

**Sistemas complejos, miradas simplistas:
una lectura crítica de la mesa de planificación
Bogotá, Cundinamarca**

Documento de investigación N° 5

BOTERO OSPINA, María Helena

Sistemas complejos, miradas simplistas: una lectura crítica de la mesa de planificación Bogotá, Cundinamarca / María Helena Botero Ospina; asistentes de investigación Mario Andrés Huertas Ramos, Cristian Andrés Medina López; Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario. — Bogotá: Centro Editorial Univesidad del Rosario, 2004.

40 p. -- (Facultades de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; Documento de Investigación; 5)

Incluye bibliografía.

ISSN: 1692-8113

PLANIFICACIÓN REGIONAL – BOGOTÁ (COLOMBIA) / PLANES DE DESARROLLO – BOGOTÁ (COLOMBIA) / DESARROLLO SOSTENIBLE – BOGOTÁ (COLOMBIA) / DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA – BOGOTÁ (COLOMBIA) / DESARROLLO URBANO – BOGOTÁ (COLOMBIA) / DESARROLLO REGIONAL / CRECIMIENTO ECONÓMICO – BOGOTÁ (COLOMBIA) / I. Grupo de Estudios Regionales Universidad del Rosario / II. Huertas Ramos, Mario Andrés / III. Medina López, Cristian Andrés / IV. Título / V. Serie.

**Sistemas complejos, miradas simplistas:
una lectura crítica de la mesa de planificación
Bogotá, Cundinamarca**

María Helena Botero Ospina
Directora Académica, Grupo de Estudios Regionales

Mario Andrés Huertas Ramos
Cristian Andrés Medina López
Asistentes de investigación

**UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
GRUPO DE ESTUDIOS REGIONALES
UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
CENTRO EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

Bogotá, D.C. 2004

© María Helena Botero Ospina
© Centro Editorial Universidad del Rosario

ISSN: 1692-8113

* Las opiniones de los artículos sólo comprometen a los autores y en ningún caso a la Universidad del Rosario. No se permite la reproducción total ni parcial sin la autorización de los autores. Todos los derechos reservados

Primera edición: noviembre de 2004
Impresión: Cargraphics
Impreso y hecho en Colombia-Printed and made in Colombia

Contenido

1. Introducción	9
2. Desarrollo y crecimiento: del antagonismo a la complementariedad	10
3. Bogotá y Cundinamarca: radiografía de un encuentro precario	14
a. Configuración de las relaciones actuales entre ciudad y región: estadísticas comentadas	14
b. Las ciudades región como sistemas complejos: entre el incrementalismo y el reduccionismo	19
4. El desconocimiento de la complejidad: lectura de una simplificación	24
5. Globalización y desarrollo: el imperativo de la complejidad	27
6. Tareas pendientes de la ciudad región ante el desarrollo como emergencia sistémica	33
7. Bibliografía	39

SISTEMAS COMPLEJOS, MIRADAS SIMPLISTAS: UNA LECTURA CRÍTICA DE LA MESA DE PLANIFICACIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA

Noviembre de 2004

1. Introducción

El desarrollo es quizá la más compleja de las categorías axiológicas y materiales formuladas por las ciencias sociales. Por tal razón, su visión y su abordaje no pueden continuar ligados a análisis de carácter sectorial y/o unidimensional, que segmenten y alinderen no solo las áreas de acción de la sociedad, sino los límites de la comprensión de las múltiples interacciones existentes entre las dimensiones componentes del desarrollo y el bienestar.

La diferencia entre crecimiento y desarrollo está suficientemente bien ilustrada y establecida, pero no así, el conjunto de interrelaciones entre estos dos conceptos de suyo interdependientes. De tal manera, abordar este problema desde la teoría de la complejidad, aporta múltiples ángulos para establecer parámetros de acción que desde los ejercicios de planeación, permiten encontrar caminos conducentes a la obtención de un estado y un proceso de bienestar creciente de las sociedades.

La mesa de planificación Bogotá – Cundinamarca se presenta como una oportunidad para analizar los ejercicios de planeación del desarrollo desde esta perspectiva; en tanto que, permite señalar la necesidad de un enfoque complejo para la conformación de entidades territoriales competitivas, dentro del nuevo contexto mundial y, de forma concomitante, establecer las limitantes que el pensamiento reduccionista ejerce sobre la actividad planificadora.

De esta manera, el documento que se presenta a continuación recoge tanto una revisión analítica de algunas teorías del desarrollo desde la complejidad, como una aplicación de las mismas a un caso concreto de construcción de entidades regionales de carácter complejo, tales como las ciudades región.

En la primera y la segunda parte, se hace una introducción y un acercamiento teórico a los enfoques del desarrollo y a la teoría de la

complejidad, con el fin de establecer una definición más completa y estructurada de la categoría desarrollo.

En la tercera parte, se establece el grado de avance de la región Bogotá – Cundinamarca a la luz de los postulados del desarrollo, constatando su estado desde los principales indicadores del bienestar.

En la cuarta y quinta parte, se establecen los limitantes que las visiones sectoriales han impuesto al ejercicio de la planeación del desarrollo en la región de estudio; para luego, en la última parte, proponer una serie de aspectos que permitirían a la nueva entidad territorial incorporar aspectos de la complejidad al territorio y sus diversos componentes, para ponerla a tono con las condiciones impuestas por las nuevas lógicas de operación territorial en el contexto mundial actual.

2. Desarrollo y crecimiento: del antagonismo a la complementariedad

Los ejercicios de planificación se orientan a la búsqueda de un objetivo último: el desarrollo. En el proceso de alcanzarlo, muchas han sido las teorías que se han planteado para poder conceptualizar una categoría que se ha convertido en inasible. Algunos autores, partiendo desde la economía, lo han identificado con el crecimiento y la acumulación de la riqueza socialmente construida. En tales aspectos, aparecen los planteamientos de las escuelas clásicas del crecimiento económico, cuyos principales exponentes son Friedman,¹ Myrdal,² Kaldor,³ Perroux,⁴ Rostow,⁵ Scott⁶ y Lucas,⁷ entre otros.

Evidenciado el limitado alcance de las visiones estrictamente económicas para definir el desarrollo, algunos autores han tratado de identificarlo con aspectos más cualitativos tendientes a mejorar las condiciones de existencia de las personas y a la ampliación de sus grados de libertad. Tal es el caso de las propuestas hechas por Manfred Max – Neef,⁸ Celso

¹ FRIEDMAN, MILTON, *Capitalismo y libertad*, Phoenix Books, Chicago, 1963.

² MYRDAL, GUNNAN, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Harper Torchbooks, 1971.

³ KALDOR, NICOLAS, *Ensayos sobre desarrollo económico*, Cemla, México, 1971.

⁴ PERROUX, FRANCOIS, *La creación colectiva de la economía de nuestro tiempo*, UNAM, México, 1971.

⁵ ROSTOW, W.W., *The Process of Economic Growth*, Second Edition, Norton New York, ch XII, 1962.

⁶ SCOTT, ALLEN J., *Regions and the World Economy, The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, 1998.

⁷ LUCAS R. E., On The Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics* 22, 1989.

⁸ MAX – NEEF, MANFRED, *Desarrollo a escala humana*, CEPAPUR, Santiago de Chile, 1993.

Furtado⁹ y Amartya Sen,¹⁰ entre otros. Algunos más, lo miran desde la ecología profunda y el cambio cualitativo del sistema social, entendido como un todo en el que el ser humano es solo una hebra en medio de un tejido complejo y rico, como en el caso de Fritjof Capra.¹¹ De tal suerte que, la categoría que se pretende ilustrar e instrumentalizar a través de procesos de planificación resulta difusa e interpretativa, dependiendo desde qué ángulo de la realidad nos enfoquemos.

Hoy, el desarrollo puede ser entendido como el logro de un contexto social, económico, político, ecológico y cultural, pero también como un medio para evolucionar en las estructuras sociales de base. También podría ser considerado un momento en el que la sociedad, como un conjunto no armónico, identifica niveles crecientes de bienestar y felicidad, o como la situación deseable a la que toda sociedad aspira. Mirado desde la ecología profunda podría ser definido como un entorno que entiende y sustenta no sólo al hombre sino a la naturaleza, para garantizar el futuro de la especie. Pero en fin, todos buscan facilitar la potencialización del ser humano en sus múltiples dimensiones, desde una comprensión de la complejidad que encarna la realización de la felicidad y el bienestar de las personas. Esto implica reubicar el desarrollo en una perspectiva constructivista, conformada por una relación autoconstitutiva, subjetiva, valorativa y axiológica y, por supuesto, endógena. Es decir, directamente dependiente de la confianza mutua, de la capacidad de inventar recursos y de movilizar los ya existentes en un contexto de acciones cooperativas y solidarias desde el propio territorio.

Los trabajos teóricos de Amartya Sen,¹² Sergio Boisier¹³ y Manfred Max-Neef,¹⁴ muestran que el desarrollo y el crecimiento son dos conceptos estructuralmente distintos; el primero de naturaleza intangible y el segundo de naturaleza material. Lo que todavía no se evidencia es la esencia de las interrelaciones entre ambos, en tanto que son dos conceptos interdependientes. Una de las hipótesis de trabajo de Edgar Morin plantea la crisis de la percepción así: “las propiedades esenciales de un organismo o sistema viviente, son propiedades del todo que ninguna de las partes posee. Emergen de las interacciones y relaciones entre las

⁹ FURTADO, CELSO, *En busca de un nuevo modelo, reflexiones sobre la crisis contemporánea*, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2003.

¹⁰ SEN, AMARTYA, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Bogotá, 1999.

¹¹ CAPRA, FRITJOF, *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Anagrama, Barcelona, 1998.

¹² *Op. cit.*

¹³ BOISIER, SERGIO, *Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica*, sin publicar, 2003.

¹⁴ *Op. cit.*

partes. Estas propiedades son destruidas cuando el sistema es diseccionado, ya sea física o teóricamente, en elementos aislados.”¹⁵

Siguiendo los postulados de la crisis de percepción, podemos plantear a manera de hipótesis, que estas interrelaciones no son ni de carácter lineal, ni de carácter jerárquico, lo que implica abandonar la vieja idea de “derrame”, planteada por Perroux y Boudeville, según la cual “industrias y proyectos dinámicos se aglomeran en un área determinada y tienen efectos de derrame sobre el *Hinterland* adyacente y no sobre el conjunto de la economía”;¹⁶ o la vieja concepción del desarrollo por etapas de acuerdo a los planteamientos de Rostow, quien identifica condiciones “para el despegue que desencadenarían la transición hacia las fases avanzadas del desarrollo ya no solo de caracteres económicos sino también culturales y sociales”.¹⁷ La propuesta de Boisier plantea que estas interrelaciones podrían tener la forma de un “rizo”, parecido a la forma del ADN, lo que sugeriría que a lo largo del tiempo, el orden de aparición de los dos procesos podría alternarse.¹⁸

Quizá en ciertos momentos primero sea necesario crecer para luego desarrollarse, y en otros, habría primero que generar una serie de condiciones sico-sociales propias del desarrollo. El propio Max Neef¹⁹ plantea que el crecimiento económico es la base de mejoramientos efectivos en la calidad de vida de las personas, pero que en un determinado momento, los niveles de crecimiento económico presentan un punto de inflexión a partir del cual mayores porcentajes de riqueza económica no garantizan niveles crecientes de mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos. A manera de ejemplo, podría mirarse el caso chileno, una economía que presenta niveles históricos positivos de crecimiento económico que, en un primer momento, permitieron mejorar relativamente el nivel de bienestar de la población, pero luego ha evidenciado ascensos importantes en el número efectivo de pobres y de personas desatendidas por los sistemas de seguridad social en el país.

Así las cosas, el desarrollo no implica solamente el crecimiento de la riqueza y la distribución de la misma, sino el cubrimiento de necesidades tales como el afecto, la protección, el entendimiento, la participación, el ocio, la creación, la identidad y la libertad, de acuerdo con las

¹⁵ MORIN, EDGAR, *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Buenos Aires, 1998.

¹⁶ *Op. cit.*, PERROUX Y BODEVILLE

¹⁷ *Op. cit.*, ROSTOW

¹⁸ BOISIER, SERGIO, *La internacionalización de las regiones colombianas*. Ponencia en el Segundo Encuentro Nacional de Profesiones Internacionales, 2003.

¹⁹ *Op. cit.*

categorías existenciales de ser, tener, hacer y estar, las cuales fueron planteadas por Manfred Max-Neef ²⁰ en su matriz de necesidades y satisfactores que conducirían a un mejor desempeño económico, mejorando las condiciones macroeconómicas formales y las condiciones objetivas necesarias para el crecimiento y que, a su vez, ofrezcan una menor perspectiva de riesgo de las inversiones económicas.

Boisier complementa la propuesta de Max – Neef a través de la identificación de capitales atributos necesarios a la construcción del desarrollo, tales como el manejo y fortalecimiento del capital social, entendido como la condición indispensable para constituirse en territorios ganadores, mediante el reconocimiento de la identidad cultural y el respeto a los derechos humanos, que permite la organización comunitaria en torno a iniciativas conjuntas.

El capital cívico referido a las prácticas democráticas, de confianza en las instituciones públicas, de preocupación personal por la *res-pública*, de asociación entre los sectores público y privado, y de conformación de redes y compromisos sociales. El capital simbólico entendido como el poder de la palabra para construir la realidad, basado en la cultura. El capital institucional expresado en la capacidad de respuesta al medio, flexibilidad, resiliencia, virtualidad e inteligencia para monitorear el entorno, dando como resultado un tejido institucional denso que permite actuar de manera conjunta y coordinada; y, finalmente, del capital humano que permite a una sociedad trabajar de forma mancomunada en pos de un objetivo compartido.²¹

De forma complementaria, en los contextos de globalización, la innovación que se deriva del cubrimiento de las necesidades de entendimiento, creación, ocio, participación y libertad, se convierte en un atributo indispensable en el nuevo orden mundial para la diferenciación de los productos y el mejoramiento de la competitividad de los territorios, expresada en la capacidad para proponer nuevos usos, nuevas tecnologías y nuevas formas de producción, aunque estas categorías sicosociales no tengan un carácter material.

²⁰ *Op. cit.*, p. 41.

²¹ BOTERO, MARIA HELENA, *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Documento de Investigación N ° 3, Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, p. 16, 2003.

3. Bogotá y Cundinamarca: radiografía de un encuentro precario

3.1. Configuración de las relaciones actuales entre ciudad y región: estadísticas comentadas

Es necesario mirar con detenimiento las condiciones en las que viene operando el crecimiento económico y el desarrollo en la región Bogotá–Cundinamarca.

En lo que hace al crecimiento económico, tanto el distrito como el departamento han hecho esfuerzos crecientes y sostenidos para mejorar su capacidad de inversión, de ahorro y de sostenibilidad de su deuda: “ante la ausencia de inversión privada –en la última década la inversión neta privada en el sector manufacturero fue nula o incluso negativa– es innegable que la política pública de promoción económica y, en particular, la inversión pública, principalmente del Distrito Capital, resulta quizá el principal instrumento para lograr una meta adecuada de crecimiento de la economía en el corto y mediano plazo”.²² Sin embargo, los efectos multiplicadores sobre el crecimiento general de la riqueza no han sido los esperados: “la inversión realizada por el distrito en los últimos años, principalmente en capital humano (coberturas de educación, salud y agua potable, especialmente), ha reducido la porción de la población con necesidades básicas insatisfechas, pero no ha incidido en forma significativa sobre el ingreso disponible de los hogares, que se expresa en la pobreza y miseria que viven millones de bogotanos, derivadas principalmente del desempleo y las condiciones inadecuadas de las actividades informales, que limitan la capacidad de generación de ingresos de las familias”.²³

No menos halagador resulta el panorama del desarrollo de Bogotá y del departamento de Cundinamarca, mirado desde el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. En el libro “De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional”, publicado por la Contraloría Distrital, se reportan cifras que muestran de manera contundente, cómo los efectos de las inversiones efectuadas por las entidades territoriales no han resuelto la crisis de pobreza y exclusión. De esta manera, “desde el punto de vista de la pobreza, Bogotá es una ciudad de

²² Contraloría de Bogotá, D.C., *De Bogotá a la Región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*, 2003, p. 106

²³ *Ibidem*, p. 107.

contrastes; en primer lugar, a pesar de mostrar el menor índice de exclusión social, el mayor crecimiento económico regional y mayores coberturas en los servicios básicos, la situación de pobreza está lejos de haberse superado. En segundo lugar, al interior de la ciudad existen localidades con diferencias sustanciales en las condiciones de pobreza, miseria, acceso a los servicios básicos, concentración de la población más vulnerable, disponibilidad de vivienda, entre otros [...].²⁴ “[...] Algunos indicadores así lo demuestran:

- Pobres: el porcentaje de hogares o personas cuyos ingresos están por debajo del valor definido por el DANE como necesario para adquirir una canasta normativa de bienes y alimentos es del 50,3% para el 2002, de acuerdo con las estimaciones realizadas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). La población pobre de la ciudad se estima en 3.3 millones de habitantes. Durante la última década la pobreza ha aumentado en un 34,5%.
- Indigentes: el porcentaje de hogares y personas cuyos ingresos no alcanzan para adquirir los requisitos mínimos nutricionales o los gastos más esenciales de sobrevivencia es del 17% para el 2002, según esta misma fuente. Esto significa que la población en condiciones de indigencia está cercana al millón doscientas mil personas. Este indicador se deterioró en más de 2.2 veces entre el 1993 y 2000.
- De acuerdo con el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), la condición de pobreza en la ciudad la padecía en el 2001, el 13,4% de la población, y los niveles más altos NBI se concentraban en las localidades de Ciudad Bolívar (26,2%), Usme (23,8%), San Cristóbal (7,8%), Bosa (17,8%), Santa Fe (17,3%) y Rafael Uribe Uribe (14,33%). La situación de pobreza de los niños no es menos inquietante: el 21% de los menores de 18 años vive en condiciones de pobreza y el 4% en situaciones de miseria, sobre una población estimada de niños de 2.2 millones.
- El Índice de Calidad de Vida (ICUV) para Bogotá, estimado para el 2002 es de 87,84%, según el DAPD, el cual ha presentado una mejoría de 2 puntos porcentuales desde 1996. Este indicador evalúa el estándar de vida de una población, de acuerdo con el nivel educativo

²⁴ *Ibidem*, p. 46.

del jefe de hogar y personas de 12 y más años, la asistencia escolar de la población en edad de estudiar, material del piso y las paredes de vivienda, acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado, combustible para cocinar y recolección de basuras, tamaño, composición y nivel de hacinamiento. Entre más se acerca a cien, las condiciones de vida son mejores. El índice global de calidad de vida por localidades, calculado por el DAPD para 1998, muestra una gran diferenciación entre las mismas. De acuerdo con esa información, once localidades de la ciudad presentaron un índice por debajo del 50%, y las de más bajo indicador fueron Santa Fe (24,76%), Usme (26,64%), Ciudad Bolívar (28,74%), San Cristóbal (32,67%) y Bosa (32,95%).

- La concentración del ingreso en Bogotá muestra una tendencia a agudizarse. El coeficiente de Gini, alcanzado en el 2002 permite deducir que un número menor de personas concentran una mayor proporción del ingreso, en detrimento de la mayoría. El coeficiente de 0.58 indica que los habitantes más ricos de la ciudad concentran un ingreso promedio 58 veces más alto que el de los pobres. De acuerdo con estos cálculos del DAPD, la concentración del ingreso en la ciudad se ha aumentado en un 3,8% en los cinco últimos años.
- El índice de desarrollo humano, que integra los indicadores de esperanza de vida, nivel de desarrollo educativo (analfabetismo y tasa de matrícula) y el nivel de vida (PIB *per capita*), alcanzó un valor de 0.817 para el 2001. En este caso, entre más cercano a 1 sea el índice, mayor será el desarrollo humano de la población, el cual se ha deteriorado entre 1996 y el 2001.
- El factor tal vez más determinante en la situación de pobreza de una persona y de una población es el paro o el desempleo, cuya tasa a junio del 2003 en Bogotá, es del 17,4% (más de 610 mil personas) y una población en condiciones de subempleo de cerca de 1.2 millones de personas.

En el contexto regional, los indicadores más recientes de exclusión y de pobreza del departamento de Cundinamarca, muestran la siguiente situación:

- La exclusión social de Cundinamarca se desmejoró al pasar su índice de 31,38% a 39,52%, entre 1997 y el año 2000, cuando el de Bogotá

se deterioraba más radicalmente del 10,1% al 23,97%, y el nacional ascendía del 35,99 % al 40,45%, respectivamente.

- Para el periodo de 1997-2000, el indicador NBI de Cundinamarca aumentó al pasar de 21,8% en 1997 a 23,4% en el 2000. En el mismo periodo, el indicador correspondiente al total nacional descendió de 25,9% a 22,9%; en consecuencia, aunque históricamente Cundinamarca se ha mantenido en niveles ligeramente inferiores al promedio nacional, en el año 2000 el índice de NBI del departamento se ubicó 0,5 puntos por encima de la Nación.
- El porcentaje de personas en línea de pobreza en el departamento de Cundinamarca para 2000 fue de 59%, relativamente menor al promedio nacional (59,8%), después de haber sido 43,5% en 1997 (y el 50,3 % a nivel nacional en este año).
- En cuanto a las personas bajo la línea de indigencia, ha seguido la tendencia creciente de la Nación, pero superando el nivel nacional en 5 puntos porcentuales para el 2000 al ubicarse en 28,1%, y haberse duplicado después de 1996.
- De acuerdo con el DNP, en 1993 el Índice de Calidad de Vida (ICUV) de Cundinamarca se ubicó en 67,5%, resultado desfavorable en relación con el observado para la nación de 70,8%. Mientras el índice urbano del departamento, 78,6%, fue ligeramente inferior al promedio nacional (79,0%). El registrado para la población rural (53,6%) supera en 7 puntos al observado en el país (46,6%). Para el periodo 1997-2000 el ICUV departamental se incrementó al pasar de 71% a 73,8%, mientras que para 1997 y 2000 el de la Nación se ubicó en 73,3%, y 75,7%, respectivamente. En este último año el de Bogotá se situó en 87,5%.
- Entre 1994 y 1997, según estadísticas del DNP, el IDH se mantuvo alrededor del 0,64% en el nivel nacional en tanto que, para Cundinamarca descendió del 0,68% al 0,64%. En contraste, en el período 1997-1999, el departamento presentó una leve mejoría al pasar de 0,78% al 0,79%, a nivel ligeramente superior al promedio nacional (0,76%) [...]²⁵

²⁵ *Ibidem*, pp. 47-50.

Parte de la explicación de este fenómeno de freno al crecimiento económico por un lado, y de disminución en las condiciones de desarrollo de la región, por el otro, radica en que una importante porción de las acciones se han encaminado a la provisión material de condiciones para la producción, tales como el mejoramiento de la infraestructura vial y de comunicaciones, la provisión de servicios públicos, el reacondicionamiento de espacios urbanos productivos y el mejoramiento de las condiciones de seguridad en la ciudad y en el departamento, dejando de lado aspectos fundamentales para el desarrollo, tales como la gobernabilidad, el capital humano, el capital social, el capital cívico, el capital institucional y el capital sicosocial, que siendo capitales atributos del mismo, contribuyen de manera contundente a apalancar el crecimiento económico.

Así mismo, es posible afirmar que tanto la administración distrital como la administración departamental experimentan el “síndrome de la suma”, es decir, una visión analítica que privilegia la suma de esfuerzos y acciones, por encima de la multiplicación, entendida como la acción concomitante y coordinada de múltiples sectores para obtener un resultado mayor que la suma de esfuerzos individuales.²⁶ Por tanto, se olvida el efecto que se deriva de las interacciones sectoriales. Garay y Molina ilustran a partir de lo que ellos llaman “la tercera paradoja” el fenómeno que pretendemos caracterizar: “Los importantes avances obtenidos en la última década, en términos de movilidad, infraestructura, estabilidad financiera, recuperación del espacio público, unidos al fenómeno de la incorporación de grandes masas de población desplazadas, inducen un mayor crecimiento, lo cual ocasiona una carrera casi interminable entre necesidades y logros”.²⁷

Desde esta perspectiva, cada vez que las entidades territoriales se comportan como subsistemas aislados, que sólo buscan incrementar sus acciones e intervenciones en ámbitos específicamente delimitados por su objeto de trabajo, generan impactos intra e intersectoriales de los cuales no sólo no son concientes, sino que desconocen sus alcances.

Así las cosas, las posibilidades de derivar beneficios de la coordinación e integralidad en los enfoques de intervención gubernamental se pierden. Desde la perspectiva de la complejidad, esta es una forma que empuja a la neguentropía,²⁸ gracias a que ella permite segmentar el análisis sobre la realidad y aislar el proceso de intervención estatal sobre los

²⁶ *Op. cit.*, p. 121.

²⁷ *Ibidem*, p. 30.

²⁸ La neguentropía establece la tendencia de los organismos vivos hacia la organización y el incremento de la complejidad, basada en el segundo principio de la termodinámica; complejidad que puede generar desorden de tendencia mortal si los niveles de complejidad del sistema no son asumidos por el mismo.

problemas sociales. En términos de Nieto de Alba, “considerar los fenómenos como lineales, predecibles y simples, prevalece en la naturaleza, porque estamos inclinados a elegirlos para nuestro estudio porque son más fáciles de entender”.²⁹

Edgar Morin lo explica a partir de su análisis sobre el reduccionismo de los enfoques y las formas de mirar el mundo. “Así que, habría que sustituir al paradigma de disyunción/reducción/unidimensionalización por un paradigma de disyunción/conjunción que permita distinguir sin desarticular, asociar sin identificar o reducir. Ese paradigma comportaría un principio dialógico y translógico, que integraría la lógica clásica, teniendo en cuenta sus índices de *facto* (problemas de contradicciones) y de *jure* (límites del formalismo), llevando en sí el principio de la *unitas multiplex*, que escapa a la unidad abstracta por lo alto (holismo) y por lo bajo (reduccionismo)”.³⁰

3.2. Las ciudades región como sistemas complejos: entre el incrementalismo y el reduccionismo

La mesa de planificación para la región Bogotá-Cundinamarca surge como resultado de un “propósito compartido de fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca, con el objeto de promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva la región. De esta forma, se inicia un proceso de integración cuya primera etapa se plantea en un horizonte de tres años, durante los cuales se construirían de manera concertada y simultánea, bases sólidas para el ordenamiento territorial, la planificación regional, la ejecución de proyectos y el marco institucional para gestionar estos acuerdos [...]”.³¹ “Se espera que como resultado de este proceso las políticas y las estrategias de gestión que permitan que, en el curso de los próximos 10 a 20 años, este territorio que comprende 24.210 km. cuadrados del departamento de Cundinamarca (dentro de los que están incluidos los 1.585 km. de Bogotá, D.C.), localizado en el centro económico y político del país, se pueda consolidar como una de las regiones más competitivas de América Latina, cuyas exportaciones se multiplicarían siete veces con respecto a las actuales, y que les garantizará a sus habitantes urbanos y rurales las condiciones necesarias para ejercer integral y equitativamente el derecho a la vida con calidad y dignidad”.³²

²⁹ NIETO DE ALBA, *Historia del tiempo en economía*, Mc Graw Hill, España, p. 97, 1998.

³⁰ BOISIER, *Op. cit.*, p. 34.

³¹ Mesa de planificación región Bogotá-Cundinamarca, p. 10.

³² *Ibidem*, p. 10.

La mesa de planificación formula como uno de sus objetivos, la sostenibilidad en el sistema ciudad-región, que, según sus planteamientos, “depende de la capacidad de esa malla o red de interacciones para responder, sin desestabilizarse y sin detrimento de la calidad de vida de sus habitantes, a retos provenientes de fenómenos como la globalización, el conflicto armado, los efectos de un desastre de origen natural o humano, o los distintos cambios que pudieran producirse por cualquier causa, en el escenario geopolítico internacional”.³³

Para lograr tal sostenibilidad, la mesa propone seis variables cuyas mutuas interacciones conforman el desarrollo en el espacio y el tiempo del sistema Bogotá –Cundinamarca. Tales variables son:

1. La distribución en el territorio de la población y las actividades económicas, cuyo escenario-apuesta es el equilibrio de esta distribución, que aproveche al máximo ventajas comparativas y competitivas, sin generar conflictos de uso de suelos y ecosistemas;
2. Productividad y competitividad, entendiendo la primera como la división respectiva de la producción entre los factores que se invierten para alcanzar esa producción, y la segunda como una variable del territorio y sus habitantes, identificando ventajas para la conformación de clústers con producción y uso de tecnología que atrae inversión, exportaciones, generación sostenible de riqueza y su distribución equitativa;
3. Sostenibilidad ambiental, donde ni la dinámica de la naturaleza represente una amenaza contra las actividades productivas y las comunidades ni viceversa;
4. Infraestructura física y de servicios, que se refiere al andamiaje físico y de actividades, que apoya el desarrollo de las actividades económicas y de la población;
5. Institucionalidad, entendida como el sistema de reglas y organizaciones de lo público y lo privado, orientado a generar la dinámica y la cultura de lo regional en pro del desarrollo integral del territorio. Sus elementos son certeza jurídica, legitimidad, principios éticos, relación ciudadano-Estado y la capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales;
6. Cohesión social, referida a la fortaleza del tejido social en sus múltiples dimensiones.

A estos propósitos y variables de la competitividad y la sostenibilidad planteados por la mesa de planificación, se opone la realidad del territo-

rio debido a que, desde finales de la década de los 80, y dado el avance de la globalización, los Estados han perdido capacidad de maniobra e intervención, ganando primacía los mecanismos de mercado como motores de crecimiento. Sin embargo, algunos enfoques plantean a la competitividad como un concepto que no se basa únicamente en el mercado sino que es un objetivo de la sociedad en conjunto, resultante de su capacidad de aprender y resolver problemas a través de la complejización del entramado de organizaciones e instituciones.

La estrategia de competitividad requiere acudir al territorio como un componente poco volátil y de alta potencialidad para el desarrollo. Así las cosas, los modelos de desarrollo endógeno clásicos se basan en tres factores: el capital físico, el capital humano y el progreso técnico, condicionando el desarrollo de cada territorio a la acumulación de estos tres factores, que pueden ser generados a través de un esfuerzo por parte de la sociedad y del Estado, por medio de la implementación de políticas públicas.

Es importante señalar que, a diferencia de lo planteado por la mesa, en este modelo no es el territorio en sí mismo el que es competitivo, sino que en él pueden encontrarse ciertas potencialidades en empresas, actores e instituciones que pueden ser desarrolladas para elevar los niveles de competitividad. Todo ello implica que el desarrollo de las potencialidades de una región requiera de un liderazgo importante de carácter estatal que contribuya, a través de políticas públicas, a favorecer la construcción de los capitales atributos, que se expresan en la provisión de condiciones que estimulen interacciones capaces de gestar dinámicas económicas, sociales y políticas, que mejoren la complejidad de la organización del trabajo y de los procesos productivos, de tal manera que el *stock* de capital físico, humano y de conocimiento crezcan.

Para el caso de Bogotá y la sabana, los estudios realizados por la Contraloría Distrital muestran “que la plataforma de competitividad debe estar conformada por el mejoramiento en la estructura, la calidad del medio ambiente, la eficiencia en el transporte público, y la cobertura y calidad de los servicios básicos, entre otros. Sin embargo, un desarrollo armónico y equilibrado para la ciudad y su área circundante, con condiciones de competitividad, crecimiento y sostenibilidad, implica [...] avanzar en una “efectiva coordinación institucional y de políticas públicas entre ellas”.³⁴

Los mismos estudios advierten que Bogotá ha venido perdiendo condiciones de competitividad en el contexto internacional, tal como lo señala el estudio de competitividad sobre Bogotá producido por la Cámara de

³⁴ Contraloría, *Op. cit.*, p. 212.

Comercio en el 2000. Un elemento que ilustra la situación es la reducción de la capacidad exportadora desde el 97, con respecto al período 91-95, y el carácter autocéntrico de la industria bogotana dedicado básicamente a satisfacer la demanda interna con un 80% de su producción, por lo cual, se requiere que la región unifique esfuerzos para mejorar su competitividad y promover una inserción productiva en el escenario internacional.

No obstante, es importante señalar algunas fortalezas que la región contiene frente a procesos tales como el desarrollo de la ciencia y tecnología, en las que Bogotá posee un fuerte potencial por el número de centros de investigación y de formación avanzada, y por la concentración de capital humano, que puede ser puesto al servicio de la competitividad buscada. Bogotá concentra el 35% de las instituciones de educación superior, el 38% de los estudiantes graduados de pregrado y el 51% de posgrado. De esta manera, las acciones orientadas a la capacitación o la educación formal tienen una más alta repercusión para impactar la competitividad de la ciudad.

Otra de las fortalezas señaladas en el informe referido, es la infraestructura física existente que genera una conectividad entre las actividades desarrolladas en el espacio urbano y entre la región y el resto del mundo. Esto puede ser comprobado en progresos tales como el Transmilenio, los proyectos viales de integración regional, el Plan Maestro del aeropuerto El Dorado y los terminales de transporte de carga y pasajeros, entre otros. De la misma manera, la provisión de servicios públicos y de comunicaciones, así como la dotación de equipamientos e infraestructura física, apuntalan los esfuerzos hacia la competitividad.

Sin embargo, vistos los efectos producidos por el trabajo de la mesa, se puede observar que, a pesar de los planteamientos teóricos de integralidad y sostenibilidad, los resultados en términos de formulación de políticas y proyectos de alcance regional se detienen en aspectos meramente económicos e institucionales, funcionales al crecimiento económico, dejando de lado los demás aspectos atinentes al desarrollo en dimensiones tales como las sociales, políticas, ambientales y culturales.

La ambición de sostenibilidad expresada en el trabajo de las seis variables planteadas, no es recogido ni por la priorización de proyectos, efectuada por la mesa, ni por el proceso decisional surtido para llegar a tal nivel de prioridades; en tanto que, este último solo fue realizado como un acuerdo de voluntades burocráticas entre jefes y secretarios de planeación, sin haber consultado de manera directa a las poblaciones afectadas y/o beneficiarias del proceso de construcción de la ciudad-región. Los ejercicios de participación realizados a través de talleres de formación se caracterizaron por su restringido acceso y por su limitado

espacio para la obtención de consensos, centrándose únicamente en explicar los alcances de la propuesta de regionalización y sus ventajas, sin explicar los alcances efectivos en el nivel de bienestar y desarrollo de las comunidades involucradas.

Los proyectos planteados por “consenso” por la mesa, tienen un gran valor intrínseco, pero su impacto sobre las condiciones objetivas del desarrollo puede llegar a ser marginal, pues, finalmente, el proceso de construcción y desarrollo de la mesa de planificación no ha establecido las razones y dinámicas que han conducido a la región a su estado actual de entropía,³⁵ y, en tanto que no se lleven a cabo los ejercicios sociales que permitan establecer las causas entrópicas, los proyectos tendrán un mínimo impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida y de productividad de sus habitantes.

Por ello, la lógica reduccionista sectorial a que hemos hecho referencia se hace palpable entonces en la práctica de la planificación pública; y en ella, se incluye a la implementada por la mesa de planificación Bogotá – Cundinamarca, que se ajusta a una forma de acción iterativa, de ataque secuencial a problemas específicos, bajo la perspectiva popperiana, según la que es más fácil obtener consensos alrededor de proyectos incrementalistas, o en términos de la formulación de políticas públicas en la perspectiva del incrementalismo disjunto³⁶ de Lindblom. No obstante, el verdadero desarrollo no puede ser alcanzado a partir de la suma de acciones, sin importar el mérito intrínseco de cada una de ellas.

³⁵ En GARCIA MADARRIAGA, RICARDO, *Teoría general de sistemas*, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá. 1998, p. 62. La entropía corresponde a la segunda ley de la termodinámica que se refiere a la medida de la degradación de energía en sistemas aislados. La entropía es una función que representa la cantidad de energía que pierde un sistema. Todo sistema pierde gradualmente su intergralidad bajo el efecto de estímulos, y pasa al estado de desorganización. La entropía se origina tanto en el interior del sistema como en su entorno; las fuerzas del entorno actúan sobre el sistema transformándolo y, en algunos casos, conduce a su muerte, haciendo que todo lo que existe sea perecedero. En los sistemas abiertos, como en el caso de la mesa de planificación, tales sistemas poseen la capacidad de importar de su entorno diversas formas de energía que le permiten mantenerse en estado estable y evitar así el incremento de la entropía, pudiendo incluso evolucionar hacia estados de organización más perfectos, pudiendo, por ejemplo, crecer y desarrollarse.

³⁶ YVES MENY y JEAN CLAUDE THOENIG definen el incrementalismo disjunto así “Un universo plural se presenta, en efecto, como una caja negra en donde no existe consenso posible: ni sobre el problema, ni sobre las preferencias, las alternativas y los criterios de elección. Por lo tanto, el cambio-decisión sólo puede ser inducido al margen, de forma indirecta. Para el decisor, un proceso incremental disjunto se caracteriza por la adopción de comportamientos tales como no insistir sobre el contenido no identificarse o encerrarse en el problema o en una alternativa actuar cada vez que se pueda aceptar el tratamiento de problemas anodinos; aún parcial o lejanamente relacionados como el problema central; estar dispuesto a intercambiar posiciones con los jugadores con los que se trata de actuar; multiplicar las coaliciones con numerosos jugadores sobre múltiples puntos; y gestionar el tiempo como un recurso del juego en la políticas públicas. Ariel, *Ciencia política*, Barcelona, p. 148, 1992.

4. El desconocimiento de la complejidad: lectura de una simplificación

El desarrollo es, quizá, el más complejo de todos los conceptos, pues como ya se ha explicado requiere observar tanto la dimensión material, como la dimensión axiológica que lo componen. Por lo tanto, el desarrollo requiere de un cambio en la predisposición mental, para tratar los problemas de la realidad como espacios aislados y sin vasos comunicantes entre ellos, y, sobre todo, de una aceptación del cambio, que permita entender que el contexto actual de la globalización es tan complejo como el proceso mismo del desarrollo, y que si las entidades territoriales no elevan sus niveles de complejidad están lejos de ser competitivas dentro del actual escenario mundial.

La linealidad, la proporcionalidad y la certidumbre, impiden aprender la realidad en toda su complejidad. La linealidad se expresa en los ejercicios de planeación por una tendencia según la cual, puestos a disposición un conjunto de insumos necesarios al crecimiento y al desarrollo, se espera obtener unos resultados de carácter tangible en una relación X entonces Y. Esta visión del mundo y de las cosas hace que se desconozcan las múltiples interrelaciones existentes entre sectores y actores del desarrollo, e impide, además, tener en cuenta que las acciones de carácter público empiezan a tener impactos desde el mismo momento en que son asumidas como decisiones de gobierno, suscitándose el tan conocido “efecto de anuncio”³⁷ de las políticas públicas.

Un ejemplo que podría ilustrar la situación es el de las inversiones efectuadas en el sector de infraestructura de transporte, para el caso de Bogotá, con el Transmilenio. En este sentido, los recursos invertidos esperan obtener como resultados el ahorro en tiempo de desplazamientos de los ciudadanos, la descongestión de las vías y la disminución de los costos de transporte para los usuarios del servicio en una relación: si Transmilenio entonces descongestión, ahorro de tiempo y menores costos de transporte.

A pesar de esto, los efectos observados plantean que las inversiones no solo producen estas consecuencias sino que afectan la seguridad de los usuarios durante su uso, el nivel de hacinamiento en el servicio, el aumento de los costos del suelo en las zonas por donde se construyen los trayectos, el impacto ambiental sobre los espacios por donde se transita,

³⁷ El efecto de anuncio de las políticas públicas es entendido como el conjunto de consecuencias derivadas del proceso de toma de decisiones de carácter gubernamental que se presentan aún antes de que la política pública inicie un proceso de implementación formal.

el aumento de las construcciones alrededor de zonas beneficiadas con el servicio, entre otros impactos no previstos, que superan con creces el límite sectorial del transporte y permean los sectores de seguridad, habitabilidad, plusvalía del suelo, entre otros.

Por su parte, la proporcionalidad se denota en el ejercicio de una lógica según la cual la aplicación de una proporción de recursos debe generar como resultado un incremento de la misma dimensión de las acciones acometidas. Tal lógica resulta falsa, pues, al tener las acciones en la sociedad efectos múltiples y polivalentes, los impactos sobre la misma pueden ser mayores a los esperados, en cantidades menores a los atendidos, pero de mayor profundidad en cuanto permitan cambios estructurales de los actores y sectores sociales, o llegar a ser espurios, debido a que los recursos aplicados no estaban dirigidos de manera adecuada y pueden ser perdidos durante el proceso.

Un ejemplo que permita entender el problema de la proporcionalidad es el atinente a las inversiones en el sector educativo. La lógica de la proporcionalidad espera que, a una mayor inversión de recursos corresponda un mayor cubrimiento de la población en edad de formación escolar. No obstante, los resultados de las inversiones efectuadas en el sector muestran que las inversiones no necesariamente aumentan las coberturas, por múltiples razones tales como la accesibilidad de la oferta educativa en términos de ubicación de la misma; el hecho de que la asistencia a la escuela no se garantiza simplemente por la existencia de cupos sino por la existencia de otras condiciones objetivas tales como el tener medios para llegar a ella, o para alimentarse antes de la jornada escolar, o simplemente reemplazar el ingreso de la población ahora escolarizada dentro de los ingresos familiares.

De la misma manera, la inversión de tales recursos pueden no incrementar las coberturas, pero sí impactar de manera positiva otras áreas de la vida social tales como la asociatividad que se produce alrededor de las escuelas; el mejoramiento de la cultura ciudadana derivada de los procesos educativos; la prevención del fenómeno del pandillismo; y en general, la cualificación de las personas y no simplemente su profesionalización o alfabetización.

De forma complementaria, tales inversiones pueden ser espurias si la demanda real está siendo cubierta de alguna manera y la generación de nuevas inversiones en el sector no responde a necesidades reales y crecientes de las comunidades a las que pretende servir.

En lo que hace a la certidumbre, Morin es bastante ilustrativo al explicar la manera como la lógica tradicional impide la comprensión y la aceptación de la incertidumbre como natural e inevitable a los sistemas

de gran complejidad, tales como las ciudades-región. La explicación es construida a partir de la exposición del teorema de Gödel, el cual demuestra que “en un sistema formalizado, hay por lo menos una proposición que es indecidible: esa indecidibilidad abre una brecha en el sistema que se vuelve, entonces, incierto. Es cierto que la proposición indecidible puede ser demostrada en otro sistema, en verdad un metasistema, pero este tendrá también su brecha lógica”.³⁸

Hay allí como una barrera infranqueable al logro del conocimiento. Pero se puede ver también allí una incitación a la superación del conocimiento, a la constitución de metasisistemas, movimiento que, de metasistema en metasistema, hace progresar al conocimiento, pero hace siempre aparecer, al mismo tiempo, una nueva ignorancia y un nuevo desconocimiento [...]”³⁹ “¿Qué es la complejidad? A primera vista, es un fenómeno cuantitativo, una cantidad extrema de interacciones e interferencias entre un número muy grande de unidades [...] Pero la complejidad no comprende solamente cantidades de unidades e interacciones que desafían nuestras posibilidades de cálculo comprende también incertidumbres, indeterminaciones, fenómenos aleatorios. En un sentido, la complejidad siempre esta relacionada con el azar”.⁴⁰

“De este modo, la complejidad coincide con un aspecto de incertidumbre, ya sea en los límites de nuestro entendimiento, ya sea inscrita en los fenómenos. Pero la complejidad no se reduce a la incertidumbre, es la incertidumbre en el seno de los sistemas ricamente organizados. Tiene que ver con los sistemas semialeatorios cuyo orden es inseparable de los azares que incluyen. La complejidad está así ligada a una cierta mezcla de orden y de desorden, mezcla íntima, a diferencia del orden/desorden estadístico, donde el orden (pobre y estático) reina a nivel de las grandes poblaciones, y el desorden (pobre por pura indeterminación) reina a nivel de las unidades elementales”.⁴¹

Para el caso de la región Bogotá–Cundinamarca, el ejercicio de planeación debe aceptar la incertidumbre como connatural a un sistema de gran complejidad, expresado en la metropolización del Distrito Capital y en el fenómeno de la conurbación. Esta proposición no implica la aceptación del caos, puesto que planificamos con el objetivo de renunciar a dejar el futuro en manos de los acontecimientos sin intervenir sobre ellos (azar) pero no podemos desconocer que las acciones emprendidas no pueden garantizar efectos e impactos específicos y variados (incertidumbre).

³⁸ MORIN, *Op. cit.*, p. 72.

³⁹ *Ibidem*, p. 73.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 59-60.

⁴¹ *Ibidem*, p. 60.

De este manera, la mesa de planificación debe partir del principio de incertidumbre en las acciones, entendiendo que los proyectos y políticas propuestas pueden obtener resultados mayores que la suma de acciones puestas en marcha, o resultados diferentes a los originalmente propuestos por efecto de interacciones sectoriales o sociales, o no producir los efectos esperados en razón de la ocurrencia de fenómenos imprevisibles con anterioridad a la planificación de las acciones.

Si la complejidad plantea de hecho, un reto a la obtención del desarrollo, éste es aún más difícil de obtener bajo una visión coyuntural, tal como se manifiesta en las actuaciones de los gobernantes locales y regionales. La inmediatez en la visión sobre cómo transformar la realidad parece ser mayor en la medida en que disminuyen los recursos materiales disponibles para los procesos de intervención social. En esa medida, lo que se encuentra en las agendas gubernamentales es un conjunto de actividades sin conexión alguna entre ellas, que tocan de manera puntual a los problemas sin resolverlos y traen como consecuencia una atomización de recursos financieros, humanos, institucionales y políticos, que no producen los impactos esperados, pero afectan la confianza de los ciudadanos en la capacidad de respuesta del Estado frente a los problemas sociales expresados por las comunidades.

Nadie se opone a la urgencia de solucionar problemas tan inminentes como los de los servicios públicos o los servicios sociales, pero confundirlos con el desarrollo es un error que nos conduce a la no distinción entre medios y fines. Para ilustrar el caso basta señalar la importancia de los recursos asignados a los sectores de educación y salud en el distrito, por no hacer mención directa del tema de los servicios públicos domiciliarios. Tal inversión, que ocupa parte importante de la capacidad fiscal, hace referencia a los medios para obtener mayores niveles de desarrollo en la capital, pero no se da una idea clara de cómo contribuyen tales inversiones y el esfuerzo conjunto de la administración a través de estos sectores, para lograr los fines que se persiguen en materia de desarrollo social para los bogotanos.

5. Globalización y desarrollo: el imperativo de la complejidad

El desarrollo tiene que ver con los fines y se enlaza con los medios a través de la eficiencia y la ética, pero no se confunde con ellos. Por consiguiente, los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben tener claros los fines últimos a los que contribuyen los medios seleccionados

para su obtención, y no simplemente hacer una asignación incrementalista de recursos, sobre la base única de la obligación legal de su aplicación sectorial. Se reconoce, sin embargo, que parte de tal comportamiento se corresponde con la reglamentación que el sistema de transferencias le impone a las entidades territoriales, sin consultar sus necesidades de base o sus apuestas específicas en términos de fines últimos del desarrollo. Por tanto, podemos afirmar que el desarrollo es teleológico, en cuanto define los fines últimos que la sociedad persigue para lograr el bienestar general; y el crecimiento es instrumental, en tanto que se construye a partir de la implementación de acciones específicas que permiten concretizar avances para la obtención de los fines preestablecidos.

La visión efectista del desarrollo agrava las condiciones para su obtención, como resultado de los ejercicios de gobierno con fines electorales, debido a que las acciones desplegadas por los mandatarios de turno carecen de visión y compromiso de largo plazo, lo que lleva a privilegiar acciones de carácter visible para los electores, por encima de acciones conducentes a la obtención de los capitales atributos necesarios a la construcción del desarrollo. Es cierto que en muchas ocasiones las obras de infraestructura son más visibles y prestan un servicio inmediato, en cambio un paso de la desconfianza a la confianza en la sociedad toma un tiempo más largo. No obstante, en lugar de renunciar a los objetivos sociales que requieren mayores plazos e inversiones, es necesario construir un proyecto político regional y nacional consensuado, un proyecto más de Estado que de gobierno.

Ciertas escuelas del pensamiento buscan entender el “problema económico”: fines múltiples y jerárquicos, y recursos escasos y polivalentes. Sin embargo, hoy en día no podemos decir que la protección sea más importante que la libertad, que el capital social sea más importante que el capital cívico. Con este tipo de proposiciones terminaríamos estratificando conceptos que son difícilmente jerarquizables, porque son valores, y se priorizan sectores, en la mayoría de los casos sociales, cuyo crecimiento debe ser entendido como un solo proceso. Amartya Sen, en su texto “Desarrollo y libertad”, distingue las dos actitudes generales hacia el desarrollo, así: “según la primera, el desarrollo es un proceso feroz, con “mucho sangre, sudor y lágrimas”, un mundo en el que la prudencia exige dureza. En particular, exige la desatención calculada de algunos aspectos que se consideran “bobadas” (aún cuando los críticos suelen ser demasiados educados para calificarlos así). Dependiendo de cuál sea el veneno favorito del autor, entre las tentaciones a las que hay que resistirse se encuentran las siguientes: tener redes de protección social que protejan a las personas muy pobres, proporcionar servi-

cios sociales a la población en general, alejarse de las rigurosas directrices institucionales a la hora de dar respuesta a dificultades identificadas y apoyar –demasiado pronto– los derechos políticos y humanos y el “lujo” de la democracia. Según esta severa actitud, estas cosas pueden defenderse más tarde, cuando el proceso de desarrollo haya dado suficientes frutos: lo que se necesita aquí y ahora es “dureza y disciplina”. Las diferentes teorías que comparten esta visión general se diferencian en los distintos tipos de “bobadas” que deben evitarse especialmente, y que van desde la blandura financiera hasta la relajación política, desde la realización de abundantes gastos sociales hasta las complacientes ayudas para luchar contra la pobreza.⁴²

Esta dura actitud contrasta con otro punto de vista según el cual, el desarrollo es esencialmente un proceso “agradable”. Dependiendo de cuál sea la versión de esta actitud, se ponen como ejemplos de lo agradable algunas cosas como los intercambios mutuante beneficiosos (de los que Adam Smith habló de manera elocuente), el funcionamiento de las redes de protección social, de las libertades políticas, o del desarrollo social una u otra combinación de estas actividades sustentadoras”.⁴³

Sen plantea entonces que el ejercicio “se trata principalmente de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaran los individuos. En este enfoque, se considera que la expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo. Podemos llamarlos, respectivamente, “papel constitutivo” y “papel instrumental” de la libertad en el desarrollo. Desde este punto de vista, el desarrollo es el proceso de la expansión de las libertades humanas, y su evaluación ha de inspirarse en esta consideración”.⁴⁴

Las proposiciones de Sen contrastan con el paradigma positivista en el que nos hemos formado, que plantea dos trabas importantes al entendimiento del desarrollo: primero, impide el entendimiento de la complejidad y segundo, coarta una visión sistémica de los procesos. Ello nos empuja al reduccionismo y a la incapacidad de formular marcos cognitivos y teóricos capaces de explicar la estructura y la dinámica de los procesos, sobre los cuales se demanda la intervención social y no la exclusivamente gubernamental; marcos que deberían al menos garantizar la eficiencia de las intervenciones, pues, el éxito de las mismas es imposible de asegurar.

Esta es una de las más graves limitaciones que tiene la mesa, por cuanto es incapaz de entender la región como un sistema complejo, y en

⁴² *Op. cit.*, pp. 54 y 55.

⁴³ *Ibidem*, *Op. cit.*, p. 55.

⁴⁴ *Ibidem*, *Op. cit.*, p. 54.

tanto que es así, sectorializa tanto su comprensión, como sus intervenciones alrededor de proyectos, olvidando observar las interacciones que se generan desde el efecto de anuncio, especialmente, a nivel de la construcción de obras de infraestructura. El caso de la plusvalía del suelo es bastante indicativo de la situación: pareciera como si el desarrollo urbano en términos de infraestructura, terminara en sus impactos con la construcción de la obra, cuando es con ella que se inician los procesos más importantes que la intervención pueda generar.

Al no existir la visión de la región como un sistema complejo, se sigue creyendo que el desarrollo se logra a partir de la suma de proyectos y con ello, el objetivo se torna esquivo o al menos incompatible con la contemporaneidad de las demandas sociales. En los sistemas caóticos como los actuales, predomina la no localidad, pues, se requiere del conocimiento del todo para entender las partes; esto marca el punto de partida en el trabajo de la construcción de la región Bogotá – Cundinamarca.

Los estudios contratados por la mesa de planificación así lo reconocen. En los comentarios y recomendaciones planteados a la fase 1: formulación del Plan de Acción Institucional, Stephen Bender plantea que “los proyectos estructurantes son los vehículos por los cuales los participantes en el proceso de la mesa llegan a mejorar su presencia y su futura participación. La discusión de los proyectos estructurantes en el contexto de la mesa presenta el enlace entre la falta y la presencia de negociación sobre los mismos, entre la necesidad de implementar sin apoyo y con apoyo, y entre la ausencia y la presencia de un foro para formular nuevos proyectos. Pero en la ausencia de un escenario preferido ni propuesto, la discusión sobre los proyectos estructurantes es más académica que práctica. La suma de los proyectos estructurantes negociados puede representar ningún obstáculo a la realización en forma física de cualquiera de los escenarios. A la vez, la suma de los proyectos estructurantes no asegura la realización de ninguno de los escenarios”.⁴⁵

La necesidad de complejizar la región como sistema hace indispensable trabajar en la construcción de confianzas. En este punto, la mesa de planificación tiene todas las tareas pendientes. Los reconocimientos actuales solo se están dando entre las burocracias locales y regionales, y en el mejor de los casos, en los marcos de participación estrecha implementados por el distrito en su esquema de planificación actual. Este proceso pensado de forma excluyente y tecnocrática le resta toda posibilidad de sostenibilidad de largo plazo a la construcción de la región. ¡A

⁴⁵ BENDER, STEPHEN, *Informe de la Mesa de Planificación Regional de Bogotá-Cundinamarca*. p. 2, 2002.

la mesa le falta pueblo! Es decir, le falta sociedad civil que entienda y se apropie del proceso y que sea capaz de defenderlo de los avatares del electoralismo y de los cambios en los gobiernos distritales, municipales y departamentales. La toma de decisiones para el desarrollo no puede ser tecnocrática, pues involucra grados crecientes de incertidumbre respecto de la diversidad y del discernimiento público y en tanto que es así, solo las bases sociales están en capacidad de darle sostenibilidad al mismo.

Tal como lo afirma Güell: “Un desarrollo que no promueve y fortalece confianzas, reconocimientos y sentidos colectivos, carece en el corto plazo de una sociedad que lo sustente. Entonces la viabilidad y el éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas lo perciban como un escenario en que la subjetividad colectiva es reconocida y fortalecida”.⁴⁶

Vistos los componentes de la complejidad podríamos afirmar, tal como lo plantea Boisier, que el desarrollo es una propiedad emergente de un sistema territorial dinámico, complejo, adaptativo y altamente sinérgico.

Las propiedades emergentes son características funcionales únicas de un objeto agregado que “emerge” de la naturaleza de sus partes componentes y de las relaciones forzadas que se han formado, para atarlas en su conjunto. Esta característica es propia del agregado y no se puede encontrar en sus partes. Por lo tanto, una región no es una suma de provincias y/o sectores. Las propiedades emergentes se organizan alrededor de sistemas simples, que al entrar en contacto con otros sistemas forman sistemas más complejos hasta llegar a configurar lo que se ha llamado la complejidad emergente. Pero luego, los sistemas empiezan a generar una serie de regularidades que permiten nombrar los conceptos, explicarlos y describirlos, resultando de ello una simplicidad emergente y así sucesivamente.⁴⁷

La variedad es la medida de la complejidad del sistema. El número de estados que puede producir el sistema es el signo de su complejidad. Una organización, la región Bogotá-Cundinamarca para este caso, compuesta por muchos elementos puede producir una cantidad tan grande de posibles estados que la predicción del comportamiento del sistema se haga imposible, amenazando su propia existencia.

Esto nos lleva a pensar en la necesidad de generar procesos regulatorios que permitan ciertos grados de predicción de la conducta. Existen tres

⁴⁶ GÜELL B, *Subjetividad social y desarrollo humano*, <http://www.iigov.org/pnud>, 1998, en BOISIER, SERGIO, ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?, p. 128, 2003.

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 130.

maneras de hacerlo: la primera, es la reducción de la variedad; la segunda es el aumento de la variedad, lo que incrementa la complejidad que puede ser imposible de manejar; y la tercera, es la de absorber la variedad.

La globalización y la apertura económica aumentan la complejidad del sistema. Si la región desea competir en este nuevo contexto, no puede optar por reducir la variedad o por ampliar la variedad a niveles sin límite; lo que le deja como sola opción, la de incorporar o absorber la complejidad mediante la adopción de esquemas igualmente complejos que lo hagan compatible con el proceso. Esta nueva complejidad sistémica pone de relieve no solo la no linealidad de los procesos reales, sino que muestran su forma evolutiva, dejando entrever que estamos tratando con procesos históricos que no son temporalmente reversibles. Esto nos permite ver que Bogotá y Cundinamarca por sus desarrollos históricos en los campos económico, urbanístico, ambiental, social e institucional, están condenadas a entenderse y desarrollarse como región, y que nada haríamos en trabajar en los viejos esquemas de aislamiento puesto que, el proceso social ya decidió que la región será una sola y única cosa. El entendimiento de esta situación nos debe llevar a generar procesos sociales y económicos congruentes entre ellos, modelos de desarrollo que superen la segmentación sectorial.

El desarrollo depende de las interacciones, de la conectividad y de la interactividad entre muchos factores y procesos; varios de ellos de menor escala, de relaciones de confianza, del papel de las instituciones, de la justicia, de la libertad, del conocimiento socializado, de las destrezas incrustadas en las personas, de la autoconfianza, etc. A estas interacciones Boisier las ha llamado sinergias,⁴⁸ que surgen cuando los actores sociales interactúan o trabajan juntos; para ello, no se requiere un propósito común. En la región se han creado múltiples sinergias aún lejos de la voluntad gubernamental, pero al carecer de propósito común no

⁴⁸ “Relacionada con la teoría de sistemas, sinergia es entendida, en términos sencillos, como la cualidad del todo superior a la suma de sus componentes [...] Expresado de otra manera, puede decirse que existe sinergia cuando el resultado o el objetivo alcanzado por un todo es superior a la sumatoria de los aportes de cada una de sus partes. También existe sinergia cuando el análisis de una parte impide predecir el comportamiento del todo. Por ejemplo, el método deductivo utilizado con exclusividad, permitirá concluir que el estudio de las reacciones de un individuo permite predecir la conducta de un grupo de individuos, lo que es falso; grupalmente el individuo tendrá reacciones distintas porque recibirá y generará influencias que producirán un todo diferente a su particular individualidad. En la “teoría de sistemas” el concepto de sinergia se vincula al de recursividad, por el cual se entiende el hecho de que un sistema está integrado por subsistemas que a su vez constituyen objetos sinérgicos o sistemas componentes. Y pueden estudiarse, por consiguiente, como un todo independiente”. SERANI PRADENAS, EDMUNDO, *El Concepto de Sinergia*, Biblioteca del Congreso Nacional, Unidad de Estudios y Publicaciones, No 17, Julio de 1991, Santiago de Chile. http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/solis/nro017.html

poseemos organismo u organización. Esta coordinación se construye a partir de la introducción de energía variada: sentido de pertenencia, solidaridad, recompensa material o inmaterial, etc.

La sinergia que sería necesaria para acelerar el proceso de desarrollo en la región es la conocida como sinergia cognitiva, que no es otra cosa que la capacidad de desarrollar acciones en común sobre la base de una misma interpretación acerca de la realidad y de sus posibilidades de cambio; y es allí, donde está el problema. La región tiene sinergias pero las interpretaciones que se le dan al proceso de construcción regional son bien diversas: para muchos alcaldes municipales, la mesa es la oportunidad para que el distrito asuma sus responsabilidades por los efectos ambientales y poblacionales que ha creado en los municipios del departamento; para muchas instancias distritales, la mesa es la posibilidad objetiva de darle sostenibilidad al crecimiento de Bogotá, que sin la región no puede crecer y desarrollarse; para la Nación, es su oportunidad de descargar en las entidades territoriales sus obligaciones de inversión social y generación de riqueza; y para unos pocos, es la ocasión de crear un proceso de desarrollo conjunto para el beneficio general.

En este punto, es vital que exista una relación entre gestión territorial y el conocimiento propio de la sociedad. Este conocimiento no se puede lograr exclusivamente a través de los mecanismos tradicionales pedagógicos que se han implementado por la mesa, aunque estas acciones puedan resultar positivas. La mejor manera de lograr la sinergia buscada es mediante la instalación de conversatorios sociales, profesionalmente estructurados de manera que podamos hablar un lenguaje regional común que nos permita vernos como una región y no como una suma de municipios o de sectores. Los conversatorios sociales buscan generar un lenguaje a partir de ciertas construcciones conceptuales (formular hipótesis sobre el crecimiento y desarrollo en el territorio), convirtiéndose este lenguaje en un conocimiento socializado sobre la naturaleza de los procesos. El conocimiento juega un poder simbólico a favor de quien lo detenta y de quien lo exhibe.

6. Tareas pendientes de la ciudad-región ante el desarrollo como emergencia sistémica

Vistos los componentes tanto del desarrollo regional como los de la complejidad que su abordaje implica, empiezan a delinearse una serie de tareas específicas para permitir que el desarrollo emerja en la región:

1. Introducir complejidad en el sistema territorial, por ejemplo, ampliando la variedad de actividades y organizaciones tanto de producción

industrial directa como en el sector de servicios especializados, que requieren mayores niveles de conocimiento y manejo de tecnologías de punta; dotar a las instituciones de autonomía decisional que las capacite para establecer regulaciones, más allá de la simple potestad reguladora delegada por el gobierno central o, a través de mecanismos de intervención estatal que permitan orientar las actividades económicas a los fines establecidos socialmente; estimular una creciente división del trabajo, a través de la introducción de la complejidad en los procesos productivos regionales y en los procesos de acción social conjunta en la región; ampliar la malla de conexiones, dado que la agenda de conectividad de la región tanto con el resto del país como con el mundo es bastante estrecha, por lo que se requieren mayores niveles de comunicación y trabajo conjunto interinstitucional e intersectorial; aumentar la proporción de operaciones (financieras, comerciales, tecnológicas, etc.), que tengan su inicio y su término dentro y fuera del sistema regional, a fin de generar valor agregado en las operaciones económicas que la región produce, transforma y ejecuta.

2. Construir sistemas de información que favorezcan la transmisión y democratización de la misma entre los componentes sistémicos, mediante la conformación de redes y mediante el uso de los medios tradicionales de transmisión de información.
3. Introducir en el sistema “energía exógena” por medio de la socialización del conocimiento tácito; la autoestima colectiva, construida a partir de la valoración de los factores de éxito regional, de los valores diferenciales de la cultura y de las potencialidades del capital humano existente en la región; la generación de autoconfianza construida a partir de la cultura ciudadana y del crecimiento de los atributos capitales tales como el sentido de pertenencia y el capital cívico; el desarrollo del sentido de identidad de la región, que se expresa en las cualidades que la diferencian de las demás entidades territoriales y que a través de ella, agregan valor a la producción regional; la construcción de una cultura del manejo y disminución del riesgo de las inversiones por factores sociales como la seguridad y la estabilidad de la legislación, entre otros.
4. Generar condiciones que aseguren que los procesos relacionados con el crecimiento económico funcionen bajo una lógica que garantice la sostenibilidad ambiental, así como una inversión directa en este campo, sin detrimento del desarrollo industrial existente. Dicha sostenibilidad

favorece un crecimiento en la competitividad del país, tanto en escenarios locales como en ámbitos internacionales, donde prima la necesidad de la protección al medio ambiente en diferentes estadios para la celebración de convenios, tratados y acuerdos multilaterales.

5. Planificar de manera estratégica el sector educativo de manera que además de cobertura y calidad, ofrezca entornos sociales adecuados y aptos que redunden en la generación de capitales sociales de confianza, pertenencia, afecto, libertad, conocimiento y participación, entre otros; en nichos comunitarios que se multipliquen dentro de la región objeto.
6. Reformular y redimensionar las políticas de inversión en infraestructura, lo que implica avanzar en los proyectos estructurantes que la mesa priorizó dentro de su agenda en la fase II. Las lógicas de trabajo deben incorporar la complejidad al manejo y apropiación de recursos para el sector, a fin de obtener una inversión directa, eficaz y estable, enfocada a las necesidades mencionadas que tenga en cuenta las redes e interconexiones sectoriales que deben existir frente a los aspectos de gobernabilidad, institucionalidad, generación de capitales atributos y categorías axiológicas, entre otros aspectos ya tratados en el documento.
7. Debe primar dentro de todo este entramado una interacción real, eficaz, sostenible y planificada de los sectores público y privado, en dimensiones tanto económicas, como políticas y sociales, que logren espacios estratégicos mancomunados y conjuntos, apuntando a un mismo modelo de desarrollo concertado desde la construcción de sinergias. En este punto es clave señalar que tradicionalmente se ha culpado al sector público de aislar y opacar la iniciativa privada en el manejo de asuntos de carácter público. Sin embargo, el sector privado requiere de un largo y complejo proceso de aprendizaje para entender las lógicas de funcionamiento de la administración pública, que le permita potencializar sus acciones conjuntas con el Estado y le ofrezca nuevos escenarios de acción dentro de las responsabilidades sociales que éste les delega.
8. La sociedad civil existe, pero no aparece de forma permanente bajo las mismas identidades. Esta característica dificulta los procesos de articulación de sinergias entre el Estado y la sociedad en su conjunto, pero no niega la importancia de la relación entre estos dos actores para posibilitar el trabajo en equipo y la interlocución a nivel de información, y de consensos en la ejecución de proyectos. Esta rela-

ción permitiría consolidar espacios intersectoriales entre diferentes actores, que alimenten el proceso de desarrollo y eviten los tropiezos mostrados hasta el momento en los espacios de debate.

9. Reconociendo los avances efectuados por el país en el proceso de descentralización, es necesario precisar que aún queda un largo camino por recorrer en la consolidación de la autonomía que requieren las entidades territoriales para resolver sus propios asuntos. La profundización de la descentralización es un requisito indispensable para avanzar en el proceso de desarrollo, que libere la acción de las entidades territoriales y permita a éstas asumir compromisos fiscales y de autonomía económica, en el momento de formular y ejecutar los planes de desarrollo para cada región, de manera consecuente con las heterogeneidades propias de cada una de ellas. Es importante recordar que la participación activa de la comunidad posibilita un conocimiento real de sus necesidades más inmediatas y, por ende, las dota del poder de definir el rumbo que debe tomar la entidad territorial, sin el control directo y decisional que reposa actualmente en las esferas del poder central.
10. Los procesos de internacionalización de múltiples regiones en el mundo pueden mostrar factores de éxito que han permitido a estas entidades territoriales insertarse de manera efectiva en el contexto mundial. La región Bogotá-Cundinamarca debe realizar un aprendizaje de tales procesos, a fin de establecer cuáles de estas experiencias podrían ser modelos replicables para el caso que nos ocupa, y de qué manera las formas de inserción de tales regiones han mejorado la competitividad y la sostenibilidad de las mismas. Un factor de éxito definitivo a establecer es el saber cómo las regiones exitosas entran y salen de acuerdos y convenios, que le dan viabilidad y sostenibilidad al ejercicio de inserción llevado a cabo.
11. Uno de los retos más importantes de la región Bogotá-Cundinamarca lo constituye la reforma de sus administraciones públicas. Hasta el momento estas dos entidades territoriales han efectuado la etapa “fácil” de la reforma, es decir, aquella que disminuye el tamaño de sus aparatos burocráticos y de sus plantas de personal; pero les queda pendiente la etapa “difícil” de la reforma, que consiste en mejorar los niveles de eficiencia, efectividad, economía, transparencia y participación, en los cuales tanto el distrito como el departamento tienen muchas tareas pendientes. “La región tiene una experiencia nula

para enfrentar el reto de la megalópolis y administrar el nuevo territorio emergente [...] No se trata de un asunto a escala urbano-regional, el rezago en la organización político-administrativa implica que es indispensable identificar instrumentos y políticas para remontar el déficit remanente de administración intraurbana, ejecutar las actuaciones a escala metropolitana: periferias, conurbaciones, movilidad, etc., y diseñar el marco de actuación que movilice herramientas de gestión para el manejo de la nueva escala territorial”.⁴⁹

“Se trata de generar un enfoque democrático basado en el interés general, la descentralización y la participación efectiva de la ciudadanía, que garantice la primacía de los intereses sociales y comunitarios, tanto a escala regional como municipal y local. Esto permitiría la conciliación de intereses, la concertación de las decisiones y la cooperación de acciones, como base de la gestión política y administrativa del nuevo territorio.

Todo lo anterior, implica el reconocimiento en pie de igualdad de todas las entidades territoriales afectadas por el fenómeno metropolitano y el respeto a sus autonomías fiscales, administrativas y comunitarias”.⁵⁰

12. La construcción de espacios atractivos para la inversión tanto nacional como extranjera, así como la atracción de actividades de otras dimensiones (culturales, ecológicas, ambientales, etc.), requiere de la generación de una identidad regional, que diferencie la nueva entidad territorial de las demás existentes. Este proceso debe estar constantemente retroalimentando con una campaña de imagen positiva, similar a las realizadas por el poder central y por algunos ejercicios distritales, en cuanto a la construcción de confianzas y de una imagen optimista, que sustente y apunte los esfuerzos realizados en los aspectos estructurales, institucionales, y comunitarios ya mencionados.
13. La mesa de planificación no puede seguir dependiendo de la voluntad política de las autoridades departamentales y distritales que, cumplido su periodo de gobierno, trasladan la responsabilidad sobre la continuidad del mismo en sus sucesores. Las visiones de coyuntura sobre la conveniencia de la asociatividad regional puede ser superada a partir de las acciones de sustento al proceso por parte de la

⁴⁹ Contraloría, *Op. cit.*, p. 94.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 94.

sociedad civil, mediante su participación en espacios decisionales del poder público y su constitución como veedores de los procesos que se adelantan, a fin de conseguir unanimidad en el apoyo a esta clase de modelos de desarrollo, basados en la aceptación y la legitimidad desde el pueblo y sus representantes.

Para poder poner en práctica estas tareas es necesario que antes, hagamos la distinción entre los valores generales que buscan alcanzar el desarrollo regional y los valores particulares de la región que se incorporarán al mismo; habida cuenta que, estos valores singulares le confieren identidad, la unifican hacia adentro y la distinguen hacia fuera. Las cualidades particulares que definen a la entidad territorial emergente, podrían ser dinamizadas a través de algunos actores que promuevan y potencialicen este conjunto de valores. Tales agentes sociales de desarrollo serán portadores de proyectos con poder efectivo para influir en el curso de los acontecimientos.

Este empeño debe estar acompañado por las organizaciones, estableciendo un patrón de relaciones interorganizacionales, a fin de evaluar el clima de cooperación o de conflicto entre ellas. Las organizaciones construyen entre sí los parámetros de la asociatividad (que es una sinapsis clave en el actual proceso de globalización). Esta asociatividad asume varias formas de carácter público/privado, entre empresas, gobierno y organizaciones científicas, para posibilitar el aprendizaje colectivo y la innovación, por un lado, y para crear la asociatividad entre empresas y cadenas de valor que pueden generar clústers y regiones asociativas y virtuales, por el otro.

Los procedimientos como modalidades de actuación del gobierno, juegan un papel importante en virtud de que este debe asumir la tarea de recoger los flujos de información, y estructurarlos organizadamente en función de los objetivos societales, para devolverlos a sus potenciales usuarios, reduciendo así los costos de transacción, la incertidumbre y la asimetría.

Quizá la misión más importante y más inaplazable en términos de las tareas del gobierno, sea la capacidad de pensar la región a largo plazo y de generar espacios de pensamiento prospectivo; para lo cual se requiere saber cómo instaurar las conversaciones sociales, buscar alianzas estratégicas y flujos de inversión a largo plazo, proponer esquemas de ordenamiento territorial funcionales al concepto de desarrollo, y hacer un seguimiento permanente a la formación de capitales atributos al mismo. En conclusión, orientarse más al desarrollo que solamente al crecimiento económico.

7. Bibliografía

- BENDER, Stephen, *Comentarios y recomendaciones*, Informe de la Mesa de Planificación Regional de Bogotá – Cundinamarca, Bogotá, 2002.
- BOISIER, Sergio, *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*, material no publicado, Santiago de Chile, 2003.
- _____, Ponencia en el Segundo Encuentro Nacional de Profesionales Internacionales. *La internacionalización de las regiones colombianas*, Bogotá, Universidad del Rosario, agosto 13, 14 y 15 de 2003.
- BOTERO, María Helena, *Desarrollo regional e internacionalización de las regiones*. Documento de investigación N ° 3. Universidad del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Bogotá, 2003.
- CAPRA, Fritjof, *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Anagrama, Barcelona, 1998.
- CONTRALORÍA DE BOGOTÁ D.C., *De Bogotá a la región. Apuntes para un modelo de desarrollo regional*, Bogotá, 2003.
- FRIEDMAN, Milton, *Capitalismo y libertad*, Phoenix Books, Chicago, 1963.
- FURTADO, Celso, *En busca de un nuevo modelo, reflexiones sobre la crisis contemporánea*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.
- GÜELL, B., “Subjetividad social y desarrollo humano”, en: BOISIER, SERGIO, *¿Y si el Desarrollo Fuese una Emergencia Sistémica?*, material no publicado, Santiago de Chile, 2003.
- KALDOR, Nicolas, *Ensayos sobre desarrollo económico*, CEMLA, México, 1961.
- LUCAS, R.E., “On The Mechanics of Economic Development”, en *Journal of Monetary Economics*, New York, 1989.
- MAX-NEEF, Manfred, *Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro*, CEPUR, Santiago de Chile. 1993.
- MESA DE PLANIFICACIÓN REGIÓN BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, *Un espacio para unir voluntades*, Bogotá, 2002.
- MORIN, Edgar, *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Buenos Aires, 1998.

- MYRDAL, Gunnar, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, Harper Torchbooks, New York, 1971.
- NIETO DE ALBA, U., *Historia del tiempo en economía*, Mc Graw Hill, Madrid, 1998.
- PERROUX, Francois, *La creación colectiva de la economía de nuestro tiempo*, UNAM, México, 1971.
- ROSTOW, W.W., *The Process of Economic Growth*, Norton, New York, 1971.
- SCOTT, Allen J., *Regions and the World Economy, The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- SEN, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, Bogotá, 1999.
- SERANI PRADENAS, EDMUNDO, “El concepto de sinergia”, en *Unidad de estudios y publicaciones*, Biblioteca del Congreso Nacional, N. 17, Santiago de Chile, Julio de 1991. http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro017.html