

ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD EN EL PROCESO DE  
CONSOLIDACION DE LA CIUDAD-REGIÓN DE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA.  
PERIODO 2000-2007

MARÍA FERNANDA MARTÍNEZ REYES

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO  
BOGOTÁ D.C, 2009

“Análisis de los problemas de gobernabilidad en la consolidación de la Ciudad-Región de  
Bogotá-Cundinamarca. Periodo 2000-2007”

Monografía de Grado

Presentada como requisito para optar al título de  
Politóloga

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:

María Fernanda Martínez

Dirigida por:

Rubén Darío Utria

Semestre II, 2009

## **AGRADECIMIENTOS**

Muchas personas contribuyeron de una u otra forma a que este trabajo lograra llevarse a cabo. En primera instancia, agradezco a mi director Rubén Darío Utria por guiar el rumbo de esta investigación, fue para mí una gran experiencia contar con la colaboración de una persona con tantas virtudes intelectuales y personales. Agradezco también a mis profesores por aportarme elementos que me permiten analizar y comprender la realidad política y por incentivar mi interés en temas como éste.

Doy las gracias también a mi familia por su apoyo, a mis amigos por sus consejos, agradezco inmensamente a todos aquellos que me facilitaron información sobre la Ciudad-Región, a Federico Duarte por su colaboración y a Héctor Luis Utria por su ayuda técnica, que me permitió terminar este trabajo con mayor tranquilidad.

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LA NACION Y LOS OBSTÁCULOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN	3
1.1. ASPECTOS GENERALES DE LA CIUDAD-REGIÓN	3
1.2. LA CIUDAD-REGIÓN EN BOGOTÁ- CUNDINAMARCA	4
1.3. LOS PROBLEMAS DE ÍNDOLE NACIONAL	6
2. INICIATIVAS NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN	12
2.1. LA NACIÓN	12
2.1.1. Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2010	14
2.1.2. Conpes 3256. “Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca”	17
2.2. LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA	21
2.2.1. Planes Departamentales de Desarrollo 2001-2008	21
2.3. EL DISTRITO CAPITAL	26

2.3.1. Planes Distritales de Desarrollo 2001-2008	28
2.3.2 Plan de Ordenamiento Territorial.	28
2.4. PROYECTOS DE INTEGRACIÓN	31
2.4.1. Mesa Regional de Planificación	31
2.4.2. Consejo Regional de Competitividad	33
2.4.3. Comité Asesor de Comercio Exterior –CARCE	34
2.5. CONSIDERACIONES GENERALES	35
3. LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN EN BOGOTÁ- CUNDINAMARCA	36
3.1. AUSENCIA DE CANALES LEGALES Y ADMINISTRATIVOS	37
3.2. PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	38
3.3. PROBLEMAS DE LAS INICIATIVAS POLITICAS PARA CONSOLIDAR LA CIUDAD-REGION	39
3.4. PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN	42
3.4.1. Conurbación	42
3.4.2. Expansión urbana periférica	43
3.4.3. Depredación ambiental	43

3.4.4. Desarrollo económico desigual e insuficiente 44

4. CONCLUSIONES 46

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Mapa Cundinamarca-Colombia.

Anexo 2. Mapa Cundinamarca.

Anexo 3. Entrevista realizada a David Luna, Julio 2009.

Anexo 4. Entrevista realizada a Carmenza Saldías, Octubre 2010.

Anexo 5. Cuadro. Pasos del Fortalecimiento institucional de la Mesa Regional de Planificación.

Anexo 6. Cuadro. Fases del proceso propuesto por la Mesa Regional de Planificación.

Anexo 7. Cuadro. Estructura del Plan regional de Competitividad

Anexo 8. Dibujo. Escenario Bogotá-Cundinamarca.

Anexo 9. Ciudad-Región Bogotá-Cundinamarca

Anexo 10. Tabla. Tasa de Crecimiento 1993-2005.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente monografía es identificar los problemas que se presentan en términos de gobernabilidad en la consolidación de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca en el periodo de 2000-2007. La importancia de este tema radica en la necesidad de crear una agenda conjunta de Bogotá-Cundinamarca y de consolidar un modelo integrado de desarrollo basado en la concertación y la cooperación entre distintos actores nacionales, departamentales, distritales y municipales. Para ello, se requiere una concepción dinámica del territorio que vaya más allá de los límites político-jurídicos establecidos y mediante la cual se logre enfrentar los problemas que surgen de la integración desordenada, descontrolada y antiecológica del Distrito Capital con los municipios circunvecinos.

Esta investigación es de tipo cualitativo que no se basa solo en la recolección de datos cuantificables y estadísticas sino en aquellas fuentes que contribuyen en mayor medida a la observación, comprensión y análisis de la gobernabilidad en la consolidación de la Ciudad-región.

Así, en la hipótesis inicial se plantea que los problemas que afectan la posibilidad y la consolidación de una gobernabilidad regional en Bogotá-Cundinamarca son: la confrontación de intereses económicos y políticos entre los municipios y la ciudad; la ausencia de una organización institucional que sirva de base política y administrativa para la construcción de un desarrollo regional; y, por último, la ausencia de canales legales y administrativos que permitan concretar en la realidad los deseos y necesidades de integración. Para su comprobación, en el primer capítulo se identifican los factores nacionales que obstaculizan la consolidación de la Ciudad-región; en el segundo capítulo se analizan los planes de desarrollo de la Nación, el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, se estudia el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá y se describen los proyectos de integración que han surgido en el periodo de 2000-2007. En el tercer capítulo se analizan problemas de gobernabilidad asociados con diversos factores como el marco legal y administrativo, las iniciativas políticas, la organización territorial y los fenómenos adversos que resultan de las dinámicas de integración entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca. En el último capítulo se presentan las conclusiones del estudio y se realizan algunas recomendaciones finales relacionadas con el proceso de consolidación de la Ciudad-región.

De esta manera, las fuentes de este trabajo son los estudios previos, las directrices de las autoridades nacionales, departamentales y distritales y el análisis de documentos realizados previamente en torno a la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. De la misma forma, se recurrió a otras fuentes secundarias como los análisis, publicaciones u opiniones documentadas que han proferido los expertos en el tema para identificar el proceso de consolidación de la gobernabilidad regional.

En este sentido, este estudio nace de la necesidad de consolidar un desarrollo regional articulado y sostenible, para lo cual se muestran algunas de las dificultades que se han presentado en el proceso de consolidación de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. Además se pretende enfatizar la necesidad de elaborar un proceso más eficiente a la hora de responder a las demandas sociales, económicas, ambientales y políticas que se presentan en el escenario regional. Por esto, se espera que el lector se sienta más vinculado a los problemas que atraviesa la Ciudad-región y que este trabajo pueda inspirar nuevas investigaciones que contribuyan al entendimiento de temas fundamentales para el desarrollo regional.

# 1. LA NACION Y LOS OBSTÁCULOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN

## 1.1. ASPECTOS GENERALES DE LA CIUDAD-REGIÓN

Antes de cualquier análisis, es necesario aclarar el concepto de Ciudad-región en el que se centrará la presente investigación. Así, aunque los temas planificación territorial, metropolización y regionalización se han abordado desde distintas perspectivas y por numerosos autores, en este trabajo se tratará el concepto de Ciudad-región que John Friedmann ha definido como el espacio territorial que contiene una serie de subsistemas interrelacionados y direccionados hacia el crecimiento económico y el desarrollo social, en el cual se encuentra un lugar central que articula un sistema de ciudades secundarias y actúa como nodo emisor y receptor de procesos de intercambio entre la región y el mundo.<sup>1</sup> De esta forma, la noción tradicional de la ciudad es reemplazada por una percepción de ésta como sistema abierto. En palabras de Friedmann y Weaber:

Los enlaces de regiones formadas por ciudades se extienden en todas direcciones, uniendo ciudad dominante con ciudad dominante, subcentro con subcentro. Las relaciones económicas presentadas por estos enlaces en un estado avanzado de desarrollo económico constituyen el tema central de la planificación regional más allá de los límites de la región ciudadana en sí misma. Así, la ciudad interactúa con su entorno de tal forma que se presenta una dinámica de intercambios materiales, informacionales, energéticos, entre ésta y los municipios que la rodean.<sup>2</sup>

En este sentido, la organización y consolidación de la Ciudad-región se basa en creación de un proyecto político compartido que comprende una articulación política, económica, social y ambiental de la ciudad central con las ciudades secundarias (en nuestro caso con los municipios) de tal forma que se mantiene la autonomía de éstos en algunos aspectos pero a su vez puede verse limitada por el establecimiento de mecanismos de cooperación y de integración encaminados a la búsqueda del desarrollo regional.

Desde una perspectiva *sistémica* de la Ciudad-región, la ciudad y los demás centros demográficos o municipios se perciben como partes de un todo complejo y dinámico, las cuales están interrelacionadas e integradas con el objeto de alcanzar un fin común: el

---

<sup>1</sup> Comparar Friedmann, John y Weaber, C. *Territorio y función*, 1981. p. 154.

<sup>2</sup> Ver Boissier, Sergio. “Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad región”, 2006. p. 178

desarrollo. Asimismo, la Ciudad-región es un sistema de subsistemas, en la medida en que está integrada por un subsistema territorial, ambiental, social, político, económico, histórico, entre otros, que se relacionan unos con otros de manera interdependiente.

## 1.2. LA CIUDAD-REGIÓN EN BOGOTÁ- CUNDINAMARCA

En el caso de Bogotá-Cundinamarca, en la década de los noventa y el comienzo del siglo XXI la idea de Ciudad-región ha tomado mayor importancia en la agenda de los gobiernos locales y departamentales y también el marco nacional; sus raíces se encuentran en el proceso de crecimiento de Bogotá y su influencia sobre los municipios cercanos<sup>3</sup>.

Así, la relación entre Bogotá y los demás municipios es cada vez más estrecha debido a fenómenos como el de la *conurbación*, que hace referencia a la “aproximación física mutua y progresiva de la ciudad principal y uno o varios de los centros vecinos como expresión de una dinámica regional de crecimiento acelerado, incontrolado y periférico”<sup>4</sup> y la *integración socioeconómica*, de tal forma que se trascienden los límites político-administrativos establecidos.<sup>5</sup> Por otra parte, la relación entre Bogotá y Cundinamarca tiene un carácter asimétrico, lo cual se ve reflejado en el hecho de que la “densidad y el beneficio de las relaciones económicas disminuyen a medida que los municipios de Cundinamarca se alejan de la ciudad central”<sup>6</sup>. Tal como se sostiene en el Documento de Desarrollo Territorial No. 65, las relaciones económicas resultan beneficiosas en la medida en que los municipios se acercan al Distrito, de igual forma, se pueden reconocer en la región dos sistemas que se yuxtaponen: el metropolitano basado en la transformación de bienes y servicios; y el sistema agrario con bajos niveles de producción y con limitada capacidad de retener población.<sup>7</sup> Así, las diferencias en términos de competitividad entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca son evidentes y se

---

<sup>3</sup>En un estudio de la Contraloría se asegura que “la expansión y la dinámica de Bogotá sobre los municipios circundantes vienen conformando, con una rapidez inusitada, una nueva entidad territorial de carácter informal, cuyos principales elementos son: a) Ciudad central; b) Zona Conurbada de Soacha; c) Conurbaciones en proceso: una en el norte, constituida por Chía, Cajicá y Cota y otra en el occidente, Funza, Mosquera y Madrid; c) Centros regionales: uno en el norte, otro en el occidente (Facatativá y Zipaquirá) y otro en el suroccidente (Fusagasuga); d) Áreas de usos perirurbanos, anejas a las conurbaciones norte y occidente y, e) Zonas rurales, con escaso destino agropecuario”. Ver Nieto, José Antonio. *De Bogotá a la región Apuntes para un modelo de desarrollo regional*, 2003.p.19

<sup>4</sup> Ver Utría, Rubén. *La metropolización de Bogotá y la sabana*. 2000.p. 6

<sup>5</sup>Comparar Utría, Rubén. *La metropolización de Bogotá y la sabana*. p. 6.

<sup>6</sup> Ver Departamento Nacional de Planeación DNP. “Documento de Desarrollo Territorial No. 65. Diagnóstico de la Región Bogotá-Cundinamarca”, 2003.p. 9

<sup>7</sup> Comparar Departamento Nacional de Planeación DNP. “Documento de Desarrollo Territorial No. 65. Diagnóstico de la Región Bogotá-Cundinamarca”.p.9.

percibe una relación de centro-periferia entre el Distrito y dichos municipios. Factores como ineficiencia en la ocupación del territorio, la debilidad de los encadenamientos productivos de la región y la baja intensidad de la especialización industrial son causas que explican el desequilibrio entre los municipios y el Distrito Capital.<sup>8</sup>

En la medida en que Bogotá concentra la mayor cantidad de población y se beneficia en mayor medida de la actividad económica de la región, se puede evidenciar una diferencia considerable en los ingresos y en los beneficios sociales y económicos que gozan los municipios, razón por la cual la relación entre éstos ha sido conflictiva y desarticulada.

No obstante, es necesario tener en cuenta que la relación entre la ciudad de Bogotá y los municipios representa también beneficios para algunos de éstos en la medida en que su cercanía con el Distrito les aporta dinámicas de desarrollo y modernización en factores como la infraestructura vial regional, suministro eléctrico, telecomunicaciones, acueducto, servicios sociales y asistenciales (salud, educación, recreación) y servicios económicos (bancos, créditos, inversiones, etc.). En este sentido, los municipios que tienen una mayor cercanía al Distrito dependen en mayor medida de las dinámicas socioeconómicas y de los servicios de éste.

En las últimas décadas las relaciones económicas entre las actividades productivas se han intensificado en la región Bogotá-Cundinamarca, esta dinámica se ha desarrollado en mayor medida en los municipios más próximos al Distrito como Soacha, Chía y Cota que perciben beneficios en torno al crecimiento poblacional y el impulso industrial entre otros factores y, aunque con menor intensidad, en municipios como Zipaquirá, Cajicá, Madrid, Tenjo y Facatativá. En esta medida, se constituye en la región Bogotá-Cundinamarca un sistema dinámico en el cual se perciben beneficios y perjuicios mutuos y “no hay una visión unívoca de amenazas y oportunidades”<sup>9</sup> en tanto intervienen factores como la distancia con el Distrito, la riqueza de los municipios, el desarrollo industrial, entre otros.

Sin embargo, se evidencia una ausencia de conciliación y coordinación entre el Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca, de tal manera que es necesario consolidar mecanismos de concertación y de integración basados en la búsqueda de intereses comunes y en la consolidación de proyectos que beneficien a la región.

---

<sup>8</sup> Comparar Departamento Nacional de Planeación DNP. “Documento de Desarrollo Territorial No. 65. Diagnóstico de la Región Bogotá-Cundinamarca”. p. 10

<sup>9</sup>Ver Gouëset, Vincent. “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá”, 2005. p.82.

### 1.3. LOS PROBLEMAS DE ÍNDOLE NACIONAL

En el análisis de la problemática de la Ciudad –región es necesario incluir los factores y procesos de orden nacional que obstaculizan el funcionamiento y la conformación de un modelo de integración entre Bogotá y Cundinamarca, para lo cual me referiré en primera instancia a los vacíos político-administrativos y jurídicos que rigen la concepción y el ordenamiento del territorio.

Se percibe una serie de dificultades que obstaculizan la búsqueda de mecanismos concretos, legales e institucionales, mediante los cuales se logre la consolidación de la Ciudad-región en Bogotá- Cundinamarca. El vacío constitucional y legal en torno al ordenamiento del territorio es uno de los puntos fundamentales a tener en cuenta; por ejemplo, pese a que la Constitución del 1991 establece en el artículo 325 la posibilidad de que el Distrito Capital pueda conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y prestación eficiente de los servicios, el desarrollo legal de esta disposición ha sido muy deficiente.

En la Ley 128 de 1994, se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas<sup>10</sup>, no obstante, a pesar de que se establecen algunas condiciones para la consolidación, la organización, la dirección y el funcionamiento de estas áreas metropolitanas, su concreción en la realidad ha sido insuficiente en el caso de Bogotá-Cundinamarca en la medida en que no se han consolidado una organización institucional, ni se han diseñado estrategias efectivas que permitan una mayor integración entre el Distrito Capital y los municipios circundantes. De igual forma, otro factor preocupante en esta Ley es la limitación de la organización de áreas metropolitanas a municipios del mismo departamento, situación que no se presenta en este caso, en la medida en que los municipios pertenecen a Cundinamarca y Bogotá es un Distrito Capital independiente que tiene categoría de Departamento.

Por otra parte, la ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT) ha dejado un enorme vacío que tiene efectos perjudiciales para el desarrollo y el ordenamiento

---

<sup>10</sup> En el artículo primero de dicha ley, las áreas metropolitanas son entendidas como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un Municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada. Ver Congreso de la República. “Ley 128 de 1994”. Documento electrónico.

territorial, en tanto que no ha sido posible lograr una articulación adecuada entre el desarrollo municipal, el departamental y el nacional. La eficiencia de la estructura política-administrativa actual está puesta en entredicho, no sólo por la incapacidad del Estado en el cumplimiento de sus funciones en gran parte del territorio nacional, sino también por el alejamiento de la ciudadanía de los espacios de gobernabilidad dado el centralismo que ha caracterizado la toma de decisiones en la medida en que en las actuales entidades territoriales las “autoridades tienen funciones más no instrumentos para cumplirlas, ni autonomía para tomar decisiones”<sup>11</sup>, entre otros factores. Tal como sostiene José Lurduy:

El actual sistema político-administrativo resume una historia centenaria marcada por la irracionalidad en la configuración de sus unidades político-administrativas, las cuales, han obedecido a la conformación de los bastiones electorales en los territorios que actúan en función del peso específico de los principales centros de poder.<sup>12</sup>

Desde esta perspectiva, se destaca uno de los factores que ha afectado la consolidación de un ordenamiento territorial adecuado en Colombia: el feudalismo político. En ese sentido, algunos grupos políticos han mostrado resistencia a la búsqueda de una organización más adecuada del territorio en Colombia porque hay intereses político-electorales que se verían afectados. Así, los gamonales políticos de la Cámara de Representantes sienten que los feudos electorales que se han constituido en algunos departamentos y municipios podrán verse afectados por las modificaciones que implicaría llenar los vacíos que se manifiestan en torno al ordenamiento territorial. Esta resistencia se evidencia por ejemplo, en el hecho de que el proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial haya sido frustrado en 16 ocasiones en el Congreso y no haya sido posible su expedición 18 años después de que fue dispuesta por la Constitución de 1991.

De esta forma, se ha postergado la necesidad de revisar los límites legales de las entidades territoriales y las iniciativas para generar alianzas territoriales han quedado en el papel dado que no se han aplicado normas y mecanismos legales para fomentar la integración, de tal

---

<sup>11</sup>Ver Cabrera, Carlos; Naranjo, Rodrigo. “Las leyes de saneamiento fiscal y su efecto sobre la descentralización”. En *Ordenamiento territorial, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*, 2003.p. 50.

<sup>12</sup>Ver Lurduy, José. “Regionalización y Constitución de 1991”. En *Ordenamiento territorial, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. p. 113

manera que no se ha logrado establecer una prestación de servicios basada en la cooperación de las distintas unidades territoriales ni se ha impulsado correctamente el desarrollo territorial.<sup>13</sup>

En la organización territorial se presentan ciertas deficiencias que necesitan ser corregidas como es la desarticulación en el proceso de planeación entre lo local, lo departamental, lo distrital y lo nacional, manifiesto en la falta de coordinación entre los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales, los POT y los programas de gobierno, así como los problemas fiscales que atraviesan algunos municipios y departamentos, tal como sostiene Jaime Castro, estas entidades atraviesan un desequilibrio financiero dado que sus ingresos no son suficientes para pagar los gastos que deben cumplir.<sup>14</sup> Igualmente, en el departamento se encuentran algunos problemas centrales que hacen tambalear al ordenamiento territorial actual en la medida en que éstos no cumplen las funciones que les han sido asignadas y se han convertido en un costoso sistema burocrático que favorece a determinados grupos políticos y económicos y no presenta muchos beneficios para la población.

Además de esto, el proceso de descentralización se ha visto debilitado por la ausencia de políticas y estrategias que reconozcan la diversidad y las características propias de lo local, de tal forma que la definición e implementación de políticas se realiza desde el nivel central con un carácter homogeneizador que no considera las condiciones específicas de cada entidad. En este punto, también ha resultado inadecuada la inflexibilidad normativa en torno a las transferencias, lo cual reduce la autonomía de las entidades descentralizadas y promueve la ineficacia en el gasto público. Del mismo modo, la ausencia de voluntad política y la falta de una conciencia generalizada en torno a la cuestión territorial no sólo por parte de la clase política sino también de la ciudadanía, son aspectos que obstaculizan la consolidación de un orden territorial que pueda responder a las necesidades económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales del país. Asimismo, la planificación y la integración territorial se han visto obstaculizadas por factores como la incongruencia entre los límites de la mayoría de municipios con la unidad, el funcionamiento y la preservación de los ecosistemas naturales, y con las posibilidades de interconexión vial y acceso a los mercados y servicios metropolitanos.

El sistema institucional colombiano no reconoce regiones, lo cual implica el desconocimiento de la realidad social del país y el sistema territorial actual carece de una estructuración regional de tal manera que se establece un rígido orden territorial que ha

---

<sup>13</sup>Comparar Lurduy, José. "Regionalización y Constitución de 1991". En *Ordenamiento territorial, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. p. 119.

<sup>14</sup>Comparar Castro, Jaime. *La cuestión territorial*, 2002. p.16.

formado una amplia brecha entre lo real y lo normativo dado que el ordenamiento legal no responde a las necesidades de la población ni a las dinámicas espaciales y territoriales. Mientras que desde una perspectiva histórica y sociológica se puede afirmar que Colombia es un país de regiones, en el orden político, normativo e institucional esto ha sido negado de una u otra forma, tal como sostiene Miguel Borja:

Colombia es un país de regiones [...] de numerosas formaciones sociopolíticas y económicas, de culturas diversas que redefinen permanentemente el espacio de acuerdo con sus necesidades y posibilidades de desarrollo, y esto contrasta con el tradicionalismo y la rigidez en las estructuras e instituciones del Estado, fundamentadas aún en un orden territorial anacrónico.<sup>15</sup>

Para Orlando Fals Borda, “la región es un espacio sociogeográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad, es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región”<sup>16</sup>. Desde su perspectiva, un ordenamiento territorial basado en la regionalización podría fomentar un mayor equilibrio en la medida en que podría combinar los recursos y las potencialidades de los departamentos pobres y ricos y reconoce una realidad histórico-cultural basada en núcleos fuertes de identificación de la población.<sup>17</sup> Para ello es necesaria una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que determine de forma adecuada la organización y el buen manejo de los territorios, que reconozca la identidad y la diversidad cultural de la población colombiana y fomente un desarrollo regional equilibrado. Tal como se sostiene en el Documento No. 41 para el Desarrollo Territorial:

Colombia es un país de regiones diversas y heterogéneas debido a su geografía natural y humana que se manifiesta a través de las diferentes formas socioeconómicas y culturales de apropiación e identificación de sus habitantes con el territorio (seis regiones naturales y más de ocho antropológicas) [...]La región, entonces, por la posibilidad de articular demandas locales y por su capacidad de mayor aporte tecnológico y de infraestructura, permite una mayor eficiencia en la prestación de los servicios que la que podrían tener las unidades locales básicas.<sup>18</sup>

Por esto, es necesaria una reforma al ordenamiento territorial que parta de una concepción dinámica del territorio y consolide figuras como la Ciudad-región que replantea el

---

<sup>15</sup> Ver Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*, 1996. pp. 20-21.

<sup>16</sup> Ver Fals Borda, Orlando. *Región e historia*, 1996. p.28.

<sup>17</sup> Comparar Fals Borda, Orlando. *Región e historia*. pp.32-29

<sup>18</sup> Ver Dirección de Desarrollo territorial - Departamento Nacional de Planeación. “Documentos para el desarrollo territorial No. 41. La importancia del ordenamiento territorial, en la integración, la competitividad y el desarrollo”, 2001. pp. 5-7.

concepto de área metropolitana introducido por la legislación colombiana y vincula a las grandes ciudades con los municipios circunvecinos.

No obstante, la consolidación de la Ciudad-región implica como primera medida, la conformación de un modelo político-administrativo que le permita desarrollar proyectos conjuntos al Distrito y a sus municipios circunvecinos en torno a cuestiones ambientales, infraestructurales, de prestación de servicios domiciliarios, proyectos de economía regional, lo cual puede realizarse en un principio bajo la figura de Área Administrativa y de Planificación Especial. En esta medida, el análisis de gobernabilidad que se realiza en este trabajo se enfoca en el estudio de los procesos de articulación que se han dado entre el Distrito y los municipios, por lo cual es necesario comprender el proceso de integración y conocer las limitaciones que éste ha presentado. Así, otro de los obstáculos que se han presentado en el marco constitucional y legal es la falta del reconocimiento institucional de la Región Administrativa y de Planificación Especial de Bogotá y Cundinamarca, tal como lo sostiene Carmenza Saldías<sup>19</sup>:

Se tramitó una reforma Constitucional para crear la Región Administrativa y de Planificación Especial Bogotá - Cundinamarca /RAPE, que lamentablemente no se concretó. Sin embargo, los debates en torno al tema en el congreso durante 8 debates en Plenarias fueron muy relevantes para divulgar y ampliar el ámbito de discusión de los asuntos regionales y, en particular, de estas entidades territoriales. La gestión encaminada a la creación de una instancia formal y legal para el manejo de los temas en el marco de una Región Metropolitana con autoridades, competencias y recursos suficientes para actuar y coordinar la acción de un conjunto significativo de entidades territoriales, sigue en curso.<sup>20</sup>

Así, en la actualidad no se ha definido un marco legal para la Ciudad-región ni se ha determinado si su concreción debe realizarse mediante la figura de Región Administrativa de Planificación o de entidad territorial<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Carmenza Saldías fue directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y miembro de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

<sup>20</sup> Entrevista realizada a Carmenza Saldías en Octubre de 2009. Ver anexo

<sup>21</sup> En las palabras de Carmenza Saldías: “La ciudad región, actualmente definida como Región Capital, se ha gestionado, promovido e impulsado, desde 2001 hasta hoy, a través de mecanismos informales que expresan la voluntad política de los actores principales para llevarla a su realización. Además de ser realista y práctico, este tipo de mecanismos ha permitido avanzar en los propósitos regionales, incluso en las gestiones inconclusas para la creación de la RAPE y, más recientemente, en el debate sobre la formalización de los mecanismos para la gestión y la acción regional. Al respecto, actualmente están en evaluación y discusión tanto las posibilidades, ventajas y desventajas de una entidad territorial como de una región administrativa de planificación, estando pendientes las decisiones al respecto, que dependerán de la evolución de la discusión constitucional y legal y de las necesidades y conveniencia para la gestión de las autoridades regionales o los proyectos que favorezcan la consolidación de la región”. Entrevista realizada a Carmenza Saldías en Octubre de 2009.

De igual forma, los factores mencionados son elementos de índole nacional que inciden en la ausencia de una política de integración en Bogotá-Cundinamarca que promueva mayores niveles de desarrollo regional.

Para complementar lo que se ha expuesto hasta el momento, a continuación se abordaran los lineamientos para las políticas públicas desarrolladas por la Nación, el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, durante el periodo 2000-2007 en torno a la consolidación de la Ciudad-región en Bogotá-Cundinamarca.

## **2. INICIATIVAS NACIONALES, DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN**

En este capítulo se presentan las iniciativas nacionales, departamentales y distritales para consolidar la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca para lo cual se revisaran las leyes emitidas en torno a la materia, los planes de desarrollo propuestos desde la nación, la gobernación y el Distrito Capital y su congruencia con las políticas públicas desarrolladas en el periodo 2001-2007.

### **2.1. LA NACIÓN**

La integración regional y la necesidad de configurar el modelo de organización política-territorial y administrativa son temas que han cogido fuerza en el ámbito académico y tomado importancia en el discurso político, particularmente a partir de la década de los noventa, momento en el cual se acentúa el proceso de la descentralización en Colombia y se muestra un interés incipiente en torno a la creación de una agenda conjunta de Bogotá y Cundinamarca. Así, en la Constitución del 1991 se establece la posibilidad de una mayor integración entre Bogotá y Cundinamarca en el artículo 325<sup>22</sup> y se plantea la creación de un marco normativo que regule las alianzas entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca. De igual forma, surge un mayor interés electoral por el tema metropolitano y, posteriormente, por la aprobación de la Ley Orgánica 128 de 1994 de áreas metropolitanas. Así, la necesidad de una mayor integración entre Bogotá y Cundinamarca comienza a ser un tema importante para distintas instancias de la Nación. En este apartado del capítulo se tratarán específicamente las directrices, políticas, y normas que provienen de instancias nacionales en torno a la institucionalización de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca en el periodo 2001-2007.

En este sentido, es necesario hacer referencia a la Ley 338 de 1997 en tanto que en ésta se abarcan factores importantes del ordenamiento territorial, en la medida en que se pretende armonizar las disposiciones de la Ley 9<sup>o</sup> de 1989 con las nuevas normas establecidas

---

<sup>22</sup> El Artículo 325 de la Constitución Política de la República de Colombia de 1991 establece: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley que crea el Sistema Nacional Ambiental. Así, esta Ley propone instrumentos para que el municipio promueva el ordenamiento de su territorio y el uso equitativo y racional del suelo; establece la importancia de la función social de la propiedad en torno al uso del suelo por parte de sus propietarios; promueve la acción conjunta de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales, las instancias y autoridades administrativas y de planificación, frente a las obligaciones que imponen la Constitución y las leyes en torno al ordenamiento del territorio; y facilita la ejecución de actuaciones urbanas integrales con base en la coordinación de la iniciativa, la organización y las gestión municipal con las políticas urbanas nacionales.<sup>23</sup>

De acuerdo con esta Ley los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) deberán ser adelantados por los municipios. No obstante, la ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha traído inconvenientes a la hora de desarrollar estrategias municipales y departamentales en torno al ordenamiento del territorio.

Según lo previsto en la Ley 388 de 1997, casi todos los municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital aprobaron sus respectivos esquemas o planes de ordenamiento territorial (POT), lo cual evidentemente representó un avance significativo en el ordenamiento local, pero no necesariamente produjo un todo consistente en materia de ordenamiento regional, a pesar de los esfuerzos que realizan entidades tales como la CAR y el Departamento de Cundinamarca. Esta última entidad, por ejemplo, promulgó una serie de directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio departamental y la coordinación con el Distrito Capital, varias fundamentadas en el Artículo 7o. de la mencionada ley, el cual define las competencias de la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los distritos y los municipios en materia de ordenamiento territorial. Sin embargo, parte importante de tales directrices y orientaciones quedaron sin efecto, pues el crucial artículo de distribución de competencias fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, entre otras varias razones, porque no es permisible que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución Política reserva a la ley orgánica, particularmente a la ley orgánica territorial, que aún en la presente época no se ha aprobado y apenas inicia su trámite de discusión ante el Congreso Nacional.<sup>24</sup>

Así, se evidencian las trabas que surgen a raíz de la ausencia de la LOOT para la consolidación de mecanismos y estrategias municipales, departamentales y nacionales en torno al ordenamiento territorial.

---

<sup>23</sup>Comparar Congreso de la República de Colombia. “Ley 338 de 1998” Artículo 1°. Documento electrónico.

<sup>24</sup>Ver Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial. “Documento de Desarrollo Territorial No. 65. Diagnóstico de la Región Bogotá-Cundinamarca”, 2003.p. 19

**2.1.1. Planes Nacionales de Desarrollo 1998-2010.** La Ciudad-región y la posibilidad de establecer una mayor integración de Bogotá-Cundinamarca han sido cuestiones tratadas de una u otra forma en los diferentes Planes de Nacionales de Desarrollo que abarcan el periodo 2001-2007. A continuación se presentan las ideas expuestas en dichos documentos alrededor de este tema.

El Gobierno del Presidente Andrés Pastrana promulgó el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “Cambio para Construir la Paz”, en el que se hace referencia al proceso de descentralización como eje fundamental del ordenamiento territorial y se reconocen algunas dificultades como la baja presencia del Estado en algunas zonas del país, el uso inadecuado de los recursos, el deterioro del medio ambiente, la falta de reconocimiento de la identidad y diversidad cultural de las regiones y, entre otros factores, la ausencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial.<sup>25</sup> En este sentido, el gobierno se propone impulsar un proceso de ordenamiento territorial basado en el fortalecimiento de la autonomía local y regional y además pretende promover el uso y organización adecuada del territorio y fomentar el equilibrio entre las regiones.<sup>26</sup> Para esto, el gobierno pretende adelantar estrategias regionales de desarrollo con base en el fortalecimiento productivo y el fortalecimiento de la red urbana-regional en aquellas ciudades y regiones “con mayor capacidad de aporte a los objetivos nacionales”<sup>27</sup>.

En este Plan se propone también el apoyo por parte del gobierno nacional en el proceso municipal de formulación del plan de ordenamiento territorial y se ofrece asistencia a los procesos supramunicipales que tengan un impacto regional importante y fomenten un funcionamiento adecuado del sistema de ciudades.<sup>28</sup> Así, en este Plan de desarrollo se percibe un notable interés por la cuestión regional y por el fortalecimiento de la integración urbano-regional. No obstante, las estrategias para llevarlo a cabo no son claras, no se presentan ideas concretas que permitan visibilizar el proceso que permitirá desarrollar estos objetivos ni se hace mención específica a la región de Bogotá-Cundinamarca.

Posteriormente en el primer gobierno de Álvaro Uribe el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario” se hace referencia a la necesidad de organizar el territorio a través de redes y alianzas estratégicas, tal como se expresa a continuación:

---

<sup>25</sup>Comparar Departamento Nacional De Planeación - DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz”, 1998.p. 169

<sup>26</sup>Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz” .p.170

<sup>27</sup>Ver DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz”.p.563

<sup>28</sup>Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz”.p.564

Entre los aspectos que propiciarán el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales y el reordenamiento territorial, se destaca la necesidad de estrategias de desarrollo urbano y regional que aprovechen al máximo la capacidad de desarrollo de las ciudades, armonicen su crecimiento con los entornos rurales y regionales, y promuevan la formación de sistemas regionales de desarrollo de diversa escala que lleven a un desarrollo territorial más equilibrado.<sup>29</sup>

De esta forma, se promueve la formulación de políticas de desarrollo territorial por parte del Departamento Nacional de Planeación que complementen la descentralización con el ordenamiento territorial en coordinación con las entidades territoriales. Asimismo, se plantean estrategias complementarias como son: la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial y la promoción de procesos de planificación y gestión territorial basados en la cooperación y el trabajo conjunto entre las autoridades de distintas entidades territoriales. Así, en este Plan se reconoce la necesidad de apoyar las estrategias que promuevan la articulación de las ciudades intermedias con los espacios rurales que las rodean y se plantea la planificación y gestión estratégica de las grandes ciudades de acuerdo al modelo de Ciudad-región.<sup>30</sup> Específicamente se hace referencia a la importancia del proceso de construcción de una política regional para Bogotá-Cundinamarca con base en un marco normativo e institucional apropiado y en la formulación de mecanismos que promuevan el desarrollo territorial y la articulación de los proyectos entre la región y la Nación. Entre los avances que se han obtenido en esta materia, se cita el proyecto Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca al cual se hará referencia posteriormente.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” se identifica la falta de gobernabilidad en la planificación y control de territorio como una de las dificultades que enfrenta el desarrollo urbano en Colombia,<sup>31</sup> razón por la cual “el Gobierno nacional y las entidades territoriales deben promover la consolidación de una red funcional de ciudades, con una infraestructura eficiente que permita dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales entre ciudades”<sup>32</sup>.

No obstante, en este Plan no se hace referencia a la ciudad-región sino al concepto de *Ciudades amables*, el cual se presenta como una estrategia compuesta por políticas concretas para desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte; y se presentan

---

<sup>29</sup> Ver DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario”, 2006.p.275

<sup>30</sup> Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario”. p. 276

<sup>31</sup> Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos”. p. 181

<sup>32</sup> Ver DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos”. p. 179

tres programas transversales: saneamiento para asentamientos; mejoramiento integral de barrios, macroproyectos urbanos y, por último, renovación y/o redensificación urbana.<sup>33</sup> En torno a la planificación y al ordenamiento territorial, este Plan deja en manos del MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) la realización de macroproyectos en temas estratégicos para las regionales y la búsqueda de estímulos para los procesos de integración regional, entre otras cuestiones.<sup>34</sup>

En cuestiones más específicas, como el sistema de transporte, se plantea en algunos casos la articulación del transporte masivo con la red férrea, como el de Bogotá con el corredor férreo de la Sabana, con el fin de desarrollar un sistema suburbano que fortalezca la conformación de áreas metropolitanas<sup>35</sup>. En torno a la prestación de servicios, se plantea el fortalecimiento de las figuras regionales de planificación como las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las provincias para fomentar la articulación “entre la prestación de los servicios de agua y alcantarillado y la habilitación del suelo urbanizable”<sup>36</sup>. En torno a la dimensión regional, en este Plan se identifican algunas problemáticas como el desarrollo desigual de las regiones, la desarticulación de los instrumentos de planificación, la debilidad en la articulación, los problemas en la capacidad institucional y en el logro de avances en materia planificación territorial, entre otros temas. Una de las medidas que se proponen para hacer frente a algunas de estos propósitos e impulsar el desarrollo económico es el fomento de la cooperación entre entes territoriales mediante la consolidación de instrumentos institucionales y legales.<sup>37</sup>

De esta forma, este Plan le otorga cierta importancia a temas como la articulación entre las entidades territoriales y la necesidad de consolidar una organización territorial flexible en la cual se promueva la integración territorial. No obstante, no se hace referencia en este documento a la situación específica de Bogotá- Cundinamarca ni a su proceso de consolidación de la Ciudad-región. En esta medida, aunque se manifiesta la importancia de realizar ciertos cambios al ordenamiento territorial para fomentar la integración y las alianzas

---

<sup>33</sup> Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos”.p.180

<sup>34</sup> Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos”.p.184

<sup>35</sup> Entre estos proyectos también se plantean en el área metropolitana del Valle de Aburrá y en la ciudad Santiago de Cali y el Valle del Cauca.

<sup>36</sup> Ver DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos”.p.215

<sup>37</sup> Comparar DNP. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos”. pp. 518-524

entre entidades territoriales, se evidencia una falta de continuidad con el concepto de ciudad-región propuesto en el Plan de Desarrollo 2002-2006.

Sin embargo, la ausencia de una ley de ordenamiento territorial y la falta de un orden jurídico e institucional que reconozca una organización regional o consolide mecanismos adecuados para la integración de las entidades territoriales y de las ciudades con su entorno, obstaculiza la realización de las propuestas de estos planes de desarrollo, razón por la cual no se han logrado avances contundentes en este sentido.

**2.1.2. Conpes 3256. “Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca”.** Con el objetivo de fomentar un trabajo integrado entre las instancias del nivel nacional y los actores regionales públicos y privados para lograr una mayor competitividad, mejores niveles de productividad y una mayor cohesión social en la región de Bogotá-Cundinamarca, se emite el Documento Conpes 3256 “Políticas y estrategias para la gestión del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca”, en el cual se resalta la importancia de un ordenamiento territorial flexible y la necesidad de una mayor coordinación entre las autoridades locales, departamentales y nacional, como se sostiene a continuación:

La construcción compartida de un nuevo modelo de desarrollo que logre la convergencia de intereses y la asociación de las ventajas competitivas del Departamento, sus municipios y el Distrito Capital, en el marco de un desarrollo humano sostenible, permitirá repensar la organización territorial y en particular establecer los ajustes político-administrativos más apropiados en cada nivel de gobierno, que garanticen la consolidación de la descentralización, una mayor autonomía de los territorios y la conformación de una región flexible y dinámica, más gobernable y apta para interactuar exitosamente en el nuevo orden económico mundial.<sup>38</sup>

Asimismo, el Conpes cita algunas de las iniciativas que han promovido el proceso de integración entre Bogotá y Cundinamarca, entre las que se encuentran la creación en el 2001 de la Mesa Regional de Planificación y del Consejo Regional de Competitividad en 2002, la creación de un Consejo Asesor Regional de Comercio Exterior CARCE, la formulación de un Plan Ambiental Regional por la Corporación Autónoma Regional CAR, y otros instrumentos conexos. Algunos de estos procesos, que serán estudiados posteriormente, evidencian la

---

<sup>38</sup> Ver Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003.p. 4.

importancia de la definición de estrategias para el desarrollo regional con base en la convergencia de distintos actores e instituciones distritales, departamentales y nacionales.

De igual manera, en este Documento Conpes se llama la atención sobre aspectos afines<sup>39</sup>, como los problemas relacionados con el ordenamiento territorial, la concentración poblacional en el Distrito Capital, las débiles ventajas competitivas de la región, las limitaciones en los procesos de innovación y capital humano y algunas amenazas a la seguridad alimentaria de la población. En este sentido considera necesario introducir estrategias que promuevan un mayor equilibrio en las relaciones de la Ciudad-región con base en una mayor interacción e integración de las instancias nacionales, regionales, distritales y municipales, para propiciar un escenario de desconcentración del desarrollo en todo el territorio de la región Bogotá-Cundinamarca.<sup>40</sup>

Entre las políticas y estrategias que se citan en el documento, se encuentran algunos proyectos infraestructurales para el desarrollo de la región<sup>41</sup>, y se plantea una serie de medidas para fortalecer la integración en la región Bogotá-Cundinamarca. En torno a las *tendencias poblacionales y productivas*, se formulan algunas estrategias como la promoción de un Plan Económico Regional que fomente la desconcentración de las actividades productivas y de la población y promueva la consolidación de “nodos” en la región que impulsen la competitividad; de igual forma, se plantea el desarrollo de estrategias sectoriales que permitan el fortalecimiento de la producción agropecuaria, entre otras cuestiones.

Por otra parte, en torno a la *competitividad y la productividad* se propone en el citado documento Conpes una serie de estrategias como la promoción de las cadenas productivas con mayor ventaja competitiva a nivel nacional e internacional, con base en la coordinación entre las autoridades políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales, los empresarios de la región y las instituciones de desarrollo. De igual forma, se plantea el desarrollo de proyectos de inversión de interés común a través del Departamento Nacional de Planeación, el cual se encargará de promover la concertación de agendas y recursos entre la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales de la región, en aquellos proyectos viables que sean fundamentales para el desarrollo de la región.

---

<sup>39</sup> Uno de estos problemas es el proceso de conurbación producido por el crecimiento descontrolado y poco planificado del área metropolitana

<sup>40</sup> Comparar Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003, pp. 20-21

<sup>41</sup> Entre estos se citan la Concesión vial Bogotá-Girardot, Concesión vial Briceño-Tunja-Sogamoso y la Concesión de la Red Férrea del Atlántico.

Entre los proyectos que se citan en el documento se encuentran la formulación de un Plan Maestro de Transporte Regional, que implica la articulación de la infraestructura de transporte y demás aspectos logísticos a nivel nacional, departamental y municipal; la extensión de Transmilenio al municipio de Soacha; el puerto multimodal de Puerto Salgar; la adecuación de la infraestructura ferroviaria y fluvial y la recuperación de la navegabilidad en el Río Magdalena; el fortalecimiento y modernización del Aeropuerto El Dorado; la formulación del Proyecto de Ordenamiento Territorial Ambiental Regional (POTAR); la formulación de un Plan Maestro Integral de Servicios Públicos, de Vivienda y Equipamiento; la formulación de un programa de formación y capacitación en desarrollo urbano regional; el Estudio Técnico y Económico para identificar Bancos de Tierra en la región; la Operación Nuevo Usme; la construcción de acueductos regionales; el Parque Tecnológico de Bogotá y Cundinamarca; el Desarrollo del Plan Regional de Ciencia y Tecnología; el proyecto agroindustrial Bogotá–Cundinamarca; el fortalecimiento de instrumentos de concertación pública-privada para el desarrollo de cadenas productivas asociadas al desarrollo regional; la creación de una red para la seguridad alimentaria; la conformación de un Sistema de Información Georreferenciado (SIG) regional; y por último, la descontaminación, ordenamiento y manejo integral de la cuenca del Río Bogotá.<sup>42</sup>

Igualmente, se propone la formulación de una política regional de Ciencia y Tecnología que permita la creación de redes de información y conocimiento en la región. En cuanto a la salud pública, el documento hace referencia a la necesidad de que el distrito, la gobernación políticas que tengan en cuenta la realidad regional de manera coordinada en torno a cuestiones como la gestión y vigilancia en salud pública y la organización de la red pública de prestadores de servicios, entre otra cosas entre otros proyectos y procesos.<sup>43</sup>

En torno a la seguridad alimentaria, se plantea el desarrollo de una política integral con base en la modernización sector agropecuario y el desarrollo de la base productiva local; de igual forma, se formula la creación de programas de asistencia humanitaria para grupos vulnerables y en situación de emergencia desarrollados de manera coordinada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el programa FAO-Comunidad Andina de Naciones; también se propone el desarrollo de programas educativos formales y no formales para

---

<sup>42</sup> Comparar Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003. pp.27-28.

<sup>43</sup> Comparar Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003. p.29.

incentivar mejores formas de salud e higiene y de uso y consumo de los alimentos por parte de los ministerios de Educación Nacional y Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con las Secretarías de Agricultura y Educación de Cundinamarca y Bogotá.<sup>44</sup>

Por otra parte, en este Documento Conpes se hace referencia a los *instrumentos institucionales, económicos y financieros* que se deben implementar en el proceso de desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. Entre estos instrumentos se encuentra la promoción de gestiones y reformas constitucionales y legales para desarrollar un marco legal e institucional adecuado a las particularidades de la Región, para lo cual se requiere que el Gobierno Nacional, suscite espacios de concertación con las autoridades de Bogotá-Cundinamarca para incentivar el desarrollo de un marco legal e institucional apropiado para la región. En segunda instancia, se encuentra el diseño de una estrategia para implementar en el establecimiento de Contratos-Plan de las políticas públicas, basados en la coordinación del Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación para promover la negociación en las políticas públicas contractuales y plantear una estrategia de implementación de la figura de Contratos-Plan que logre trascender los períodos de gobierno.<sup>45</sup> De igual forma, se propone la institucionalización de un órgano consultivo regional que fomente el proceso de consolidación de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca a través de la Mesa Regional de Planificación.

Por otra parte, se sostiene que el Gobierno Nacional promoverá la regionalización de políticas sectoriales en el marco de la Ley en forma gradual y selectiva. Y por último, se propone impulsar nuevos instrumentos fiscales por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y las entidades pertinentes para lo cual se proponen algunas acciones como fomentar el estudio sobre la viabilidad de nuevos instrumentos fiscales en la región; revisar las exenciones tributarias territoriales y regionales; evaluar el efecto del sistema general de participaciones en la región con el fin de desarrollar mecanismos que aumenten la eficiencia del gasto; realizar estudios que midan el potencial económico de la región y promuevan recursos propios adicionales; por último, debe promoverse la coordinación tributaria entre los entes territoriales con relación a las bases gravables y las tarifas.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Comparar Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003. p.30

<sup>45</sup> Comparar Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003.pp.30-31.

<sup>46</sup> Comparar Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003.p.32.

Asimismo, en torno a la *seguridad y la convivencia pacífica* en dicho Documento se proponen una serie de estrategias para consolidar el control estatal sobre el territorio, como las destinadas a garantizar la presencia de la fuerza pública en la región, formular programas regionales en torno a los jóvenes, a la convivencia ciudadana, realizar estudios en torno a las prácticas delictivas en la región, coordinar y articular las acciones de las distintas instituciones, comités y mecanismos de seguridad en el departamento y el distrito.<sup>47</sup>

Según lo anterior, en este documento se realizan algunos análisis y propuestas de carácter general en torno a la consolidación de la Ciudad-región en Bogotá-Cundinamarca desde distintas perspectivas, lo cual demuestra un interés por la consolidación de un modelo integrado y coordinado entre el distrito, los municipios y el departamento, no obstante, en el capítulo dos se analizarán los obstáculos que se han presentado en este proceso en torno a un factor fundamental: la gobernabilidad.

## **2.2. LA GOBERNACION DE CUNDINAMARCA**

**2.2.1. Planes Departamentales de Desarrollo 2001-2008.** En este apartado se analizarán los planes departamentales de desarrollo del periodo 2001-2003 y 2004-2008 con el fin de conocer las iniciativas que ha tenido la Gobernación en el proceso de consolidación de la Ciudad-región, analizar la continuidad en las ideas de integración y articulación entre el departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital y observar la importancia o el interés que se le ha dado en este periodo al fortalecimiento de la Ciudad-región en Bogotá-Cundinamarca.

En el Plan Departamental de Desarrollo 2001-2004 “Trabajemos juntos por Cundinamarca” formulado por la gobernación de Álvaro Cruz, se plantea una mayor integración del Departamento con los diferentes niveles del Gobierno Nacional y municipal y con el Distrito Capital con el objetivo de impulsar el desarrollo territorial.<sup>48</sup>

En este Plan se reconoce la importancia del proceso de articulación y cooperación entre Bogotá y Cundinamarca y se hace referencia a los medios por los cuales se consolidan las dinámicas de coordinación y concertación, entre los que se encuentra la Mesa Regional de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, la cual coordina las acciones de los diferentes

---

<sup>47</sup> Comparar Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*, 2003.p.33.

<sup>48</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan de Departamental de Desarrollo 2001-2004 Trabajemos juntos por Cundinamarca”. Bogotá, 2003.p.13.

actores. A continuación se describen los programas y subprogramas que se proponen en este Plan de desarrollo.

El primer programa al que se hace referencia es el de *ordenamiento territorial*, cuyo objetivo es la armonización de las acciones de la Nación, la Región, el Departamento, el Distrito Capital y los municipios; el desarrollo coordinado de programas y proyectos regionales; y la legitimación del nuevo modelo de ordenamiento del territorio. Para ello, se plantean tres subprogramas que fortalecen el marco de integración regional. El primero de estos es el subprograma de institucionalidad regional que pretende fomentar procesos de integración y propiciar espacios de concertación y definición de intereses y metas comunes entre el Departamento, el Distrito, los municipios y la Nación. El segundo subprograma es la realización del Plan Maestro de Ordenamiento Regional, el cual “estará conformado por la articulación de temas y componentes (infraestructura para la productividad, medio ambiente, habitad y calidad de vida y soporte institucional), que se pueden desarrollar como módulos interdependientes”<sup>49</sup>. El tercer subprograma propuesto es el desarrollo integral del municipio de Soacha, que enfrenta problemas como el crecimiento urbano descontrolado, la insuficiencia de servicios públicos y la conurbación con Bogotá. En esta medida, se plantea el estudio del Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de desarrollo de Soacha y se propone el planeamiento de acciones coordinadas entre la Nación, la Gobernación, el municipio de Soacha, el Distrito y el sector privado frente a cuestiones fundamentales para el municipio.<sup>50</sup>

El segundo programa es *infraestructura para la integración*, el cual pretende consolidar y ejecutar programas comunes entre Cundinamarca, Bogotá y otros con el fin de promover cohesión territorial y trabajar de manera coordinada y concertada en temas como el sistema productivo regional, el transporte y las comunicaciones y la vivienda y el entorno. De esta forma, entre los subprogramas que se plantean se encuentra el desarrollo de macroproyectos de transporte y comunicación, mediante estrategias como el desarrollo del Tren de Cercanías, la consolidación del proyecto Puerto Multimodal de Carga Puerto Salgar-La Dorada y la construcción de Red de Caminos de Cundinamarca (articulación de vías peatonales, ciclovías y semovientes). El segundo subprograma hace referencia el ordenamiento de usos de vivienda y

---

<sup>49</sup> Ver Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan de Departamental de Desarrollo 2001-2004. Trabajemos juntos por Cundinamarca”. p. 163

<sup>50</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.p.165

entorno y busca analizar y buscar las óptimas opciones para los asentamientos teniendo en cuenta factores como el crecimiento urbano, la demanda local y un uso adecuado del suelo.<sup>51</sup>

El tercer programa hace referencia a la *utilización articulada, coordinada y concertada de los recursos naturales y los servicios ambientales* por parte del Departamento, el Distrito Capital, los municipios y las corporaciones autónomas regionales, para lo cual es necesario el diseño de estrategias conjuntas y la ejecución cooperada de acciones que promuevan la preservación de la cobertura vegetal del Departamento, la protección de los ecosistemas regionales, el vertimiento adecuado de líquidos residuales, la disposición apropiada de los residuos sólidos y la articulación de las políticas de desarrollo ambiental del Departamento con las políticas nacionales.<sup>52</sup> El primer subprograma se propone la ejecución de acciones que promuevan el desarrollo sostenible ambiental mediante la adquisición de zonas estratégicas, la formulación de planes para el manejo y aprovechamiento de los ecosistemas y la conservación de los recursos hídricos. También se plantea un subprograma enfocado a la participación en el desarrollo sostenible en el cual se pretende involucrar a la sociedad civil en los procesos de gestión ambiental y consolidar el trabajo en red en torno a los proyectos ambientales de la región.<sup>53</sup> El tercer subprograma está enfocado hacia la consolidación del proceso de ordenamiento ambiental y a la implementación de instrumentos que contribuyan a la reorganización y a la planificación del territorio con base en algunas estrategias como el desarrollo de procesos coordinados y concertados de planeación entre el Distrito y el Departamento. Por último, se plantea un subprograma encaminado al manejo estratégico de residuos sólidos mediante el apoyo técnico y financiero a los proyectos que presenten una visión regional sostenible para la disposición de estos residuos en el Departamento.<sup>54</sup>

Para llevar a cabo todos los objetivos descritos se estima un monto tal de inversión en el eje de fortalecimiento del ordenamiento territorial correspondiente a \$45.728.700.000.<sup>55</sup>

En este Plan se evidencia un interés por desarrollar proyectos regionales basados en la coordinación y en la concertación entre distintos actores, de tal forma que se pretende

---

<sup>51</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. "Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer".pp.165-167

<sup>52</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. "Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer".p.168.

<sup>53</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. "Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer".p.169

<sup>54</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. "Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer".p.171.

<sup>55</sup> Ver Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. "Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer".p.172.

impulsar la integración y la planeación articulada del territorio. Se proponen políticas concretas en ámbitos ambientales, económicos, sociales, institucionales para garantizar la conformación de un modelo regional basado en una relación más dinámica, estrecha y articulada entre el Distrito Capital, el Departamento, los municipios, la Nación y el sector público y privado.

Aunque en este plan no se habla específicamente en términos de Ciudad-región, se le otorga gran importancia al concepto de región en la consolidación de un modelo de ordenamiento territorial adecuado y en la promoción de un desarrollo sostenible en Cundinamarca. De igual forma, las políticas propuestas demuestran la preocupación por fenómenos como la relación inadecuada del Departamento con el entorno, el crecimiento urbano descontrolado y el uso inadecuado de los suelos, la ausencia de estrategias concertadas frente a temas de transporte, prestación de servicios, políticas ambientales y de planeación territorial, entre otros factores.

En el Plan departamental de Desarrollo de 2004-2008 “Cundinamarca es tiempo de crecer”, la integración regional juega un papel fundamental en el fortalecimiento de la competitividad de la región, en esa medida, es necesario potenciar avances institucionales como la Mesa Regional de Planificación Bogotá-Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad, el Comité Asesor de Comercio Exterior y el Consejo Regional de Ciencia y tecnología.<sup>56</sup> De igual forma, en este plan se propone impulsar un marco de integración regional en el cual el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los municipios estén articulados por estrechos lazos de comunicación de tal forma que logre consolidarse una región más equilibrada, competitiva y sustentable.

Entre las acciones que se proponen en este plan para la integración regional se encuentra la identificación de estrategias de ordenamiento territorial que tengan en cuenta los proyectos a escala regional y promuevan una visión conjunta para la integración y el equilibrio del territorio. Igualmente, se plantea la necesidad de una planificación interinstitucional y multidisciplinaria que recoja diferentes criterios y acciones orientadoras del ordenamiento territorial a nivel local, regional y nacional, para lograr una gestión territorial articulada. Asimismo, se propone la continuación del proceso adelantado por la Mesa Regional de Planificación Bogotá-Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad y el Comité Asesor de Comercio Exterior –CARCE-. Por otra parte, se plantea la gestión del proceso de

---

<sup>56</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.p.6.

integración con otros departamentos para explotar las potencialidades productivas de Cundinamarca.<sup>57</sup>

Además, según este Plan la importancia ambiental de la integración regional de Bogotá-Cundinamarca radica en la búsqueda de un mejor manejo de los ecosistemas y los recursos naturales por medio de los instrumentos de planificación ambiental regional y la consolidación de espacios de concertación en el proceso de integración Bogotá-Cundinamarca en el cual se articulen las diferentes entidades territoriales, el sector privado y el público en aras de la formulación de una política ambiental sostenible.<sup>58</sup> Entre las estrategias señaladas en el plan, se encuentra el saneamiento del Río Bogotá bajo la coordinación de la Nación, el Departamento, los municipios, el Distrito Capital, la Corporación Autónoma Regional y sector privado, y la articulación y coordinación de las autoridades ambientales municipales, distritales, departamentales, y nacionales de acuerdo con los planteamientos de la Mesa Regional de Planificación.<sup>59</sup> Asimismo, este plan reconoce la necesidad de avanzar en la planificación y el ordenamiento territorial para la región Bogotá-Cundinamarca, para lo cual es necesario adoptar los lineamientos propuestos por el Conpes 3256 y efectuar estrategias de ordenamiento regional que controlen los efectos del crecimiento urbano de Bogotá y los municipios de la Sábana sobre el suelo agrícola de la región, entre otras cosas.<sup>60</sup>

Por otra parte, entre las políticas concretas a las que hace referencia este plan en temas de transporte y movilidad se encuentran: la articulación del transporte de Cundinamarca y Bogotá; la participación del Departamento en los procesos de expansión y mejoramiento del Aeropuerto el Dorado; la rehabilitación coordinada de la red y las estaciones férreas de la Sábana de Bogotá entre la Nación, el Departamento y el Distrito; la participación del Departamento en la prolongación del Transmilenio al municipio de Soacha, entre otras.<sup>61</sup>

En relación con el desarrollo de la ciencia y la tecnología en la región, se propone la coordinación del Departamento y el Distrito en la ejecución y promoción de proyectos científicos, tecnológicos y de innovación con base en los planteamientos de la Agenda Regional

---

<sup>57</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.pp.42-52

<sup>58</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.p.35

<sup>59</sup>Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.p.36.

<sup>60</sup>Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.p.39

<sup>61</sup>Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.p.16

de Ciencia, Tecnología e Innovación; de igual manera se formula la participación activa de la Universidad de Cundinamarca en el proceso de integración regional y construcción social de la región en el marco de los acuerdos de la Mesa Regional de Planificación y el Consejo Regional de Competitividad.<sup>62</sup> En esta medida, se puede observar en este plan la importancia del modelo integrado Bogotá-Cundinamarca en distintos ámbitos; se proponen una serie de estrategias específicas que estimulan la coordinación y articulación del Distrito, el Departamento, los municipios y la Nación y se plantea la continuación de un proceso que ha venido consolidándose gracias a algunos entes regionales como los que se mencionaron anteriormente.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que el periodo 2001-2007 la Gobernación ha identificado la necesidad de consolidar un modelo de integración articulación representado en la Región Bogotá-Cundinamarca. En estos planes de desarrollo se identifican diversas problemáticas que requieren soluciones basadas en la concertación, la cooperación y la integración entre distintos actores y entidades territoriales. De igual forma, la Gobernación ha realizado algunos mecanismos e instrumentos para apoyar técnicamente a los municipios en los procesos de planeación, ordenamiento territorial, desarrollo económico y social, sostenibilidad ambiental, entre otros.<sup>63</sup>

No obstante, en ocasiones hay una distancia significativa entre lo que se propone en los planes y lo que logra concretarse en las políticas públicas, esto se debe entre otras cuestiones a problemáticas relacionadas con la gobernabilidad, cuestión que será estudiada en el tercer capítulo de este trabajo.

## **2.3. EL DISTRITO CAPITAL**

**2.3.1. Planes Distritales de Desarrollo 2001-2008.** En el plan “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, formulado en la alcaldía de Antanas Mockus, la integración de la Ciudad y la Región requiere la consolidación de alianzas estratégicas de las entidades y organizaciones territoriales para fomentar la productividad.<sup>64</sup> Bajo el lema “unidos para

---

<sup>62</sup> Comparar Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”.p.29

<sup>63</sup> Entrevista a Carmenza Saldías, realizada en Octubre de 2009.

<sup>64</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Plan Distrital de Desarrollo 2001-2004. Bogotá para vivir todos del mismo lado”, 2001.p.14.

competir y vivir mejor” se le otorga interés a la institucionalización de las relaciones interregionales, para lo cual se propone el fortalecimiento de los instrumentos de planificación y coordinación regional y la creación de una consejería para la competitividad y la realización de proyectos como la consolidación de la Mesa de Trabajo regional y la creación de una instancia encargada de coordinar la intervención de los organismos distritales y nacionales competentes en planeación territorial y la sociedad civil. De igual forma, se propone una gestión ambiental concertada y articulada entre las autoridades locales, regionales, nacionales e internacionales.<sup>65</sup> No obstante, estas políticas se proponen de manera aislada en este Plan y no se evidencia una continuidad en las propuestas de integración y de consolidación de Bogotá-Cundinamarca, ni se hace referencia a algunas problemáticas mencionadas en esta investigación que requieren un trabajo articulado y concertado entre distintos actores como la Nación, el Departamento y el Distrito Capital.

Por su parte, en el Plan Distrital de Desarrollo 2004-2008 “Bogotá sin indiferencia” formulado en la Alcaldía de Luis Eduardo Garzón se reconoce la importancia de organismos como la Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad y se propone el afianzamiento de nuevas instancias y mecanismos que promuevan la integración Bogotá-Cundinamarca. Posteriormente se plantea la necesidad de consolidar una institucionalidad adecuada para el desarrollo de la Ciudad-región y buscar instrumentos que permitan una mayor articulación del Distrito con el departamento de Cundinamarca en frentes como la infraestructura, la competitividad, la seguridad alimentaria, los recursos hídricos, la salud y la educación, en el marco que de la Agenda de la Mesa Regional de Planificación, el documento Conpes Bogotá-Cundinamarca citado anteriormente y el Plan Regional de Competitividad. De igual forma, según este Plan se fomentará una agenda común con los departamentos de la Región Central y se promoverá la conexión de la ciudad con la región por medio de la construcción de una malla vial arterial hacia la región y la construcción de dos terminales satélites de transporte intermunicipal.<sup>66</sup> En este Plan en el programa de “región integrada para el desarrollo” se estiman como necesarios 121.070 millones de pesos para llevar a cabo las metas y propósitos descritos anteriormente.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Plan Distrital de Desarrollo 2004-2008. Bogotá sin indiferencia”.pp.20-36

<sup>66</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Plan Distrital de Desarrollo 2004-2008. Bogotá sin indiferencia”.pp.50-56

<sup>67</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Plan Distrital de Desarrollo 2004-2008. Bogotá sin indiferencia”.p.94

**2.3.2 Plan de Ordenamiento Territorial.** En el Decreto 190 de junio de 2004, que compila las disposiciones de los Decretos distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, se establece el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital (POT) en el cual se reconoce su papel como nodo central de una red de ciudades que componen la región Bogotá-Cundinamarca. En este sentido, según dicho Plan, es necesario que la planeación del Distrito Capital se articule con la planeación regional con el fin de enfrentar problemas de interés común como la conurbación de Bogotá y garantizar un uso adecuado del suelo, asegurar la oferta de bienes y servicios en la región, afirmar el reconocimiento de la interdependencia entre el sistema urbano y el rural regional y sus efectos de las dinámicas de uso y consumo de los recursos naturales.<sup>68</sup>

Igualmente, el POT propone el papel activo del Distrito Capital en el proceso de consolidación de la Región Bogotá-Cundinamarca que ha sido promovida por la Mesa Regional de Planificación y el Consejo Regional de Competitividad, por medio de la creación de condiciones favorables para incentivar la inversión, impulsar el desarrollo tecnológico, promover el empleo, centrar la atención en la capacidad de planificación, así como participar en la formulación de políticas de forma concertada con las autoridades nacionales, departamentales y municipales y con las autoridades ambientales.<sup>69</sup> Es así como se propone en el POT una estrategia de ocupación territorial denominada *Estrategia de ordenamiento regional*<sup>70</sup> y se establece la necesidad de generar acuerdos y alianzas con la Nación, los departamentos, los municipios y otras autoridades competentes en torno a algunos factores fundamentales.

El primero de estos factores es la gestión de proyectos económicos regionales mediante la cual se logre una distribución equilibrada de la población en el territorio y la cofinanciación de proyectos económicos estratégicos como el Plan Estratégico Exportador Regional y fortalecer las cadenas productivas. El segundo factor es el uso y conservación sostenible de los recursos naturales de la región y las acciones estratégicas que se proponen es la ejecución de proyectos concertados y coordinados en torno al uso y preservación de los

---

<sup>68</sup>Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003", 2004.pp.34-35.

<sup>69</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003".pp.36-37

<sup>70</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". p.37.

recursos naturales.<sup>71</sup> De igual forma, se incluye el tema de la movilidad inteligente mediante la cual se articula la infraestructura vial con los modos de transporte adecuados para la plataforma productiva regional. El tercer factor lo componen los servicios públicos y la prestación de éstos de acuerdo con los parámetros legales, las políticas de hábitat y el principio de desconcentración.<sup>72</sup> Asimismo, la vivienda requiere la promoción de acciones y proyectos integrales en aras de un mejor ordenamiento, calidad y funcionalidad urbana. En torno al planeamiento ambiental y territorial se apoya la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial y Ambiental POTAR y se promueve la homogeneización de la normatividad ambiental en la región. El séptimo factor citado por el POT es la consolidación de sistemas de información regional para lo cual se propone el desarrollo de una infraestructura regional de datos especiales y la construcción de un sistema de información geográfica para Bogotá-Cundinamarca. Otro factor esencial es el fortalecimiento de la institucionalidad y la participación social en la región para lo cual se debe consolidar un marco de confianza y credibilidad entre las entidades públicas, las entidades privadas y la ciudadanía; y por último, en torno a la seguridad alimentaria, se plantea la necesidad de modernizar el sector agroindustrial para satisfacer la demanda de alimentos e incentivar el potencial exportador de la región.<sup>73</sup>

Así, el POT propone una visión articulada de Bogotá y la región en torno a las políticas de uso y ocupación del suelo urbano (para enfrentar problemáticas como la conurbación de Bogotá con los municipios vecinos y el mantenimiento de sus *bordes*<sup>74</sup>), las políticas ambientales, las políticas de competitividad, de hábitat y seguridad humana, de movilidad, de dotación de equipamientos, de dotación de servicios públicos, de información para la planeación y ordenamiento y las políticas para el área rural.<sup>75</sup> En este sentido, este Plan de Ordenamiento Territorial pretende fortalecer la articulación de la Ciudad-región en Bogotá-Cundinamarca mediante la formulación de políticas de impacto regional, el enfrentamiento de

---

<sup>71</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". p.37

<sup>72</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". p.37

<sup>73</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". pp. 37-38

<sup>74</sup> Los bordes son: la cuenca del Río Bogotá, los cerros orientales y las zonas rurales del sur y el norte.

<sup>75</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. "POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". pp.38-44.

problemas de forma coordinada y concertada por distintos actores, el fortalecimiento de la acción distrital en la consolidación de estrategias e instrumentos regionales y el planteamiento de un orden territorial que va más allá de los límites distritales.

Así, se demuestra que las autoridades distritales reconocieron la necesidad de consolidar la Ciudad-región tanto en el POT como en los Planes Distritales de Desarrollo. Tal como lo menciona Carmenza Saldías:

En el plano distrital y en relación con la planeación, se avanzó en la comprensión, valoración y gestión de los aspectos críticos de la relación entre la ciudad y el departamento y sus municipios. Al respecto, se incorporó la región como capítulo inicial y estratégico del POT (2003) y en la definición de parámetros para los planes maestros y otros instrumentos de planificación. En particular, en los planes de Seguridad, Defensa y Justicia (2003), espacio público (2004), de abastecimiento y seguridad alimentaria (2006), entre otros.<sup>76</sup>

De igual forma, es necesario tener en cuenta que en el plano distrital y departamental se realizaron algunos avances en torno a la institucionalización de la Ciudad-Región Bogotá-Cundinamarca en la medida en que se firmaron acuerdos entre las autoridades distritales y departamentales que dieron paso a la formulación de mecanismos como la Consejería de Región y Competitividad (2001-2005).<sup>77</sup>

No obstante se presentan algunos impedimentos para que las estrategias de integración del POT se hayan llevado a cabo, entre estos se encuentran las diferencias entre las posiciones del Distrito y la CAR frente a algunas temáticas como los límites de la ciudad y la indefinición de algunos planes zonales como el Plan Zonal Norte, la falta de consenso en el Consejo de Bogotá, la persistencia de varios factores como los fenómenos de conurbación, la prestación insuficiente de servicios públicos, la desarticulación de los modos y las vías de transporte en la región, la indefinición de proyectos fundamentales como el del Aeropuerto el dorado, la ausencia de una política ambiental sostenible, la escasez de suelo urbanizable, entre otros factores.

De esta perspectiva, algunas de las dificultades que se encuentran en este proceso de integración son: las limitaciones para la acción dada la inadecuación del marco legal y de los aparatos públicos para las relaciones regionales; la inercia institucional y la visión tradicional de los actores locales y distritales que limita la acción a los perímetros urbanos y municipales; y la

---

<sup>76</sup> Entrevista realizada a Carmenza Saldías en Octubre de 2009.

<sup>77</sup> Comparar Entrevista realizada a Carmenza Saldías en Octubre de 2009.

limitada capacidad para ejecutar los proyectos por las restricciones de recursos y los conflictos que surgen en los distintos niveles de gobierno en los procedimientos y las reglamentaciones<sup>78</sup>

## 2.4. PROYECTOS DE INTEGRACIÓN

En la última década se ha adelantado una serie de iniciativas de integración entre la Nación, la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito Capital para fortalecer e impulsar la Ciudad-región en Bogotá-Cundinamarca. Entre éstas se encuentran la Mesa Regional de Planificación, el Consejo Regional de Competitividad y el Comité Asesor de Comercio Exterior, las cuales han promovido la articulación de organizaciones públicas de distintos niveles y se proponen la construcción de un modelo de integración regional que fomente la competitividad de la región. Sus características podrían sintetizarse en la siguiente forma:

**2.4.1. Mesa Regional de Planificación.** Esta organización surgió en el 2001 con el objetivo de consolidar los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca en aras de la productividad y la competitividad de la región. Está conformada por representantes del Distrito Capital, del Departamento de Cundinamarca, de la Corporación Autónoma Regional y del Departamento Nacional de Planeación, los cuales han acordado utilizar la Mesa para consolidar un opción institucional de trabajo regional coordinado. Sus actividades se desarrollan en tres fases, la primera fue realizada de febrero y septiembre noviembre del año 2002, y estuvo encaminada al fortalecimiento institucional y la construcción de la capacidad técnica para el desarrollo integrado de la región Bogotá-Cundinamarca, por medio de investigación sobre el marco jurídico existentes y las posibilidades de acción coordinada, la capacitación por medio de la realización de talleres, la conformación de mesas de trabajo y el desarrollo de cursos de Gestión del Desarrollo Regional (el primero de los cuales fue llevado a cabo en abril de 2002). De igual forma, durante esta fase se realizó un inventario de las iniciativas regionales y se estudiaron algunos temas fundamentales para la región como movilidad y el transporte, medio ambiente, prestación de servicios públicos, marco legal e institucional, vivienda, entre otros. Esta fase se desarrolló en cuatro pasos que se pueden

---

<sup>78</sup> Comparar Entrevista realizada a Carmenza Saldías en Octubre de 2009.

revisar en el Anexo 5 y culminaron con la formulación del Plan de Acción Institucional en el año 2003.<sup>79</sup>

La segunda fase, inicialmente programa de enero a junio de 2003, hace referencia a la construcción de una visión regional compartida en el largo plazo para lo cual se pretende la formulación de un Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio; y se desarrollan distintas actividades de capacitación como talleres en las provincias de Cundinamarca y las localidades del Distrito Capital, reuniones con el Consejo Regional de Competitividad y se llevó a cabo el segundo curso de Gestión del Desarrollo Regional. La tercera fase pretende la construcción de una perspectiva regional que logre el desarrollo de proyectos comunes que tengan en cuenta los lineamientos del Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio.<sup>80</sup>

Así, la Mesa Regional de Planificación se ha centrado en la búsqueda de una mayor integración en la región Bogotá-Cundinamarca mediante estrategias como la capacitación y formación de actores públicos y adelantar procesos de investigación, socialización y ejecución en diversos temas en los que sea necesaria una articulación y coordinación de las acciones de los actores públicos y el sector privado. En este sentido la Mesa se presenta como una herramienta para la construcción de capacidad técnica e institucional mediante la unión de voluntades de distintos actores nacionales, departamentales, distritales y municipales. Según Carmenza Saldías:

La Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad –que implicó la creación previamente del Comité Intergremial Bogotá Cundinamarca-, el CARCE, entre otras instancias, han contribuido al desarrollo y consolidación de una red de actores públicos, en particular de distintos niveles de gobierno, y privados, empresariales y sociales, y a la gestación del capital social necesario para la gestión regional.<sup>81</sup>

No obstante, ocho años después de la formación de dicha Mesa, y pese a sus esfuerzos, la integración Bogotá-Cundinamarca es institucionalmente deficiente. Esto genera

---

<sup>79</sup> Comparar también Mesa Regional de Planificación “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”. 2003; Mesa Regional de Planificación “De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado de Bogotá-Cundinamarca”.2005.

<sup>80</sup>Comparar también Mesa Regional de Planificación “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”; Mesa Regional de Planificación “De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado de Bogotá-Cundinamarca”.

<sup>81</sup> Ver Entrevista a Carmenza Saldías, realizada en Octubre de 2009.

obstáculos a la hora de llevar a cabo los procesos de concertación entre las autoridades políticas y los distintos actores y entidades involucrados en el proceso de integración regional<sup>82</sup>.

**2.4.2. Consejo Regional de Competitividad.** Este Consejo representa una red de organizaciones privadas y públicas que se han agrupado con el objetivo de desarrollar una proyección económica de la Región-Bogotá a largo plazo con base en asociaciones entre el sector público y privado para fomentar la competitividad de la ciudad-región. Este Consejo se conformó en 2001 mediante un acta firmada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, la Asamblea Departamental, la Corporación Autónoma Regional, el Concejo de Bogotá, el Comité intergremial de Bogotá y Cundinamarca y la Cámara de Comercio de Bogotá, para generar proyectos de forma conjunta entre actores públicos y privados con base en un Plan Regional de Competitividad.

Este Plan tiene como objetivo la consolidación de una región “más integrada territorial y económicamente con una base productiva diversificada con énfasis en servicios especializados y agroindustria, articulada al mercado mundial”<sup>83</sup>, para esto se establecen objetivos estratégicos tales como el aumento de las exportaciones de la Región, hacer de Bogotá y Cundinamarca un escenario atractivo para la inversión extranjera, el fortalecimiento de la economía de la Región con base en cadenas y *clusters* en agroindustria y servicios, incrementar la productividad de las medianas y pequeñas empresas, potenciar la ciencia y la tecnología como bases del desarrollo regional, y la consolidación de una institucionalidad adecuada para la gestión del territorio y la economía regional.<sup>84</sup> Se requiere que se construya una Ciudad-región con unidad económica, institucional y política que conserve las identidades de las entidades territoriales y consolide proyectos comunes que hagan de ésta una región competitiva, que brinda condiciones sociales, económicas y políticas adecuadas para sus habitantes. Para cumplir las metas propuestas, se estableció una Agenda Regional de Competitividad en la que se presentan 38 proyectos entre los que se encuentran iniciativas como la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología, el estudio de viabilidad del Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá y Cundinamarca, la Corporación Mixta de Desarrollo Regional, la Estrategia Integral de Atracción de Inversiones, el Sistema Regional de Oportunidades de

---

<sup>82</sup>La ineficiencia de la MRP se muestra por ejemplo, en que no se ha logrado previamente el establecimiento de la correspondiente región administrativa y de planificación especial (RAPE).

<sup>83</sup>Ver Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca. “Bases para el plan regional de competitividad 2004-2014”, 2003. p.34. Documento Electrónico.

<sup>84</sup>Comparar Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca. “Bases para el plan regional de competitividad 2004-2014”, p.34. Documento Electrónico.

Inversión, el Portal del Inversionista, la Red de Ciudades Andinas y la Región Central, los Observatorios de Impacto Social y Económico Locales y Mypimes con Producción más Limpia.<sup>85</sup>

Con base en lo anterior se puede observar que el principal propósito del Consejo Regional de Competitividad es incentivar el potencial competitivo y productivo de la Región. Para ello es necesario lograr la integración entre distintos actores y autoridades políticas, tarea difícil de concretar en la medida en que en la mayoría de ocasiones los intereses de los actores públicos y privados y de las entidades y autoridades de los distintos niveles territoriales se contraponen. Por esto, lograr proyectos conjuntos y pasar de la intención a la práctica exige un amplio compromiso de las partes y una proyección adecuada en el largo plazo.

**2.4.3. Comité Asesor de Comercio Exterior –CARCE-.** Este organismo se encarga de promover el potencial exportador de Bogotá-Cundinamarca y de incrementar la competitividad de la región. El CARCE está conformado por actores del sector público y privado, la academia y centros de investigación regionales y fue creado mediante la resolución 1436 de 1999 para apoyar la iniciativa privada y las actividades económica de la región que tengan importancia en el comercio exterior. Los objetivos de este Comité son: la formulación y ejecución del Plan Estratégico Exportador Regional, la articulación de los proyectos propuestos por el CARCE en los planes de desarrollo departamental, municipal y en los POT, impulsar la cultura exportadora de Bogotá y Cundinamarca, impulsar la facilitación de los procedimientos de comercio exterior, impulsar la inversión extranjera en la región, elevar los niveles de competitividad de la región, y fomentar espíritu emprendedor en la región.<sup>86</sup>

Para lograr estos objetivos se formuló en el 2001 el Plan Estratégico Exportador de Bogotá-Cundinamarca en una perspectiva a mediano plazo que abarca hasta el año 2010. Este plan realiza un estudio del mercado regional y pretende una inserción gradual y efectiva de la región en el mercado internacional. Este trabajo, es el resultado de una acción concertada entre los gremios, entidades públicas y la academia. En este documento se identifican las debilidades y fortalezas de la región y pretende impulsar la acción coordinada del sector privado y el sector público compuesto por entidades departamentales, distritales y nacionales.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Comparar Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca. “Agenda de proyectos del Plan Regional de Competitividad 2004-2008”, 2004. p.1.Consulta electrónica.

<sup>86</sup> Comparar Comité Asesor de Comercio Exterior - CARCE. “Frentes de acción CARCE”, 2009. p.1. Consulta electrónica.

<sup>87</sup> Comparar Comité Asesor de Comercio Exterior - CARCE. “Plan Estratégico Exportador”, 2009.p.1. Consulta electrónica.

## 2.5. CONSIDERACIONES GENERALES

En este capítulo se han descrito las distintas iniciativas que se han planteado en el periodo 2001-2007 en torno a la consolidación de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. Así, se ha observado que tanto en los planes de desarrollo, como el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital se le da importancia a la generación de dinámicas de articulación y cooperación y se proponen distintas estrategias para el desarrollo de la región. En la mayoría de estos planes se hace énfasis el desarrollo de procesos de planificación y gestión territorial basados en la cooperación y el trabajo conjunto entre las autoridades de las distintas entidades territoriales y entre el sector público y privado. De igual forma, una de las constantes encontradas en estos documentos es el énfasis en la necesidad de un marco legal e institucional adecuado a las particularidades de la Región. Así, constantemente se hace referencia a la importancia de iniciativas como la conformación de la Mesa Regional de Planificación en el proceso de integración entre Bogotá y Cundinamarca.

Los documentos analizados identifican algunas problemáticas ambientales, económicas, sociales y territoriales que requieren soluciones concertadas en el ámbito regional. Para ello proponen distintas políticas que requieren una mayor cooperación entre los actores basada en la negociación y en la realización de proyectos comunes. De igual forma, se observa que uno de los incentivos centrales para la integración es el fomento de la competitividad y la productividad en la región, por lo cual parece que se le da mayor énfasis a los factores económicos que a los sociales, políticos y ambientales.

Asimismo, pese a las intenciones de las autoridades nacionales, departamentales y distritales expuestas en los planes de desarrollo y concretadas en los proyectos de integración en el proceso de integración no se observan los avances planteados en los planes ejecutados desde el año 2000. En el siguiente capítulo se analizarán los factores que han obstaculizado la articulación de la ciudad-región, desde la perspectiva de la gobernabilidad.

### 3. LOS PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDAD-REGIÓN EN BOGOTÁ- CUNDINAMARCA

De manera general, la gobernabilidad es entendida como la capacidad de las autoridades políticas para tomar decisiones estables que tienen un alto grado de aceptación y logran los objetivos propuestos.<sup>88</sup> Así, el funcionamiento adecuado del sistema político implica una alta capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas sociales.

En este trabajo se analiza específicamente el concepto de *gobernabilidad de la Ciudad-región*, en la medida en que ésta tiene dinámicas y necesidades concretas que exigen determinado tipo de respuestas por parte de las autoridades políticas encaminadas hacia la búsqueda de un sistema institucional político-administrativo concertado y cooperativo basado en la articulación de intereses, metas y propósitos entre la Nación, el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital. La gobernabilidad de la Ciudad-región requiere un funcionamiento coordinado entre las autoridades municipales, distritales, departamentales y nacionales para la edificación de un esquema de ordenamiento e integración territorial que reconozca y promueva la integración en los procesos territoriales, urbanos, sociales, económicos, políticos y ambientales. Para ello es necesario que se establezcan mecanismos de cooperación y se desarrolle un área administrativa y de planificación que abarque al Distrito y sus municipios circunvecinos. Así, la gobernabilidad de Bogotá-Cundinamarca implica el desarrollo de una conciencia regional que trascienda los intereses políticos y partidistas de las autoridades locales para tomar decisiones de manera conjunta en torno a la movilidad y el transporte, la protección del medio ambiente, la explotación sostenible de recursos naturales, el desarrollo de la infraestructura y la prestación de servicios público. El proceso de consolidación de la Ciudad-región no puede realizarse de manera aislada, es fundamental que éste se sustente en una conciencia ciudadana regional y en el desarrollo de una identidad regional cooperante.

---

<sup>88</sup> Comparar Mendoza, Laura Nelly (et al). “Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática”. *Espiral*. (Sep. 2007).pp.14-40.

### 3.1. AUSENCIA DE CANALES LEGALES Y ADMINISTRATIVOS

Una de los factores que obstaculizan la consolidación de la Ciudad-Región Bogotá-Cundinamarca es la ausencia de un marco constitucional y legal que permita la integración, la cooperación y la concertación entre los intereses y objetivos de la Nación, el departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital y los municipios vecinos, lo cual genera bajos niveles de eficacia en las políticas públicas referidas al ordenamiento territorial. Si bien es cierto que la necesidad de impulsar la expedición de la ley orgánica de ordenamiento territorial es una de los temas más recurrentes en los planes de desarrollo nacionales, también es necesaria la introducción de un marco legal que permita un ordenamiento territorial basado en la integración y la cooperación entre los municipios, el Distrito, el Departamento y la Nación es uno de los temas más importantes en los planes de desarrollo y en el POT de Bogotá. Sin embargo en la actualidad no se observan avances significativos en este tema. En la medida en que las políticas públicas desarrolladas han sido insuficientes, las propuestas realizadas en los planes de desarrollo estudiados en el capítulo anterior no se han llevado a cabo, un ejemplo de esto son proyectos como el Plan Maestro de Transporte Regional, el puerto multimodal de Puerto Salgar, el fortalecimiento y modernización del Aeropuerto el Dorado, la formulación del Plan Maestro Integral de Servicios Públicos, entre otros.

La ausencia de instrumentos legales es un impedimento para la consolidación de mecanismos institucionales y administrativos de integración y concertación. En la actualidad se percibe un sistema institucional adverso a la consolidación de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca en tanto que, pese a iniciativas como el de la formación de la Mesa Regional de Planificación y los demás proyectos de integración mencionados en el capítulo anterior, se presentan limitaciones como la distribución imprecisa de prerrogativas territoriales entre las entidades territoriales involucradas y se presentan dificultades operativas que impiden llevar a cabo políticas sectoriales de planificación intermunicipal en temas como transporte, vivienda, ambiente y servicios públicos.<sup>89</sup> Entre estas dificultades se encuentran la preocupación del Distrito Capital y los municipios de Cundinamarca por sus propios intereses y la consecuente falta de atención al diálogo metropolitano; la primacía de la competitividad económica regional sobre temas como la cooperación intermunicipal, el transporte, la prestación de servicios

---

<sup>89</sup> Comparar Gouëset, Vincent. “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá”. En *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*, 2005.p.70.

públicos y la protección del medio ambiente; la lentitud de los procesos llevados a cabo por organizaciones como la Mesa Regional de Planificación; y la desigualdad de los interlocutores en organizaciones como el Consejo Regional de Competitividad al no asociar directamente a los municipios de Cundinamarca.<sup>90</sup>

De igual forma, en el análisis de la gobernabilidad de la Ciudad-región se encuentran algunos problemas relacionados con la organización territorial vigente tal como se verá a continuación.

### **3.2. PROBLEMAS DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL**

En el capítulo 1 se describieron algunos problemas de la organización territorial que obstaculizan la gobernabilidad de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca. Entre estos se encuentran la inviabilidad del sistema de descentralización vigente, la ineficacia de la organización departamental y la ausencia de una planificación regional. Tal como sostiene Darío Restrepo:

La geografía electoral y de las instituciones prestadoras de servicios públicos corresponde a las jurisdicciones de hace más de un siglo, los municipios y los departamentos; pero las condiciones territoriales para el desarrollo y los programas sociales requieren otros mapas, no ya exclusivamente el nacional, ni el local, sino espacios supramunicipales y supradepartamentales.<sup>91</sup>

En este sentido, la organización territorial requiere modificaciones que la adecuen con las necesidades sociales y económicas y la realidad cultural del país. Así, la ausencia de una planificación regional que vaya más allá de las fronteras político-administrativas entre los municipios, los departamentos y los distritos es uno de los problemas que tienen mayor incidencia sobre la gobernabilidad. Por ejemplo, el estudio de Vincent Gouëset encontró que en la mayoría de los municipios de Cundinamarca se perciben problemas como la fragilidad institucional y financiera dada la excesiva dependencia financiera y administrativa del poder central, y la dependencia del Distrito Capital en materia de empleo y prestación de servicios

---

<sup>90</sup> Comparar Gouëset, Vincent. “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá”. p.77.

<sup>91</sup>Ver Restrepo, Darío. “De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”. *Revista Eure* Vol. XXIX. N° 89, 2004(mayo). p.90.

como el agua potable.<sup>92</sup> En conclusión, las autoridades municipales tienen una baja capacidad de responder a las demandas sociales y económicas, dados los recursos limitados y su dependencia de la Nación y al Distrito en asuntos fundamentales.

Por esto es necesario que haya una mayor conciencia entre los actores del ordenamiento territorial sobre la necesidad de propiciar un modelo de integración, cooperación y concertación que vaya más allá de las fronteras habituales entre las funciones de los municipios, los Distritos y la Nación. Aunque en los planes de desarrollo, el POT y los proyectos de integración es evidente la voluntad por consolidar la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca, la ausencia de una organización territorial regional que permita pensar el desarrollo en términos de la Región y las dificultades de la descentralización dados los problemas fiscales, sociales y económicos de los departamentos y los municipios, obstaculizan la consolidación de modelos como el de la Ciudad-región e impiden que las iniciativas logren concretarse adecuadamente.

### **3.3. PROBLEMAS DE LAS INICIATIVAS POLITICAS PARA CONSOLIDAR LA CIUDAD-REGION**

Algunos de los problemas que impiden la consolidación de la Ciudad-región son la confrontación de intereses políticos entre los municipios y el Distrito, el deficiente desempeño de las autoridades políticas y la ausencia de una cultura ciudadana regional. El primero de estos factores hace referencia al ambiente de confrontación que se percibe entre las autoridades municipales, distritales y de la gobernación. Para el congresista David Luna, hay muchos obstáculos políticos que permiten construir una agenda regional en temas concretos a largo plazo, porque no ha habido un liderazgo reconocido por los distintos actores ni se ha evidenciado una verdadera voluntad política que vaya más allá de las propuestas discursivas.<sup>93</sup>

Algunos de los municipios, por su parte, ven amenazada su autonomía por la consolidación de la Ciudad-región, razón por la cual se oponen a tener un papel activo en el proceso de integración. De igual forma, el papel que la Mesa Regional de Planificación y la Gobernación de Cundinamarca le dio a las alcaldías municipales fue secundario y no se les incluyó activamente en las conversaciones en torno a la Ciudad-región. No obstante, es

---

<sup>92</sup> Comparar Gouëset, Vincent. "Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá". pp.85-87

<sup>93</sup> Entrevista realizada a David Luna en Julio de 2009. Ver anexo 3.

necesario tener en cuenta que los municipios de Cundinamarca no tienen una visión unívoca de las amenazas y oportunidades que representa la integración con el Distrito, la posición que tengan frente a la consolidación de la Ciudad-región depende entre otros factores de la distancia con el Distrito Capital, los recursos económicos que posean, los beneficios que perciban de su relación con el Distrito, el temor frente a la pérdida de la autonomía política, entre otros. Así, municipios como Chía y Cota que obtienen algunos beneficios de su cercanía con Bogotá como el aumento de su población, el crecimiento de la infraestructura industrial, su consolidación como fuentes recreativas para los habitantes de la Capital, han tenido una posición hostil frente a la consolidación de un modelo integrado como el Área Metropolitana por temor a que disminuya su autonomía política y puedan perder algunas de estas ventajas.<sup>94</sup> Por otra parte, se encuentran municipios con una posición más condescendiente frente a las propuestas de integración con Bogotá como Soacha, que percibiría enormes beneficios del modelo de Ciudad-región en términos de movilidad, prestación de servicios y desarrollo económico; o Madrid, que pese a su mayor lejanía con el Distrito podría obtener algunos beneficios de una mayor integración como el aumento de recursos que le permitan enfrentar su problema de alta densidad poblacional.<sup>95</sup>

Para Rubén Utria, el desarrollo económico insuficiente e inequitativo de los distintos municipios en relación con el Distrito genera una “heterogeneidad estructural en el desarrollo metropolitano y una atmósfera permanente de conflicto y confrontación de intereses económicos y políticos que le resta armonía, sincronía y sinergia al proceso general de desarrollo regional”<sup>96</sup>. De igual forma, entre el Departamento y el Distrito surgen algunas tensiones que han impedido la cooperación y la concertación en temas como la política vial, la política de transporte, las condiciones de venta de agua potable a los municipios y la descontaminación del río Bogotá.<sup>97</sup> Esto demuestra que uno de los obstáculos que ha enfrentado el panorama de integración formulado en la mayoría de los planes de desarrollo y en los proyectos de integración mencionados en el capítulo 2 es el ambiente de confrontación y las permanentes contradicciones entre las autoridades distritales, municipales y

---

<sup>94</sup> Comparar Gouëset, Vincent. “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá”, p.85.

<sup>95</sup> Comparar Gouëset, Vincent. “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá”, pp.82-85.

<sup>96</sup> Ver Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*. p. 65.

<sup>97</sup> Comparar Gouëset, Vincent. “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá”, p.89.

departamentales. Quizás por ello, la voluntad política expresada en estos planes no se ha concretado en acciones conjuntas ni en estrategias de cooperación efectivas, lo cual indica bajos niveles de gobernabilidad en la consolidación de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca.

Se puede identificar como otro problema el deficiente desempeño de las autoridades políticas municipales, departamentales y distritales. Según Utria los alcaldes de Bogotá de los últimos años no han realizado una gestión gerencial coherente con el contexto metropolitano y regional, ni han realizado una planificación adecuada del desarrollo urbanístico, ambiental y socioeconómico;<sup>98</sup> igualmente, las autoridades municipales de la Sabana han demostrado una actitud localista y parroquial que les impide establecer relaciones de cooperación con Bogotá.<sup>99</sup> Una de las dificultades para consolidar una visión regional es el sistema político feudal que todavía se manifiesta en las actitudes de los gobernantes, quienes están más preocupados por mantener sus feudos electorales y sus clientelas políticas que en realizar acciones en aras de la integración y desarrollo regional.<sup>100</sup> De esta manera, factores como el control político-electoral sobre el territorio, el predominio de intereses privados y la ausencia de un enfoque regional son obstáculos para desarrollar un ambiente político y un marco institucional y organizativo adecuado a las necesidades de la Ciudad-región<sup>101</sup>.

Otro de los problemas de gobernabilidad relacionados con la consolidación de la Ciudad-región es la ausencia de una cultura ciudadana regional, es decir, de una identidad con base en la cual los ciudadanos sientan la necesidad de fomentar la integración regional y consolidar un modelo de organización territorial que vaya más allá de los límites político-administrativos. La ciudadanía no ha sido parte activa del proceso de consolidación de la Ciudad-región; asimismo, los planes de desarrollo, el POT y los proyectos de integración analizados no presentan propuestas concretas que permitan que la sociedad civil se involucre en los procesos de integración, ni se han desarrollado políticas públicas en este sentido.

Según lo anterior se puede concluir que la gobernabilidad regional enfrenta difíciles obstáculos relacionados con la confrontación de intereses, el desempeño de las autoridades y la ausencia de una cultura ciudadana regional, que impiden hacer visibles los resultados de este incipiente proceso de integración.

---

<sup>98</sup> Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.p. 69.

<sup>99</sup> Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.p.72.

<sup>100</sup> Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.p.72.

<sup>101</sup> Estas ideas fueron expuestas por Utria, Rubén en el foro “reflexiones sobre el proyecto de Región Capital: Perspectivas para un desarrollo a nivel local y regional” realizado el 18 de Mayo de 2009.

### 3.4. PROBLEMAS DE LA INTEGRACIÓN

Algunos de los indicadores de la falta de gobernabilidad en la consolidación de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca son los problemas relacionados con la integración inadecuada y descontrolada entre Bogotá y los municipios de su entorno. Estas dificultades demuestran la baja gobernabilidad de las acciones de las autoridades políticas nacionales, departamentales, distritales y municipales en la medida en que no se han enfrentado de manera adecuada problemas de enorme importancia para la Región.

**3.4.1. Conurbación.** Este fenómeno es producido por el crecimiento descontrolado de Bogotá hacia los municipios vecinos. La expansión desorganizada del Distrito es uno de los objetos de controversia frente a los cuales no se ha podido llegar a un acuerdo. Un ejemplo de esto, es la tensión entre las autoridades del Distrito y la Corporación Autónoma Regional dada la intención del departamento Administrativo de Planeación Distrital de ampliar en el POT el perímetro urbano de Bogotá hacia el norte,<sup>102</sup> lo cual se propone en el Plan Zonal Norte y aún es objeto de discusión. Para Utria, la conurbación en la Sabana es un problema trascendental:

El proceso de conurbación de la Sabana ha venido produciéndose en forma desordenada y antiecológica. A manera de metástasis, éste se extiende a través de 6 grandes ejes conurbantes de características radiales que siguen los ejes viales regionales: (i) Bogotá-Villavicencio, hacia el Suroriente; (ii) Bogotá-Girardot, por Soacha, hacia el Suroccidente; (iii) Bogotá-Facatativá-Girardot, por el Occidente; (iv) Bogotá-Zipacquirá, hacia el Norte; (v) Bogotá-Tunja-Santander, hacia el Nororiente; y (vi) Bogotá-La Calera, hacia el Oriente.<sup>103</sup>

De esta manera, se ha producido la urbanización de tierras agrícolas debido al crecimiento descontrolado de Bogotá que se expande peligrosamente sobre los municipios vecinos afectando los ecosistemas, generando una valorización exagerada de las tierras y una dispersión desordenada de las nuevas industrias.<sup>104</sup> Por esto, es necesario que se realicen acciones concretas que limiten el crecimiento de la ciudad y fomenten una mejor articulación de ésta con su entorno. No obstante, en el marco del proceso de consolidación de la Ciudad-

---

<sup>102</sup> Comparar Gouëset, Vincent. "Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá.p.90.

<sup>103</sup> Ver Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.p.72.

<sup>104</sup>Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.pp.40-43.

región no se han concretado estrategias que enfrenten el fenómeno de la conurbación de manera adecuada.

**3.4.2. Expansión urbana periférica.** La ausencia de planificación urbana adecuada ha generado una dinámica de expansión horizontal y periférica de Bogotá que ha producido una valorización excesiva de los predios y se ha basado en la falta de preocupaciones ecológicas y ambientalistas y en la presión urbanizadora de los terratenientes sobre las decisiones de las autoridades distritales.<sup>105</sup> Igualmente, los problemas de escasez de vivienda frente a las demandas de una población en crecimiento han generado un proceso de ocupación ilegal y clandestina que ha sido legalizada paulatinamente pese a los inconvenientes que genera en términos ambientales, de prestación de servicios, de seguridad, de calidad de vida y de infraestructura.<sup>106</sup> De igual forma, Utria sostiene que esta expansión está relacionada con la ausencia de un control eficiente del desarrollo urbano, del uso de los suelos y de la construcción, debido a dinámicas de corrupción, primacía de los intereses privados y negligencia de las autoridades que no sólo se presentan en Bogotá sino también en los municipios de la Sabana.<sup>107</sup> Según el Congresista David Luna, se está permitiendo la construcción de suburbios en municipios como Chía y Sopó y se está fomentando peligrosamente la construcción de viviendas en municipios como la Calera, generando algunas dificultades dado la urbanización inadecuada de las tierras.<sup>108</sup> Así, este problema muestra un bajo nivel de gobernabilidad regional en torno al desarrollo urbanístico. Por esto es necesaria la formulación e implantación concertada de mecanismos contundentes que promuevan un control efectivo sobre el desarrollo urbano de la región.

**3.4.3. Depredación ambiental.** Las dinámicas de desarrollo regional han sido poco favorables con el medio ambiente dada la explotación no sostenible de los recursos, la contaminación de las fuentes hídricas como el río Bogotá, el deterioro de los cerros de la Sabana, la deforestación incontrolada, la contaminación atmosférica, las alteraciones del equilibrio ecológico (dada la destrucción masiva de humedales e importantes ecosistemas),<sup>109</sup> entre otros problemas. La depredación ambiental evidencia la ausencia de planes regionales

---

<sup>105</sup>Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.pp.36-37.

<sup>106</sup>Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.pp.37-38.

<sup>107</sup>Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.p.77.

<sup>108</sup> Entrevista realizada a David Luna en Julio de 2009.

<sup>109</sup>Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*.pp.48-63.

ambientales eficaces que fomenten una relación más armónica del Distrito y los municipios con su medio ambiente. Pese a que se han desarrollado algunas iniciativas regionales y se ha consolidado una Corporación Autónoma Regional en Cundinamarca, es preciso que se desarrollen medidas efectivas que fomenten el cuidado del entorno natural, la explotación y el uso sostenible de los recursos naturales y la protección y descontaminación de recursos hídricos como el río Bogotá. La continuidad de los problemas mencionados, muestran una baja gobernabilidad de las políticas públicas desarrolladas en este sentido. Aunque en algunos planes de desarrollo y en el POT se identifica la urgencia de estos problemas, no se han concretado soluciones concertadas que tengan resultados visibles en el corto, mediano y largo plazo.

**3.4.4. Desarrollo económico desigual e insuficiente.** La contribución de la Región a la economía es significativa, tal como se evidencia en algunas cifras: “Para el 2007 Bogotá registró la mayor contribución a la variación de las exportaciones colombianas con respecto a las demás zonas del país con 5,56% y Cundinamarca ocupó el cuarto lugar con una participación del 2,89%”<sup>110</sup>, de igual forma, la participación de Bogotá en el PIB del 2006 fue de 26,08% y la de Cundinamarca el 5,53%.<sup>111</sup> Durante estos años Bogotá-Cundinamarca se consolidó como el principal centro empresarial del país dado su potencial para localizar y desarrollar actividades productivas, esto se debe entre otras cosas a la existencia de un mercado que cuenta con cerca de nueve millones de habitantes.<sup>112</sup> No obstante, la Región Bogotá-Cundinamarca no tiene la capacidad para ofrecer empleo, tierras urbanizadas, viviendas y servicios públicos a sus habitantes.<sup>113</sup> El desarrollo económico se concentra en su mayor medida en Bogotá y en algunos municipios y la distribución de cargas y beneficios es inequitativa<sup>114</sup>. Por ello es necesario que se generen polos de desarrollo que promuevan una mayor inequidad en los costos y beneficios de las dinámicas económicas y sociales de la Ciudad-región. Los niveles permanentes de desigualdad y de crecimiento inequitativo en la Región son un indicador preocupante de una gobernabilidad regional ineficiente que no ha

---

<sup>110</sup>Ver DANE. “Informe de Coyuntura Económica Regional, Bogotá y Cundinamarca”. 2007. p.1. Documento electrónico.

<sup>111</sup> Comparar DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, Bogotá y Cundinamarca 2007. p.15. Documento electrónico.

<sup>112</sup> Comparar Departamento Nacional de Estadística DANE. “Informe de Coyuntura Económica Regional, Bogotá y Cundinamarca” 2007. p.17. Documento electrónico.

<sup>113</sup> Comparar Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*, p.63.

<sup>114</sup> Por ejemplo, algunos municipios sufren algunos inconvenientes como Soacha que recibe a la población de menores ingresos y la Calera, que ha sufrido la valorización excesiva de sus tierras.

logrado formular políticas conjuntas de desarrollo que promuevan un mayor equilibrio económico y social.

#### 4. CONCLUSIONES

Después de estudiar la gobernabilidad en las políticas públicas desarrolladas por el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y la Nación en torno a la consolidación de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca en el periodo 2000-2007 fue posible detectar algunos problemas de enorme importancia. En la hipótesis inicial se sostiene que los problemas que obstaculizan la consolidación de una gobernabilidad regional son la falta de conciliación de intereses económicos y políticos entre los municipios y la ciudad; la ausencia de una organización institucional que sirva de base política y administrativa para la construcción de un desarrollo regional; y, por último, la ausencia de canales legales y administrativos que permitan concretar en la realidad los deseos y necesidades de integración. Después de realizar la identificación y análisis de las iniciativas políticas, de revisar la bibliografía sobre el tema y de analizar los indicadores y obstáculos de gobernabilidad, se concluye que los problemas identificados en esta hipótesis son válidos. No obstante, este planteamiento inicial se queda corto en la medida en que en el transcurso de la investigación se encontraron otros problemas relacionados con la gobernabilidad en Bogotá-Cundinamarca, tal como se mostrará a continuación.

Entre los problemas de índole nacional que afectan la gobernabilidad de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca se encontraron: el vacío legal y constitucional en torno al ordenamiento del territorio, dada la ausencia de la ley orgánica de ordenamiento territorial y las limitaciones de la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas); las deficiencias de la organización territorial que se evidencian en la desarticulación en el proceso de planeación entre lo local, lo departamental, lo distrital y lo nacional y en los problemas fiscales que atraviesan algunos municipios y departamentos; la ausencia de voluntad política y la falta de una conciencia generalizada en torno a la cuestión territorial; y la falta de un reconocimiento institucional, legal y fáctico de las regiones en el ordenamiento territorial.

La consolidación de la Ciudad-región y la posibilidad de establecer una mayor integración de Bogotá-Cundinamarca son cuestiones tratadas de una u otra forma por los diferentes planes de desarrollo nacionales, departamentales y distritales en el periodo 2000-2007, en el documento Conpes 3256, en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. En éstos se plantea la necesidad de un modelo de integración entre la Nación, el Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital y los municipios, en el marco del cual se generen

mecanismos y estrategias que enfrenten los problemas ambientales, poblacionales, económicos, de transporte y movilidad, vivienda y calidad de vida de la Región y se formulan lineamientos para el desarrollo de políticas públicas en torno a la articulación regional. De igual forma, se han consolidado estrategias de integración como la Mesa Regional de Planificación, el Consejo Regional de Competitividad y el Comité Asesor de Comercio Exterior, para fomentar la competitividad de la región. No obstante, estas iniciativas de las autoridades políticas en los planes de desarrollo, y el POT, el Conpes, y en los proyectos de la Mesa Regional de Planificación, el Consejo Regional de Competitividad y el Comité Asesor de Comercio Exterior no han arrojado resultados concretos en la medida en que no se han instituido las políticas públicas pertinentes.

Una de las razones que impiden resultados concretos es la ausencia de canales legales y administrativos que permitan la integración de Bogotá-Cundinamarca. Así, se identifican algunas dificultades para el logro de estos objetivos tales como la falta de articulación de la normatividad nacional de ordenamiento territorial con las necesidades del país; la distribución imprecisa de prerrogativas territoriales entre el departamento, el municipio y la Nación; la ausencia de políticas sectoriales de planificación intermunicipal en temas como transporte, vivienda, ambiente y servicios públicos; la primacía de la competitividad económica regional sobre temas como la cooperación intermunicipal, el transporte, la prestación de servicios públicos y la protección del medio ambiente; la inviabilidad de las reformas político-territoriales; y la ineficiencia de la descentralización y de la organización territorial departamental.

Otros de los factores que explican la baja gobernabilidad en relación con la implementación de las políticas públicas relativas a la consolidación de la Ciudad-región son los problemas de la organización territorial, que se evidencian en la ineficiencia del sistema territorial vigente y en la ausencia de una planificación regional que permita consolidar modelos más dinámicos como el Ciudad-región.

Asimismo, se encontró que los factores políticos que inciden en la ausencia de un modelo consolidado de Ciudad-región en Bogotá-Cundinamarca son: la confrontación de intereses políticos entre los municipios, el Distrito y el Departamento de Cundinamarca, el deficiente desempeño de las autoridades políticas y la ausencia de una cultura ciudadana regional. Estos factores inciden en los bajos niveles de gobernabilidad del proceso de articulación de la Ciudad-región.

Por último, se encontraron problemas derivados de la falta de organización y planeación en la integración de Bogotá con los municipios vecinos los cuales son: la conurbación, la expansión periférica de las respectivas estructuras urbanas, la depredación ambiental, el desarrollo desigual e insuficiente de en la Región. Estos son factores que demuestran la ausencia de una gobernabilidad regional que enfrente estos problemas mediante acciones eficaces, legítimas y estables.

Así, con base en los problemas encontrados en esta investigación se puede percibir la ruptura que se da entre el discurso de las autoridades políticas y las acciones desarrolladas para concretar sus propuestas. La gobernabilidad regional constituye un compromiso insoslayable de las autoridades en su misión de generar espacios concretos de cooperación y concertación entre los distintos actores involucrados en el proceso de integración territorial. Por esto es necesario que se insista en la necesidad de expedir una normatividad eficiente para la planificación del desarrollo regional. También se recomienda la organización de convenios regionales de desarrollo que establezcan el camino adecuado para lograr un desarrollo regional concertado y permitan la elaboración de planes enfocados a la infraestructura regional y de proyectos regionales en torno al transporte, prestación de servicios, desarrollo industrial, protección del medio ambiente, seguridad alimentaria, políticas de vivienda y urbanización.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: CEREC, 1996.

Castro, Jaime. *La cuestión territorial*. Bogotá: Oveja negra, 2002.

Fals Borda, Orlando. *Región e historia*. Bogotá: Tercer Mundo, 1996.

Friedmann, J y Weaber, C. *Territorio Y función*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.

Nieto, Juan Antonio. *De Bogotá a la región Apuntes para un modelo de desarrollo regional*. Bogotá: Contraloría de Bogotá D.C, 2003.

Utria, Rubén. *Hacia un desarrollo regional metropolitano concertado y democrático de la Sabana de Bogotá*. Bogotá: Friederich Ebert Stiftung, 2002.

\_\_\_\_\_ *La Metropolización de Bogotá y la Sabana*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Planificación, 2000

\_\_\_\_\_ *El desarrollo de las naciones. Hacia un nuevo paradigma*. Bogotá: Sociedad Colombiana de Economistas, 2002.

## **Capítulos de libros**

Cabrera, Carlos y Naranjo, Rodrigo. “Las leyes de saneamiento fiscal y su efecto la descentralización”. En: Becker, Alejandro (et al). *Ordenamiento territorial, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: Fescol, 2003. 15-39.

Fals Borda, Orlando. “El territorio como construcción social”. En: Fals Borda, Orlando. *Acción y espacio. Autonomías en la nueva Republica*. Bogotá: Tercer mundo e IEPRI, 2000. 1-17.

- Gaviria, Guillermo. “Balance y perspectivas de la descentralización en Colombia: una mirada desde la región”. En: Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo IUED – Fundación PARCOMUN. *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas*. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo, 2002. 201-215.
- Gouëset, Vincent. “Metropolización, poder local y cooperación territorial en la región urbana de Bogotá. En: Cuervo, Luis (et al). *Hacer metrópoli. La región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. 65-104
- Lurduy, José. “Regionalización y Constitución de 1991”. En: Becker, Alejandro (et al) *Ordenamiento territorial, Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: Fescol, 2003. 109-163.
- Trujillo, Augusto. “Las Formas del Estado”. En: Trujillo, Augusto. *Descentralización regionalización y autonomía local*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2001. 77-109.

#### **Artículos en publicaciones periódicas académicas**

- Boisier, Sergio. “Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región”. *Estudios Sociales*. Universidad de Sonora. Hermosillo, México. Año-Vol. XIV, Número 28 (Julio-Diciembre de 2006): 164-190.
- Botero, María Helena. “Un enfoque para la complejidad de la ciudad-región”. *Desafíos*, Universidad del Rosario. No 12. (Primer semestre de 2005): 86-108.
- Gómez, Daniel. “Nuevos escenarios para la gestión territorial y urbana”. *Desafíos*, Universidad del Rosario. No 17. (Segundo semestre de 2007): 238- 261.
- Jolly, Jean-François. “Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”. *Desafíos*, Universidad del Rosario. No 12. (Primer semestre de 2005): 52-85.

Mendoza, Laura Nelly (et al). “Elementos de análisis en la construcción de la gobernabilidad democrática”. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol XIV No. 40. (Septiembre-Diciembre de 2007): 14-40.

Pallares, Francisc. “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. *Revista de Estudios Políticos*. No 62. (1988): 141-162.

Restrepo, Darío. “De la descentralización a la regionalización. Nuevo escenario de la guerra y oportunidad para la paz”. *Revista Eure* Vol. XXIX. N° 89. (mayo de 2004):81-96.

### **Otros Documentos**

Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2001 – 2004”. Bogotá, 2001. Consulta realizada en febrero de 2009. Disponible en la página web: [http://www.sdp.gov.co/www/resources/zga\\_17\\_qha\\_pd\\_2001\\_2004\\_bvvtl.pdf](http://www.sdp.gov.co/www/resources/zga_17_qha_pd_2001_2004_bvvtl.pdf).

Alcaldía Mayor de Bogotá- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. “Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá D.C. 2004 – 2008”. Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Planeación Departamental. “POT Decreto No. 190 del 22 de junio de 2004 por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”. Bogotá, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación. “Proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca”. Bogotá, 2008. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página Web: [www.gobiernobogota.gov.co/](http://www.gobiernobogota.gov.co/)

Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. *Documento Conpes 3256 Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca.*

Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2003. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co>

Consejo Regional de Competitividad. *Bogotá-Cundinamarca hacia una región competitiva, bases del plan regional regional 2004-2014.* Cámara de Comercio de Bogotá, 2003.

Consulta realizada en febrero de 2009. Disponible en la página Web:

<http://www.cideu.org>

Cámara de Comercio. *Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca.* Cámara de Comercio de Bogotá, 2005. Consulta realizada en febrero de 2009. Disponible en la página web:

<http://www.presidencia.gov.co/cctl/noticias/planeacion.pdf>

Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo 2004-2008. Cundinamarca es tiempo de crecer”. Bogotá, 2004.

Departamento de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación. “Plan Departamental de Desarrollo. 2001-2004. Trabajemos juntos por Cundinamarca”. Bogotá: Empresa editorial Antonio Nariño, 2001.

Departamento Nacional de Estadística DANE. “Informe de coyuntura económica regional Bogotá y Cundinamarca 2007”. Bogotá, 2007. Consulta realizada en septiembre de 2008. Disponible en la página web:

<http://www.dane.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Territorial. “Documento de Desarrollo Territorial No. 65. Diagnóstico de la Región Bogotá-Cundinamarca”. Bogotá, 2003.

Departamento Nacional De Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz”. Bogotá, 1998. Consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página web:  
[http://www.google.com.co/search?hl=es&q=Plan+Nacional+de+Desarrollo+%E2%80%9CCambio+para+construir+la+paz%E2%80%9D.&meta=&rlz=1R2SKPB\\_es&aq=f&oq=](http://www.google.com.co/search?hl=es&q=Plan+Nacional+de+Desarrollo+%E2%80%9CCambio+para+construir+la+paz%E2%80%9D.&meta=&rlz=1R2SKPB_es&aq=f&oq=)

Departamento Nacional De Planeación. “Plan de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario”. Bogotá, 2003. Consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página web:  
[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP\\_PND/PND.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/GCRP_PND/PND.pdf)

---

\_\_\_\_\_ . “Plan de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. Bogotá, 2007. Consulta realizada en enero de 2009. Disponible en la página web:  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>

Mesa Regional de Planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”. Bogotá, 2003. Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web:  
<http://www.regionbogotacundinamarca.org/>

---

\_\_\_\_\_ . “De las ciudades a las regiones. Desarrollo regional integrado de Bogotá-Cundinamarca”. Bogotá, 2005. Consulta realizada en octubre de 2008. Disponible en la página web: <http://www.sdp.gov.co/www/section-2078.jsp>

Rueda, Oscar. “La ley orgánica de ordenamiento territorial y las posibles causas de su lento proceso”. Fundación grupo HTM. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web.  
[http://www.grupohtm.org/index\\_archivos/Ley.pdf](http://www.grupohtm.org/index_archivos/Ley.pdf)

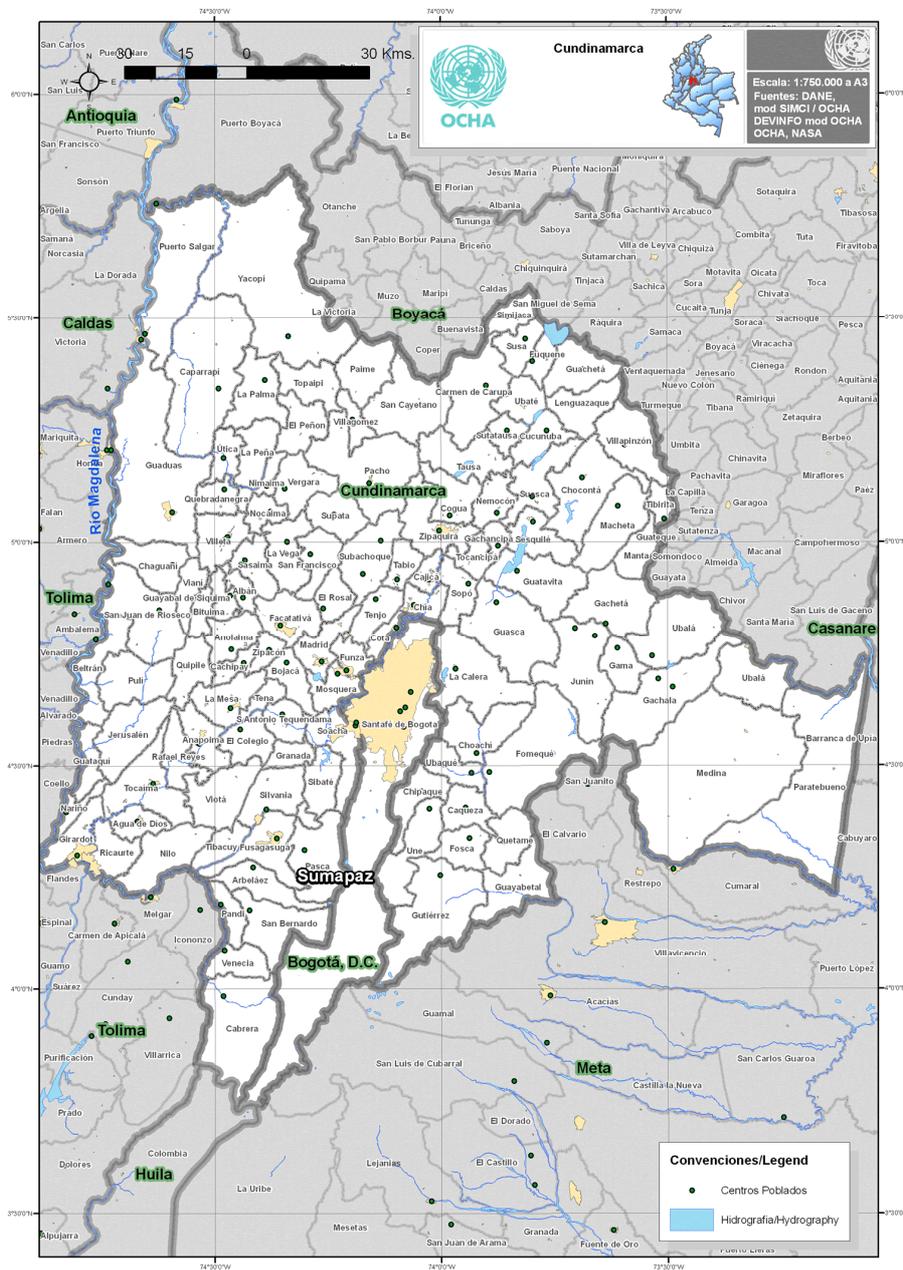
Universidad Nacional de Colombia- Centro de extensión académica. “Convenio interadministrativo 143 de 2004. Diagnóstico de Bogotá, D.C y Cundinamarca”. Bogotá, 2004. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: [www.sdp.gov.co/www/resources/Bogota-Cundinamarca.pdf](http://www.sdp.gov.co/www/resources/Bogota-Cundinamarca.pdf)

Anexo 1. Mapa Cundinamarca-Colombia.



Fuente: Universidad Nacional de Colombia- Centro de extensión académica. “Convenio interadministrativo 143 de 2004. Diagnóstico de Bogotá, D.C y Cundinamarca”, 2004. Documento electrónico.

Anexo 2. Mapa Cundinamarca.



Fuente: Universidad Nacional de Colombia- Centro de extensión académica. “Convenio interadministrativo 143 de 2004. Diagnóstico de Bogotá, D.C y Cundinamarca”, 2004. Documento electrónico.

Anexo 3. Entrevista. David Luna<sup>115</sup>, Julio 2009.

*¿Cómo entiende usted por Ciudad-región? ¿Para usted que significa la Ciudad-región?*

DL: “Yo creo que el grado de problema que tienen en este momento las ciudades es elegir el modelo por medio del cual quieren crecer y consolidarse. Hay ciudades tipo Los Ángeles con modelos expandidos, donde toda su economía gira en torno al vehículo particular y hay ciudades tipo Londres o París totalmente densificadas donde el transporte público logra, no sólo reducir importantemente la emisión de gases efecto invernadero, sino adicionalmente concentrar la riqueza para que todos los que viven en la ciudad tengan la posibilidad de tener mejores condiciones de vida. Yo estoy absolutamente seguro que Bogotá le tiene que apostar al segundo modelo, nosotros tenemos que ser una ciudad densa, una ciudad compacta, una ciudad donde los espacios públicos que se entreguen cada día sean de mayor calidad y donde se evite que se siga construyendo vivienda en zonas altas o en zonas bajas porque de una u otra manera es ahí donde la gente no puede convivir con calidad de vida. Pero como vamos, vamos muy mal porque estamos permitiendo y estamos promoviendo la construcción de suburbios en municipios como Chía, como Sopó y estamos permitiendo adicionalmente la construcción de grandes espacios residenciales en la Calera. Eso no lo está viviendo sólo Bogotá, eso lo está viviendo Medellín con Río Negro, Bucaramanga con Rotique, Cartagena con Barú y algunos otros municipios del país. Qué pasa con ese modelo, en primer lugar, la distancia es tan grande que al Distrito en este caso le toca promover redes de servicios públicos y redes de transporte que son los del Distrito los que terminando subsidiando y lo más preocupante es que la gente que tiene más recursos se está yendo a tributar a otros municipios, lo cual genera una inequidad inmensamente grande. Partiendo de esa premisa y en el entendido que yo creo que el modelo debe ser denso, que el modelo debe ser compacto entiendo el concepto de Bogotá-Región o Ciudad-región o Región Centro o Región-Capital, como lo quieran denominar, como una alianza estratégica que debe tener esta ciudad con los municipios circunvecinos y las regiones circunvecinas y éstos con Bogotá, esto es de doble vía porque claro, en muchas regiones cercanas a Bogotá se producen los alimentos, pero son los bogotanos los que los consumen; en

---

\*David Luna es Representante a la Cámara por Bogotá fue Edil de la localidad de Chapinero y posteriormente Concejal de Bogotá en el Periodo 2001-2005.

muchas regiones se produce el agua, pero son los bogotanos los que la consumen; en Bogotá, claro que sí, se está recibiendo una gran cantidad de personas que viven fuera de la ciudad pero es en Bogotá donde se les está dando trabajo. Entonces yo creo que es una alianza estratégica que lamentablemente, desde mi punto de vista, en estos años ha sido más discurso que ejecutoria y yo creo que lo importante es concentrarse en cosas totalmente palpables que puedan demostrar que hay un trabajo conjunto entre la región y la ciudad, y la ciudad y la región”.

*Quisiera preguntarle cuáles han sido los obstáculos que han dificultado llevar a la realidad esas propuestas, como usted lo dice “discursivas” de consolidar una Ciudad-región?*

DL: “El obstáculo más claro es el político, porque cuando llega un alcalde a Bogotá está concertado en sus actividades y sus proyectos, como cuando llega un gobernador a Cundinamarca, o a Tolima, o al Meta, está concentrado en sus proyectos. Entonces hay muchos obstáculos políticos que no permiten construir una agenda concreta a largo plazo y lo que logran es resolver problemas, por ejemplo, entre Bogotá y el Meta teníamos que resolver los cinco o seis kilómetros de construcción entre la vía del CAI de Yomasa y la entrada al primer túnel de la vía a Villavicencio, bueno, se resolvió; el tema del aeropuerto, aunque quedó muy mal concebido desde mi punto de vista, se resolvió; y así sucesivamente comienza a hablar uno de la navegabilidad del Río, los Puertos Multimodales, etc. Pero no hay claramente una agenda porque muy seguramente no existe un liderazgo, o si existe no está reconocido por todos. Muchos dicen, hombre, lo que falta es una estructura burocrática para que esto funcione y mi pregunta es ¿más burocracia? Las Corporaciones Autónomas Regionales, los municipios, las personerías, las contralorías... ¿y queremos crear otra instancia que de alguna otra forma consuma una gran cantidad de recursos para lograr coordinar estas situaciones? No, yo creo que hay una serie de temas que desde el nivel nacional podrían resolverse muy fácilmente, el tema de vivienda, es una política clara donde en un plan de desarrollo de orden nacional se establezca un macroproyecto y se cumpla; se estableció y no cumplió en el caso de Bogotá, entonces, ésa es mi percepción”.

*Bueno, entonces ¿usted podría identificar algunos avances en esta materia? Porque no todo puede ser problemático...*

DL: “No, yo creo que ha habido muchos avances y muy positivos. Celebro por ejemplo el liderazgo que ha tenido la Cámara de Comercio de Bogotá a propósito de convocar en repetidas ocasiones al Consejo de Competitividad que de alguna otra manera a definido unas prioridades, creo que sólo con este hecho hay una tranquilidad grande en el sentido de que vemos lograr ejecutar una serie de proyectos. Identifico otros temas que hacen referencia a esfuerzos gubernamentales, la construcción del Documento Colombia Visión 2019, donde se habla de una serie de criterios necesarios para establecer condiciones de manejo entre la región y la ciudad, creo que es avance; lo que hizo la propia ciudad de Bogotá en anteriores administraciones de lograr consolidar ese famoso Consejo de Territorialidad y tratar de construir el Plan de Ordenamiento Territorial de la mano de los municipios, fue un avance que ésta administración olvidó, o que no entendió. Pero de alguna otra manera lo que permite es que este tipo de cosas vayan avanzando y vayamos entendiendo que tenemos que trabajar de la mano. Pero vuelvo e insisto, lo más importante desde el punto de vista político, desde el punto de vista filosófico es que no se vaya a confundir el tema de Ciudad-región o Bogotá-región con que Bogotá quiere expandirse, Bogotá no puede expandirse, sería el error más complejo que podría llegar a cometer la ciudad, porque nosotros lo que tenemos que hacer es compactar la ciudad, blindarla de espacios públicos y líneas de transporte eficientes para que pueda ser económicamente rentable o de lo contrario, el concepto sería totalmente trastornado”.

*Por ejemplo se ha propuesto en el Plan Zonal Norte, expandir la ciudad hacia el Norte hacia Chía, Cajicá, ¿usted cree que esto sería un error?*

“Digamos que el Plan Zonal del Norte, que está en este momento siendo discutido, tienen dos connotaciones muy importantes: la autopista hacia el oriente y la autopista hacia el occidente. Hay más de cinco mil hectáreas hacia el occidente que están en este momento totalmente suspendidas en lo que puede ser su desarrollo, porque la CAR en su momento consideró que hacían parte de elementos ambientales de protección. Yo no estoy de acuerdo con eso, yo creo que esas 5.000 hectáreas con las que le hacen falta a la ciudad para poder terminar de construirse con una mezcla de vivienda entre interés social y estratos altos, totalmente mezclado para que sepamos ahí sí como es el concepto de igualdad en esta ciudad. El día en que, como en los países desarrollados, un barrio de estratos de altos pueda compartir y convivir con un barrio de vivienda de interés social, ese es el día que esta sociedad va a lograr salir adelante. Pero qué se está haciendo, se está dando una discusión sobre los espacios arriba

de la autopista donde evidentemente no hay espacios para construir y donde evidentemente los ambientalistas dicen que se deben proteger los ecosistemas porque se está mucho más cerca a los cerros. Entonces, yo creería que esas críticas sobre lo que se está trabajando en ese momento, son acertadas, y mucho más cuando se dice que la ciudad tiene que expandirse no solamente hacia Chía, sino hacia Sopó, a mi me parece un error garrafal y yo creo que por esa razón es que no se ha firmado ese documento”.

*Bueno, con respecto a la ley orgánica de ordenamiento territorial, identifíco en mi trabajo su ausencia como uno de los problemas que han evitado concebir el territorio de otra forma. En la Constitución se establecen las regiones como una posibilidad, pero dado que no existe una ley esto ha quedado truncado, estancado. Usted ¿cuáles cree que son los impedimentos para que no se haya expedido una ley orgánica de ordenamiento territorial?*

DL: “Estoy totalmente de acuerdo con tu planteamiento. Grave problema de este país es que no se haya expedido esa ley de ordenamiento territorial. Entre otras cosas, porque por esa razón no tenemos claras las competencias entre alcaldes, gobernadores y sector nacional. Pero cuál ha sido la principal razón para que no se haya discutido esa ley, pues hay dos: una, que no ha habido voluntad política por parte de ningún gobierno para hacerlo; y dos, a más importante, que el Congreso por supuesto si no ve una presión fuerte por parte de la sociedad, o por parte de los establecimientos de la sociedad, pues no lo va hacer nunca, porque es dividir su composición política y territorial porque le rompe su esquema electoral, lo cual es totalmente absurdo porque es poner por encima el interés particular sobre el interés general. Pero bueno, eses un tema que no se ha logrado sacar adelante y que yo siento tristemente que no va a salir en el gobierno del presidente Uribe, pese a que él fue, dentro de sus cien puntos, uno de los más importantes promotores de la necesidad de construir las regiones en el país, modelo con el que yo estoy completamente de acuerdo, no es federalismo sino que es organización territorial. Entonces tristemente eso por ahora, te lo digo con franqueza, no se va a realizar, esa ley la veo muy , muy lenta y lo que sí siento es que ese modelo, que es pésimo, les está sirviendo a la clase dirigente; no hay rendición de cuentas porque no hay competencias claras, no hay responsabilidades territoriales, entonces el gobernador dice una cosa y el alcalde dice otra y entonces el ciudadano no entiende quién tiene esa responsabilidad y lo más complicado es que no hay ordenamiento territorial claro. Entonces esa debe ser una prioridad para cualquier gobierno”.

*Lo último que quisiera preguntarle, es ¿cuáles serían las estrategias concretas mediante las cuales se podría consolidar una Ciudad-región? ¿Qué mecanismos podría identificar como necesarios?*

DL: “Yo creo que debe existir un liderazgo, bien sea de orden nacional o de orden regional, pero un liderazgo que no necesite construir más burocracia. No podemos seguir pensando que todo tiene que construirse bajo esquemas burocráticos que cuestan. Mientras que en Canadá están fusionando 600 municipios para hacer una sola entidad política, nosotros estamos pensando en aumentar el número de municipios. Viene la discusión de por qué Bogotá no recibe a Soacha, pero nunca se da la discusión de por qué Cundinamarca no le entrega a Bogotá a Chía, Mosquera o a Sopó, pues porque hay grandes intereses económicos de por medio, Soacha tiene graves problemas que sólo Bogotá está en capacidad de resolverle. Pero Bogotá no tiene los recursos suficientes para hacerlo, necesita un aliciente adicional, lo que nosotros hemos propuesto es que los 11 municipios que rodean Bogotá se fusionen en uno sólo, y podrían ser una entidad territorial igual o más fuerte que Bogotá, y tendría la capacidad no solamente de negociar con la ciudad sino de hacerse respetar de Bogotá. Se necesita una instancia que ojalá coordinara el gobierno nacional, o una instancia que crearan por voluntad propia las autoridades regionales, con una serie de herramientas que podría otorgarles el Congreso de la República, pero vuelvo y repito, esa instancia se puede construir y esas herramientas se pueden otorgar siempre y cuando no vaya de la mano de la creación de un impuesto adicional”.

Anexo 4. Entrevista realizada a Carmenza Saldías<sup>116</sup>, Octubre 2010.

*¿Durante el periodo 2000-2007, cuáles han sido los avances que ha habido en la consolidación de la ciudad-región?*

CS: Los avances son diversos y en distintos planos, entre ellos: en el plano general y en relación con los conceptos principales: Se avanzó en la comprensión de la diferencia entre Área Metropolitana y Ciudad Región/ red de ciudades/Región Metropolitana. Esta claridad está facilitando el debate y la gestión de la Región Capital como la propuesta más vigente y actualizada para la integración regional.

En el plano distrital y en relación con la planeación se avanzó en la comprensión, valoración y gestión de los aspectos críticos de la relación entre la ciudad y el departamento y sus municipios. Al respecto, se incorporó la región como capítulo inicial y estratégico del POT (2003) y en la definición de parámetros para los planes maestros y otros instrumentos de planificación. En particular, en los planes de Seguridad, Defensa y Justicia (2003), espacio público (2004), de abastecimiento y seguridad alimentaria (2006), entre otros.

En el plano departamental, en relación con la planeación, se realizaron diversos estudios encaminados a generar conocimiento, mecanismos e instrumentos para apoyar técnicamente a los municipios en los procesos de planeación, ordenamiento territorial, desarrollo económico y social, sostenibilidad ambiental, entre otros. En particular, los estudios de análisis regional y las propuestas de regionalización y subregionalización, los análisis y propuestas de armonización de los POT/EOT de los municipios, los estudios sobre la industrialización en La Sabana, entre otros, han permitido disponer de información, argumentos y planteamientos de elevado nivel técnico para la gestión de los asuntos pertinentes.

---

<sup>116</sup> Carmenza Saldías es Economista con magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Fue directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital y ha estado relacionada de cerca con el proceso de integración de la ciudad-región. La entrevista fue realizada virtualmente.

Desde 2008 se ha generado un liderazgo renovado de la Gobernación –por medio de sus Secretarías de Planeación y Región Capital-, en cuanto a la planificación regional y a la relación con los municipios para estos propósitos, en particular, con el margen de maniobra que le definen su rol como coordinador de la planeación en su jurisdicción y sus propuestas de ordenamiento territorial para el departamento – MOT Sabana del río Bogotá, MURA Macroproyecto urbano regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado, entre otros. Así mismo, la selección, formulación y diseño de proyectos de interés regional con el apoyo y orientación de la Gobernación –Plan Departamental de Aguas, Plan Maestro de Movilidad, Tren de Cercanías, etc., han creado nuevas oportunidades para el trabajo coordinado y la aplicación de mecanismos para el consenso y la concertación.

En el plano distrital y departamental en relación con la institucionalización y gestión se firmaron acuerdos entre los Gobiernos del Distrito y el Departamento, incluso en algún momento con la participación de la CAR, cuyos compromisos se gestionaron por medio de mecanismos como la Consejería de Región y Competitividad (2001-2005) y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (2003-2007) y de dependencias departamentales, como la Secretaría de Planeación. En la actualidad, el Acuerdo firmado en 2008, que dio origen a la Región Capital ha significado la asignación de este tema a una instancia particular en la Secretaría de Planeación del Distrito y a la creación reciente de la Secretaría de Región Capital en la Gobernación de Cundinamarca. Se tramitó una reforma Constitucional para crear la Región Administrativa y de Planificación Especial Bogotá - Cundinamarca /RAPE, que lamentablemente no se concretó. Sin embargo, los debates en torno al tema en el congreso durante 8 debates en Plenarias fueron muy relevantes para divulgar y ampliar el ámbito de discusión de los asuntos regionales y, en particular, de estas entidades territoriales. La gestión encaminada a la creación de una instancia formal y legal para el manejo de los temas en el marco de una Región Metropolitana con autoridades, competencias y recursos suficientes para actuar y coordinar la acción de un conjunto significativo de entidades territoriales, sigue en curso.

La Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad –que implicó la creación previamente del Comité Intergremial Bogotá Cundinamarca-, el CARCE, entre otras instancias, han contribuido al desarrollo y consolidación de una red de actores públicos, en

particular de distintos niveles de gobierno, y privados, empresariales y sociales, y a la gestación del capital social necesario para la gestión regional. La gestión de éstas instancias ha favorecido la producción de estudios e instrumentos de planificación –Lineamientos de ordenamiento regional, Plan Económico Regional, Plan Estratégico Exportador, etc., y la integración de propósitos entre instancias de distintos sectores y niveles.

La gestión realizada por los Gobiernos de Bogotá y Cundinamarca no solo ha significado el ejercicio oportuno y conveniente de sus liderazgos sino que ha contribuido al resurgimiento del debate regional en Colombia. Las experiencias de formación y capacitación de equipos locales en temas regionales, las metodologías y los resultados de los estudios adelantados, los proyectos desarrollados y, en particular, los mecanismos aplicados en desarrollo de la experiencia Bogotá – Cundinamarca se han convertido en referencia nacional e internacional.

En este sentido, ambos Gobiernos han liderado los procesos encaminados a la integración de la Región Central del país –Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima-. Igualmente, a la integración de la Región Capital a dimensiones nacionales e internacionales –Red Colombiana de ciudades y regiones, Red de ciudades Andinas, Red de Regiones Metropolitanas latinoamericanas-.

*¿Cuáles han sido las dificultades?*

CS: Las limitaciones y restricciones para la acción y actuación por la inexistencia, insuficiencia e inadecuación del marco legal para las relaciones regionales, la limitaciones y restricciones para la acción y actuación por la inadecuación de los aparatos públicos para las relaciones regionales, la inercia institucional y visión tradicional de los actores locales y distritales, que privilegian las visiones sectoriales y las decisiones e intervenciones puntuales y aisladas, limitadas a los perímetros urbanos o municipales; la interferencia del Gobierno Nacional por vía de Decretos y reglamentaciones que desconocen la autonomía territorial y, en la práctica, están realizando la redefinición territorial con un enfoque centralista –Creación de Distritos, zonas francas, etc.; diseño y ejecución de macroproyectos, proyectos de infraestructura, etc.-, que ignoran las competencias y los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial de los gobiernos Departamental, Distrital y Municipales; la incipiente participación ciudadana y escasa divulgación y comunicación de los temas, propósitos y proyectos a la ciudadanía; y la baja capacidad para ejecutar los proyectos -detonantes, estratégicos o puntuales-, por las

limitaciones de recursos y los conflictos de procedimientos y reglamentaciones entre los distintos niveles de gobierno.

*¿Cuáles han sido las iniciativas del Distrito en la consolidación de la ciudad-región en este periodo?*

CS: Las distintas iniciativas y realizaciones de la última década en torno a los asuntos regionales, relacionadas en la anterior respuesta, han sido gestadas e impulsadas de manera compartida entre representantes de la Alcaldía y la Gobernación. En particular, algunas de las iniciativas que han tenido el liderazgo del Distrito se refieren a la revisión del POT, la creación de las Agencias para el emprendimiento y la atracción de inversión, la formulación de los Planes maestros, las gestiones para la ampliación del Transmilenio a la ciudad de Soacha y la redefinición de los términos del Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado.

*¿La continuidad del proceso de consolidación de la ciudad-región Bogotá-Cundinamarca se ha visto afectada por los cambios de gobierno en el Distrito durante el periodo 2000-2007?*

CS: Los cambios de gobierno han incidido, sin duda, en la dinámica del proceso de integración regional, aunque después de casi una década, no se ha modificado el sentido ni se han desmontado los mecanismos para llevarlo adelante. En general, en este periodo se han presentado relevos en el liderazgo y una complementación en la acción entre ambas entidades territoriales. Recientemente ha venido creciendo la presencia de los municipios y se ha venido fortaleciendo la interacción entre todos los niveles de gobierno territorial.

*¿Por qué en la actualidad no han sido tan visibles los resultados del proceso de consolidación de la ciudad-región que lleva casi diez años?*

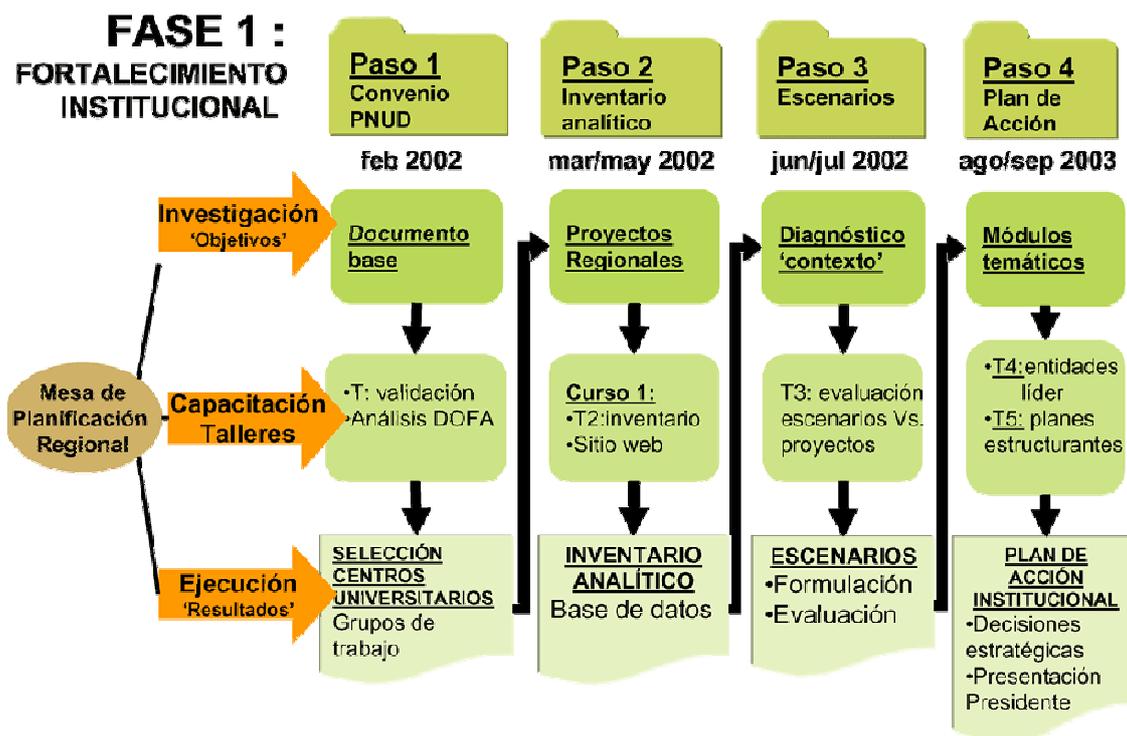
CS: Por el carácter intangible de la mayor parte de los logros y avances –institucionalidad, creación de confianza; instrumentos de planificación o gestión; capacitación; estudios; por la especialidad del tema y la dificultad para transmitirlo ampliamente; por el escaso interés de los

medios de comunicación sobre este tipo de temas; por la escasa labor de divulgación y comunicación realizada; y por la escasez de recursos y medios para divulgar las realizaciones.

*¿La ciudad-región se piensa en términos de entidad territorial o de área administrativa de planificación?*

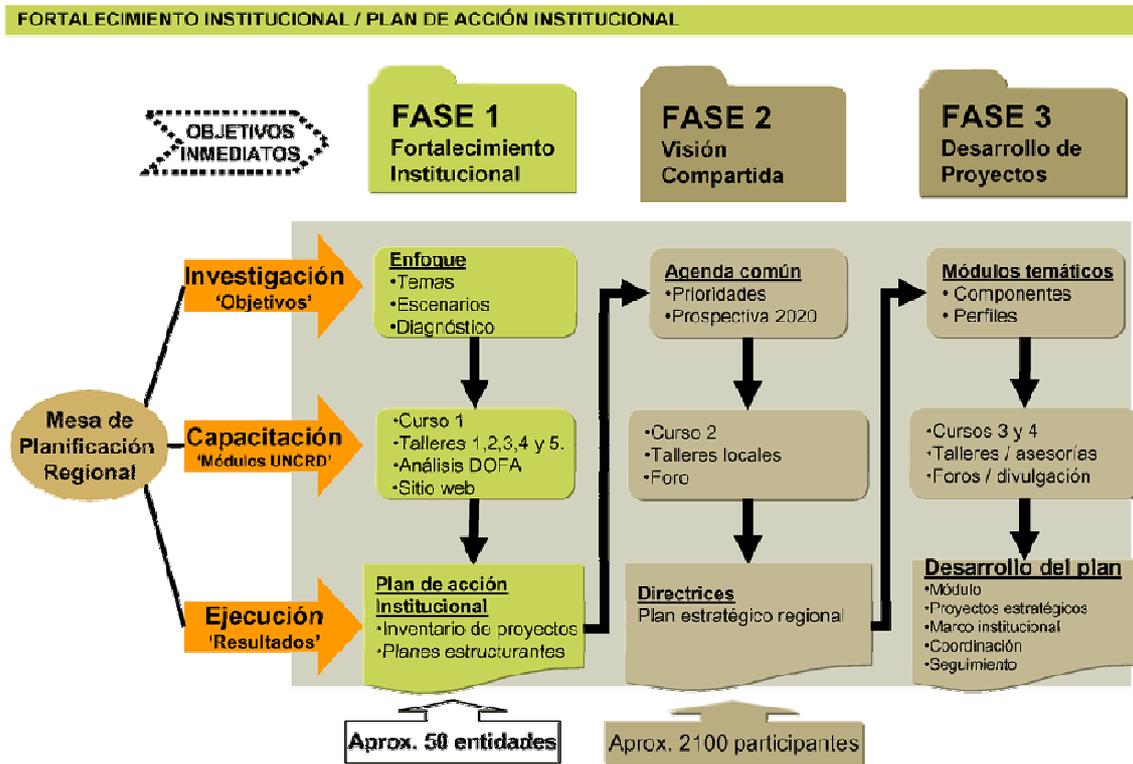
CS: La ciudad región, actualmente definida como Región Capital, se ha gestionado, promovido e impulsado, desde 2001 hasta hoy, a través de mecanismos informales que expresan la voluntad política de los actores principales para llevarla a su realización. Además de ser realista y práctico, este tipo de mecanismos ha permitido avanzar en los propósitos regionales, incluso en las gestiones inconclusas para la creación de la RAPE y, más recientemente, en el debate sobre la formalización de los mecanismos para la gestión y la acción regional. Al respecto, actualmente están en evaluación y discusión tanto las posibilidades, ventajas y desventajas de una entidad territorial como de una región administrativa de planificación, estando pendientes las decisiones al respecto, que dependerán de la evolución de la discusión constitucional y legal y de las necesidades y conveniencia para la gestión de las autoridades regionales o los proyectos que favorezcan la consolidación de la región.

Anexo 5. Cuadro. Pasos del Fortalecimiento institucional de la Mesa Regional de Planificación.



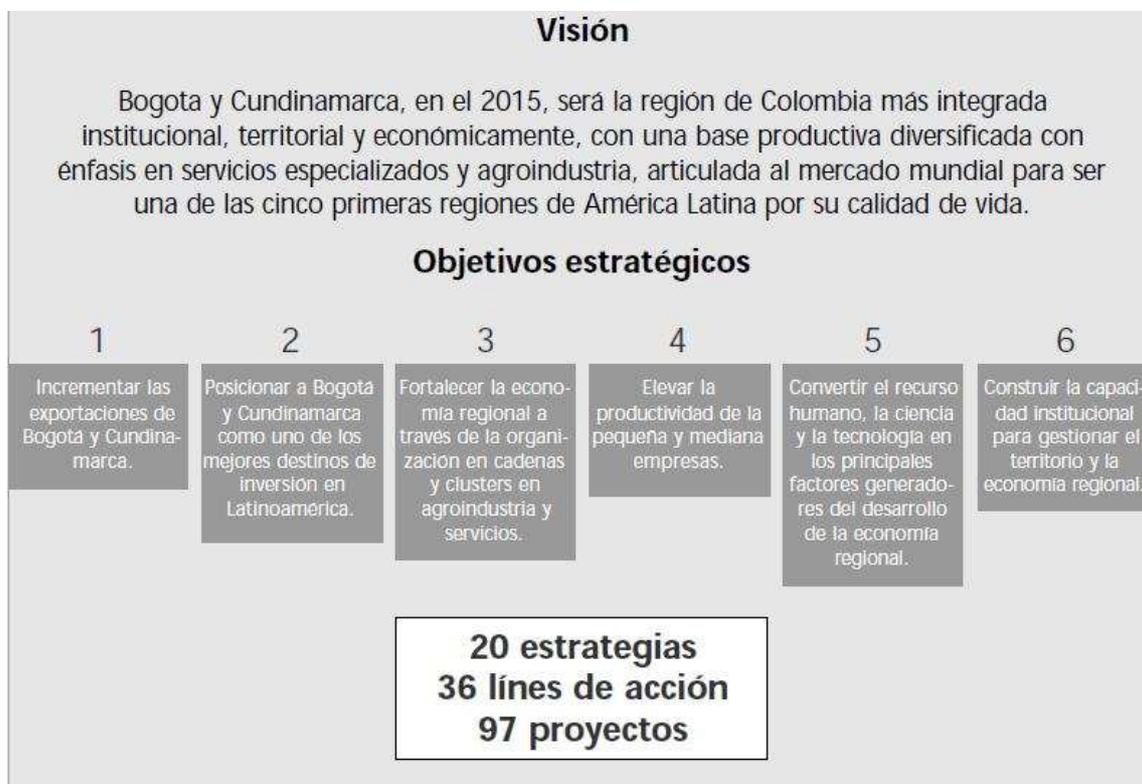
Fuente: Mesa regional de planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”, 2003. Documento Electrónico.

Anexo 6. Cuadro. Fases del proceso propuesto por la Mesa Regional de Planificación.



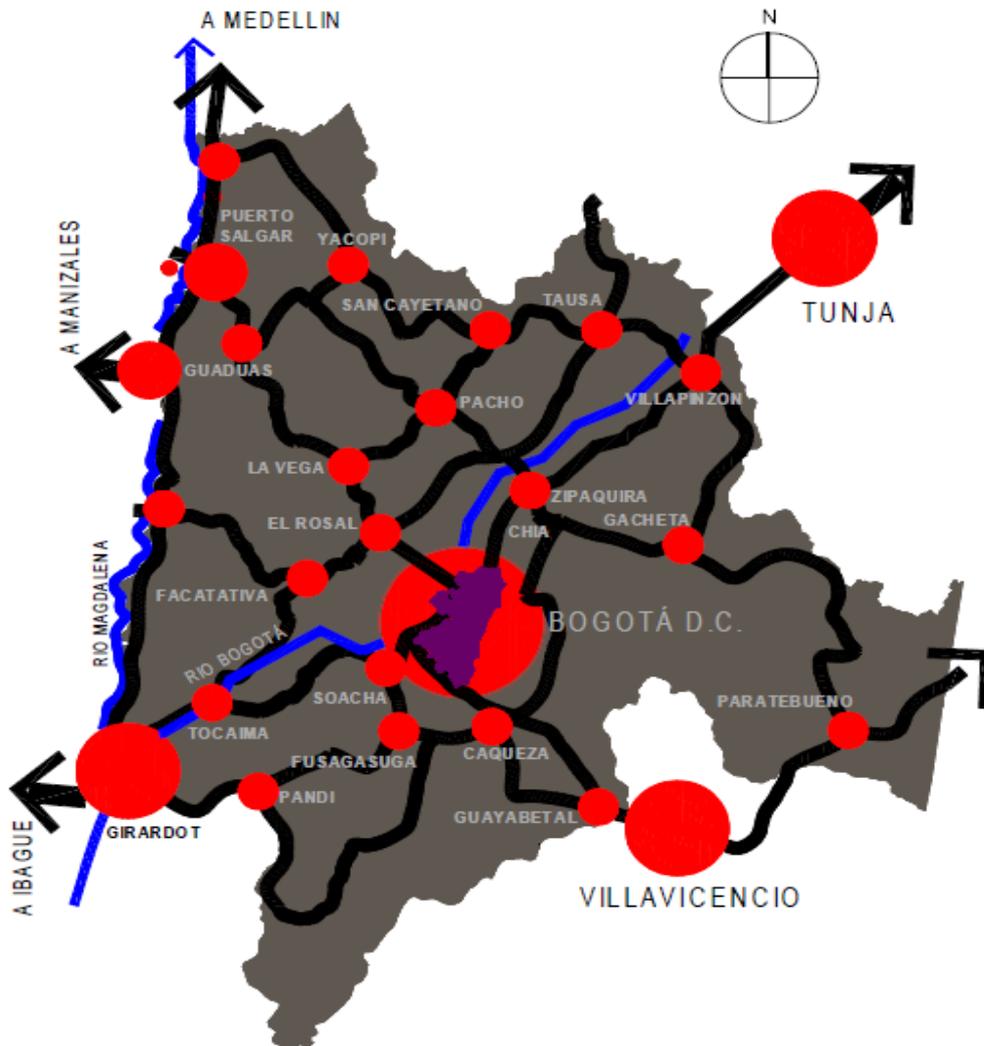
Fuente: Mesa regional de planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”, 2003. Documento Electrónico.

Anexo 7. Cuadro. Estructura del Plan regional de Competitividad.



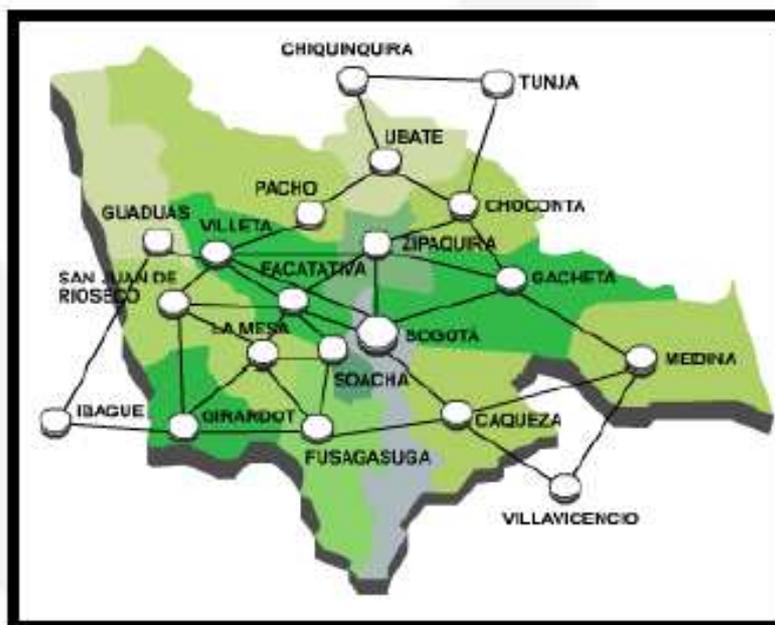
Fuente: Consejo regional de Competitividad. "Bogotá-Cundinamarca hacia una región competitiva, bases del plan regional regional 2004-2014", 2003. Documento Electrónico.

Anexo 8. Dibujo.Escenario Bogotá-Cundinamarca.



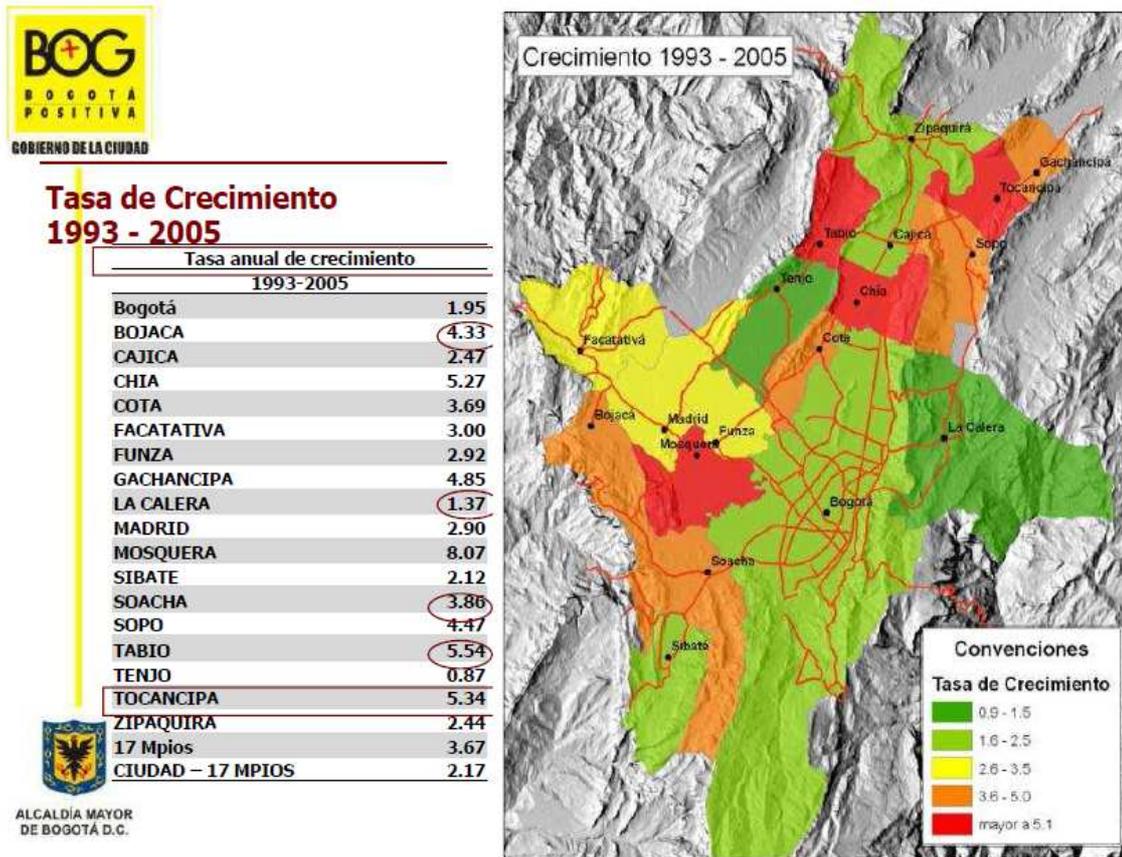
Fuente: Mesa regional de Planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”,2003. Documento Electrónico.

Anexo 9. Ciudad-Región Bogotá-Cundinamarca



Fuente: Mesa regional de Planificación. “Mesa regional de planificación regional Bogotá Cundinamarca: un espacio para unir voluntades”,2003. Documento Electrónico.

Anexo 10. Tabla. Tasa de Crecimiento 1993-2005.



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación. “Proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca”, 2008. Documento electrónico.