REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIII - Nº 160 | Bogotá, D. C., jueves, 24 de abril de 2014 | EDICIÓN DE 92 PÁGINAS

DIRECTORES:
GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

DOCUMENTO TÉCNICO DE SOPORTE (DTS)

Región Central Territorio para la Paz

Documento Técnico de Soporte (DTS)

rape
región central
territorio para la paz

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN 9
I. LA RAPE REGIÓN CENTRAL EN EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PAÍS . 14
A. Finalidad del Ordenamiento Territorial (OT) 14
B. La relación de la RAPE con los principios rectores del OT 17
C. Coordinación para el ejercicio de competencias entre el esquema asociativo y las entidades territoriales participantes 18
II. ESTUDIOS Y APORTES AL DESARROLLO REGIONAL 20
A. Marco Conceptual 20
B. La competitividad territorial 24
1. Metodologías internacionales para medir la competitividad 25
2. Metodologías para analizar la competitividad territorial en Colombia 27
a. Escalafón de competitividad departamental 28
3. Los factores de competitividad territorial en otros contextos 29
III. ANTECEDENTES 34
A. Estudios e iniciativas de integración en Colombia 35
1. Misión Lebret (1958) 36
2. Modelo de regionalización en Colombia (DNP, 1966-1970) 36
3. Consejos Regionales de Planificación (CORPES) 37
4. Iniciativas legislativas para la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre los territorios de la Región Central 42
IV. EL RENACER DE LA CUESTIÓN REGIONAL EN COLOMBIA: EXPERIENCIAS NACIONALES RECIENTES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL 43
1. Región Surcolombiana 44
2. Región Pacífico 44
3. Región del Gran Santander 44
4. Ecorregión del Eje Cafetero 45
5. Región Caribe 46
6. Región Amazorinoquía 46
7. Región Central 46
8. Región Capital Bogotá - Cundinamarca 48
V. ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE LA RAPE REGION CENTRAL Y VISIONES DE TERRITORIO 51
A. El Enfoque Regional en los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales que conforman la RAPE REGION CENTRAL 52
1. Plan de Desarrollo Departamental de Boyacá "*Boyacá se Atreve 2012 – 2016*" 52
2. Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca "*Cundinamarca Calidad de Vida 2012 – 2016*" 53
3. Plan de Desarrollo Departamental del Meta "*Juntos Construyendo Sueños y Realidades 2012 – 2016*" 53
4. Plan de Desarrollo Departamental del Tolima "*Unidos por la Grandeza del Tolima 2012 – 2016*" . 55
5. Plan de Desarrollo Distrital "*Bogotá Humana 2012 – 2016*" 56
B. La visión de la RAPE Región Central a partir de los elementos propuestos en los Planes de Desarrollo 59
VI. MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL 64
A. Berlín – Brandemburgo (Alemania) 64
B. Maharashtra (India) 64
C. Comunidad Autónoma de Madrid (España). 64
D. Región Centro (Argentina) 64
E. Región Renania Norte-Westfalia (Alemania) 64
F. Comunidad Autónoma Valencia (España) 64
G. Región Rhône-Alpes (Francia) 64

A. Berlín–Brandenburgo (Alemania) 64
B. Maharashstra (India) 66
C. Comunidad Autónoma de Madrid (España) 67
D. Región Centro (Argentina) 70
E. Región Renania Norte-Westfalia (Alemania) 72
F. Comunidad Autónoma Valencia (España) 75
G. Región Rhône-Alpes (Francia) 77
VII. MARCO NORMATIVO PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE LA RAPE REGIÓN CENTRAL 80
A. La Región dentro del Ordenamiento Territorial: la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) 80
VIII. CARACTERIZACIÓN DE LA RAPE REGIÓN CENTRAL 87
A. Localización geográfica 87
B. Caracterización Ambiental 89
1. Hidrología 89
2. Estructura Ecológica Principal de la Región Central 92
a. Marco Conceptual 92
b. Delimitación de la EEA de la Región Central 94
c. Ecosistemas naturales 94
d. Áreas protegidas 97
e. Áreas de importancia hidrogeológica 98
f. Áreas con amenazas naturales 99
3. Cambio Climático 100
4. Agenda Ambiental para la RAPE Región Central 101
C. Perfil socioeconómico de la Región Central 103
1. Dinámica demográfica 103
a. Migraciones 107
2. Dinamismo económico y aportes al crecimiento nacional 109
a. Competitividad Regional 112
b. Principales sectores productivos de la Región Central 114
3. Principales indicadores sociales de la Región 115
a. Pobreza 117
b. Desempleo 119
D. Conectividad 121
E. Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Región Central 126
1. Contexto de Política 126
2. Dinámica Económica del PIB Regional Agropecuario 128
3. Seguridad Alimentaria y Situación Nutricional en la Región Central 130
4. Inflación total vs. Inflación de alimentos 133
IX. APUESTA RAPE 135
A. Visión Regional 135
B. La apuesta por una RAPE Región Central en la coyuntura actual 135
C. Apuestas y visiones de las entidades territoriales 139
1. La visión del Distrito Capital 139
a. Factores y dinámicas que justifican la integración regional para el Distrito 140
b. Beneficios esperados de un proceso de integración regional para Bogotá 142
c. El papel de Bogotá en el escenario regional 144
2. La visión del Departamento de Boyacá 146
a. Principales aspectos de la visión departamental 146
b. Interés por pertenecer a la RAPE 146
3. La visión del Departamento de Cundinamarca 148
a. Objetivo primordial de la RAPE Región Central para el departamento de Cundinamarca 150
b. Temas sugeridos por Cundinamarca en la Agenda estratégica de la RAPE 150
c. Expectativas e intereses del departamento de Cundinamarca 150

d. Expectativas Relacionadas con el Plan de Desarrollo 151
e. Insumos y antecedentes existentes en materia de integración regional 152
4. La visión del Departamento del Tolima 154
X. AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL 156
Ejes estratégicos del proceso de integración regional 156
a. Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos 156
b. Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos 156
c. Competitividad y proyección internacional 157
d. Seguridad alimentaria y economía rural 157
e. Gobernanza y buen gobierno 158
REFLEXIONES FINALES 159
BIBLIOGRAFIA 164

LISTA DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS EN COLOMBIA 27
ILUSTRACIÓN 2. PIRÁMIDE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 30
ILUSTRACIÓN 3. FACTORES DE COMPETITIVIDAD REGIONAL 32
ILUSTRACIÓN 4. EL TERRITORIO DE LA REGIÓN CENTRAL 88
ILUSTRACIÓN 5. RED HÍDRICA, LAGUNAS Y EMBALSES REGIÓN CENTRAL 91
ILUSTRACIÓN 6. MAPA ECOSISTEMAS NATURALES REGIÓN CENTRAL 95
ILUSTRACIÓN 7. RED DE PÁRAMOS DE LA REGIÓN CENTRAL 96
ILUSTRACIÓN 8. ÁREAS PROTEGIDAS DECLARADAS REGIÓN CENTRAL 97
ILUSTRACIÓN 9. ÁREAS DE INTERÉS HIDROGEOLÓGICO REGIÓN CENTRAL 98
ILUSTRACIÓN 10. PROYECCIONES DE POBLACIÓN 104
ILUSTRACIÓN 11. PROYECCIONES DE POBLACIÓN REGIÓN CENTRAL 105
ILUSTRACIÓN 12. CRECIMIENTO ABSOLUTO DE LA POBLACIÓN INTERCENSAL EN LA REGIÓN CENTRAL 106
ILUSTRACIÓN 13. FLUJOS MIGRATORIOS 107
ILUSTRACIÓN 14. PORCENTAJE DE HABITANTES NACIDO EN OTROS MUNICIPIOS 108
ILUSTRACIÓN 15. PIB POR DEPARTAMENTOS 2012 109
ILUSTRACIÓN 16. COMPOSICIÓN DEL PIB REGIONAL 110
ILUSTRACIÓN 17. CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB DEPARTAMENTAL (2002-2012) 111
ILUSTRACIÓN 18. PIB PER CAPITA REGIONAL 111
ILUSTRACIÓN 19. ESCALAFÓN DE COMPETITIVIDAD CEPAL REGIÓN CENTRAL, 2012 114
ILUSTRACIÓN 20. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) EN LA REGIÓN CENTRAL Y EN LA SABAN DE BOGOTÁ 117
ILUSTRACIÓN 21. INCIDENCIA DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA - RAPE REGIÓN CENTRAL 118
ILUSTRACIÓN 22. TASA DE DESEMPLEO CIUDADES CAPITALES - RAPE REGIÓN CENTRAL 119
ILUSTRACIÓN 23. TASA DE DESEMPLEO DEPARTAMENTAL- RAPE REGIÓN CENTRAL 120
ILUSTRACIÓN 24. RED VIAL NACIONAL ACTUAL 121
ILUSTRACIÓN 25. CONGESTIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL 122
ILUSTRACIÓN 26. INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL NIVEL NACIONAL 132
ILUSTRACIÓN 27. COMPORTAMIENTO DEL IPC DE ALIMENTOS FRENTE AL IPC TOTAL 134

La conjunción de un espacio regional crea un bien político, social y económico superior a los intereses de cada uno de los actores que la conforman, al cual se accede exclusivamente a través de la concurrencia de voluntades y consensos de intereses de cada uno de sus integrantes.

CODIRECTORES

GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO
Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

ALVARO CRUZ VARGAS
Gobernador del Departamento de Cundinamarca

JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA
Gobernador del Departamento de Boyacá

LUIS CARLOS DELGADO PEÑON
Gobernador del Departamento del Tolima

ALAN JARA URZOLA
Gobernador del Departamento del Meta

COMITÉ DIRECTIVO

Gerardo Ignacio Ardila Calderón
Secretario Distrital de Planeación
Alcaldía Mayor de Bogotá

Octavio Fajardo Martínez
Subsecretario de Planeación Socioeconómica – SDP
Alcaldía Mayor de Bogotá

Andrés Alejandro Romero
Secretario de Planeación
Gobernación de Cundinamarca

Fredy William Sánchez Mayork
Secretario de Integración Regional
Gobernación de Cundinamarca

Bernando Umbarila Suárez
Director Depto. Administrativo de Planeación
Gobernación de Boyacá

Fabián Zabala Cifuentes
Secretario de Planeación
Gobernación del Tolima

Carlos Humberto Osorio Monroy
Secretario Privado
Gobernación del Meta

SECRETARÍA TÉCNICA

Sandra Milena Beltrán Díaz
Jorge Enrique Moreno Muñoz
Profesionales Especializados
Dirección de Integración Regional, Nacional e Internal.
Secretaría Distrital de Planeación
Alcaldía Mayor de Bogotá

ENTIDADES DE APOYO

Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional – UNCRD –

Claudia Hoshino
Coordinadora UNCRDLAC

Carmen Fernández de Castro
Experta Nacional UNCRDLAC

COMITÉ TÉCNICO

Carolina Chica Builes
Directora de Integración Regional, Nacional Internal.
Secretaría Distrital de Planeación

Héctor Pineda
Asesor Secretaría General
Alcaldía Mayor de Bogotá

Elvira Inés Garzón
Asesora de Planeación
Gobernación de Cundinamarca

Mario Humberto Martínez Peña
Director de Integración Regional
Gobernación de Cundinamarca

Wilfredy Bonilla Lagos
Director de Sistemas de Información
Gobernación de Boyacá

Ismael Molina
Asesor Gobernación del Tolima

Héctor Cervera
Profesional Especializado Gobernación del Tolima

Nelson Augusto López
Asesor Gobernación del Meta

EQUIPO TÉCNICO DE APOYO

Camilo José Orrego
Manuel Calderón
Edgar Bueno
Edith Decastro
José Antonio Parrado
Disraelí Labrador
Rigoberto Alfonso
Oscar Pinto
Mauricio Valdiri

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el mundo experimenta un cambio significativo en los procesos y dinámicas de crecimiento y desarrollo económico. Los Estados-Nación han dejado de ser los únicos protagonistas en materia de competitividad y mejoramiento de las condiciones de vida de la población para dar paso a las ciudades y regiones. Estos son los nuevos centros y nodos en donde se gestan y producen las grandes transformaciones del mundo contemporáneo. Es allí donde las personas tienen mayor acceso a bienes y servicios que mejoran su calidad de vida y bienestar, lo mismo que a oportunidades para potenciar y mejorar sus capacidades.

No es fortuito que las naciones que presentan rápidas transformaciones en materia económica o avances significativos en la lucha contra la pobreza y el mejoramiento del bienestar tengan una fuerte base regional como es el caso de Brasil, Rusia, India o China, sólo por citar algunos ejemplos relevantes. Según estimaciones del Banco Mundial, plasmadas en su Informe Mundial del 2009, el dinamismo económico de ciertos territorios ha configurado una nueva geografía económica mundial, en donde la concentración de la población y las actividades económicas en ciertos entornos y espacios geográficos, trae consigo nuevas lógicas y procesos territoriales como la aglomeración y la *clusterización*. Las próximas décadas estarán marcadas por el mayor peso de tales procesos en la generación de la riqueza mundial.

En este nuevo orden mundial, las urbes y metrópolis han expandido sus fronteras hacia los territorios rurales colindantes. En muchos entornos nacionales, estos procesos han sido desordenados y escasamente planificados, desencadenando en múltiples problemáticas en materia de servicios públicos, movilidad y transporte, hábitat y medio ambiente, entre otras. A la par con los fenómenos acelerados de urbanización, ha surgido el interés por la planificación urbana y regional, tal como lo destaca el Informe Mundial para los Asentamientos Humanos del 2009, producido por la Oficina de las Naciones Unidas para el Hábitat (UN-Hábitat).

De manera general, gran parte de la literatura y los estudios sobre la planificación urbana y regional suele concentrarse en la dimensión económica de la regionalización, las ciudades se integran con sus territorios inmediatos para generar economías de escala y sinergias en temas relacionados con la competitividad y la productividad. Este análisis se centra en las ventajas que supone el aprovechamiento de la proximidad de los factores productivos, así como en las interacciones que se presentan entre los sitios de producción y consumo, como condición favorable para el crecimiento.

En el marco de esta perspectiva económica, la integración regional es un mecanismo poderoso para crear condiciones favorables que permitan la inversión y la generación de empleo productivo. Así mismo, la integración pretende consolidar un ambiente propicio a la innovación y al desarrollo tecnológico a partir de la dotación de las redes de infraestructura y servicios necesarias.

No obstante, en los últimos años han cobrado fuerza nuevos análisis que exploran el papel de la integración regional en aspectos clave como el desarrollo humano, la sostenibilidad ambiental o la gobernanza territorial, sólo por citar algunas dimensiones. Por tal motivo, los procesos de integración regional han dejado de ser estrategias económicas, única y exclusivamente, para convertirse en temas clave de las agendas políticas de los tomadores de decisiones. Este posicionamiento progresivo, tiene como telón de fondo, reflexiones más amplias y comprehensivas sobre la autonomía territorial, la diversidad étnica y cultural y el modelo de organización y administración del Estado, entre otros.

Con los procesos de integración regional se buscan consolidar plataformas flexibles para hacer frente a la progresiva complejización de las demandas ciudadanas. Así mismo, se pretende implementar patrones de desarrollo territorial caracterizados por la ocupación eficiente y equilibrada del espacio físico. Con ello, se garantiza no sólo un mejor despliegue de las instituciones públicas en el territorio sino también, la relación armónica entre el crecimiento demográfico, la disposición de las actividades económicas y productivas y la provisión de los bienes, servicios, infraestructuras y sistemas territoriales necesarios.

Colombia no ha sido ajena a esta nueva dinámica mundial, en la que las ciudades y regiones juegan un rol protagónico. Desde finales de los cincuenta, han sido numerosos los estudios e informes técnicos que reconocen la fuerte base regional nacional y plantean la necesidad de superar la inflexibilidad y las restricciones de las divisiones político administrativas a partir de procesos de asociatividad. Así mismo, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se reconoció la posibilidad de configurar regiones como espacios para planificar, administrar y gestionar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, rebasan las capacidades de las entidades territoriales[1].

Desde entonces han sido frecuentes los intentos de diferentes departamentos por emprender ejercicios de regionalización, como apuestas estratégicas para la coordinación de políticas y la concertación de proyectos y acciones en el territorio. Sólo a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en el 2011, estos esfuerzos adquieren una posibilidad real de materializarse.

En el nuevo acervo normativo territorial con que cuenta el país, se destaca que en el fortalecimiento de la gestión territorial radica la mayor esperanza de articulación del Estado con la ciudadanía. En el marco de esta concepción, las potencialidades de los territorios pueden ser abordadas de manera flexible e integral, lo cual permite superar la visión introspectiva del desarrollo basada en el tradicional esquema de jurisdicciones y divisiones político administrativas que ha primado en la administración de los asuntos públicos.

[1] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013) "*Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*" Bogotá, Pág. 6.

En este marco, las regiones son concebidas como engranajes fundamentales para construir un nuevo Estado. Su importancia radica en que son herramientas que permiten abordar problemas que van más allá de las fronteras de las entidades territoriales, que buscan el aprovechamiento de sus ventajas comparativas con resultados que van más allá de la suma de los aportes individuales de quienes la conforman.

Es así, como en el 2012, las administraciones de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta han renovado el interés, que se ha venido gestando por más de una década, por constituir una **Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE)**, en el marco de lo dispuesto en los artículos 306 y 325 de la carta política, desarrollados recientemente por la Ley 1454 de 2011. El renacer de este proceso de regionalización encuentra un momento coyuntural bastante favorable. El panorama actual está signado por: a) La expedición de la LOOT, b) La constitución de un **Sistema General de Regalías (SGR)**, que define bolsas y fondos de recursos para apalancar iniciativas encaminadas al logro de la compensación y el desarrollo regional, y c) la definición de políticas e instrumentos para el desarrollo y la integración territorial en el Plan de Desarrollo Nacional 2010 – 2014 "Prosperidad para Todos".

Desde finales del 2013, los antecedentes y ejercicios técnicos anteriores, en los que se justifica la necesidad de configurar una plataforma territorial para la coordinación de políticas y la formulación y desarrollo de proyectos de interés común entre las entidades territoriales participantes, encuentran un momento ideal, sustentado en la reiteración de la voluntad política de las administraciones vigentes. Tanto el Alcalde Mayor como los gobernadores participantes, incorporaron la constitución de la RAPE, como una prioridad fundamental en sus respectivos instrumentos de planificación. La inclusión de esta iniciativa en la agenda política, es el producto no sólo del reconocimiento de la histórica y mutua dependencia entre las entidades territoriales, sino también el instrumento para seguir posicionándose como la primera región del país.

La consolidación de la RAPE Región Central va más allá de ser un simple ejercicio de planificación, para posicionarse como una apuesta por el desarrollo económico y social del territorio. Por tal motivo, no sólo se pretenden potenciar las ventajas y factores de competitividad que hacen de este territorio, el motor económico de Colombia, sino también alcanzar mejoras sustanciales en el desarrollo humano y el bienestar de sus habitantes. En un escenario mundial, en el que los discursos y paradigmas del desarrollo se centran en la Agenda Post-15[2], la RAPE Región Central se sitúa como un ámbito pertinente, para abordar los nuevos desafíos del país en materia de sostenibilidad, equidad y convergencia territorial.

[2] Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la Agenda Post-15 es un nuevo consenso mundial sobre las metas globales de desarrollo humano y bienestar. En el marco de los avances logrados por las diferentes naciones que suscribieron y acordaron la Declaración del Milenio (2000) y pusieron en marcha los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Agenda Post-15 es una nueva alianza mundial para favorecer el desarrollo y continuar con la superación de la pobreza a partir de enfoques diferenciales y novedosos. Así mismo, parte de los aprendizajes obtenidos en desarrollo de los ODM y pretende identificar nuevas temáticas y realidades que están relacionadas con la búsqueda del desarrollo.

Este **Documento Técnico de Soporte (DTS)** se presenta como un insumo para avanzar en la constitución de la RAPE Región Central como una persona jurídica de derecho público, dotada de autonomía administrativa y financiera para la gestión de sus asuntos en el territorio de su jurisdicción. Por tal motivo, tiene el objetivo de sintetizar los principales elementos geográficos, ambientales, económicos, sociales e institucionales que evidencian las dependencias e interacciones entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta y el Distrito Capital y justifican la creación de una región administrativa y de planificación especial, como figura asociativa que permite hacer frente a aquellas dinámicas y problemáticas que superan las capacidades individuales de las entidades territoriales, de una manera coherente, coordinada, eficiente, equitativa y sostenible[3].

Con la constitución de la RAPE Región Central, las entidades territoriales participantes buscan enfrentar la heterogeneidad y fragmentación de su territorio común, a partir de la materialización de una apuesta que busca potenciar las capacidades territoriales existentes e irradiar y extender el dinamismo económico de los principales polos y centros de desarrollo territorial hacia la periferia regional. Esto solo será posible, con la inclusión de la perspectiva regional en los procesos de planificación para el desarrollo y la puesta en marcha de actuaciones estratégicas como la reconversión agroindustrial, la gestión del recurso hídrico, la mitigación del cambio climático y la adopción de estrategias para gestionar el riesgo, la puesta en marcha de un sistema de transporte multimodal que favorezca la integración de los centros de producción con los polos de comercialización y consumo y la promoción de la innovación y el desarrollo en todos los procesos productivos regionales, entre otras.

La RAPE Región Central pretende poner en marcha un nuevo nivel de planificación para el desarrollo (el regional), en el que no se trata de agregar las visiones departamentales específicas, sino materializar una lógica diferente de actuación que cuente con objetivos, políticas, programas y proyectos propios. En el nivel regional es necesario trascender los tradicionales límites políticos administrativos y generar una nueva forma de pensamiento que incluso rompa los esquemas tradicionales y los ámbitos históricos para la gestión de los asuntos públicos.

Este DTS está dividido en diez capítulos. El primero de ellos, incorpora un análisis de la RAPE como figura de integración y su relación con las principales disposiciones sobre ordenamiento territorial contenidas tanto en la carta política como en la LOOT. En tal sentido, presenta dos elementos: la correspondencia que existe entre la RAPE y los principios rectores del ordenamiento territorial y los principales postulados en materia de coordinación de competencias entre el esquema asociativo, los departamentos y el distrito capital. Por su parte, el segundo capítulo se encarga de compilar algunas reflexiones teóricas y conceptuales sobre el desarrollo y la integración regional, con especial énfasis en el concepto de competitividad territorial.

[3] CONTRALORÍA DE BOGOTÁ "*Bogotá y la Región Capital: Región Administrativa y de Planificación Especial RAPE*" Bogotá, Pág.33.

El tercer capítulo, explora algunos antecedentes e hitos presentes en el proceso de configuración de la RAPE Región Central. El cuarto apartado de este texto, esboza algunas iniciativas de integración regional que se han presentado en Colombia en los últimos años. De igual manera, el quinto capítulo pone en evidencia el grado de interacción e interrelación que se presenta entre las visiones y las apuestas políticas del Distrito Capital y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta, dado que presenta un análisis riguroso del elemento regional presente en los planes de desarrollo de las entidades territoriales mencionadas. Por su parte, el sexto acápite del DTS, reflexiona sobre algunas experiencias internacionales de integración regional, con el fin de establecer patrones comunes entre ésta y el proceso de conformación de la RAPE Región Central.

El capítulo séptimo presenta el marco normativo para la conformación de la RAPE y en el capítulo octavo, se hace una caracterización de la región en términos ambientales, geográficos, económicos, sociales y demográficos. El capítulo noveno, menciona las principales características de la apuesta de la RAPE, al destacar las visiones y objetivos particulares de las entidades territoriales participantes en torno al proceso. En última instancia, el capítulo diez presenta una propuesta de Agenda de Integración Regional, que incluye algunos proyectos e iniciativas estructurantes sugeridas para avanzar en la consolidación del proceso de integración. Este es un tema que deberá ser abordado por los órganos de dirección y administración de la RAPE Región Central.

I. LA RAPE REGIÓN CENTRAL EN EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PAÍS

En este capítulo se presenta un análisis de la relación y correspondencia entre la figura de integración territorial que se pretende crear y las principales disposiciones constitucionales y legales sobre el ordenamiento territorial vigentes en Colombia. En particular, se abordará el grado de coherencia que guarda **la Región Administrativa y de Planificación (RAPE)** tanto con la finalidad del Ordenamiento Territorial (OT) como con los principios rectores del modelo de organización territorial presentes tanto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) como en otras normas existentes.

De igual forma, se hará énfasis en los mecanismos y estrategias para la coordinación de competencias entre la RAPE Región Central y las entidades territoriales participantes del proceso regional. La región como plataforma territorial para la planificación, administración y promoción del desarrollo en el territorio común es un escenario en el que concurren diferentes niveles de gobierno (Distrito Capital, municipios y Departamentos), los cuales tienen núcleos o ámbitos de competencia propios que deberán armonizarse en torno a la esfera de acción o intervención de la RAPE.

A. Finalidad del Ordenamiento Territorial (OT)

Tal como lo menciona el artículo 2 de la LOOT, el ordenamiento territorial (OT) es "*un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio* (…)". A través de la política de ordenamiento territorial, el Estado pretende garantizar un mejor despliegue de la institucionalidad pública en el espacio geográfico con el fin de lograr una mayor presencia y proximidad con las comunidades. Este elemento está relacionado con el logro de la gobernabilidad, que no sólo se refiere al control territorial, sino que está relacionada con la capacidad real que tiene el Estado para transformar las expectativas de sus habitantes en hechos concretos de gobierno.

Así mismo, el ordenamiento territorial no sólo parte de una perspectiva administrativa, sustentada en el concepto de jurisdicciones territoriales, sino que también propende por la constitución y puesta en marcha de esquemas flexibles de integración o asociatividad como mecanismo para hacer frente a la progresiva complejización de las demandas ciudadanas o la irrupción de problemas públicos que superan las fronteras y límites jurisdiccionales existentes. Precisamente, el gran reto del OT es conjugar el enfoque político administrativo con otros elementos clave como el geográfico, ambiental, étnico, cultural y económico, los cuales están en permanente transformación.

El ordenamiento territorial en un modelo unitario reconoce que el Estado debe preservar la unidad y la integridad territorial en el marco de la diversidad étnica, cultural, geográfica o ambiental de los territorios que lo componen. El Estado central como garante de la Cláusula General de Competencias (CGC), se asegura de fortalecer la capacidad de gestión y decisión de los niveles subnacionales para proveer bienes y servicios públicos a partir de la transferencia de las responsabilidades y atribuciones pertinentes y de los recursos para su adecuado ejercicio.

De acuerdo con tales planteamientos, la constitución de regiones y otras figuras de integración territorial es un instrumento clave para promover la consolidación de una política de OT orientada al fortalecimiento de la descentralización y la autonomía territorial consagrada en la carta política. Tal como lo establece el Departamento Nacional de Planeación (2013), "*el eje de los esquemas asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de la limitada perspectivas local*"[4]

Con este tipo de esquemas asociativos se hace frente a múltiples desafíos relacionados con:

- La fragmentación de las entidades territoriales en el país, las cuales tienen capacidades y condiciones asimétricas y profundamente dispares.
- La existencia de brechas territoriales en materia de competitividad, desarrollo económico, bienestar y calidad de vida. Incluso al interior de muchas entidades territoriales, persisten enormes desigualdades intraterritoriales.
- La emergencia de problemas públicos complejos que traspasan las fronteras y divisiones político administrativas tradicionales.
- La ampliación de la agenda pública, a partir de la inclusión permanente de múltiples expectativas y demandas ciudadanas.
- La progresiva transformación y evolución de las realidades económicas, sociales, culturales y ambientales del país
- Los cambios en los procesos de ocupación del territorio y gestión del suelo, como resultado de la permanente evolución en la relación de las comunidades con el medio ambiente

[4] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013) "*Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*" Bogotá, DNP. Pág. 19.

- La necesidad de armonizar los recientes procesos de reforma y modernización institucional que han sido implementados a escala nacional, con los desafíos de los gobiernos territoriales

Con la integración territorial se busca generar economías de escala para el abordaje de los problemas públicos, a partir de la sumatoria de capacidades, esfuerzos y potencialidades. Así mismo, se pretende gestionar una nueva visión de desarrollo, que permite la articulación y coordinación de políticas en los territorios a partir de la consolidación de nuevos arreglos y marcos institucionales. Con ello se garantiza mayor eficiencia y eficacia en la provisión de bienes y servicios, así como en la utilización de los recursos disponibles. Los esquemas asociativos fortalecen la gobernabilidad y la institucionalidad y sirven de plataforma tanto para potenciar la búsqueda de acuerdos con otros actores clave para el desarrollo (p. ej. sector privado, organismos multilaterales, organizaciones comunitarias, universidades, etc) como para utilizar esquemas novedosos que permitan mejores aproximaciones a la gestión de los asuntos públicos.

La Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) es una figura de integración territorial reconocida en el artículo 325 de la carta política,[5] que se inscribe dentro de los instrumentos disponibles para consolidar una nueva concepción del desarrollo territorial más moderna y consecuente con el momento histórico por el que atraviesa el país. Con esta figura se busca contar con mejores herramientas para hacer frente a los desafíos comunes del territorio en materia de promoción del desarrollo económico y social.

La RAPE Región Central se enmarca dentro de los postulados del gobierno nacional para la promoción de la asociatividad y la integración territorial. A través de la RAPE, los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta y el Distrito Capital pretenden generar un nuevo escenario para la planificación y la gestión institucional que permita el abordaje integral y comprehensivo de las lógicas económicas, ambientales, culturales y sociales que se presenten en el territorio común, caracterizado por múltiples y continuas interdependencias.

Así mismo, la estructuración de la RAPE no es un hecho fortuito ni se limita a una pretensión coyuntural. Por el contrario, es una posibilidad que ha estado latente desde la expedición de la Constitución Política de 1991 y que ha sido abordada en numerosas oportunidades, tal como lo demuestra el presente DTS. La constitución de la RAPE Región Central se ha posicionado como una iniciativa prioritaria dentro de la agenda política de las administraciones territoriales participantes, las cuales ven en ésta plataforma, una posibilidad real de avanzar hacia la cohesión social y la equidad interterritorial, principios sobre los que descansa la noción de Estado Social de Derecho.

[5] ARTICULO 325. 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.

B. La relación de la RAPE con los principios rectores del OT

La constitución de la RAPE Región Central está ligada al cumplimiento de los principios rectores del ordenamiento territorial, definidos por la LOOT en su artículo 3. En particular, se destaca el numeral 5 que hace referencia a la **regionalización**:

"(…) El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional (…)

En este principio se conjugan múltiples elementos del ordenamiento territorial como: **concurrencia**, **complementariedad**, **subsidiaridad**, **gradualidad y flexibilidad** y equidad **territorial**[6]. La región sirve de contexto territorial pertinente para la materialización de tales postulados y lineamientos básicos.

La RAPE Región Central se consolida como un escenario privilegiado para gestionar asuntos de interés común a partir de la generación de alianzas estratégicas entre múltiples actores. Las entidades territoriales se complementan entre sí para la prestación de servicios o la provisión de bienes públicos, teniendo como telón de fondo, los acuerdos y arreglos institucionales voluntarios que dan vida y permiten la integración.

Especial relevancia tiene el principio de **prospectiva**, en el marco de la cual, la RAPE Región Central pretende construir y materializar una visión común de desarrollo, sustentada en el reconocimiento de las realidades y fenómenos territoriales conjuntos. Este proceso recopila los esfuerzos de las anteriores administraciones departamentales y distrital, así como numerosos ejercicios de planificación estratégica y construcción de visiones, desarrollados en etapas anteriores a la construcción de este DTS.

De la misma forma, en desarrollo del principio de **equidad social y equilibrio territorial,** la RAPE Región Central busca generar un nuevo marco institucional que permita irradiar y extender las dinámicas de crecimiento y desarrollo de sus polos y principales núcleos urbanos hacia la periferia regional, con el fin de mitigar las asimetrías existentes en materia de bienestar y calidad de vida. A través de los ejes estratégicos formulados y de sus proyectos estructurantes se espera cerrar las brechas que impiden el

[6] Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Artículo 3.

logro de la cohesión, principio fundamental para el goce equitativo de derechos en todo el territorio regional.

De igual forma, la RAPE Región Central emprenderá acciones contundentes para favorecer el desarrollo, en un eventual escenario nacional signado por la consolidación del proceso de paz y el logro de la convivencia estable y duradera. Ello guarda relación con el principio de la **paz y la convivencia,** que busca fortalecer la legitimidad y la presencia estatal y fortalecer el tejido asociativo a escala regional y local.

C. Coordinación para el ejercicio de competencias entre el esquema asociativo y las entidades territoriales participantes

En el marco de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, la RAPE, como esquema asociativo, pretende garantizar una mejor y más efectiva coordinación de políticas entre los niveles de gobierno participantes. La región es un mecanismo que potencia y favorece la gobernanza multinivel, a partir de la formulación e implementación de políticas entre diferentes instancias de gobierno, la gestión de proyectos y la provisión de bienes y servicios públicos en un territorio pertinente. Por ello, más allá de su conformación como persona jurídica, la RAPE es un arreglo institucional para enfrentar los desafíos del desarrollo en un mundo cambiante y cada vez más complejo.

El núcleo de competencias de la RAPE es complementario al conjunto de atribuciones y responsabilidades asignadas al departamento y al Distrito Capital. En primer lugar, los marcos de acción de este esquema de integración son asignados, libre y voluntariamente, por las entidades territoriales participantes, quienes ceden parte de su autonomía a favor de la región. Este elemento quedará explícito tanto en el Acta de Constitución de la RAPE, como en las Ordenanzas y el Acuerdo Distrital que permitirán su conformación.

En segunda instancia, tanto la carta política como la LOOT señalan algunos propósitos y objetivos generales que orientan el tipo y naturaleza de las competencias que deberán ser asignadas a las regiones de administración y planificación. El artículo 306 de la Constitución Política enfatiza en la promoción del desarrollo económico y social. Por su parte, el artículo 325, señala la ejecución de planes y programas de desarrollo integral, así como la provisión eficiente de servicios públicos.

En tercer lugar, las históricas y mutuas dependencias de las entidades territoriales así como los retos comunes a los que han tenido que enfrentarse, han configurado una agenda de integración, que ha tratado de gestionarse a través de instrumentos interadministrativos inflexibles y en muchos casos, poco efectivos. Esta agenda de integración es el preludio que permite la identificación de las competencias que tendrá la RAPE, las cuales se circunscriben a los cinco (5) ejes programáticos presentes en este DTS.

Estos elementos son la base para la definición de los mecanismos de coordinación para el ejercicio de competencias, los cuales se enmarcan en tres perspectivas: en el **plano macro**, es clave fortalecer las relaciones entre la RAPE y el gobierno nacional, en la nivel **meso**, las relaciones entre la RAPE, los departamentos y el Distrito Capital y en la perspectiva **micro**, las relaciones entre la RAPE y los municipios.

Así mismo, gran parte de las tareas de coordinación y armonización de competencias entre la RAPE y las entidades territoriales participantes del proceso de integración deberá ser gestionada por los órganos de gobierno y administración regional. Éstos no sólo deben aprobar los instrumentos para la planificación del desarrollo, sino que también desarrollan tareas de interlocución con las entidades nacionales y territoriales relevantes en cada uno de los ejes estratégicos propuestos.

II. ESTUDIOS Y APORTES AL DESARROLLO REGIONAL

A. Marco Conceptual

La integración regional puede abordarse como un proceso para potenciar las ventajas competitivas de un territorio, maximizar la dotación de factores productivos existentes y aprovechar las relaciones funcionales que se presentan entre diferentes nodos o polos. Así mismo, también puede ser una herramienta para alcanzar mayores niveles de desarrollo y lograr mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población, a través de las sinergias institucionales que se potencian entre las administraciones públicas participantes, por medio de la posibilidad de construir una visión de desarrollo regional de largo aliento, coherente con las especificidades de los territorios en términos geográficos, ambientales y culturales.

Desde el punto de vista teórico, existen diferentes perspectivas y teorías que hacen referencia a la importancia de la integración regional para alcanzar el desarrollo económico, el bienestar y la prosperidad. El primer grupo de estas escuelas, reconoce que la región es, antes que nada, un hecho geográfico que se caracteriza por la existencia de elementos ambientales comunes, sustentados en torno a la continuidad territorial. En este sentido, los límites regionales están dados por fenómenos geográficos, hidrográficos o ambientales, los cuales marcan profundamente a las comunidades y los asentamientos humanos que habitan el espacio físico. La perspectiva ambiental del desarrollo regional esboza que los ejercicios de configuración de jurisdicciones o la fijación de límites administrativos son posteriores al ordenamiento geográfico preexistente. En el marco de esta perspectiva se reconoce que la configuración de regiones debe partir de la continuidad geográfica y de la identificación de elementos comunes desde el punto de vista de oferta ambiental territorial (OAI).

Un segundo enfoque hace referencia a la contribución de la región en el crecimiento económico. Este es tal vez, uno de los paradigmas predominantes de las teorías del desarrollo regional. En esta escuela, se pueden ubicar planteamientos como las teorías de los polos de desarrollo (Perroux, 1955), de crecimiento endógeno (Romer, 1986 y Lucas, 1988), los modelos centro-periferia (Friedman,) o las teorías de causación circular y acumulativa (Myrdal y Kaldor). Recientemente, ha cobrado fuerza la perspectiva de la nueva geografía económica (Fujita y Thisse, 2003; Walz, 1996; Baldwin y Forslid, 2000; Black y Henderson, 1999; Martin, Gianmarco y Ottaviano, 1999 y 2001).

De acuerdo con esta perspectiva, la región se configura como una plataforma territorial que permite la aglomeración y concentración de actividades industriales y económicas en un espacio físico. La permanente interacción entre estas unidades empresariales genera economías de escala y sinergias, las cuales permiten no sólo la acumulación, sino también

una mejor propensión al desarrollo y la innovación tecnológica. Por tal motivo, las regiones se consideran como escenarios jalonadores o propulsores del crecimiento.

En el marco de este tipo de perspectivas, es importante destacar conceptos como el de Perroux (1964) quien introduce la noción de polos de desarrollo o crecimiento para ejemplificar la importancia estratégica de los territorios en los que existe mayor aglomeración empresarial sobre las dinámicas de crecimiento nacional. Este autor menciona que el polo de desarrollo es un "*conjunto capaz de engendrar estructuras económicas y sociales cuyo efecto es incrementar la complejidad del todo y expandir su rendimiento multidimensional*".

En el marco de esta mirada, las regiones son espacios privilegiados para potenciar los factores de competitividad existentes en el territorio y permitir una mayor interrelación entre las unidades empresariales que comparten condiciones similares en términos de mercado, nodos de abastecimiento y provisión y canales de distribución y comercialización.

Un tercer grupo de teorías, aborda el desarrollo regional desde un enfoque institucional, al reconocer que éste es producto de acuerdos y arreglos entre diferentes actores, con el fin de alcanzar metas y objetivos de interés común. Este es uno de los planteamientos principales que recogió la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo Distrital 270 de 2011, el cual se presentó ante el cabildo de la ciudad para avanzar en la formalización de la Región Administrativa y de Planificación (RAPE) entre Bogotá y Cundinamarca. Esta iniciativa legislativa menciona que: *"Las regiones son cada vez menos hechos dados, relacionados con condiciones naturales, sociales o culturales, y cada vez más construcciones originadas por acuerdos estratégicos de territorios cuyas relaciones funcionales se amplían e inciden en diversos ámbitos y escalas que van desde lo local hasta lo internacional"*[7]

De igual manera, el mismo proyecto en mención señala que de acuerdo con Boisier (1992), "*una región es hoy día una estructura compleja e interactiva y de múltiples límites, en la cual el contenido define al contenedor (límites, tamaño y otros atributos geográficos). Una región es hoy una y múltiple simultáneamente, puesto que superada la noción de contigüidad, cualquier región conforma alianzas tácticas para el logro de objetivos determinados y por plazos igualmente determinados con otras regiones, a fin de posicionarse mejor en el contexto internacional".* Esto representa que la constitución de regiones brinda la posibilidad de que los territorios participantes puedan fortalecer sus interdependencias y complementariedades con el fin de alcanzar objetivos comunes en materia de bienestar o prosperidad.

La regionalización, entendida como integración regional, se constituye en una oportunidad inigualable para consolidar un esquema territorial flexible y diverso, que no sólo potencie las capacidades y condiciones de los entes territoriales, sino que también esté orientado a

[7] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011) "*Proyecto de Acuerdo 270 de 2011 "Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE, se autoriza la suscripción del Convenio entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones*" Bogotá, Alcaldía Mayor

garantizar mayor gobernabilidad en el territorio. Así mismo, es un instrumento para dar respuesta a las voces ciudadanas que se expresan, cada vez con más vigor y fortaleza sobre la necesidad de repensar un modelo territorial anacrónico.

Debido a la coyuntura mundial, los países se enfrentan a una dinámica que les implica estar preparados frente a las demandas que exige la globalización, lo cual es un hecho especialmente importante para países en proceso de desarrollo como Colombia. Un mecanismo para lograr dicho fin son los procesos de regionalización, los cuales son un hecho fehaciente en el actual mapa geopolítico. La pregunta central que hoy en día se hacen los políticos y académicos gira en torno al para qué de la regionalización. Ello supone definir cuál es la vocación y el sentido de propiciar procesos de integración regional, teniendo en cuenta los imperativos de la actual coyuntura internacional en materia de competitividad y crecimiento económico, así como los desafíos de hacer frente a los desequilibrios territoriales que se presentan a nivel intrarregional.

Según el Informe del Banco Mundial sobre Desarrollo *"Una nueva geografía económica 2009"*, las políticas sobre integración regional se han construido sobre tres ejes centrales del desarrollo en los cuales se realizan los procesos de integración regional i) Urbanización: políticas enfocadas a generar mejores estándares de urbanismo, ii) Desarrollo Territorial: está relacionado con políticas internas que promueven la integración regional a nivel local, con el objetivo de generar mejoras en el desarrollo de la población, iii) Integración internacional: referida a una integración internacional para los países que sea funcional para todos (Banco Mundial, 2008).

La integración regional, en diferentes escalas, se entiende de acuerdo con el anterior informe, como la capacidad de "*conectar mejor las zonas rurales con las urbanas, y los barrios pobres con las otras partes de las ciudades. Significa también conectar las provincias rezagadas y avanzadas dentro de una nación. Finalmente, también significa conectar a los países aislados y a los que están bien integrados"* (Banco Mundial, 2008).

La Cumbre de Río+20, celebrada en julio 2012, adoptó la declaración *"El futuro que queremos"*. En su parágrafo 101[8], los países recomiendan que se trabaje en la planificación y adopción de decisiones de forma coherente e integrada para promover el desarrollo sostenible. Subraya la necesidad de generar procesos de integración regional (*subnacional* en el parágrafo) de múltiples interesados que atiendan a los criterios de coordinación entre niveles de gobierno y de integración de políticas sectoriales para garantizar la sostenibilidad del desarrollo consiguiendo, por fin, la integración efectiva de los tres pilares del desarrollo como objetivo que hasta ahora no ha sido posible alcanzar plenamente.

[8] Parágrafo 101. "Subrayamos la necesidad de planificar y adoptar decisiones de forma más coherente e integrada a nivel nacional, subnacional y local, según proceda, y, con ese fin, exhortamos a los países a que refuercen las instituciones nacionales, subnacionales o locales, o los órganos y procesos pertinentes de múltiples interesados, que promueven el desarrollo sostenible, según proceda, en particular que coordinen las cuestiones de desarrollo sostenible y posibiliten la integración efectiva de las tres dimensiones del desarrollo sostenible.".

El gran objetivo de esta Cumbre fue recalcar que se han alcanzado algunas de las metas que se propusieron hace 20 años (en referencia a los ODM), pero sigue sin alcanzarse el objetivo de la integración eficaz de las tres dimensiones del desarrollo sostenible. Así, en los documentos interagenciales del sistema de las Naciones Unidas, que adelantan el trabajo para la formulación de la Agenda post-2105 –año en el que finalizaría el plazo previsto para los ODM-, se visualizan afirmaciones como la del parágrafo 14[9] del documento de trabajo de la Cumbre de Gobiernos de AL, celebrada en Bogotá en marzo 2013, "Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo post-2015 y Río+20"

En este parágrafo se afirma que el trabajo que deben hacer los gobiernos debe orientarse a remediar las tremendas disparidades espaciales, mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas. La propuesta es: crecer para igualar e igualar para crecer. Aparecen una serie de interrogantes que deben ser respondidos: ¿Cuáles son las brechas estructurales que impiden el crecimiento económico con igualdad y sostenibilidad ambiental? ¿Cómo se transita del paradigma de desarrollo actual a otro basado en una perspectiva de derechos que promueva la igualdad y la sostenibilidad? ¿Cuáles deben ser las principales características del nuevo paradigma de desarrollo para avanzar hacia la sostenibilidad económica, social y medioambiental?

Los gobiernos en todo el mundo vienen adelantando diferentes iniciativas que tratan de promover el desarrollo sostenible, atendiendo a los criterios de coordinación/articulación entre niveles de gobierno (integración regional, por ejemplo) y de integración de políticas sectoriales (enfoque territorial). La identificación de la unidad territorial "región" como la escala más apropiada para abordar la planificación y gestión de determinadas temáticas parece que ha conciliado la diversidad de criterios existentes a la hora de la toma de decisiones. El nivel intermedio de gobierno territorial, entre lo nacional y lo local, parece querer culminar el proceso de despliegue de las diferentes arquitecturas de Estado, en las que cada nivel debe cumplir su propio papel, adquiriendo la robustez necesaria para ello. De ahí que los procesos de integración interinstitucional de escala regional (subnacional intermedia) hayan cobrado una dinámica muy activa a nivel global.

De acuerdo con estos nuevos desafíos, en los últimos años se han generado procesos exitosos de regionalización en diferentes escenarios internacionales que vuelven a poner de relieve la importancia de la Región para enfrentar los desafíos que plantea la actual economía global. Este "redescubrimiento" de la región ha coincidido temporalmente con la

[9] Parágrafo 14. Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar potenciando capacidades humanas y movilizando energías desde el Estado. Proponemos remediar las tremendas disparidades espaciales mediante sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas. Proponemos fortalecer la protección de las personas mejorando tanto los mercados laborales como las transferencias y la gestión públicas. Por último, proponemos proteger el medio ambiente, solidarizando con las generaciones venideras, que vivirán en un escenario más incierto, fruto del cambio climático y con mayor escasez de recursos naturales. En suma, hay que crecer para igualar e igualar para crecer. En el horizonte estratégico del largo plazo, la igualdad, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental tienen que ir de la mano. (el subrayado es propio)

emergencia de nuevas geografías de organización de la producción y con novedosos dispositivos de regulación política, económica y social, por lo cual se le han atribuido características distintivas y especiales como "regiones flexibles" o "regiones inteligentes", procesos a los que América Latina no es ajena, presentando en estos momentos dinámicas muy potentes e innovadoras en materia de políticas territoriales de descentralización y de planificación y gestión del ordenamiento territorial adaptadas a los diferentes contextos políticos y geoestratégicos propios.

De forma general, en el mundo, países que tradicionalmente han emprendido procesos de regionalización como Alemania, Francia y España, complementan sus instrumentos y figuras de integración regional "*con funciones y competencias claras y tendencias hacia la cooperación transnacional a nivel local, regional y nacional con el fin de enfrentar los fuertes cambios políticos económicos y sociales de la actualidad*". El mismo fenómeno se observa en otras regiones del mundo como Asia y América Latina. Procesos como los que se vienen desarrollando en Colombia, Perú, Argentina o Chile presentan dinámicas y particularidades que bien pueden ser observadas a modo de referente para el caso que nos ocupa.

B. La competitividad territorial

Con el fin de lograr avances sostenibles y progresivos en materia de desarrollo y calidad de vida, es indispensable que la Región Central mantenga un crecimiento económico constante y sostenido. Ello implica tanto la consolidación del mercado interno como la conquista de los mercados internacionales, a través de la inserción e integración de la economía urbana y regional al mercado externo. Frente a tales retos, la competitividad se erige en un factor clave de éxito. No basta con mantener altas cifras de crecimiento económico, si tal proceso de expansión no está acompañado de mejoras significativas en los procesos productivos con respecto a otras ciudades colombianas y latinoamericanas. En efecto, en el marco de la globalización y la progresiva internacionalización de los mercados, la capacidad para crecer, innovar, ampliar mercados y desarrollar procesos de inserción e integración, se convierten en variables que, de manera agregada, pueden contribuir al crecimiento económico regional, garantizando con ello, el logro de mayores niveles de calidad de vida y bienestar para la población.

Desde un punto de vista conceptual, (Berger 1999) afirma que si bien es cierto que la competitividad se emplea de manera reiterada tanto en las estrategias nacionales de crecimiento como en la literatura especializada, con frecuencia, ésta no se define concretamente, aspecto que puede contribuir a su ambigüedad e indeterminación. Ello cobra igual validez cuándo se trata de medirla y efectuar comparaciones entre países y mucho más entre ciudades o regiones.

Una revisión sucinta de algunos conceptos relacionados con la competitividad, permite señalar que en la mayor parte de las definiciones, ésta se puede encontrar relacionada con

incrementos sostenidos y continuos de la productividad, la disminución progresiva en el costo de los factores de producción, la capacidad de una economía para innovar o con una combinación de todos estos factores.

De acuerdo con el **Informe Nacional de Competitividad 2010-2011 "Ruta hacia la prosperidad colectiva"** desarrollado por el Consejo Privado de Competitividad colombiano, los indicadores más robustos para medir y determinar la competitividad están referidos tanto con la productividad laboral, entendida como el aumento del valor producido por hora de trabajo y el desempeño exportador. En el primer caso, la productividad laboral está asociada, igualmente, al aumento de los salarios reales de los trabajadores, así como al incremento de los salarios reales por habitante. En el segundo caso, el volumen exportador determina qué tan insertada se encuentra una economía en las dinámicas mundiales, lo que indirectamente hace referencia a su capacidad para conquistar y ampliar mercados.

Teniendo en cuenta tales variables, las ciudades más competitivas son aquellas que tienen mayores niveles de productividad, lo mismo que un mercado efectivamente insertado en las dinámicas del comercio internacional. La productividad y las exportaciones son dos indicadores o variables que permiten analizar cómo se desempeña una ciudad o región frente a sí misma y frente al resto del mundo.

1. Metodologías internacionales para medir la competitividad

Existen algunas mediciones internacionales que permiten analizar los retos y desafíos de los países en materia de competitividad, a partir de estudios y análisis comparativos en diferentes sectores o áreas asociadas. A partir de la implementación de tales indicadores e índices es posible detectar los ámbitos críticos que requieren algún tipo de mejoramiento y optimización, así como establecer e identificar los factores o vectores de cambio que pueden potenciarse y aprovecharse sosteniblemente, en el camino de lograr inserciones inteligentes en el mundo. En este apartado, se analizarán algunas metodologías internacionales diseñadas e implementadas para valorar y cuantificar la competitividad de un país, con el fin de identificar elementos que deban ser tenidos en cuenta, al momento de establecer los factores de competitividad de Pereira, como una ciudad con permanente proyección internacional y múltiples factores y ventajas competitivas.

A nivel internacional, una de las metodologías más pertinentes para medir la competitividad nacional es el **Reporte Global de Competitividad**, desarrollado por el Foro Económico Mundial. Este índice analiza ciertos factores relacionados con la consolidación de economías competitivas en tres grandes categorías: **a) condiciones básicas**, las cuales hacen alusión a la fortaleza institucional, la infraestructura, la estabilidad macroeconómica y los logros y avances en salud y educación primaria; **b) eficiencia en los mercados**, en las que se analizan, entre otras, la calidad de los procesos de formación en materia de educación superior, la eficiencia de los mercados, la eficiencia del mercado

laboral, la sofisticación y grado de penetración del sistema financiero, los procesos de reconversión tecnológica y el tamaño del mercado y **c) el grado de innovación y sofisticación de los factores de la producción**, los cuales abarcan los procesos de innovación y el grado de sofisticación en los negocios.

Así mismo, el **Índice *Doing Bussiness***, valora la facilidad para hacer negocios y relaciona las actividades productivas y económicas con el marco de regulaciones existente y los mecanismos de protección de los derechos de propiedad. Esta medición desarrollada por el Banco Mundial, analiza diez (10) ámbitos relacionados con el marco institucional nacional en materia de facilidades e incentivos para la generación de negocios. Entre los temas observados se tienen en cuenta: a) los requisitos para crear negocios, b) las regulaciones relativas a la construcción, c) el marco regulatorio en materia laboral y las políticas de empleo, d) las normas sobre registro de la propiedad intelectual (patentes y marcas), e) el acceso al crédito y al financiamiento, d) las regulaciones relativas a la protección de inversionistas, f) las políticas tributarias, g) el comercio internacional, h) las herramientas legales para el cumplimiento de los contratos e i) las facilidades existentes para cerrar y concretar un negocio.

Las variables analizadas dan cuenta del estado del marco institucional nacional, con el fin de establecer el papel que cumplen las regulaciones, la legislación y el entorno económico en la generación de un ambiente propicio para los negocios y para el fomento de la actividad productiva. No obstante, la metodología desarrollada por este índice no tiene cuenta directamente aspectos claves para los negocios tales como el análisis de las condiciones de la infraestructura nacional, la valoración de la seguridad jurídica, la transparencia y la probidad en la gestión pública o las condiciones macroeconómicas, entre otros.

Teniendo en cuenta que los ambientes local y regional son claves para hacer negocios en el plano nacional, el Banco Mundial ha decidido disgregar el Índice Doing Bussiness (IDB) en los niveles subnacionales, con el fin de medir la facilidad para cerrar negocios o desarrollar actividades comerciales en ciudades y regiones. En el caso de Colombia, en el 2010 se publicó un pormenorizado estudio que detalla las regulaciones locales que potencian o impiden el desarrollo de los negocios, desde la perspectiva de las pequeñas y medianas empresas.

A partir de la información recopilada en 21 ciudades capitales del país, se construyó el Ranking Doing Bussiness de Colombia, el cual arrojó los resultados que se muestran en la tabla adjunta:

ILUSTRACIÓN 1. FACILIDAD PARA HACER NEGOCIOS EN COLOMBIA

1. Manizales, Caldas	12. Bogotá, D.C.
2. Ibagué, Tolima	13. Riohacha, Guajira
3. Pereira, Risaralda	14. Montería, Córdoba
4. Sincelejo, Sucre	15. Cúcuta, N. de Santander
5. Valledupar, Cesar	16. Medellín, Antioquia
6. Santa Marta, Magdalena	17. Barranquilla, Atlántico
7. Armenia, Quindío	18. Bucaramanga, Santander
8. Popayán, Cauca	19. Villavicencio, Meta
9. Pasto, Nariño	20. Cali, Valle del Cauca
10. Tunja, Boyacá	21. Cartagena, Bolívar
11. Neiva, Huila	

- Apertura de una empresa
- Obtención de permisos de construcción
- Registro de propiedades
- Pago de impuestos
- Comercio transfronterizo
- Cumplimiento de contratos

Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2010-2011 "*Ruta a la Prosperidad Colectiva*" Bogotá, Consejo Privado de Competitividad

2. Metodologías para analizar la competitividad territorial en Colombia

En el marco del diseño de metodologías para identificar y valorar los factores que influyen en el logro y consecución de la competitividad en el plano nacional, se han desarrollado algunos ejercicios interesantes a escala subnacional, en los cuales se miden y cuantifican lo vectores de competitividad y su comportamiento en el territorio. En este sentido, a partir de la medición de la competitividad territorial, se pretenden identificar las brechas y desequilibrios existentes al interior de los países, así como establecer el peso relativo o el aporte de cada territorio al nivel de competitividad alcanzado por un país.

En el primer caso, es clave mencionar que en entornos asimétricos como el colombiano, el estudio y valoración de la competitividad departamental y regional cobra especial importancia, toda vez que a partir de ésta se analiza qué tan grandes sobre las brechas o desequilibrios existentes entre los territorios más avanzados y generalmente con mayor propensión para insertarse en el mundo y aquellas áreas rezagadas de las dinámicas de desarrollo de los territorios líderes. Ello es relevante para establecer cuáles son los factores que diferencian a los territorios aventajados y cuáles son los procesos que están realizando o emprendiendo exitosamente en la búsqueda de un mayor desarrollo, lo cual

indiscutiblemente se traduce en una mejor calidad de vida. En el segundo caso, a partir de estas valoraciones territoriales, se pueden establecer los aportes que cada territorio efectúa a la competitividad nacional, así como sus potencialidades y patrones de especialización. Este punto es clave para diseñar políticas públicas específicas, dirigidas a aprovechar sosteniblemente las potencialidades de los territorios y las ventajas competitivas que éstos ofrecen. En esta medida, a partir de la identificación de tales aspectos, se pueden establecer e identificar las fortalezas territoriales, al priorizar sectores económicos y productivos relevantes para el logro de una mayor competitividad a escala territorial.

a. Escalafón de competitividad departamental

Uno de los ejercicios más interesantes para medir la competitividad territorial en Colombia es el "*Escalafón de Competitividad Departamental*", el cual es construido periódicamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

El análisis de la competitividad regional o subnacional suministra información valiosa para que los decisores y formuladores de política pública evalúen el panorama existente en su territorio y diseñen programas y estrategias acordes con sus particularidades y condiciones propias. En tal perspectiva, resulta importante mencionar que una de las claves de la competitividad, en cualquier de sus escalas (nacional o subnacional) consiste, precisamente, en identificar las potencialidades y fortalezas existentes para que éstas sean transformadas en vectores de cambio y transformación susceptibles de jalonar el desarrollo y el crecimiento económico y permear aquellos ámbitos críticos para la búsqueda del desarrollo. Paralelo a ello, el análisis de la competitividad departamental pretende monitorear periódicamente un conjunto de factores en seis áreas claves:

a) Fortaleza de la economía
b) Capital humano
c) Infraestructura
d) Ciencia y Tecnología
e) Finanzas públicas
f) Medio ambiente

Este análisis multidimensional permite generar información estadística consistente y actualizada, a través de la cual se hacen análisis sobre cambios y transformaciones en el panorama de la competitividad departamental.

En materia de **fortaleza de la economía**, se analizan entre otros factores, el PIB per cápita, la participación del PIB departamental en el nacional, la densidad empresarial y el coeficiente de internacionalización, que mide la relación entre exportaciones e importaciones. En lo que respecta a **capital humano**, se tiene en cuenta el número de

colegios con nivel alto, superior y muy superior de acuerdo con el desempeño de los estudiantes en las pruebas del ICFES, el índice de logro educativo y el número de personas afiliadas el régimen de salud. En lo que tiene que ver con la **infraestructura**, se valoran las coberturas de los principales servicios públicos así como el cubrimiento de las vías pavimentadas primarias y la penetración de internet, teniendo en cuenta el importante papel que juegan las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para la competitividad internacional.

En el campo de la **ciencia y la tecnología**, se estudian el número de docentes con doctorado, el número de personas de la Población Económicamente Activa (PEA) que están dedicados a actividades relacionadas con la Investigación y el Desarrollo (I+D) y los productos de ciencia y tecnología más relevantes, entre los cuales se cuenta la producción bibliográfica y el número de citas en revistas científicas y especializadas. En **finanzas públicas**, se cuantifica el desempeño fiscal del departamento, lo mismo que el desempeño fiscal de la capital del departamento y de los municipios con mayor población. En última instancia, pero no por ello de menor importancia, se analiza el factor medioambiental, en el que se miden el índice de oferta hídrica, el volumen de toneladas de residuos sólidos generadas por cada 10000 habitantes y el gasto público ambiental como porcentaje del PIB, entre muchos otros.

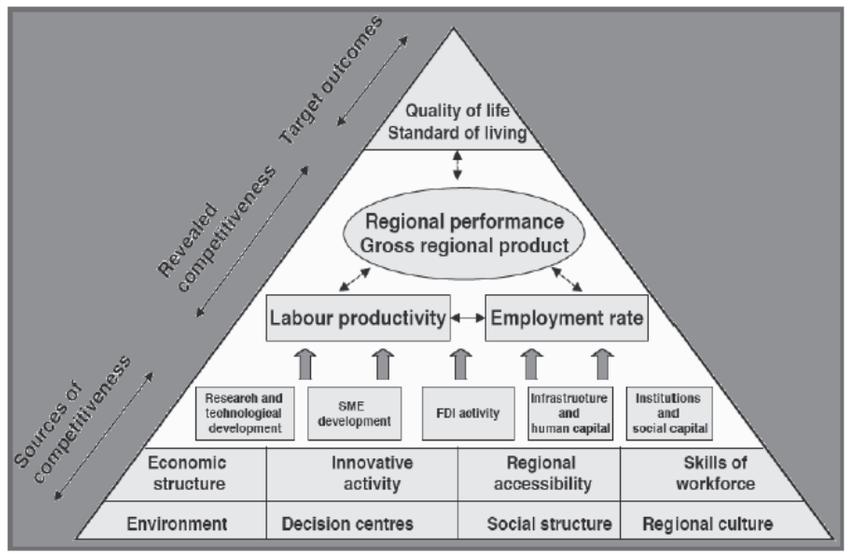
3. Los factores de competitividad territorial en otros contextos

Es importante analizar, en este documento, cómo ha sido la medición de la competitividad territorial en otros contextos nacionales y qué elementos o factores se destacan como prioritarios en tal análisis. Ello será especialmente relevante para identificar aquellos aspectos primordiales que es preciso fomentar y favorecer en busca de la internacionalización de nuestras ciudades y sus entornos.

1. Los factores de competitividad regional

Para Filo (2009) la competitividad de una región tiene una connotación sistémica, que se sustenta en la interrelación sostenida y progresiva de un conjunto de factores que de manera coincidente, impactan en el logro de condiciones propicias para incentivas el crecimiento económico y el desarrollo.

ILUSTRACIÓN 2. PIRÁMIDE DE COMPETITIVIDAD REGIONAL



Fuente: Filo (2009)

En el gráfico anterior se presenta un esquema de los factores y condiciones objetivas que afectan la competitividad regional. En tal sentido, la competitividad se asume como un instrumento que está encaminado hacia la búsqueda de mejores condiciones en materia de calidad de vida y bienestar. Para lograr tal cometido, el alcance de mayores niveles de competitividad está atado a la productividad laboral y el mantenimiento de las condiciones de empleo, por medio de la generación permanente de puestos de trabajo, conforme va evolucionando la Población Económicamente Activa (PEA). Entre los factores que se destacan para aumentar la competitividad laboral, se pueden destacar: a) la investigación y el desarrollo (I+D), b) la inversión en infraestructura y capital humano y c) el fortalecimiento institucional y la generación de capital social, entre otros.

De igual forma, el diagrama plantea la identificación de las fuentes de competitividad que impactan en una región específica y que se constituyen en potencialidades y ventajas competitivas susceptibles de ser maximizadas, a través de la inversión. De acuerdo a ello, las fuentes de competitividad regional pueden estar presentes en el plano de la estructura

económica, las actividades de innovación, la accesibilidad regional, fortalezas en materia de fuerza de trabajo, la cultura o la estructura social, entre otros.

En esta pirámide, se destacan los siguientes factores que inciden en la competitividad de una región, entre los que es posible destacar:

a) ***Estructura económica***, la cual hace referencia a la orientación económica y productiva regional, de acuerdo con la preeminencia de algún sector económico. En tal sentido, la estructura económica hace referencia a si la región está orientada hacia los servicios, la industria o la producción de bienes agrícolas.

b) ***Cultura de innovación***, a partir de la cual, se analiza y determina si en la región existe una fuerte propensión hacia la inversión en sectores de alto valor agregado. Este factor puede ser medido, a través del número de patentes existentes, el número de centros de educación superior que cuenten con grupos de investigación debidamente certificación o el número de doctores.

c) ***Accesibilidad regional***, la cual analiza y determina qué tan fácil es acceder a la región, teniendo en cuenta los diferentes modos de transporte existente. En este ítem, se analiza la existencia de infraestructura de transportes y movilidad en la región, con el fin de determinar qué tan facil es conectar al territorio con otros nodos o polos de desarrollo.

d) ***Fortalezas del mercado laboral,*** lo cual permite establecer qué tan preparada es la mano de obra existente en una región. Así mismo, a través de esta variable se determina si los centros de educación superior existentes ofrecen programas y currículos acordes con la evolución y dinámica del mercado laboral.

En el mismo sentido, esta visión de la competitividad hace referencia a otros factores de competitividad igualmente claves, como son la estructura ecológica principal y el estado del medio ambiente regional, lo mismo que el grado de cohesión social existente, al analizar, entre otros factores, el nivel de desigualdad presente en un territorio.

ILUSTRACIÓN 3. FACTORES DE COMPETITIVIDAD REGIONAL[10]

Main factors of regional competitiveness

Infrastructure and accessibility:	*Human resources:*	*Productive environment:*	*Knowledge Capital:*	*Innovation Capacity:*	*Knowledge Innovation Process Outputs:*	*Knowledge Economy Outcomes:*
Basic infrastructure – **road** – **rail** – **air** – **property** **Technological Infrastructure** – **ICT** – **telecoms** – **internet** **Knowledge infrastructure** – **education facilities** **Quality of Place** – **housing** – **natural surroundings** – **cultural amenities** – **safety**	Demographic trends – migration of skilled workers – diversity High skilled workforce – knowledge-intensive skill	Entrepreneurial Culture – low barriers to entry – risk taking culture Sectorial Concentrations – balance/dependency – employment concentration – high value-added activities Internalisation – exports/global sales – investment – business culture – nature of FDI Innovation – parents – R&D levels – research institutes and universities – linkages between companies and research – spill over effect Governance and institutional capacity Capital availability Specialisation Nature of competition	Working population, including age structure Education level of working population Personnel employees in managerial, professional and technical occupations Personnel employees in R&D Personnel employed in higher Education establishments Employment in knowledge-based sectors	New business registration rates Number of HQs Number of business in knowledge-based sectors R&D expenditures in Government R&D expenditures in Higher Education establishment Amount of venture capital	Number of parents registered GDP Labour productivity Value of exports	GDP per capacity Weekly (monthly or annual) earnings Unemployment rates Household incomes

Fuente: Filo (2007)

De manera sintética, Filo (2007) presenta algunos factores para lograr la competitividad de las regiones. En la ilustración 3, estas variables se clasifican en siete (7) grandes grupos, cinco (5) de los cuales son descritos a continuación por su impacto e importancia:

a) ***Infraestructura y accesibilidad.*** Este factor agrupa todas las variables relacionadas con la movilidad y el transporte en todos sus modos. Así mismo, incluye la infraestructura tecnológica existente, la infraestructura de conocimiento (centros de formación y educación en el plano técnico y profesional) y la calidad de

[10] Adaptada de Filo (2007)

vida de lugar, en materia de existencia de riesgos de desastres, seguridad y amenazas.

b) ***Recursos Humanos.*** En este grupo de variables se analiza el comportamiento demográfico regional, las migraciones, la diversidad étnica y cultural y la calidad de la mano de obra, de acuerdo con su grado de formación y preparación.

c) ***Ambiente de productividad.*** Aquí se tienen en cuenta la cultura de emprendimiento, medida en términos de creación y constitución de empresas, la concentración y composición sectorial del Producto Interno Bruto (PIB), el grado de internacionalización de la economía regional, valorado en materia de exportaciones e importaciones y, la existencia de condiciones que favorecen la innovación y la inversión en Ciencia y Tecnología (CyT).

d) ***Capital de Conocimientos.*** Se analiza el grado de formación de la población y la porción de la población económicamente activa que se encuentra laborando en sectores que generan conocimiento (centros de educación y formación, institutos de investigación, etc.).

e) ***Capacidad de innovación.*** Esta es medida en términos de nuevos negocios registrados, número de empresas que se encuentran en sectores de alto valor agregado o que generan conocimiento, número de patentes aprobadas e inversión dirigida hacia CyT.

III. ANTECEDENTES

El proceso de construcción de la **Región Administrativa y de Planificación Especial** denominado RAPE Región Central parte de los esfuerzos emprendidos por diferentes entidades territoriales desde hace más de una década. En dichas iniciativas de planificación urbana y regional, se evidenció la necesidad de construir una visión conjunta para promover el desarrollo económico y social y alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad. Todo ello, a partir de la puesta en marcha de espacios que favorezcan la coordinación interinstitucional para ordenar el territorio y propiciar la generación de alianzas estratégicas entre múltiples actores.

El territorio que comprende la Región Central está conformado por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y el Distrito Capital. La histórica y mutua dependencia de estas entidades territoriales proviene no sólo de su continuidad geográfica, sino también de las interacciones permanentes que se presentan en materia económica, social, cultural e institucional. De tiempo atrás, las autoridades nacionales y locales han identificado la necesidad de avanzar en la constitución de una figura asociativa para garantizar una mejor aproximación para lograr el desarrollo territorial.

El 2013 marca un punto de inflexión en este proceso de regionalización. Por un lado, existe una ventana de oportunidad significativa sustentada en la existencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)[11], norma que desarrolla los principios constitucionales sobre el modelo de organización territorial plasmados en el Título XI de la carta política. Así mismo, el renacer de la cuestión regional en el centro del país, encuentra un momento ideal, toda vez que el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" 2010-2014 se plantea la necesidad de avanzar hacia la regionalización, como un instrumento para potenciar la competitividad y el crecimiento de los territorios. En tal sentido, la creación del Sistema General de Regalías (SGR), la expedición de un nuevo acervo normativo en materia territorial[12] que fortalece los mecanismos e instrumentos para la asociatividad territorial y el posicionamiento de instrumentos como el Contrato Plan[13], son elementos que hacen parte de un panorama altamente favorable para la consolidación de la Región Central.

Dentro de los antecedentes más destacados en el camino hacia la consolidación de una RAPE, se mencionarán los siguientes hitos, los cuales generaron un conjunto de

[11] Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"

[12] Leyes 1551 de 2012 "Por la cual se adoptan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", Ley 1625 de 2013 "Por la cual se deroga la Ley Orgánica de 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas", Ley 1617 de 2013 "Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales"

[13] La figura del Contrato Plan se encuentra plasmada tanto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) como en la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, la figura se ha desarrollado por medio del Decreto 819 de 2012.

experiencias significativas y aprendizajes valiosos que han sido retomados por las actuales administraciones de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima en su deseo de avanzar hacia la integración territorial.

A. Estudios e iniciativas de integración en Colombia

En el país a finales de la década de los 50s, estos esfuerzos provienen, prioritariamente, de agentes externos (entidades multilaterales y misiones de consultores internacionales), quienes ven en la regionalización un instrumento poderoso para hacer frente a los retos en materia de desarrollo económico. En particular, estos estudios iniciales plantean diferentes alternativas para fortalecer las herramientas de planificación urbana y regional en procura de ordenar los procesos de ocupación del territorio y garantizar, de esta forma, un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Así mismo, estos documentos proponen la conformación de regiones, como espacios para fortalecer la integración entre los polos de desarrollo y sus espacios rurales inmediatos. Las propuestas de regionalización parten de la noción de sistemas funcionales, en el marco de la cual, cada territorio puede jugar un rol específico dentro de un modelo de desarrollo de acuerdo con su orientación y vocación económica. La integración territorial promueve no sólo la interacción de todos los territorios en torno a un epicentro, sino también su progresiva especialización.

De manera coincidente, los estudios sobre regionalización en Colombia forman parte de los esfuerzos del gobierno nacional por estructurar un sistema de planificación para el desarrollo. En efecto, la progresiva urbanización del país, el cambio demográfico, la industrialización acelerada y rápidos cambios en materia económica y productiva, son sólo algunos de los nuevos desafíos que se empiezan a visualizar como campos de acción para el diseño e implementación de políticas públicas. Por tal motivo, en este primer grupo de iniciativas, se enfatiza en el papel preponderante que debe jugar el Estado central tanto en la planificación sectorial como en la administración y ordenación del territorio. Por tal motivo, este primer grupo de antecedentes responde a una orientación mucho más dirigista y centralista, propia del modelo de planificación implementado en el país.

Es preciso resaltar que a pesar de las recomendaciones emanadas de estos estudios, la regionalización en Colombia ha sido un asunto de difícil trámite dado que no ha contado con la voluntad política suficiente para materializarse. Así mismo, si bien es cierto que todos los estudios le apuntaron a la conformación de regiones, cada uno de los documentos e informes técnicos plantea una propuesta geográfica diferente, lo cual ha sido una constante en la historia de la planificación regional en el país.

No obstante, desde mediados de los 80s, se empezaron a gestar interesantes ejercicios de planeación subregional[14] los cuales tienen un énfasis más territorial. Estas iniciativas van

[14] De acuerdo con GÓMEZ (2008) desde mediados de los 80s existen evidencias interesantes de procesos de planificación subregional más allá de las jurisdicciones político administrativas establecidas: los Planes subregionales en Nariño, el Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá, la planeación subregional en el departamento de Antioquia, la integración de los departamentos del occidente colombiano, el Sistema Integrado de Planeación Urbana y Regional – SIPUR – de la Costa Atlántica, entre otros.

más allá de las jurisdicciones político administrativas tradicionales, lo cual les confiere un carácter flexible. Así mismo, se enmarcan en una perspectiva "*buttom up*" que coincide con el surgimiento de la perspectiva endógena del desarrollo territorial. Gran parte de estos estudios y procesos de planificación fue decisivo para que el gobierno nacional tomara diferentes decisiones, entre las cuales se destaca la creación y puesta en marcha de los **Consejos Regionales de Planificación (CORPES).**

1. Misión Lebret (1958)

En el marco de esta misión, liderada por el sacerdote francés Joseph Lebret, se elaboró un diagnóstico sobre las condiciones del desarrollo nacional. Para abordar los desafíos identificados, el informe final de la misión, señala la necesidad de concentrar los esfuerzos de planificación en instituciones nacionales capaces de coordinar e implementar políticas públicas sectoriales en los territorios. Para la misión, la superación de las condiciones de rezago del país partía de la institucionalización de los procesos de planificación en cabeza del Estado central. La perspectiva dirigista en el modelo de planificación propuesto, partía de la necesidad de fijar metas y objetivos de desarrollo para horizontes de tiempo de mediano y largo plazo.

En materia de regionalización, el documento señala la importancia de constituir seis (6) regiones de desarrollo, a partir de la identificación de igual número de polos: Medellín, Bucaramanga, Bogotá, Cali, Barranquilla y Popayán. Cada uno de estos polos de desarrollo tendría la capacidad de servir como epicentro para una región del país, al permitir la permanente interacción entre una ciudad y su territorio inmediato.

Para el caso de la región central, el documento señala la importancia de reforzar los canales y vínculos de interdependencia entre Bogotá (centralidad) y los departamentos circunvecinos.

Para Gómez (2008), el informe Lebret propone la "*conformación de unidades regionales con autonomía y coordinación de las inversiones locales que permitieran una máxima eficiencia económica y aseguraran las comunicaciones intrarregionales*". Cada una de estas unidades regionales tendría una funcionalidad en el modelo de desarrollo, de acuerdo con la orientación y vocación económica del núcleo urbano que actúa como epicentro.

2. Modelo de regionalización en Colombia (DNP, 1966-1970)

En la década de los 60s, el incipiente Departamento Nacional de Planeación (DNP) planteó una propuesta de regionalización, teniendo presente la teoría de los polos de desarrollo. Sobre la base de este modelo, se sugirió la conformación de un sistema de ocho (8) regiones de desarrollo, jerarquizado y funcionalmente interconectado a partir de un sistema de ciudades de diferente dimensión y tamaño. El criterio para definir las

regiones está basado en la ubicación de un centro urbano cuya especialización funcional crea un sistema de dependencias recíprocas con estructuras variadas, sobre la base de un modelo gravitacional.

Las ciudades colombianas se jerarquizaron en seis niveles: *metrópoli nacional* (Bogotá), *metrópolis de equilibrio* (Medellín, Cali, Barranquilla), *centros regionales y centros locales* (Pereira, Manizales, Bucaramanga)[15]. De acuerdo con el criterio de especialización funcional, se propuso la conformación de regiones más allá de los límites jurídicos y políticos establecidos para los departamentos. Bogotá y los departamentos de Tolima, Boyacá y una porción del Meta hacían parte de la Región Central.

Con la conformación de estas regiones, se pretendía no sólo consolidar un escenario para la planificación territorial, sino también garantizar una mejor focalización del gasto público y las inversiones sectoriales del gobierno nacional de acuerdo con la diversidad territorial. Así mismo, en el marco de este modelo se implementaron algunos instrumentos para potenciar la asociatividad entre entidades territoriales: las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas.

A la par con la propuesta de regionalización, el modelo diseñado por el DNP enfatizó en la importancia de garantizar una distribución más equilibrada de los asentamientos humanos y las actividades económicas en el territorio a partir de la consolidación de un modelo de ciudades intermedias desconcentrado.

3. Consejos Regionales de Planificación (CORPES)

Los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) surgieron a mediados de los años 80 como una aproximación inicial frente al desafío de lograr una planificación más equilibrada del territorio. Ante todo, su génesis está relacionada con la necesidad de garantizar abordajes mucho más integrales frente a las problemáticas evidenciadas por los departamentos del país, a partir del fortalecimiento de la asociación e integración entre entidades territoriales. Desde el punto de vista administrativo, los CORPES buscaban convertirse en escenarios privilegiados para la coordinación de políticas públicas entre los niveles nacional, departamental y municipal, con el fin de suministrar insumos relevantes que facilitaran la toma de decisiones en materia presupuestal, por parte del gobierno nacional. En esta perspectiva, a través de los CORPES se buscaba no sólo generar un espacio para la concertación y negociación de prioridades estratégicas de planificación a nivel regional, sino también establecer las bases de un modelo de presupuestación basado en la programación de inversiones territoriales de acuerdo con las problemáticas y aspiraciones de las diferentes regiones del país.

A partir de la expedición de la Ley 76 de 1985, la cual crea la **Región de Planificación de la Zona Atlántica**, se inicia la conformación de los CORPES en cinco (5) regiones del

[15] GÓMEZ (2008) "*Las iniciativas de regionalización en Colombia*" En Análisis Geográficos No. 39 Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC

país. La norma en mención señala, en su artículo 2, que las regiones creadas se visualizan como divisiones administrativas del territorio nacional para la planificación y el desarrollo económico social. Para lograr tal objetivo fundamental, las regiones de planificación estarían dedicadas a materializar y desarrollar las siguientes actividades[16]:

- Garantizar una planificación equilibrada del desarrollo de las regiones
- Propiciar y fortalecer la integración económica y social de las entidades territoriales que conforman cada región.
- Dotar a las regiones de instrumentos suficientes y eficaces a fin de que cuenten con mayor capacidad y autonomía en la administración de su propio desarrollo.
- Establecer lazos permanentes de coordinación interinstitucional entre los niveles administrativos nacional, departamental y municipal, especialmente en lo relativo a la planificación.
- Asegurar la participación de las regiones en la preparación de los planes regionales que deben incluirse como parte del Plan Nacional de desarrollo Económico y Social.
- Permitir la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto de inversión anual de la Nación y en las actividades de evaluación de su ejecución.

Con el fin de garantizar la administración, dirección y gerencia de las Regiones de Planificación, se contempló la creación de un **Consejo Regional de Planificación (CORPES)**, instancia que podría reunir a Ministros de despacho, así como otros funcionarios públicos de entidades del nivel central con presencia en el territorio. Se pretendía que los CORPES ejercieran múltiples funciones, las cuales se pueden sintetizar y esquematizar en el siguiente listado:[17]

- Definir y aprobar la asignación del gasto de inversión de los recursos del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional.
- Destinar los Recursos del Fondo de Inversiones a obras y proyectos regionales que tengan como prioridad las políticas y programas señalados por el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Regionales que se elaboren para la región de planificación.
- Coordinar la actividad de los organismos de planeación de las entidades territoriales que conforman la Región.
- Dentro de los lineamientos de los Planes de Desarrollo Regional proponer las orientaciones generales que deben seguir las entidades y proponer a estas entidades la inclusión de proyectos de inversión que requieren ser financiados dentro de los presupuestos de inversión de las mismas.
- Velar por la exacta correspondencia de las acciones administrativas de todo nivel con las políticas señaladas en los planes nacionales y regionales de desarrollo.

[16] Artículo 2. Ley 76 de 1985 "*Por la cual se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República*"
[17] Artículo 4. Ley 76 de 1985.

- Estudiar los informes periódicos y ocasionales que le presente el respectivo Coordinador Regional o el correspondiente Comité Técnico Regional sobre la ejecución de los planes y programas regionales y sobre el cumplimiento de ellos por parte de las entidades territoriales y proponer a las autoridades competentes las medidas que sean indispensables.
- Fijar las bases de los programas de inversión y del gasto público de la región y recomendar a las autoridades correspondientes su inclusión en el proyecto anual de presupuesto nacional.
- Evaluar la ejecución de los planes y programas regionales y proponer las iniciativas que se consideren necesarias para garantizar su cumplimiento.

Tal como se aprecia, al amparo de la Ley 76 de 1985, los **Consejos Regionales** ejercían funciones en tres ámbitos principales: a) planificación y definición de prioridades estratégicas, c) presupuestación y distribución del gasto público regional, a partir de la programación presupuestal de programas y proyectos de desarrollo y d) coordinación e interlocución de la acción desconcentrada del nivel central en cada una de las regiones, por medio del reforzamiento de la capacidad de interlocución y articulación interinstitucional.

Posteriormente, en el seno de la Asamblea Nacional de Constituyente de 1991, se discutió sobre la necesidad de reformar el modelo de organización territorial del país a partir de la incorporación de figuras más flexibles para la asociación e integración territorial de los distritos, municipios y departamentos, tales como las provincias y las regiones. Los nuevos postulados que se introdujeron en la carta política respecto a la posible creación de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidades Territoriales (RET), fueron decisivos respecto al fortalecimiento de los **CORPES**, dado que estos pasaron de ser abordados como esquemas institucionales para facilitar la desconcentración del Estado hacia los territorios para visualizarse como dispositivos preliminares e incipientes de un inminente proceso de regionalización.

En este sentido, la Ley 152 de 1994, por medio de la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, definió algunos lineamientos adicionales sobre la posibilidad de que los CORPES lideraran el proceso de organización y consolidación de las regiones definidas en los artículos constitucionales respectivos. En el artículo 51, se define lo siguiente[18]:

"Régimen de transición de los CORPES. Los Consejos Regionales de Planificación, creados por las disposiciones legales, promoverán dentro del término de dos años contados a partir de la promulgación de esta Ley, la organización de las regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución y los gobernadores deberán definir los términos de dicha transición, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de esta Ley.

[18] Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo

Parágrafo 1°.- *Concluidos los dos años la organización administrativa y financiera de los actuales Consejos Regionales de Planificación, Corpes, dejará de existir. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.*

Parágrafo 2°.- *Mientras se constituyen las Regiones Administrativas y de Planificación, las funciones y atribuciones que les son asignadas en esta Ley, serán ejercidas por los actuales Corpes"*

Con la expedición de la carta política del 91 y la inclusión de las regiones como alternativas para la integración y la asociación entre entidades territoriales, los CORPES tendían a desaparecer. No obstante, la dilación en la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), unida a las presiones e intereses burocráticos de algunos departamentos, prolongaron indefinidamente la figura, lo cual conllevó a su desgaste paulatino. Finalmente, el gobierno nacional tomó la decisión de liquidar los CORPES en el 2000.

Como balance de la gestión[19] adelantada por los Consejos Regionales de Planificación, se puede afirmar que estos mecanismos y los procesos generados por su operación fueron un experiencia de vital importancia por trascender diferentes intentos de regionalización en el país a nivel supradepartamental; los modelos previos a esta fase de la gestión territorial se caracterizaron por ser ejercicios técnicos de planeación, en buena medida propuestos por el nivel central, diseñados básicamente por el Departamento Nacional de Planeación con poco uso y efectividad para el diseño de políticas de desarrollo regional.

Estas instancias de planificación (como fueron definidas), se inscribieron dentro de una etapa del proceso de descentralización en el país, marcado por una tendencia a fortalecer el nivel municipal como la célula básica del ordenamiento territorial y ejecutor por excelencia de la política social.

Para el momento de su creación y operación en lo regional, se consideró que la división del territorio en espacios geográficos con algunas características de homogeneidad en lo cultural, económico y social podría ser un mecanismo apropiado para planificación de dichos territorios y la articulación con los demás niveles de gobierno, especialmente los departamentos.

En su rol desempeñado de acuerdo con el marco legal vigente ya descrito, fueron notorias las experiencias y lecciones aprendidas desempeñadas en cuanto a la participación en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, la formulación de los presupuestos anuales de dicho Plan, y en las actividades de evaluación de su ejecución.

Las líneas de trabajo donde mayoritariamente se invirtieron los recursos que permitieron su operación fueron: **Desarrollo institucional:** dotación de equipos, sistemas de información, apoyo a la descentralización de la salud y la educación, capacitación, reformas

[19] CHAMORRO, Luz Helena (1997) "*Balance general del proceso de conformacion de regiones*" Bogotá, Departamento Nacional de Planeación - DNP

administrativas departamentales, apoyo a la formulación de planes de desarrollo, etc. **Planificación regional - territorial:** estudios para identificar la problemática de las regiones y sustentar los programas y proyectos de mayor interés; apoyo a los departamentos para el fortalecimiento del ejercicio de la planeación, estudios sectoriales, etc. **Gestión de la inversión:** capacitación para la formulación de proyectos, apoyo a la formulación de propuestas de inversión que aspiraban a obtener recursos de la Nación, apoyo al montaje y consolidación de Bancos de Proyectos de inversión, etc. **Pre - inversión y apoyo a proyectos especiales:** coordinación y apoyo al programa nacional de agua potable y saneamiento básico, pre - inversión en infraestructura vial y de transporte, e inversión en infraestructura, en el caso de Orinoquia; **Programas especiales:** apoyo a proyectos de interés de tipo coyuntural, turismo, atención de desastres, cooperación técnica internacional, etc.

Las áreas o programas que impulsaron fueron básicamente las mismas, el énfasis en estos y los modelos de gestión desarrollados por cada uno de los CORPES se diferenciaron a su interior por factores como: el grado de integración de las entidades territoriales que los conformaban, teniendo en cuenta dinámicas políticas económicas, sociales y culturales; el tipo de articulación y de relaciones establecidas con la Nación y los departamentos; el desarrollo institucional de las entidades que los conformaban , y el papel desempeñado por las fuerzas políticas de cada región y la magnitud de los recursos que cada uno manejaba.

Una afirmación muy concluyente relacionada con el resultado y alcance de su gestión con relación a la Nación y su interacción para la planeación y presupuestación se puede observar en la siguiente cita formulada por el Departamento Nacional de Planeación en el documento de la referencia *"A pesar de que la normatividad favorecía la participación de los CORPES en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y en la preparación del Presupuesto Nacional, Ley 76/85 - artículo 2 y Ley 38/89 - artículo 27, en la práctica, no se crearon por parte de la Nación condiciones propicias para el efecto, y los resultados de involucrar las aspiraciones regionales en las decisiones nacionales, a través de este mecanismo fueron marginales".*

Finalmente, también es importante destacar que los CORPES jugaron un rol muy importante y estratégico en el tránsito hacia una regionalización más profunda, cuyo proceso tuvo que esperar 11 años, después de su liquidación, para su materialización en marco legal vigente.

Los CORPES fueron los responsables de promover, a partir de la Constitución del 91, procesos que desarrollaban el espíritu para conformar regiones, lo cual sumado a la puesta en marcha de la elección popular de gobernadores, los llevó a liderar las reflexiones sobre el tema del ordenamiento territorial y concretamente sobre la importancia del nivel regional, jugando un papel relevante frente a quienes cuestionaban la viabilidad y pertinencia acerca de la existencia de los departamentos como entidades territoriales intermedias entre la nación y los municipios. Todos los CORPES participaron en esa época, en los debates organizados en el país sobre Ordenamiento Territorial y creación de regiones.

Igualmente, se destacaron en los esfuerzos realizados desde la perspectiva regional, por iniciar un recorrido político y técnico frente a otras líneas de trabajo planteadas por la nueva carta magna, donde se destacaron temas como la globalización, el fortalecimiento institucional, la dimensión ambiental del desarrollo, entre otros.
La experiencia de regionalización a través de los CORPES, puede considerarse favorable tanto para la Nación como para los departamentos, en la medida que esta instancia regional, bajo distintas formas y grado de efectividad, contribuyeron a la integración de los departamentos para efectos de la planificación y desarrollo, al fortalecimiento institucional de los departamentos, a la descentralización sectorial o la ejecución de la política social y en general a la articulación de la planeación nacional con la de las entidades territoriales, pero con una visión central.

4. Iniciativas legislativas para la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre los territorios de la Región Central

En el 2003, se tramitó el Proyecto de Acto Legislativo No. 01. Este proyecto en su artículo 17, adicionaba el artículo 306 de la Constitución Política, en lo concerniente a la posibilidad de que Bogotá, Cundinamarca y los departamentos contiguos conformaran una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) para la promoción del desarrollo económico y social de su respectivo territorio, conservando la identidad política y territorial de las entidades territoriales participantes.

Este Acto Legislativo fue promulgado por el Presidente de la República el 3 de julio de 2003. Mediante Sentencia C-313 de 2004 del 31 de marzo de 2004, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 17 del Acto Legislativo, por cuanto la norma no fue aprobada ni en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, ni en segundo debate por la plenaria de dicha célula legislativa, de modo que no tuvo los debates reglamentarios ni el trámite establecido para la reforma. El citado artículo surtió seis de los ocho debates reglamentarios.

En el 2004, los Senadores Antonio Navarro Wolf y Andrés González Díaz, presentaron el Proyecto de Acto Legislativo No. 7 de 2004, por el cual se adiciona el artículo 306 de la Constitución Política con el fin de habilitar al Distrito Capital, al Departamento de Cundinamarca y a los Departamentos contiguos a éste, para asociarse en una región administrativa y de planificación especial. Este proyecto fue archivado por cuanto no se tramitó en dos períodos ordinarios y sucesivos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 5 de 1992.

IV. EL RENACER DE LA CUESTIÓN REGIONAL EN COLOMBIA: EXPERIENCIAS NACIONALES RECIENTES EN MATERIA DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL

La regionalización en Colombia, es un proceso que ha adquirido gran relevancia en los últimos años. La diversidad territorial, geográfica e histórica que se presenta, ha sido uno de los argumentos más importantes para reconocer la necesidad de contar con estructuras mucho más flexibles para potenciar las fortalezas existentes en el ámbito económico y social como condición *sine qua non* para lograr el desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 *"Prosperidad para todos"*, en el capítulo Convergencia y Desarrollo Regional, se reconoce el enfoque de desarrollo regional como un camino imprescindible para lograr que en el país se alcancen mejores estándares de desarrollo. Tal como lo señala el documento de planificación, "*el enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional*"[20].

Como fruto de la existencia de un nuevo acervo normativo para la promoción de iniciativas de asociatividad e integración territorial, Colombia ha experimentado un renacer de la cuestión regional. En los últimos años, se han adelantado varias iniciativas que propenden por fortalecer los procesos de integración regional como mecanismos para favorecer un abordaje mucho más integral y comprehensivo frente a los retos que supone la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico y la competitividad, la movilidad, la dotación de infraestructuras y la gobernabilidad territorial, entre otras consideraciones. Gran parte de las iniciativas que se describen y presentan a continuación se halla inmersa en una fase exploratoria, sustentada por la suscripción de acuerdos de voluntades entre los mandatarios de las entidades territoriales interesadas. No obstante, el gran reto que se visualiza en el panorama, tiene que ver con lograr la transición entre la declaratoria inicial y su efectiva y real materialización.

Un rápido vistazo a los proyectos de regionalización que se han presentado en el país, permite concluir que éstos se caracterizan por tres elementos fundamentales. En primer lugar, parten del reconocimiento de históricas y mutuas interrelaciones entre entidades territoriales colindantes o limítrofes. La interacción económica, social, cultural, ambiental o institucional que se presenta entre dos territorios es el germen fundamental para emprender procesos de integración, más allá de las fronteras político administrativas vigentes. No obstante, como se podrá apreciar en las experiencias seleccionadas, la continuidad geográfica no es prenda de garantía para la consolidación de la dinámica de integración.

[20] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010) "*Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*" Bogotá.

En segunda instancia, los procesos de integración se asumen como respuesta frente a problemáticas y cuestiones complejas que superan las divisiones y jurisdicciones político administrativas. En la mayoría de los casos, estos temas de interés común se pueden clasificar en el componente de desarrollo económico y social, una de las competencias fundamentales de las entidades territoriales en el país.

En tercer lugar, los ejercicios de integración parten de la base de procesos de planificación estratégica y prospectiva. Gran parte de los departamentos involucrados en la creación de regiones, ha emprendido ejercicios de construcción de visiones compartidas o documentos en los que se identifican objetivos de desarrollo económico o en materia de competitividad. Incluso, muchos de estos ejercicios y esfuerzos previos a la cuestión regional, sugieren o recomiendan iniciar procesos de regionalización como respuesta a los desafíos que se presentan en el territorio.

1. Región Surcolombiana

Una de las principales apuestas de este territorio estratégico, conformado por los Departamentos de Tolima, Huila, Caquetá, Nariño, Cauca y Putumayo tiene que ver con el robustecimiento de los factores de competitividad para hacer frente a los desafíos que supone la inserción internacional.

2. Región Pacífico

La constitución de dicha región se realizó el de febrero de 2011, a través de la suscripción de una acuerdo de voluntades entre los Gobernadores de los Departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño. A la iniciativa se le dio el nombre de *"Región pacífico de Colombia: Tierra de Paz, Mar y Prosperidad"*. Su objetivo central es garantizar una mirada regional al desarrollo. Para ello se propuso adelantar una agenda común en temas de desarrollo rural, conectividad, energía, salud etc. Desde el ámbito nacional se reconoce que "*la consolidación de este propósito de cuatro departamentos, constituye el más reciente ejemplo del suroccidente colombiano sobre su aspiración de lograr un desarrollo equilibrado*"[21]

3. Región del Gran Santander

Otra de las iniciativas que se ha generado en el país, es la conformación de la región denominada el Gran Santander, la cual estaría constituida por los departamentos de Norte de Santander y Santander. Uno de los temas prioritarios de este proceso es el ambiental. En junio de 2011 se firmó un documento denominado *"Acuerdo regional del Gran Santander por la conservación y la vida*".

[21] Ibíd.

4. Ecorregión del Eje Cafetero

La Ecorregión del eje cafetero es un espacio socio geográfico caracterizado por una oferta ambiental amplia y considerable, en virtud a que es un área geográfica atravesada por tres corredores ambientales (Cordillera Oriental, Cordillera Occidental y el Corredor del Río Cauca). Sus especificidades ambientales establecen la presencia de un complejo conjunto de ecosistemas, alto endemismo y una oferta ambiental territorial (OTA) signada por la presencia de todos los pisos térmicos y abundantes fuentes de agua.

Se estructura como un área de concertación y de gestión colectiva ambiental y regional. Desde el punto de vista ambiental, es posible destacar que más de un veintiocho por ciento (28%) del espacio geográfico que conforma el territorio de la Ecorregión del eje cafetero se encuentra constituido en torno a alguna figura de protección ecológica existente. En la misma medida, la Ecorregión está conformada por noventa y dos (92) municipios que conforman los departamentos de Quindío, Caldas, Risaralda, Tolima y Valle (Arango, 2003). Tiene un área de 28,563 kilómetros cuadrados[22], que contienen a más de cuatro millones de habitantes.[23]

La constitución de la Ecorregión del Eje Cafetero es producto de un ejercicio de visión estratégica regional que recoge la impresiones que sobre el desarrollo de la región tiene la sociedad civil, los gremios, los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios) y entidades del orden central (Ministerios). Como proceso prospectivo regional, es un acuerdo de voluntades, una estrategia de esfuerzos compartidos y una visión conjunta sobre un proyecto de territorio signado por tres variables fundamentales: lo ambiental, lo histórico-cultural erigido en torno al *ethos* cafetero y las relaciones urbano-regionales en el contexto de la red urbana presente en el territorio.

La Ecorregión no existe como figura de ordenamiento territorial. Ni la carta política de 1991, ni la legislación posterior en la materia abordan la Ecorregión como una forma de organizar el territorio. Las ecorregiones estratégicas están definidas como "*la forma fundamental para estimular un estilo de gestión ambiental flexible, participativo y fuertemente articulado al territorio*"[24]. De la misma forma, la configuración y constitución de ecorregiones es posible dada la oferta ambiental territorial específica de un espacio geográfico determinado y la existencia de procesos de gestión colectiva del medio ambiente[25]. Aunque la Ecorregión se erige en una figura de desarrollo regional sustentada en las especificidades ambientales de un territorio, no halla correspondencia con el modelo de organización territorial del país. La dificultad de conciliar la perspectiva ambiental y natural (que explica la razón de ser de la Ecorregión del Eje Cafetero) con el

[22] CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA *(2002) "Ecoregión del Eje Cafetero: un territorio de oportunidades* (2002). Pereira. Pág. 19
[23] Ibíd. Pág. 19.
[24] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1998) "*Plan Nacional de Desarrollo - Cambio para Construir la Paz 1998-2002*" Bogotá
[25] Ibíd.

modelo de organización territorial del Estado (en el que predomina la político y administrativo), se erige en el punto de inflexión de esta experiencia de desarrollo regional y prospectiva territorial. Ese es, precisamente, una de las tensiones primordiales que no permite que la Ecorregión del Eje Cafetero vaya más allá de ser una visión conjunta del desarrollo regional articulada a la sostenibilidad y gestión colectiva ambiental.

5. Región Caribe

Es una iniciativa que busca convertir a la Región Caribe como entidad territorial, con el objetivo de otorgarle mayor autonomía. Es la culminación de un proceso que inicia con la convocatoria del Primer Foro Regional en Santa Marta. Luego se consolida en el primer Plan Regional de Desarrollo de la Región Caribe "Un viaje hacia el futuro" y en los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) en 1987. En 1990, desde un enfoque que le apostaba a las exportaciones, hubo planteamientos del gobierno Gaviria respecto a la región en su Plan de Desarrollo. Al concluir la vigencia de los CORPES en el año 2000, el proceso se estancó. Posteriormente se reactivó con la firma del Compromiso Caribe - Barranquilla, noviembre 2007-, por parte de gobernadores y alcaldes de ciudades capitales electas.

Autonomía y desarrollo son dos objetivos ligados en la movilización Caribe, que busca instituciones y recursos para hacer desarrollo económico y social, ambiental y culturalmente sustentable. Y este es el contenido político de la declaración *¨Región Caribe ya!¨* que tuvo más de 2,5 millones de votos de habitantes del Caribe, que se volcaron a las urnas el 14 de marzo de 2010, para exigir la conformación de la Región como Entidad Territorial (RET).

6. Región Amazorinoquía

En junio de 2004, los gobernadores de los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Vaupés, Guainía, Guaviare, Meta, Amazonas, Caquetá y Putumayo suscribieron un Acuerdo de voluntades para la creación de Amazorinoquía.

7. Región Central

El 6 de julio de 2004, el Alcalde Mayor de Bogotá y los gobernadores de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima suscribieron un acuerdo de voluntades para la conformación de Región Central con el fin de concertar una visión conjunta del desarrollo regional y propiciar la coordinación de políticas en asuntos estratégicos para el desarrollo territorial.

Este interés conjunto permitió que la integración regional se incluyera como un tema prioritario en los respectivos planes de desarrollo. El carácter vinculante del documento de planificación, estableció la posibilidad de que la iniciativa fuera articulada con otros instrumentos y herramientas de política en diferentes sectores. De acuerdo con lo

mencionado, en los documentos técnicos de la Secretaría Distrital de Planeación (2005): "*la coordinación técnica del proceso, fue delegada por Alcaldes y Gobernadores en las Secretarías, Departamentos y Oficinas de planeación territorial, quienes comenzaron a trabajar en la definición de objetivos, agendas y acciones estratégicas para la integración*".

En el marco del acuerdo de voluntades, se constituyó el Comité Técnico de Región Central, conformado por las instancias de planeación de las entidades territoriales participantes. Esta instancia lideró un primer ejercicio de planeación estratégica, cuyo objetivo fue la "*elaboración participativa de una matriz operativa donde quedaron consignados los objetivos del proyecto, los principales resultados a obtener, así como las actividades prioritarias, los tiempos, los responsables de la ejecución y la identificación de los recursos para la implementación de la iniciativa*"[26]

Este trabajo permitió plantear una visión de la región a largo plazo, un objetivo de desarrollo y un objetivo de corto plazo para alcanzar en el proceso de integración. La visión se definió en los siguientes términos: "*La población de los Departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y el Distrito de Bogotá han alcanzado mayores niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible*"[27]

De igual forma, el objetivo de desarrollo hace referencia a que los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, y Tolima conformen la Región Central. El objetivo de corto plazo estaba relacionado con la consolidación de alianzas de cooperación regional para el desarrollo sostenible.

En este proceso se identificaron una serie de retos y desafíos, vitales para avanzar en los postulados generales del esfuerzo integrador. Dentro de estos temas, se resaltan:

- La vinculación de los municipios al proceso de integración regional, por medio de la generación de espacios para fomentar el debate y la interlocución con los mandatarios locales.
- La generación de acuerdos estratégicos y consensos con parlamentarios de la región, con el fin de impulsar cambios normativos y legislativos relevantes para seguir avanzando en la integración regional.
- Convocar actores de la sociedad civil para que participen de los procesos deliberativos en las mesas técnicas establecidas.
- Aportar bases teóricas y conceptuales sobre el territorio regional.
- Consolidar una institucionalidad regional que garantice la sostenibilidad del proceso, más allá de los períodos institucionales de los mandatarios participantes.

[26] SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2005) "*Región Central de Colombia. Génesis del proceso de integración*" Bogotá.
[27] Ibíd.

8. Región Capital Bogotá - Cundinamarca

En el proceso de integración emprendido por Bogotá y Cundinamarca tiene uno de sus hitos más importantes en 2001 con la creación de la **Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca** (2001-2008), la cual surgió como una iniciativa de planificación para el desarrollo urbano regional, motivada por el acuerdo de voluntades suscrito entre el Alcalde Mayor de Bogotá, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca y el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). La secretaría técnica de la mesa fue ejercida por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)[28].

El objetivo principal de la Mesa estuvo referido a la construcción y puesta en marcha de una visión de desarrollo urbano - regional para Bogotá y los municipios cundinamarqueses colindantes. En el marco de este ejercicio prospectivo, se identificaron proyectos estratégicos para propiciar el desarrollo territorial. Según Noriega (2003), en sus inicios, la Mesa de Planificación Bogotá-Cundinamarca no se configuró como región sino como área de estudio. En esta perspectiva, se pretendió evaluar el impacto que el crecimiento de la ciudad tiene sobre los municipios de Cundinamarca y las interrelaciones que se presentan entre este departamento y Meta, Tolima y Boyacá.

El proceso de configuración de la Mesa de Planificación, inicio con la identificación de los actores, instancias e instituciones que actuaban en la región Bogotá-Cundinamarca, con el fin de fortalecer la interacción mutua y, de esta forma, comenzar la construcción de una visión compartida del desarrollo regional. La fase de fortalecimiento institucional, involucró el robustecimiento de las redes de trabajo, los espacios de discusión, aprendizaje conjunto entre los diversos actores institucionales y los centros de pensamiento. De la misma manera, se inició un trabajo prospectivo, que implicó la planeación por escenarios, la puesta en común de percepciones institucionales en torno al desarrollo regional y la formulación de planes de acción preliminares basados en los ejercicios prospectivos antes mencionados.

Posteriormente, el desarrollo temático de la Mesa de Planificación, incluyó la consolidación de una visión común respecto al desarrollo regional[29], aspecto que estableció la construcción de una agenda interinstitucional que definió temas de interés prioritario para el desarrollo regional, actores institucionales involucrados, áreas de acción estratégica y métodos de evaluación del impacto social, económico y político de las decisiones.

Uno de los principales avances que generó este proceso de integración está referido a la aprobación del **Documento CONPES 3256 de Diciembre 15 de 2003,** que esboza las principales políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo regional

[28] NORIEGA, Mario; LAVERDE, Juana; SALDÍAS, Carmenza "*Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. Proceso de integración metrópoli-región para alcanzar un posicionamiento estratégico competitivo*" En *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios* Bogotá, Dirección de Desarrollo Territorial-Departamento Nacional de Planeación, 2003. Pág. 151
[29] Ibíd. Pág. 154

Bogotá-Cundinamarca, en el marco de las nuevas dinámicas mundiales. Los lineamientos de este CONPES, abordan la necesidad de desarrollar una política de ordenamiento territorial conjunta que propicie la integración regional y garantice la territorialización de la inversión pública.

Desde este punto de vista, la ausencia de una política de desarrollo territorial que fortalezca la construcción de visiones compartidas del desarrollo entre entidades territoriales colindantes y aproveche la proximidad geográfica y física de los municipios, ha contribuido a la preeminencia del enfoque sectorial en el proceso de planeación. Tal perspectiva, no ha permitido la comprensión del territorio como un espacio heterogéneo, diverso y diferenciado de acuerdo con las vocaciones y orientaciones específicas.

En esta medida, tal como lo menciona el CONPES "*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.*"[30] Al respecto, con la consolidación de la Región Bogotá-Cundinamarca se pretende mejorar la productividad, la competitividad y la gobernabilidad del territorio.

La consolidación de la Región Bogotá-Cundinamarca a través del fortalecimiento de espacios interinstitucionales como la Mesa de Planificación, pretende, construir un andamiaje institucional que permita posicionar el territorio como un espacio altamente productivo y competitivo, en el contexto de las nuevas dinámicas de globalización e internacionalización. Para Castells (1996), la globalización propicia la regionalización y la construcción de territorios pertinentes, que garanticen, por un lado, dotación y movilización de factores productivos en un espacio geográfico cercano y, en el mismo sentido, la existencia de una infraestructura adecuada para optimizar la producción y hacerla más competitiva.

De igual forma, en el marco de la Mesa, se estructuró y puso en marcha el **Consejo Regional de Competitividad (CRC)**, como una alianza estratégica público – privada para la promoción de la competitividad regional, conformada por la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y la Cámara de Comercio de Bogotá. En 2007 esta instancia da pasó a la creación de la Comisión Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca y se ha configurado como un escenario privilegiado para la discusión de los grandes temas económicos de la región.

[30]Documento Conpes 3256 de 15 de Diciembre de 2003 "Políticas y Estrategias para la Gestión concertada del Desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca" Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 2003. Pág. 4

En noviembre de 2007, los electos Alcalde Mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas y el Gobernador de Cundinamarca, Andrés González Díaz, suscribieron la Agenda Común de Región Capital, cuyo objetivo principal es posicionar la región como la más competitiva del país, disminuir los desequilibrios y disparidades territoriales, buscar la equidad social y potenciar el capital humano en un contexto de equilibrio y sostenibilidad ambiental.

Esta Agenda incluye la formulación y desarrollo de temas prioritarios dentro de seis (6) ejes estratégicos para la integración regional y la planificación del territorio conjunto; estos ejes son: a) Institucionalidad, b) Seguridad Ciudadana, c) Desarrollo Económico y Competitividad, d) Sostenibilidad Ambiental, e) Hábitat y Servicios Públicos y f) Movilidad Regional. En materia institucional, la Agenda Común priorizó la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE).

Estos temas, incorporados como metas estratégicas en los planes de desarrollo de ambas entidades territoriales, evidencian la necesidad de avanzar en el diseño e implementación de una instancia supraterritorial permanente que viabilice acciones administrativas, de planeación territorial y de política pública con el fin de garantizar la sostenibilidad y perdurabilidad del proceso de integración regional de ambas entidades territoriales.

En diciembre de 2008, el Alcalde Mayor de Bogotá, Samuel Moreno Rojas y el Gobernador de Cundinamarca, Andrés González Díaz suscribieron el Convenio Interadministrativo para la conformación de Región Capital, 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. Así mismo, las dos entidades territoriales destacaron la necesidad de emprender las acciones necesarias para adelantar el proceso de integración regional.

A finales del 2011 y teniendo como eje sustancial la recién expedida LOOT, las entidades territoriales suscribieron un Convenio para la conformación de la RAPE Región Capital Bogotá – Cundinamarca, el cual no fue aprobado por las corporaciones respectivas. De acuerdo con lo expresado en la carta política, esta iniciativa visualizaba la oportunidad de extender la dinámica de integración hacia los departamentos contiguos, en especial hacia Boyacá, Tolima y Meta.

V. ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE LA RAPE REGION CENTRAL Y VISIONES DE TERRITORIO

Tal y como se había mencionado en la introducción de este documento, uno de los insumos fundamentales que permitirá darle viabilidad técnica y política a esta nueva iniciativa de conformación de la Región Administrativa y de Planificación Especial de la Región Central de Colombia, es el análisis del recorrido histórico de los más recientes ejercicios de planificación de cada una de las entidades territoriales que conforman este mecanismo asociativo, incluyendo un especial énfasis y profundización en el examen de los instrumentos que actualmente se encuentran vigentes en el marco de la gestión pública para cada administración de gobierno.

La razón de ser de este último aspecto, tiene que ver con la estrategia planteada, para que este esfuerzo de generar un documento técnico de soporte no solo se convierta en una muy buena recopilación técnica e histórica del camino y la experiencia recorrida por el país en sus intentos por poner en marcha procesos y mecanismos de regionalización, sino que tiene que ver con la viabilidad de implementación del mismo en el muy corto plazo.

Con este trabajo de revisión de los planes de desarrollo se quiere incluir una mirada desde la voluntad política general y el enfoque regional, reflejadas en los instrumentos de planificación vigentes, con el objetivo de identificar convergencias y divergencias que permitan aportar elementos comunes para la construcción política y técnica de la RAPE. Una vez identificados estos elementos, se consolidarán propósitos compartidos para la conformación de este escenario de planificación y gestión regional, materializados en proyectos formulados en el marco de cada una de las entidades territoriales que integran la Región, pero con un claro impacto y alcance en esta escala territorial, trascendiendo los límites de Bogotá D.C, y los departamentos vecinos comprometidos en la apuesta.

Para la realización de este ejercicio, se cuenta con el excelente aporte suministrado al Equipo Técnico de la RAPE – REGION CENTRAL, por el Proyecto de UNCDR, en el marco del trabajo adelantado en el Convenio entre esta entidad y la ciudad de Bogotá D.C., Proyecto denominado " Fortalecimiento de la Capacidad en el Planeamiento y Gestión del Desarrollo Regional"

A continuación se presentan, de manera muy breve y estratégica, las expresiones políticas y técnicas que evidencian como sí es posible proponer y materializar una apuesta por constituir una Región Administrativa y de Planificación, para la Región Central del país, partiendo de la actual coyuntura de la gestión e implementación de los instrumentos que orientan el desarrollo económico y social de estos territorios.

A. El Enfoque Regional en los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales que conforman la RAPE REGION CENTRAL

En este apartado se presentará un análisis del enfoque regional plasmado en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales interesadas en conformar la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE). Un análisis transversal de los elementos contenidos en los Planes de Desarrollo da cuenta de la sincronía y correspondencia existente entre el Distrito Capital y los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta, en torno a la importancia de la integración regional como instrumento para alcanzar la competitividad, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social y económico.

1. Plan de Desarrollo Departamental de Boyacá *"Boyacá se Atreve 2012 – 2016"*

"Este Plan de Desarrollo debe ser el último en el que citemos la pobreza como una condición natural de Boyacá; es el momento de vencer ese imaginario colectivo que nos ha condicionado y limitado y entre todos construir un departamento que aspire a ser el mejor, y no que se conforme con no ser el peor. No podemos continuar con esta mediocre aspiración, y debe ser el último porqué haremos **la mayor apuesta para integrar a nuestro departamento con la región y con el mundo.**" (Negrilla fuera del texto)

En esta cita de las palabras introductorias al Plan de Desarrollo para el departamento de Boyacá en el actual período de gobierno, es claro cómo dentro de la voluntad política expresada de transformar las condiciones de desarrollo en que se encuentran sus habitantes hay una clara apuesta, para salir y dejar estas condiciones imperantes hasta hoy; uno de los pilares fundamentales que permitirán alcanzar este objetivo **es la integración del departamento con la región y el resto del mundo,** para lo cual la RAPE sería una excelente oportunidad y mecanismo de concretar este gran propósito.

"…un Boyacá que se atreve a integrarse con la región y con el mundo**,** busca de manera decidida un modelo de ocupación del territorio que nos permita la ordenación de los usos y vocaciones del suelo como el punto de partida en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible, integrado y con visión de futuro".

Complementando lo expresado anteriormente, se menciona como el punto de partida del ejercicio estará relacionado con el abordaje de un modelo de ocupación y uso del suelo, que tomando en cuenta las condiciones y potencialidades del mismo, permita la construcción e implementación de un modelo de desarrollo sostenible, resaltando de esta manera como **la dimensión territorial del desarrollo y el proceso de ordenamiento del territorio** serán fundamentales en esta apuesta trascendental para la transformación de las condiciones del desarrollo económico y social de los boyacenses que posibilitarán un mejoramiento en su calidad de vida.

2. **Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca *"Cundinamarca Calidad de Vida 2012 – 2016"***

La referencia al enfoque de trabajo del Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca parte del hecho de resaltar como en la visión de desarrollo formulada para el año 2032, se destacan elementos que de una u otra forma llevarán al Departamento a mirar más allá de sus fronteras y sus límites político-administrativos

"Visión Cundinamarca 2032: Cundinamarca será Competitiva, Innovadora, Destino confiable para la Inversión, Garante de condiciones y oportunidades para el Desarrollo Integral del Ser Humano, el Territorio y sus Eco – Regiones del Magdalena, Centro Andina y Pie de Monte Llanero. "

Las apuestas por alcanzar y poner en práctica estrategias de competitividad, innovación, de generar con fianza para la inversión, de asumir el desarrollo tomando en cuenta las condiciones del territorio y sus eco-regiones, definitivamente solo alcanzarán plena viabilidad, si su gestión se concibe más allá de las fronteras departamentales, asumiendo dinámicas territoriales a nivel regional, cuya potencialidad, consolidación e implementación dependerá de los esquemas asociativos que se construyan con los vecinos de las administraciones de gobierno circundantes, en el nuevo marco de gestión territorial con que cuenta el país.

El actual plan de desarrollo departamental y sus desarrollos, permiten identificar elementos que también serán definitivos a escala regional como son: la infraestructura para el mejoramiento de la movilidad, la ciencia y la tecnología, la innovación, el mejoramiento de la producción y la productividad (competitividad), la sustentabilidad ambiental, la equidad territorial, entre otros.

En este sentido, será de mucho valor la experiencia que el Departamento de Cundinamarca y su actual administración de gobierno le puedan aportar al ejercicio de la construcción de la Región Administrativa y de Planificación de la Región Central de Colombia, RAPE – REGION CENTRAL, desde las lecciones aprendidas en las apuestas por conformar un esquema asociativo con Bogotá D.C., donde primaba una lógica Urbano-Regional, como planteamiento básico para la planeación del desarrollo, insumo que será importante en este nuevo ejercicio para la formulación de RAPE, pero que definitivamente trasciende ese enfoque, sin descartarlo como uno de los elementos fundamentales, pero con la necesidad de aportar otros aspectos para la estructuración de la dinámica de planificación y administración del desarrollo regional.

3. **Plan de Desarrollo Departamental del Meta *"Juntos Construyendo Sueños y Realidades 2012 – 2016"***

"Desde los postulados del Desarrollo Humano, en el 2015 el Departamento del Meta será reconocido nacional e internacionalmente por haber consolidado un nuevo modelo de

desarrollo caracterizado por la inclusión social, la educación y el conocimiento, el respeto a los DDHH y el DIH, el reconocimiento a la diferencia poblacional, de género, étnica y territorial, al tiempo que avanza en la disminución de la pobreza, el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado como contribución a la construcción de paz territorial, la atención integral delas niñas, niños, adolescentes y jóvenes más vulnerables, la seguridad humana, la protección del ambiente, mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático ,el restablecimiento de las y los campesinos como soporte de la seguridad alimentaria y el crecimiento económico organizado territorialmente y con beneficio social.

También habrá consolidado su protagonismo como eje económico fundamental para el país y tendrá implementados modelos productivos alternativos de alta competitividad internacional, aprovechando su diversidad de suelos, culturas y climas y su posición geoestratégica, en el marco de una visión de futuro posible y compartida por todas y todos los metenses."

En esta apuesta política es de destacar el punto de partida del Desarrollo Humano y sus postulados, como base fundamental para el modelo de desarrollo a construir e implementar. Partir del ser humano como objetivo para mejorar la inclusión social de los diversos grupos poblacionales que integran el departamento, mejorar su educación y en general las condiciones de pobreza en que se encuentran, así como comprometerse al respeto y restablecimiento de los Derechos vulnerados, con una perspectiva de la búsqueda de la seguridad humana, definitivamente tiene una base territorial.

Esa población y sus condiciones particulares económicas, sociales y culturales, están ligadas a una especificidad territorial, para lo cual será fundamental el enfoque con que se desarrollen las estrategias y mecanismos para llevar a cabo los objetivos del Plan de Desarrollo.

El enfoque territorial de este Plan de Desarrollo está relacionado con lograr la correspondencia entre las diferentes territorialidades existentes y sus objetivos de desarrollo. En este sentido, el instrumento de planificación menciona que:

"En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto.

Es claro, entonces, que para el desarrollo y el bienestar de la población debe tenerse en cuenta el ordenamiento social, económico y ambiental del territorio para que responda al pleno ejercicio de sus derechos y se adapte a los continuos cambios. Este ordenamiento será la guía para que los municipios, en aplicación de esos criterios y principios superiores, ordenen a su vez sus propios territorios, para que puedan generarse relaciones equilibradas entre la gente y el territorio, entre la población y su hábitat"

El enfoque territorial del Plan de Desarrollo del Departamento del Meta para la presente administración de gobierno permite y plantea en consecuencia, la formulación y puesta en marcha de procesos de integración regional, donde se visualiza la gestión para la integración con otros departamentos con los cuales se tengan propósitos comunes relacionados con el desarrollo social, económico, ambiental, cultural, tecnológico o de infraestructura, entre otros sectores.

En consecuencia con lo propuesto, igualmente se contempla dentro del ejercicio de planificación presentado, la gestión e implementación de proyectos que por sus características son importantes para el desarrollo y que **requieren cofinanciación por parte del sector público o privado de carácter nacional y/o internacional.**

De acuerdo con lo formulado en este plan de desarrollo, y teniendo en cuenta sus propósitos, enfoque, alcance, estrategias y proyectos, un escenario donde se podrían materializar muchas de las dinámicas aquí propuestas es la Región Administrativa y de Planificación RAPE – REGIÖN CENTRAL

4. **Plan de Desarrollo Departamental del Tolima *"Unidos por la Grandeza del Tolima 2012 – 2016"***

"El Plan de Desarrollo que presentamos a continuación está soportado en el programa de gobierno que fue acogido por la mayoría de tolimenses, y que se convierte en la guía de gobierno en los próximos cuatro años, con el cual esperamos sentar las bases del desarrollo y la transformación que requiere nuestra sociedad para que el Tolima recupere la senda del progreso y logre los niveles de competitividad requeridos aprovechando las grandes potencialidades que posee el Departamento, logrando superar los niveles de desigualdad y pobreza que existe en nuestro territorio"

De acuerdo con esta manifestación del Gobernador y de su equipo de trabajo, uno de los elementos claves de esta apuesta para que el Tolima vuelva a encaminarse en la senda del progreso, es alcanzar niveles de competitividad requeridos, de acuerdo con las potencialidades que posee el Departamento.

Esta apuesta inmediatamente no solo nos remite a la dimensión territorial del desarrollo, sino que su alcance su concibe a escala regional, como muy bien se define en uno de los seis ejes estratégicos a partir de los cuales se formula y orienta el ejercicio de planificación en este Plan de Desarrollo

Esta línea de acción se denomina y define así: **"Hacia la construcción de una región líder**, se recogen las apuestas del Tolima para convertirse en un actor estratégico a nivel regional, nacional y mundial, que lidere iniciativas conjuntas que favorezcan el desarrollo del Departamento y de la región, y que además le permitan insertarse exitosamente en el contexto internacional"

Como desarrollo de este eje, se formula la política denominada "Construcción de Alianzas Estratégicas" como un medio para convertir al departamento en un territorio líder, resultado de una visión compartida de región, estableciendo propósitos comunes que la jalonen, lo que significaría "…asumir el desarrollo económico departamental y regional en el marco de la reconstrucción económica y social de la región y el territorio".

La apuesta del Departamento del Tolima por la conformación de la Región Administrativa y de Planificación Especial RAPE – REGION CENTRAL, es tan clara, pertinente y específica (inclusive con proyectos identificados), que se incluye este objetivo de política e instrumento de gestión pública dentro del Plan de Desarrollo como a continuación se puede observar:

"Región centro: El Departamento promoverá acciones de integración en la región centro con el departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, Bogotá, mediante la identificación de proyectos regionales de interés compartido, entre los que se destacan: el aeropuerto alterno de carga localizado en el municipio de Flandes, el fortalecimiento del corredor turístico para la promoción de proyectos, la navegabilidad del río Magdalena, mejoramiento vía Facatativá-San Juan de Rioseco–Cambao–Ambalema, vía complementaria Guaduas-Honda-Mariquita, fortalecimiento de la Ruta Mutis, corredor férreo Ibagué-Puerto Salgar y manejo ambiental y gestión de riesgo. **Así mismo, se buscará la integración a la Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE**) de conformidad con el parágrafo tercero del artículo 30 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual está conformada por el distrito capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este, cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región." (Negrilla fuera de texto)

5. **Plan de Desarrollo Distrital *"Bogotá Humana 2012 – 2016"***

El tema de abordar el desarrollo regional, a pesar de lo que podría pensarse dada la magnitud de los las dinámicas internas y de los problemas que al interior de la ciudad deben resolverse, es también una prioridad para la presente administración de gobierno, en el caso de la capital del país.

Esta necesidad de pensar el desarrollo desde el ámbito que trasciende los límites político - administrativos de Bogotá, se expresa desde los mismos objetivos del Plan, cuando se menciona cómo debe abordarse el territorio rural del Distrito Capital.

"Visibilizar al territorio rural como parte integral de la sustentabilidad de la ciudad y de la región, reconociendo los derechos de las comunidades campesinas, los valores culturales y ambientales, y las relaciones complementarias sociales, económicas y ecológicas con el área urbana de Bogotá y con la región."

Como se puede apreciar, se plantea que el desarrollo de la ciudad, y de su componente rural no puede ser concebido solamente desde la complementariedad entre sus áreas

urbanas y rurales. Debe igualmente ser abordado desde complementariedades a nivel de la región.

Pero la dimensión territorial de la propuesta de planificación del desarrollo para Bogotá DC se profundiza y se hace evidente su alcance político y técnico cuando se define que uno de los ejes del Plan, el eje dos, se denominará:

"Un Territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua" Dentro de sus objetivos se menciona:

"**Consolidar el proceso de integración de Bogotá con la región**. **Adoptar acciones de planificación concertadas, las cuales garanticen el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes, propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región"** (Negrilla fuera del texto)

En las estrategias para implementar este objetivo se destacan**: "Fortalecer la institucionalidad regiona**l con el fin de contar con la capacidad de planear e intervenir en forma concertada el territorio para avanzar hacia la integración regional y promover la convergencia en las condiciones de calidad de vida entre Bogotá y la región"

Es importante resaltar dentro de esta estrategia cómo se plantea el abordaje de la misma desde el ejercicio de planeación a escala regional, planeación que deberá ser concertada con los actores involucrados en su gestión, **orientados hacia la convergencia entre las condiciones de vida entre Bogotá y la región**. Esta aclaración del objetivo de la integración regional, es fundamental desde el punto de vista político, sobre todo para los actores, distintos al gobierno distrital, que claramente buscan el mayor provecho para sus gobernados, teniendo en cuenta las actuales inequidades sociales y económicas existentes entre Bogotá y sus vecinos y posibles asociados.

"Avanzar en el proceso de integración regional, en el marco de la legislación nacional vigente, en el propósito de promover el desarrollo humano sostenible, económico y social en la región Bogotá-Cundinamarca y otros territorios vecinos, mediante el fortalecimiento de acciones concertadas con las autoridades e instancias de planeación regional, en materia de ordenamiento territorial, seguridad alimentaria y el apoyo a la producción campesina, protección de ecosistemas estratégicos y del sistema hídrico regional, armonización tributaria, armonización de las políticas de vivienda, manejo de residuos y provisión de servicios domiciliarios, movilidad con prevalencia en la introducción del modo férreo, ciencia, tecnología e innovación, seguridad ciudadana y gestión integral de riesgos. Incorporar la gestión integral de riesgos para enfrentar las vulnerabilidades de la ciudad"

En esta manifestación de la voluntad de buscar intereses comunes para el mejoramiento de las condiciones de vida en la escala regional, se destaca igualmente la identificación de

las temáticas sobre las cuales se podría adelantar el proceso de integración; **aquí ya existe entonces una Agenda Común, propuesta por el Distrito Capital** y sobre la cual se pueden realizar las discusiones sobre la viabilidad política, y técnica de concretar este esfuerzo: el ordenamiento territorial, la seguridad alimentaria, apoyo a la producción campesina, protección de ecosistemas estratégicos y del sistema hídrico regional, armonización tributaria, armonización de las políticas de vivienda, manejo de residuos y provisión de servicios domiciliarios, movilidad con prevalencia en la introducción del modo férreo, ciencia, tecnología e innovación, seguridad ciudadana y gestión integral de riesgos. Incorporar la gestión integral de riesgos, serán los puntos a someter a consideración por Bogotá en este ejercicio de integración y asociación territorial a escala regional.

Importante finalmente también destacar dentro de esta apuesta por el desarrollo de la región de la "Bogotá Humana" que también se cuenta con un Proyecto formulado para apoyar la concepción e implementación de los esfuerzos que se pongan en marcha para el desarrollo conjunto de este tema

El Proyecto está definido en el Plan como : Institucionalización de la integración regional. "…**Trabajar en la adopción de figuras asociativas del ordenamiento territorial que permitan la coordinación con el departamento de Cundinamarca y otros departamentos y con los municipios vecinos. Se evaluarán y seleccionarán de manera concertada las ventajas y desventajas de la región de planificación y gestión o de la región administrativa y de planeación especial…"**

La tarea y el aporte de la actual administración de Bogotá D.C de acuerdo con el mandato de su Plan de Desarrollo es muy clara; la evaluación y selección de manera concertada de las ventajas y desventajas de la región de planificación o de la región administrativas y de planificación especial.

En conclusión, después de esta breve aproximación y referencia a algunos de los elementos claves y estratégicos de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales que actualmente han manifestado su voluntad de poner en marcha un proceso político, legal y técnico para la conformación e implementación de la RAPE – REGION CENTRAL, se puede afirmar que estos instrumentos de planificación tienen toda la capacidad y alcance de soportar este ejercicio.

La anterior conclusión se refuerza con la inclusión del trabajo adelantado por UNCRD para los respectivos planes de desarrollo de donde destacamos sus conclusiones y recomendaciones.

Aquí es importante mencionar que para llegar a la elaboración de estas conclusiones y recomendaciones se adelantó por parte del equipo de UNCRD un detallado diseño metodológico y análisis conjunto de todos los Planes de Desarrollo vigentes en el período

2012-2016 para las administraciones de los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta, y del Distrito Capital.

Para conocer en detalle este interesante y estratégico trabajo que posibilita desde el punto de vista político y técnico a partir del análisis de estos instrumentos de planificación se puede consultar el documento anexo a este texto.

B. La visión de la RAPE Región Central a partir de los elementos propuestos en los Planes de Desarrollo[31]

En los planes de desarrollo analizados se definen políticas y estrategias generales para el desarrollo y la integración regional. La gran potencialidad de estos instrumentos es que dejan un margen suficiente para introducir proyectos y estrategias mucho más específicas, las cuales se desarrollarán conforme a la evolución y dinámica del proceso de consolidación de la RAPE Región Central. Es necesario tener en cuenta que el escenario en el que han sido construidos y adoptados estos planes no ha sido el habitual, dado que en esta coyuntura se involucran algunos aspectos provenientes de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) y del Sistema General de Regalías. Este nuevo acervo normativo ha introducido el asunto de la 'visión regional del territorio y la gestión concertada de Proyectos de Alcance Regional' con una visible fortaleza. Por tal motivo, los planes vigentes tienen el respaldo de un marco nacional novedoso en el que se destaca la existencia de herramientas de financiación o de instrumentos normativos que potencian la asociatividad territorial, como una posibilidad real para alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar.

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

- En todos los Planes de Desarrollo hay una **clara presencia de "lo humano" y "lo social"** en apoyo al ciudadano en sus derechos, necesidades y demandas básicas.

- En todos los Planes de Desarrollo hay una **clara presencia de lo ambiental**, buscando la mejora de la calidad de vida, la sostenibilidad del modelo, el respeto a los recursos naturales y a los servicios ambientales que prestan y la seguridad de los habitantes del territorio ante riesgos naturales motivados por diferentes causas.

- En todos los Planes de Desarrollo hay una **clara identificación de que la acción concertada en clave territorial**, como un instrumento válido y oportuno para articular e integrar el territorio regional. Todos los gobiernos

[31] Para la elaboración de este análisis se tuvieron en cuenta las conclusiones emanadas del estudio adelantado por la Oficina de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) para la Alcaldía Mayor de Bogotá, en desarrollo del convenio interinstitucional suscrito entre las dos entidades.

responsables de los Planes de Desarrollo tienen una clara intuición sobre la potencialidad que tiene "lo planificado con enfoque territorial".

- Los puntos enunciados anteriormente evidencia de manera clara el **fortalecimiento de la dimensión territorial en la planificación, administración y gestión del desarrollo** tanto a nivel de los límites político – administrativos de esta categoría de entidades territoriales, planteando el reto, como ya se mencionó, de trascender los mismos y concretar su alcance e impacto regional por medio de la formulación de proyectos concertados en ese ámbito

Lo que se detecta de fondo en el análisis de los Planes de Desarrollo es el potencial que tendría (que tiene) la construcción de una "visión integrada y planificada del territorio de la Región Central". Esta idea es el reconocimiento expreso de que los territorios hoy tienen claras "**dependencias**" que de no abordarlas apropiadamente, ponen en **riesgo de colapso algunos sistemas estratégicos**. Esto implica poner en discusión la debilidad del modelo, pero que a la vez puede generar "**sinergias positivas**", si están debidamente planificadas en clave territorial, y que actuarían como motores de impulsión del desarrollo sostenible y del progreso social del conjunto territorial.

Para conseguir poner en marcha el proceso de transformación de las "dependencias" en "sinergias", es necesario construir un **escenario de convergencia** entre los gobiernos responsables en el que se concretaran las siguientes condiciones de partida:

1. Una manifestación expresa de **voluntad política, iniciativas y liderazgo compartido** para adoptar un modelo concreto de integración.

2. Habilitar un **escenario concreto** y unos **canales adecuados** para el diálogo permanente y fluido entre los responsables de máximo nivel y los técnicos, donde poder acordar y construir el modelo.

3. Identificar las políticas, estrategias, programas e inversiones en los Planes de Desarrollo en torno a un primer tema-eje en el que se tenga la mayor certeza de que hay suficiente grado de convergencia. (la convergencia deberá igualmente contemplar una validación política a nivel regional)

4. Identificar actuaciones concretas, **proyectos regionales comunes viables**, en los que se pone a prueba el sistema, puesto que los resultados a corto y medio plazo son los que van a demostrar si el modelo y el proceso funcionan.

5. Diseñar un **cronograma** que sea compatible con el tipo de proyectos regionales identificados, así como concretar la **asignación de recursos económicos** públicos (y también privados) suficientes como para implementar el proyecto (provenientes hasta de los tres niveles del gobierno del Estado).

6. Acordar los **instrumentos** más eficaces, de entre todos los existentes (antes de junio 2011 y después), para que asuman la gestión e implementación de los proyectos regionales.

El proceso sugerido para la identificación de **proyectos regionales** es:

1. A partir de las convergencias detectadas entre los Planes de Desarrollo, identificar los programas y proyectos que supongan la base o sustento de las políticas. Se trataría de ir extractando las temáticas que fueran convergentes para la mayor cantidad posible de Departamentos, junto con el Distrito Capital.

2. Concretadas las políticas, identificar un proyecto concreto que con alcance de aplicación en los territorios regionales (Región Central), que fuera técnicamente viable, y que tuviera asignados recursos económicos suficientes por los entes territoriales (a los que poder añadir los del Gobierno Central, en su caso) y sobre el que sea posible concertar el diseño del proceso de desarrollo, gestión y ejecución.

3. 'Cruzar' el proyecto elegido con los seis temas-ejes que han sido seleccionados en este documento, para comprobar que tiene las características de transversalidad lo más completa posible, lo que garantiza que además de ser supra-departamental y supra-distrital (y supra-municipal), el proyecto también generaría sinergias en los diferentes sistemas articuladores del territorio.

De este análisis, se desprenden las siguientes recomendaciones:

1. Rescatar los Comités Directivo y Técnico que se construyeron en el año 2004 en torno a la Región Central, como escenarios donde desarrollar el proceso de concertación de acciones territoriales, o la constitución de una institucionalidad asociativa en el marco de la LOOT (RAPE).

2. Concertar y adoptar un Plan Básico de Ordenamiento del Territorio Regional, consistente en la identificación de un modelo básico de ocupación del territorio y de unas directrices del ordenamiento territorial, que debería ser concertado entre los diferentes niveles del gobierno del territorio que tienen competencias en la materia. Sus contenidos mínimos, a la luz de las convergencias detectadas en los Planes de Desarrollo, podrían ser los siguientes:

a) Delimitar y definir la **Estructura Ecológica Regional**, con suficiente precisión como para transponerla en los POTs, municipales y departamentales, en su caso. Las áreas susceptibles de amenazas a la seguridad humana respecto a cambio climático y otros riesgos del territorio deben ser delimitadas y caracterizadas. El tema del manejo del recurso agua es una prioridad en el modelo.

b) Identificar las **redes existentes de grandes infraestructuras del territorio (transportes y servicios básicos) y de las nuevas que hayan sido previstas en los Planes de Desarrollo**. Los corredores para ampliación o para nuevas infraestructuras deben ser delimitados, así como las correspondientes a los nuevos asentamientos de centrales de servicios básicos, localizados y reservados en los POTs.

c) Identificar las nuevas **centralidades estratégicas territoriales**, para actividades económicas y productivas, hábitat y equipamientos de rango regional o local, que constituyan los nodos articuladores de los proyectos regionales en los que se han detectado convergencias.

3. Formular y adoptar el Plan Básico por los gobiernos territoriales, estudiando previamente cual sería el procedimiento administrativo más procedente para ello, con el proceso de participación social y ciudadana necesario para conseguir suficiente legitimación.

4. Identificar proyectos de alcance regional, tales como:

a) Corredor de Protección de Páramos. Abastecimiento garantizado de agua y las instalaciones necesarias para la gestión de la fase inicial de su ciclo. (abastecimiento domiciliario).

b) Soberanía y Seguridad Alimentaria. Agroindustria y corredores de infraestructuras y logísticos asociados.

c) Plan de Infraestructuras Regionales para la gestión integral del ciclo del agua.

d) Plan de Actuaciones Logísticas Regionales, para el fomento de la productividad y competitividad territorial.

e) Plan Estratégico para fomento del Turismo en la Región. Internacionalización.

5. Desarrollar un Pacto Fiscal Regional, con base en un nuevo modelo de armonización de estatutos fiscales adaptados al modelo de ordenamiento del territorio. Cada ente territorial debe identificar sus vocaciones y potencialidades territoriales, basadas en su identidad, y desarrollarlas dentro del modelo de ordenamiento territorial que se adopte y posteriormente adaptar su estatuto fiscal a ese nuevo ordenamiento para que el rendimiento del mismo sea el máximo posible. Esto evitaría competencias fiscales entre entes territoriales que fomentan el desorden territorial y la transitoriedad en las implantaciones que emigran de territorio buscando ventajas fiscales, entre otras.

6. Desarrollar Acuerdos instrumentales sobre planificación, planeamiento, gestión y ejecución de inversiones conjuntas en proyectos regionales, en el marco de la LOOT y del Sistema General de Regalías.

7. Promover y desarrollar un proceso de debate y decisión en torno a las posibles institucionalidades territoriales que deberán ejercer competencias en materia de ordenamiento territorial en el marco de la LOOT. Constitución de las acordadas como oportunas y necesarias, buscando complementariedades ellas.

8. Promover y desarrollar un proceso de armonización de los instrumentos de ordenamiento del territorio (POTs) que deben ser revisados (en su mayoría) y adoptados en este periodo legislativo, en torno a los siete puntos anteriores. Tanto los de rango departamental (en el caso de que se llegaran a adoptar) como los municipales.

9. Emprender un proceso de capacitación mutua entre administraciones y Gobiernos, para la mejora de la gestión de "lo público", de la planificación y gestión ambiental, territorial y fiscal y para diseñar procesos de financiación de proyectos regionales (inversión público-privada).

VI. MARCO DE REFERENCIA INTERNACIONAL

En este apartado se mencionan algunos casos de economías de base regional del escenario mundial, que ayudan a comprender desde un punto de vista más completo las convergencias y dinámicas que ha presentado la integración regional otros contextos nacionales. Los casos a reseñar son:

A. Berlín – Brandemburgo (Alemania)
B. Maharashtra (India)
C. Comunidad Autónoma de Madrid (España).
D. Región Centro (Argentina)
E. Región Renania Norte-Westfalia (Alemania)
F. Comunidad Autónoma Valencia (España)
G. Región Rhône-Alpes (Francia)

Estos casos han sido vistos como sistemas de producción flexible, basados en el aprendizaje, que desde el punto de vista institucional y tecnológico y en sus rasgos diferenciales de localización, parecerían poseer los elementos competitivos fundamentales por los cuales se asocia a estas regiones con el capitalismo del cambio de siglo. Las fortalezas de los casos región identificados son aquéllas que han supuesto avances sustantivos en los estándares de sostenibilidad y/o competitividad de sus desarrollos, conseguidos a través del ejercicio de sus competencias así como de la construcción y adopción de instrumentos para planificar y gestionar el territorio regional (programas/proyectos de interés y alcance regional).

Las experiencias internacionales son diferentes, los incentivos que motivan cada uno de los procesos pueden ser los temas comunes, la necesidad de generar respuestas más efectivas por parte de los actores políticos y/o la organización geográfica. Sin embargo, tener en cuenta dichos aprendizajes es fundamental para el proceso de integración regional entre Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta, ya que estas experiencias demarcan un camino a seguir. Lo anterior siempre teniendo en cuenta las especificidades de cada región particular.

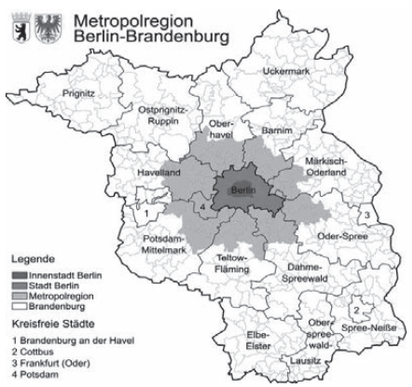
A. Berlín–Brandenburgo (Alemania)

Desde 1989 el escenario geopolítico mundial cambió. Alemania debió enfrentar nuevos desafíos como Estado unificado. En este contexto, el manejo conjunto del área metropolitana resurgente de Berlín fue un desafío imperante, surge entonces la necesidad de un gobierno metropolitano basado en mecanismos eficaces de dirección urbana. Para enfrentar este proceso de integración entre Berlín y su zona "periférica", desde los años noventa se iniciaron procesos de integración regional caracterizados por cambios que permitieran dar coherencia espacial al proceso de integración.



Las transformaciones se generaron en varios sentidos: a) Institucional: a partir de la creación de una Junta de Planificación Espacial Conjunta –JSPA- que fuese responsables de ambos estados para regular los procesos de desarrollo; b) conceptual: se incorporaron conceptos del "nuevo regionalismo" haciendo énfasis en la planificación estratégica, la concertación y la cooperación. "*Así, el regionalismo metropolitano en Berlín-Brandenburgo está fundamentado en los paradigmas de la nueva sociedad-Estado (incluido el conocido como nuevo regionalismo), pero también profundamente influenciado por la experiencia local y por las prácticas que están surgiendo en el ámbito local*" (Wesley, 2004).

El proceso de regionalización se enfocó principalmente en la planificación. En 1999 la JSPA realizó una agenda de regionalización "multinivel" en el que se expusieron cinco motivos principales del proceso: 1. Equilibrio de la estructura espacial. 2. Mejora en el nivel de vida en el aspecto urbano. 3. Conservación y desarrollo de la identidad regional y rescate de la herencia. 4. Desarrollo de redes de infraestructura cooperativa y 5. Nuevas colaboraciones para planificación y ejecución (2004: p. 9-10).



Las características principales del proceso se resumen en la siguiente tabla (ver tabla 1):

TABLA 1. MODOS FORMALES E INFORMALES DE LA REGIONALIZACIÓN METROPOLITANA EN BERLÍN- BRANDENBURGO

• Planes de Desarrollo en conjunto • Planes regionales de Brandenburgo • Concepto de Parques regionales • Foros regionales • Conceptos de planificación subregionales (conceptos estructurales) • Cooperación en Proyectos europeos • Proyectos descentralizados

Fuente: Elaboración propia con base en Wesley (2004)

Uno de los principales aprendizajes que dejó la conformación de la región alemana, el cual hoy en día se reconoce como un elemento importante de aprendizaje en países que están en proceso de conformar regiones como Colombia, fue la institucionalización concertada del proceso, es decir, la integración es posible cuando a partir de una idea común que beneficia a todos los actores involucrados, se logran generar procesos formales de cambio que crean reformas al marco institucional existente. Otro de los aprendizajes es la idea de la planificación y de un proyecto territorialmente coherente, estos elementos se vuelven esenciales para llevar a cabo casos exitosos de integración regional.

B. Maharashstra (India)



Es un estado federal, compuesto por cinco regiones. 100 millones de habitantes (2° más poblado y más urbanizado de India, con casi el 50% de su población viviendo en ciudades, muy por debajo del estándar en AL). El de mayor PIB de India. Importantes componentes en infraestructuras: (i) regadío para seguridad alimentaria y producción agrícola intensiva, por topografía compleja y (ii) tren como medio fundamental de transporte, de corto y largo recorrido que conecta grande y mediana ciudades entre sí, unido a un sistema de autobús que enlaza ciudades pequeñas y pueblos (Maharashtra State Road Transport Corporation, MSRTC). La protección de territorio para santuarios de vida salvaje y parques nacionales con el objetivo de conservar la rica diversidad biológica de la región (hay 5 de 92 que hay en el país). Presenta un desarrollo industrial diversificado importante, que ha incorporado el componente I+D+I en tecnología productiva de componentes informáticos. El caso de la construcción de una nueva ciudad (Navi Mumbai, Nueva Mumbai) por la *City & Industrial Development Corporation of Maharashtra Limited (CIDCO)* se consideró como "buena experiencia" por el Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1996. Se adquirieron terrenos, por un total de 344 km^2, para edificar la ciudad nueva de Navi Mumbai, que se pusieron a disposición de *CIDCO*, la autoridad responsable del desarrollo de la nueva ciudad. Este recurso se utilizó para el desarrollo de Navi Mumbai, al tiempo que ayudó a descongestionar la ciudad de Bombay. El proyecto expone cómo en Navi Mumbai el suelo se utiliza como medio para la sostenibilidad física, económica y ambiental. Es un nuevo concepto del planeamiento urbano. Un programa de rehabilitación innovador ha contribuido a llevar a cabo el objetivo siguiente: la formación de asociaciones para la creación y mantenimiento del conjunto de viviendas, para la financiación de las infraestructuras, el mantenimiento de la salud y también para integrar a los primitivos propietarios del terreno en el nuevo asentamiento urbano.

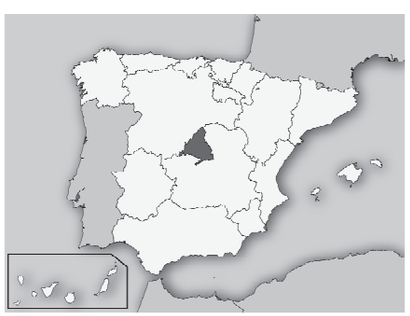
Un enfoque diferente de regionalización, es el de bioregión que se ha venido presentando en la India en el sector de producción y desarrollo tecnológico en sectores I+D (Información + Desarrollo). La definición de Bioregión, fue realizada por el Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en 1999. La Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la definen como:

> "*un territorio de agua y suelo cuyos límites son definidos por los límites geográficos de comunidades humanas y sistemas ecológicos. Tal área debe ser suficientemente amplia para mantener la integridad de las comunidades biológicas, hábitats y ecosistemas de la región; sostener procesos ecológicos esenciales, tales como los ciclos de nutrientes y residuos, migración y flujos; satisfacer los requerimientos de territorio para especies claves; e incluir las comunidades humanas en el manejo, uso y comprensión de los recursos biológicos. Debe ser suficientemente pequeña para que los residentes locales la consideren su hogar*" (Guimaráes 2001. En: Vega; 2005: p.; 165)

Las principales bioregiones en la India son: 1. *Bangalore* (*Bio Tech City*): es una Bioregión metropolitana especializada en bioinformática, aquí se concentra una amplia fuerza de trabajo de alto nivel alrededor de tres Bioparques Tecnológicos el de Bangalore; Dharwad y Karwar. 2. *Maharashtra,* que aprovecha las potencialidades de la Universidad de Pune y del Nacional Chemical laboratory (NCL). Empresas como Alfa Laval, Syngenta, Advanced Biochemicals entre otras, se hallan concentradas en esta región, donde existe un programa sistemático de desarrollo de empresas *start-up* especialmente en ámbitos de diagnóstico, productos bioterapéuticos y productos veterinarios.

El aprendizaje central que deja la conformación de este tipo de región para el caso nacional, consiste en que los incentivos de la integración regional pueden ser variados y diversos. En éste caso, la definición geográfica de un territorio, junto con las ventajas ambientales y culturales que esto trae consigo, son los motivadores esenciales de su conformación. Así mismo, la cercanía de los territorios, las visiones compartidas al respecto, la conformación morfológica y espacial, pueden ser reconocidos como verdaderas ventajas que permiten realizar proyectos compartidos de región.

C. Comunidad Autónoma de Madrid (España)



Cuenta con 6,5 millones de habitantes, siendo la 3ª más poblada de España, tras Andalucía y Cataluña. Es la 2ª economía del país, tras Cataluña, con una renta per cápita de 30.000€, supone el 18% del PIB nacional. Cuenta en su jurisdicción con 179 municipios, entre lo que se cuenta Madrid capital, los 22 municipios de su área metropolitana (no constituida formalmente, con 4 millones de habitantes) y el resto son municipios rurales. Se constituyó como Comunidad Autónoma

en 1983, a través del Estatuto de Autonomía. Sus órganos de gobierno son: (i) el Gobierno Regional, (ii) Presidente Regional y (iii) Parlamento (Asamblea). Maneja un presupuesto anual de 22.000 millones de €. La región ocupa el puesto 25° en la clasificación de las regiones europeas más prósperas (2010) y la posición 50° en la lista de ciudades-región más competitivas del mundo en el año 2007, elaborada a partir del indicador del PIB por habitante.

En el Informe Plataforma de Seguimiento de la Estrategia de Lisboa, (Unión Europea-2007), se señala que los puntos fuertes de la economía madrileña son su escaso desempleo, su gasto en investigación, su desarrollo relativamente elevado y sus servicios de alto valor añadido. Entre sus puntos débiles aparecen la falta de conexiones de banda ancha (nuevas tecnologías de la información y la comunicación) y su tasa de actividad relativamente baja entre las mujeres. En este estudio, se destaca a la Comunidad de Madrid como una ciudad-región preferentemente asentada en el sector de los servicios. Sus actividades productivas principales son: sector servicios -empresarial, nuevas tecnologías e investigación y turismo cultural y de negocios- (75%), industria -metalurgia, siderurgia, química, transporte, eléctrica, maquinaria pesada, nuevas tecnologías- (13%), construcción (11%) y agricultura –intensiva muy variada- (1%). Su territorio cuenta con tres pisos climáticos, y en él se ubican 13 Parques Naturales (nacionales y regionales), cuya superficie alcanza el 40% del total regional.

A finales de los noventa, se puso en marcha el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid (PRET), el cual se aprobó administrativamente el 01 de marzo de 1996 y posteriormente en la Asamblea Regional en 1997. *"Dicho modelo se resume en ser un modelo indicativo, es decir, respetuoso con las competencias de cada organismo implicado en el proceso territorial y adaptable a raíz de los diferentes acuerdos y fenómenos de la evolución del territorio y de las condiciones sociales y económicas"* (Ortiz[32], 2009). No obstante a ser indicativo, el proceso de concertación del modelo implicó que los 179 municipios de la región incorporaron en sus Planes Generales (equivalentes a los POT colombianos) los determinantes sobre los sistemas estructurantes regionales, a saber: (i) las reservas de suelo para las infraestructuras (se denominaron "líneas de fuerza") como corredores en los que se ejecutan carreteras –nacionales y regionales-, red ferroviaria –metro, tren ligero, cercanías, carga-, red de servicios básico –agua, saneamiento, electricidad, telefonía, gas natural, otros-, y (ii) estructura ecológica regional.

La Comunidad Autónoma de Madrid, es un ejemplo de lo que se conoce entonces como un modelo urbano-regional flexible, es decir, en esta estrategia territorial cada uno de los municipios que la componen juega un papel fundamental, respetando su autonomía y así mismo, su integralidad. Dicho modelo se compone de las siguientes características:

- Existe una función innegable de centralidad que cumple el municipio de Madrid. El municipio de Madrid tiene en la actualidad el 97% de su término municipal agotado

[32] Pedro Ortiz, Director General de Planificación Territorial y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, 1995-2001.

(el % incluye las áreas verdes protegidas). Presenta fenómenos de conurbación con todos los municipios de su entorno, lo que supone la consolidación de un área metropolitana que no tiene una institucionalidad constituida que la gestione.

- Existen proyectos de estrategia económica y social fundamentales para la región como la transformación del Aeropuerto de Madrid-Barajas y el futuro Aeropuerto de Campo Real, así como el Plan Regional de Infraestructuras Logísticas que pretende convertir a la región de Madrid en el mayor hub terrestre del sur de Europa, centro de la red radial logística de la península ibérica, que comunica puertos y aeropuertos con una nueva y potente red de ferrocarril y autovías.

- La Comunidad de Madrid es uniprovincial, al ser la capital del Estado. Las Comunidades con las que limita son pluriprovinciales, teniendo cada una su capital. El sistema de ciudades, que conforman Madrid Capital, las ciudades de su área metropolitana y las ciudades capitales de las Comunidades limítrofes, genera unas dinámicas muy activas de intercambio de población (movilidad) y de bienes y servicios.

- Esta región central del país se caracteriza por tener una configuración radial, articulada en torno a grandes corredores de actividad productiva, vinculada a los ejes de transporte en los que se generan nodos que a su vez quedan interconectados por una red secundaria de viario. Estos nodos presentan especialización y clusterización. En torno a dichos nodos se estructuran subsistemas de ciudades de tamaño medio, en las que la presencia residencial está creciendo debido al alto valor que tienen las viviendas en los centros-periferias de los nodos del sistema.

- Los municipios más rurales, cuyos territorios presentan un bajo nivel de urbanización y un alto nivel de actividad agropecuaria, tienen una relación estable con los nodos más urbanos de la red principal. Los territorios rurales sirven a los urbanos prestando servicios ecosistémicos (no compensados) y garantizando el suministro de alimentos, agua y calidad del aire. Los territorios rurales próximos a los nodos presentan fenómenos de presión urbanizadora, generalmente asociados a dinámicas especuladoras.

El modelo responde al principio de la "acción territorial concertada", que atiende con claridad al deslinde de competencias establecido por el régimen constitucional. La capacidad de un territorio para adoptar instrumentos de planificación y gestión territorial de escala regional es aplicada con total ejecutividad en el caso de Madrid, que a través de la adopción del oportuno marco legislativo regional, diseñó los instrumentos necesarios para establecer los determinantes estructurantes de rango regional que definen el modelo de desarrollo socio-económico y de ocupación del territorio.

El anterior modelo parte del principio de la gobernanza territorial, este es uno de los procesos más relevantes que se han presentado en diferentes regiones. Surge con el objetivo de hacer frente a las diferentes demandas sociales por parte de los gobiernos locales. La gobernanza es entendida como una nueva forma de gobierno, "*estas nuevas formas están basadas en procesos de negociación y de coordinación mediante los cuales los poderes públicos tratan de movilizar recursos dispersos entre actores públicos y privados*" (Fernández Mota, 2009).

El aprendizaje central que deja el caso español, es que la gobernanza es posible cuando se tiene claro que integración no significa debilitar la autonomía, sino la adopción por cada nivel de las competencias para desarrollar a su escala el modelo regional adoptado conjunta y concertadamente. Así mismo, partiendo de la base de la participación de múltiples actores públicos, privados y de la sociedad civil, se puede llegar a soluciones efectivas que aquellas que se proponen desde la actividad aislada de cada una de las instancias decisorias.

- Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (Ley 9/1995)
- Plan Regional de Estrategia Territorial (1996-2020)
- Plan de Infraestructuras Logísticas y Madrid Plataforma Logística

D. Región Centro (Argentina)

La Región Centro, en la República Argentina, es una agrupación política y económicamente significativa, por poseer el tamaño y la escala adecuados para funcionar como una verdadera unidad operativa en la economía internacional. Gracias a su institucionalidad (sus actos de constitución han permanecido sin modificación desde su firma), se ha consolidado y es considerada como una región competitiva dentro del mercado de oferta de servicios, la producción y la exportación materias primas, a la par de La provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, e incluso en algunos renglones sobrepasándola.

La Región Centro está ubicada en el corazón del llamado Corredor Bioceánico, una extensa franja territorial que va desde el sur de Brasil al centro de Chile, este espacio regional se destaca por su nivel de desarrollo económico, la diversidad y cantidad de recursos disponibles y su potencial de crecimiento.

a) Ubicación geográfica y población. Cuenta con 377.109 km² de extensión, está conformada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe y su población representa el 20% del total nacional

b) Contexto socioeconómico. El Producto Bruto Geográfico de la Región Centro representa aproximadamente el 17% del Producto Nacional Bruto. Las exportaciones de la Región Centro generan una gran fuente de divisas para la Nación, su participación en el total nacional es del orden del 37 %.

c) Organización político – administrativa. Inicialmente estuvo conformada por las provincias de Santa Fe y Córdoba (1998), posteriormente se vinculó la provincia de Entre Ríos (1999). Su funcionamiento se encuentra reglamentado por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo mediante la firma del Protocolo de Córdoba.

Sus órganos instituciones son:

Junta de Gobernadores: Órgano Superior de la Región Centro integrado por los Primeros Mandatarios de las Provincias miembros.

Comité Ejecutivo: Es el órgano de la Región Centro encargado de implementar y ejecutar las políticas regionales consensuadas por la Junta de Gobernadores.

Secretaría Administrativa: Es un órgano de coordinación técnico – administrativo de la Región Centro, encargado de administrar y organizar el proceso de integración regional, ejecutar las actividades que les sean encomendadas por la Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo, velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de los Tratados Fundacionales y normativa derivada, y con capacidad de asistencia técnica y logística de los restantes órganos de la Región Centro.

Comisión Parlamentaria Conjunta: En su seno deliberan cuatro comisiones internas permanentes: Comisión de Economía y Producción; Comisión de Infraestructura y Servicios; Comisión de Legislación General y La Comisión de Asuntos Institucionales y de Municipios y Comunas.

También cuenta con convenios específicos como: el Acta Constitutiva de la Unión Industrial de la Región Centro (UIRCA), el Acta de Compromiso de Financiamiento entre el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional y la Provincia de Córdoba y tal vez el más importante, el convenio de asistencia técnica firmado por la Junta de Gobernadores con el Consejo Federal de Inversiones – CFI.

Cuenta además con el Consejo de la sociedad civil de la Región Centro de la República Argentina, institución integrada por instituciones y entidades no gubernamentales de las provincias asociadas que vela por garantizar la amplia y democrática participación del sector no gubernamental dentro de la formulación de políticas y procesos de desarrollo regionales.

La razón de su creación se basó en el interés que tenían las provincias de competir dentro del MERCOSUR, promoviendo la inversión y el crecimiento de sus territorios, teniendo en cuenta el contexto legal nacional que promueve el federalismo y el establecimiento de institucionalidades para el desarrollo económico y social de sus territorios, mediante la asociatividad entre entidades.

La Región Centro de Argentina, basa su estrategia en el **fortalecimiento institucional**, considerado como el componente básico para acometer la planificación. El convenio de asistencia técnica firmado por la Junta de Gobernadores con el Consejo Federal de Inversiones - CFI, evidencia un claro interés hacia el fortalecimiento de la competitividad regional, a través de un instrumento de planificación estratégica denominado **Plan Estratégico Región Centro.**

En la elaboración del Plan estratégico se involucran los integrantes de los Gabinetes de Gobierno de las tres provincias, asegurando una amplia participación de los actores involucrados en la preparación de documentos de base y en el desarrollo de talleres para la discusión y búsqueda de consensos.

Gracias a la instancia de concertación **"Reunión Institucional de la Región Centro"**, que en el año 2012 contaba la octava versión, el Plan Estratégico ha sido constantemente actualizado y concertado entre la Región Centro y el CFI. NOTA: este plan estratégico fue fortalecido con un proceso de aprendizaje conjunto bajo el enfoque de seguridad humana apoyado por UNCRD.

En su octava versión, el convenio de cooperación entre la Región Central y el CFI se centró en el fortalecimiento de seis **cadenas de valor** (porcina, vitivinícola, láctea, maquinaria agrícola, automotriz y maquinaria para la industria alimenticia), acordando la realización de misiones comerciales e institucionales de la Región Centro a mercados emergentes.

E. Región Renania Norte-Westfalia (Alemania)



Westfalia es una región histórica de Alemania ubicada hoy en día entre los estados federados de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia. Su conformación actual se encuentra establecida desde 1946.

La región alberga cerca de 20 millones de habitantes en un territorio de 34,000 $km^{2,}$ convirtiéndola en el Estado Federado (Länder) más poblado de los 16 con que cuenta Alemania, e incluso más poblada que Holanda, Bélgica, Austria o Suiza. La región cuenta con 14 parques naturales, algunos de los cuales comparte con otras regiones y un parque nacional, el Eifel. Cuenta con 34.000 km^2 de extensión, está conformada por las regiones de Münsterland, Ostwestfalen, Sauerland (sin la ciudad de Upland en Hesse) y Siegerland.

Es la región industrial No. 1 de Alemania, actividad consolidada gracias a la inversión en investigación, generando crecimiento y riqueza de la región. De las 100 compañías industriales principales de Alemania, 37 se encuentran instaladas en Renania del Norte-Westfalia, convirtiéndola en foco global de la actividad. De igual forma el Estado incentiva la instalación de pequeñas y medianas empresas internacionales, a través de la agencia de promoción de negocios (NRW.INVEST). La región del Rin-Ruhr se encuentra en el corazón de este Estado, principal foco industrial del país.

Hasta la década de 1970, la región del Rin-Ruhr, con una población de unos 12 millones de habitantes y una potente industria química, del carbón y del acero, se vio afectada por graves problemas de contaminación. En los años setenta, la protección medioambiental apareció en las agendas políticas nacionales e internacionales. Los gobiernos federales y el estatal lanzaron múltiples intervenciones legislativas y económicas para limpiar ríos, suelos y aire. Como resultado, surgió una ecoindustria muy competitiva que supuso el cambio estructural de la región del Rin-Ruhr, centrándose en el mesonivel y empleando los ejemplos de la gestión energética y la gestión municipal de residuos, se destacan los puntos fuertes de las políticas económicas regionales de clusters que apoyan las ecoindustrias en RNW.

Este estado ha cambiado su tradicional imagen de sector industrial y se ha convertido en uno de los focos principales de la ecotecnología, actividad aseguradora, financiera, ferial y es una plataforma mediática a nivel europeo. Si fuese una nación económicamente autónoma, este estado ocuparía el decimoséptimo lugar entre las economías mundiales. Aproximadamente el 20% de todas las mercancías exportadas por Alemania son manufacturadas aquí.

El Estado (Länder) de Renania del Norte-Westfalia está conformado por las regiones administrativo-gubernamentales (Regierungsbezirk) de Arnsberg, Colonia, Detmold, Dusseldorf y Münster.

Sus órganos instituciones son:

El Premier: Es la cabeza del gobierno estatal, encargado de dar lineamientos estratégicos de política estatal.

Gabinete de Gobierno: Conformado por los Ministerios de Educación; Finanzas; Asuntos Económicos e Industria; Gobierno y Asuntos Locales; Integración Social; Justicia; Ambiente, Protección Climática, Agricultura y Conservación; Construcción, Vivienda, Desarrollo Urbano y Transporte; Innovación, Ciencia e Investigación; Familia, Niñez, Juventud, Cultura y Deporte; Salud, Igualdad, Bienestar y Adultos Mayores; Asuntos Federales, Europa y Medios.

Secretarios Departamentales: Conformado por los secretarios de los ministerios y de la oficina del Premier, encargados de la coordinación de los asuntos relacionados con las políticas de estado.

Oficinas de Gobierno y Delegaciones: Encargadas de la ejecución de los planes y programas de gobierno en las distintas áreas.

El orden constitucional de los Länder responde a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social, de acuerdo con la Constitución Alemana, por lo tanto cada uno de los dieciséis estados federados tiene su propio gobierno y parlamento que es elegido cada cuatro o cinco años según cada uno de ellos. Todos los estados federados alemanes tienen los mismos poderes y competencias, definidos en los artículos del 70 al 74 de la Constitución Alemana. A nivel nacional, los gobiernos de cada estado federado están representados en el Consejo Federal (Bundesrat).

Ordenamiento Territorial: Un aspecto clave para el funcionamiento de la planificación en Alemania es la disponibilidad de tierras en manos de las municipalidades, de los estados y la federación, lo cual permite influenciar significativamente la localización de proyectos territorialmente relevantes. La principal característica de política alemana de OT es su descentralización. En este sentido las regiones representan un papel protagónico. No existen planes nacionales, sino programas mediante los cuales el estado nacional y los estados federales orientan los planes regionales, provinciales y municipales. El OT se entiende en el sentido de planificación física espacial con un fuerte énfasis ambiental.

Otro aspecto de no menor relevancia es la existencia de consensos sociales básicos sobre la necesidad de asegurar funciones territoriales de interés para la sociedad (recreación, calidad ambiental, paisaje cultural, y otras funciones que muchas veces no responden a la lógica del mercado), en una perspectiva territorial amplia y de largo plazo. Esto resulta en una comprensión altamente compartida sobre principios, objetivos y otros requerimientos de Ordenamiento Territorial (aspectos altamente susceptibles de interpretación) entre planificadores, juzgados y actores políticos.

La experiencia de asociación local y regional en Renania del Norte- Westfalia, dados los interesantes resultados institucionales y de organización enmarcados en un contexto de delegación de responsabilidades y recursos a estos niveles, así como el financiamiento canalizado por diversas fuentes, son elementos significativos para el desarrollo de esta región en términos de **competitividad** a nivel nacional, continental e internacional.

La experiencia de la región Renania del Norte- Westfalia es un caso relevante con respecto al cambio estructural que han realizado en las últimas décadas y seguirán realizando algunas regiones especializadas en industria pesada y en otras actividades que tienden a transferirse a diferentes regiones o reducen sustancialmente su peso ante los impactos del proceso de globalización y las innovaciones propias de los respectivos sectores.

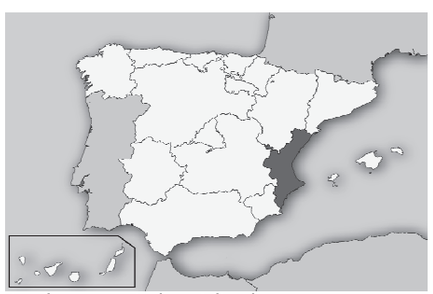
La región Renania del Norte- Westfalia se constituyó desde finales del siglo XIX en el corazón industrial alemán con base en la extracción de carbón y en la siderurgia y sus agrupamientos industriales y de servicios. Sin embargo, con la introducción de nuevas tecnologías en ambos sectores y particularmente ante la disminución del costo de transporte y las importaciones masivas, ambas industrias se "desplomaron" desde finales de la década de los cincuenta: en la actualidad el número de empleados se redujo en la minería del carbón de 400 mil a 40 mil y de más de 300 mil a alrededor de 100 mil en la siderurgia.

Estos cambios en la economía de la región dieron lugar a la instrumentación de dos iniciativas durante los años 90 que buscaban confrontar los retos regionales vinculados a estos cambios y al proceso de globalización. Las **Conferencias Regionales** y la **Exposición Internacional del Parque Emsch** (IBA por sus siglas en alemán).

En los primeros años (1989–1991) las Conferencias Regionales se concentraron en su propia constitución y dinámica de trabajo, es a partir del año 1992 que se han concentrado en la propuesta y realización de proyectos de infraestructura y la creación de centros tecnológicos. Desde finales de los años noventa se han orientado crecientemente a desarrollar sus propias ventajas territoriales a mediano y largo plazo.

Con la creación de **la agencia de promoción de negocios (NRW.INVEST)**, la región busca atraer la inversión y fomentar creación de empresas de otros renglones económicos, no solamente de industria pesada, con el objetivo de convertirse en una región base de empresas líderes a la altura de New York y Tokio. Actualmente la agencia cuenta con oficinas satélite en China, India, Corea, Rusia y Turquía.

F. Comunidad Autónoma Valencia (España)

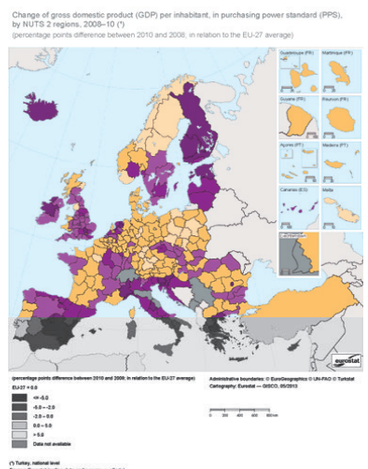


La Comunidad Valenciana se constituyó formalmente en 1982, como "nacionalidad histórica", acogiéndose a esta calificación constitucional a través de su Estatuto de Autonomía (Reino de Valencia y estatuto antes de 2ª República). Cuenta con 5,5 millones de habitantes, distribuidos en tres provincias –Valencia, Castellón de la Plana y Alicante-, 35 comarcas, 542 municipios y un área metropolitana (no constituida formalmente) en torno a la capital –Valencia- de 2 millones de habitantes. La Comunidad Valenciana constituye un territorio altamente industrializado, con un potente sector turístico y con un elevado peso del sector agrícola, motivo por el cual su economía es la cuarta más importante al generar el 9,6% del PIB español, manejando un presupuesto anual de 14.000 millones €. Los órganos de gobiernos de la Comunidad son: (i) el

Gobierno Regional, (ii) Presidente Regional y (iii) Parlamento (Cortes). Al tener 3 provincias, tiene Diputaciones Provinciales para la gestión de intereses y prestación de servicios.

Con un clima mediterráneo y un régimen de lluvias escasas, existe una gran demanda de recursos hídricos, muy superior a la oferta, y este desequilibrio es especialmente grave en las comarcas valencianas del sur, que se resuelve de momento con restricciones y con la explotación de acuíferos subterráneos. Hay en desarrollo varios proyectos de trasvase de agua de cuencas fluviales excedentarias hacia esta zona de la península, pero problemas de índole político-territorial han impedido que este tipo de infraestructuras se materialicen. El agua es necesaria en esta zona para su desarrollo económico: turismo, agricultura y abastecimiento a población. Es un tema de solidaridad e integración territorial, es decir de cohesión.

Los principales sectores económicos de esta Comunidad Autónoma son: (i) Agricultura – de secano y regadío, muy buena calidad- y pesca. (2%); (ii) Industrial, muy fuerte, cinco subsectores agrupados en corredores –material de construcción, muebles, maquinaria eléctrica y automoción, juguete y textil-piel-calzado-. (18%); (iii) Turismo, el sector más fuerte (60%) y (iv) Construcción (20%). Los dos últimos sectores están íntimamente relacionados y han generados una grave degradación de los ecosistemas regionales, especialmente los costeros y los relacionados con el abastecimiento de agua.



La Comunidad Valenciana decidió enfrentar los problemas de degradación de ecosistemas y de ocupación del territorio por desarrollos urbanísticos descontrolados a través de un marco normativo específico y de un conjunto de instrumentos de planificación y gestión territorial estratégica.

La Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana es el instrumento que establece los objetivos, metas, principios y directrices para la ordenación del territorio de la Comunidad Valenciana y cuya finalidad es la consecución de un territorio más competitivo en lo económico, más respetuoso en lo ambiental y más integrador en lo social. Define un modelo territorial de futuro consensuado con el conjunto de agentes sociales públicos y privados de la Comunidad Valenciana, que será el marco de referencia para la toma de decisiones que tengan un reflejo en el territorio.

Es un instrumento de dinamización territorial, que identifica y analiza las oportunidades que ofrece el territorio y desarrolla un conjunto de propuestas y directrices para su aprovechamiento, desde la compatibilización del desarrollo económico con la conservación y mejora de los valores ambientales, paisajísticos y culturales del territorio. Incorpora todas las actuaciones sectoriales de la Comunidad que tienen una proyección sobre el territorio, integrándolas de forma adecuada para obtener efectos sinérgicos de su visión conjunta y orientándolas hacia la consecución de un mayor beneficio colectivo y una mejor eficiencia en el uso del territorio

En la actualidad disponen de:

- Ley de Ordenación del Territorio y Paisaje (2004)
  - Umbrales máximos y mínimos de sostenibilidad
  - Cuotas de Sostenibilidad
  - Fondo de Equidad Territorial
- Reglamento de Ordenamiento y Gestión Territorial (2006)
- Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, Paisaje y Urbanismo (2011)
- Ley de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas (2012)
- Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana 2030 (2011), entre otros:
  - Sistema de Ciudades
- Planes de Acción Territorial Regional, entre otros:
  - Prevención del Riesgo de Inundación
  - Infraestructura Verde y Paisaje
  - Protección de la Huerta Valenciana
  - Corredores de Infraestructuras
  - Forestal
  - Litoral
  - Desarrollo Urbanístico

G. Región Rhône-Alpes (Francia)

Francia está dividida en 27 regiones, de las cuales 22 están en la Francia Metropolitana, y cinco son de ultramar. Las regiones de Francia están a su vez subdivididas en entre 1 y 8 departamentos. En la Francia continental, la superficie media de tierra de una región es de 25.809 km², que es alrededor de una quinta parte de la superficie media de tierra de un estado de EE.UU. pero un 15% más grande que la superficie media de tierra de un estado de Alemania, y un 67% más grande que la superficie media de tierra de una región de Inglaterra.

En Francia una región es una "colectividad territorial" (al igual que el departamento y el municipio) dotada de un Consejo Regional, elegido por sufragio universal directo y

dirigido por un presidente que ostenta el poder ejecutivo. Este, a su vez, está bajo la autoridad "a posteriori" del Prefecto de la región. Las regiones no tienen autonomía legislativa pero si capacidad reglamentaria. Tienen autonomía financiera y disponen de su propio presupuesto que administra y reparte el Consejo Regional. Sus ingresos provienen de las partidas que les entrega el Estado y de los impuestos regionales que recaudan.

Las regiones tienen numerosos campos de actuación como en infraestructuras y ordenación del territorio, desarrollo económico, educación (gestión de los institutos de secundaria), ayuda a universidades e investigación, formación profesional y aprendizaje, sistemas de transporte público y apoyo a los emprendedores. Hay, cada cierto tiempo, discusiones sobre dar autonomía legislativa limitada a las regiones, pero estas propuestas son polémicas. También hay propuestas para suprimir el gobierno local de los departamentos y transferirlos a sus respectivas regiones, dejando a los departamentos con una autoridad muy limitada.

La economía de **Ródano-Alpes** es una de las más dinámicas de Francia alcanzando en el período 1999-2003 una tasa de crecimiento anual acumulativa del 2,04%. El PIB de la región era en 2008 de 187.990 millones de euros, el PIB per cápita se situó en 2008 en 30.601 euros, lo que supone el 99,5% del PIB per cápita de Francia.

Dentro del sector primario, destacan la producción de vino, la de queso en las zonas montañosas y la de fruta en el valle del río Ródano. En Ródano-Alpes se producen diferentes vinos con denominación de origen como por ejemplo el Beaujolais, el Côtes-du-Rhône y el Savoie. Con respecto al sector secundario, en el área metropolitana de Lyon se concentran la industria textil, la mecánica, la farmacéutica y la química. Por su parte, la conurbación de Grenoble está especializada en electrónica y microtecnología. Asimismo, en el municipio de Pierrelatte (Drôme), se encuentra una de las factorías de enriquecimiento de uranio más importantes del mundo. La región de Ródano-Alpes también destaca por el turismo, especialmente por sus balnearios y por sus estaciones de esquí.

La región ha adquirido una amplia gama de herramientas para ayudar a que el enfoque de desarrollo territorial equilibrado cumpla con los objetivos de mejora social, eficiencia económica y la protección del medio ambiente, en otras palabras con un enfoque de desarrollo sostenible.

La Región cuenta con un Contrato Plan Estado-Región, 2007-2013, que cuenta con los siguientes componentes:

1. **El componente de estrategia territorial**

2. **El componente de ferrocarril**
   - Gran Proyecto 1: Invertir en las principales rutas ferroviarias
   - Gran Proyecto 2: Desarrollar la intermodalidad del transporte colectivo

- Grandes Proyectos 3: Apoyo a los clusters y agrupaciones

3. El componente de educación superior, la investigación y la vida estudiantil.

- Gran Proyecto 4: Apoyar el desarrollo de polos de investigación internacionales y la educación superior Rhône–Alpes
- Gran Proyecto 5: Desarrollar la difusión y transferencia de la tecnología, la innovación y el crecimiento de las PYME
- Gran Proyecto 6: Apoyo a la competitividad del sector agrícola
- Gran Proyecto 7: Mejorar la vida estudiantil
- Gran Proyecto 8: Crear un espacio para la rehabilitación de la cueva Chauvet
- Gran Proyecto 9: Invertir en los recursos ambientales de la montaña
- Gran Proyecto 10: Liderando el Plan Regional para luchar contra el cambio climático y para la conservación de la biodiversidad
- Gran Proyecto 11: Apoyar la revitalización de la ciudad de Saint–Etienne
- Gran Proyecto 12: Fortalecimiento de la cohesión social y promover el desarrollo equilibrado áreas urbanas
- Gran Proyecto 13: Anticipar y acompañar los cambios económicos

4. El componente financiero y de gestión

También cuentan con:

- Plan Regional de Agricultura Sostenible (2012)
- Diagnóstico Territorial sobre Polos de Desarrollo Rural
- Plataforma Regional de Desarrollo Rural

VII. MARCO NORMATIVO PARA LA ESTRUCTURACIÓN DE LA RAPE REGIÓN CENTRAL

El proceso de construcción de Región Central parte de los esfuerzos emprendidos por ejercicios anteriores de planificación urbana y regional, en los que se evidenció la necesidad de construir una visión conjunta para promover el desarrollo económico y social y alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad.

Todo ello, a partir de la puesta en marcha de espacios que favorecen la coordinación interinstitucional para ordenar el territorio y propiciar la generación de alianzas estratégicas entre múltiples actores, y de un marco normativo, que se expone a continuación y que permite hoy en día al Distrito Capital y entidades del orden departamental asociarse en una Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE).

A. La Región dentro del Ordenamiento Territorial: la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE)

La Constitución Política consagra que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades descentralizadas (Art 1°), ello marca un postulado trascendental para comprender la Organización Territorial de la que la Carta se ocupa de regular en su Título XI, Capítulo I.

En efecto, dispone el artículo 286 del Estatuto Superior que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Así mismo, prevé que la ley puede darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

En virtud de ello, la Carta Fundamental le otorga autonomía a las entidades territoriales antes referidas para la gestión de sus intereses, dentro de los límites legales y constitucionales y les otorga por derechos: (i) Gobernarse por su autoridades propias; (ii) Ejercer las competencias que les correspondan; (iii) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y (iv) Participar en las rentas nacionales[33].

De otra parte, dispone que mediante la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y, adicionalmente, que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

[33] Constitución Política de Colombia. Artículo 287.

En este punto resulta necesario traer a colación que esa autonomía de las entidades territoriales debe comprenderse dentro del concepto y finalidad del ordenamiento territorial, regulados positivamente por el artículo 2º de la Ley 1454 de 2011 "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

En efecto, dentro de la lógica de la Ley Orgánica 1454 de 2011 el ordenamiento territorial se comprender como "un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia".

Y, en relación con la finalidad del ordenamiento territorial precisó que la misma gravita en torno a "promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional"

Bajo tales premisas, la Ley 1454 se convierte en un conjunto de normas que pertenecen al denominado bloque de constitucionalidad que deben ser observadas por el legislador y las entidades territoriales a la hora de ejecer sus derechos, sus deberes, sus funciones y las atribuciones que en relación con la planificación y gestión del desarrollo de su territorio se le han encomendado, para la consecución de los fines de la organización estatal.

Así las cosas, en este punto es necesario mencionar que la Constitución consagró tres tipologías de regiones dentro de la Organización Territorial:

La primera, la Región Administrativa y de Planificación regulada por el artículo 306 Superior que nace cuando "dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería juríica, autonomía y patriomonio propio" y consagró como objeto de esta persona jurídica resultante de la asociación entre departamentos el "desarrollo económico y social del respectivo territorio".

La segunda, la Región como una categoría de entidad territorial, cuando "la respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados"[34]

La tercera, una Región Especial cuando el Constituyente se refirió a la posibilidad que el Distrito Capital "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 cago, dentro de los límites y condiciones que fijen la Constitución y la ley… podrá conformar … una región con otras entidades territoriales de carácter departamental"[35]

Empero, la primera y la tercera tipología de Región fue desarrollada por las disposiciones orgánicas adoptadas en la Ley 1454 de 2011, la segunda, es decir la Región como entidad territorial no fue desarrollada por esta norma, quedando supeditado su desarrollo a una normatividad orgánica posterior.

En efecto, en su Capítulo II la Ley la Ley 1454 de 2011 reguló las diferentes tipologías de esquemas asociativos territoriales, siendo relevante recordar en relación con los mismos que "el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades"[36] y que dentro de la tipología de esquemas asociativos[37] se encuentran las regiones administrativas y de planificación y las regiones de planeación y gestión[38].

De otra parte, el legislador precisó que las asociaciones de entidades territoriales "se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios"[39].

Adicionalmente, la Ley 1454 de 2011 desarrolló una estructura básica para la gestión de las asociaciones de entidades territoriales disponiendo que podrían conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales "como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten"[40].

---

[34] Ibíd. Artículo 307.
[35] Ibíd. Artículo 325.
[36] Ley 1454 de 2011, artículo 9º.
[37] Conforme al artículo 10 de la Ley 1454 de 2011 son esquemas asociativos territoriales adicionalmente las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.
[38] Ibíd. Artículo 10.
[39] Ibíd. Artículo 11.
[40] Ibíd. Artículo 11, parágrafo.

Ahora bien, en relación con la categoría de Región Administrativa y de Planificación – resultante de la asociación de dos o más departamentos – y la que puede conformar el Distrito Capital con otras entidades territoriales del orden departamental, el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011 reguló las condiciones, requisitos y finalidades que deben observarse para su creación.

Al respecto, la citada disposición las concibió como la primera de las tres categorías antes referidas. En efecto, no las concibió como regiones que correspondieran a la categoría de entidad territorial sino como una categoría de esquema asociativo territorial cuyo resultado es la creación de una persona jurídica, que cuenta con autonomía financiera y patrimonio autónomo, y cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la investión y la competitividad.

"Artículo 30. Región Administrativa y de Planificación. Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal…"

En segundo lugar, el legislador precisó que para la financiación de la RAP los departamentos que la conformen deben tener en cuenta los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003.

"…Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen…"

En tercer lugar, por expresa disposición legal esta categoría de esquema asociativo (RAP) no puede ser comprendida como circunscripción electoral especial dentro de la división político – administrativa territorial del país. Con ello se resalta que no fue concebida la RAP como una entidad territorial de la que pueda reputarse derechos electorales o políticos, sino las atribuciones y finalidades antes referidas.

"En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país"

En cuarto lugar, se estatuyó que los departamentos podrían crear la RAP que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes mediante la celebración de un convenio que para ser suscrito debe contarse previamente con autorización de la respectiva asamblea y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado.

"… De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes…"

En quinto lugar, se impuso como requisito que los departamentos que integren la RAP deben tener continuidad geográfica. Sin perjuicio que otros departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional o internacional.

"… Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.

Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.."

En sexto lugar, se facultó a la Nación para cofinanciar proyectos estratégicos de las RAP.

La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

En séptimo lugar, se otorgó a los distritos especiales las mismas prerrogativas de los departamentos cuando su territorio este inmerso en la RAP.

"Parágrafo. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos"

Finalmente, en los parágrafos 2° y 3° del comentado artículo 30 de la Ley 1454 se reglamentó lo relativo a la tercera tipología de región anteriormente indicada, es decir, la que cree el Distrito Capital con otras entidades territoriales del orden territorial, esquema asociativo al que denominó Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) .

En efecto, en el parágrafo 2° precisó que las condiciones antes referidas para la RAP serían aplicables a la RAPE:

"Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital"

En segundo término, precisó el procedimiento y reglas legales que deben observarse para poder crear la RAPE entre el Distrito Capital y, en este caso, los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

En tal sentido, se exige por parte del legislador que la RAPE tenga por finalidad el desarrollo económico y social de la respectiva región. Adicionamente, es del caso recordar que el artículo 325 impuso adicionalmente como finalidad de esta categoría de región "garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos a su cargo".

De otra parte, el legislador concibió la RAPE como una persona jurídica, con autonomía y patrimonio propio, lo que la hace receptora de unas atribuciones y funciones administrativas propias, con la capacidad de ser sujeto de derechos y contraer obligaciones legales.

"Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región"

Ahora bien, en relación con la RAPE dispuso el legislador que las entidades territoriales que la integren conservarían su identidad política y territorial, y que la misma podría realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, en este caso de los Gobernadores y del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República y aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales.

Adicionalmente, como garantía de su desarrollo impuso la obligación que la ejecución de la RAPE sería incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza o acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.

"Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda"

Así las cosas, en el presente Documento Técnico de Soporte (DTS) se expone cómo el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima acreditan el cumplimiento de las condiciones constitucionales y legales antes referidas y que les permiten crear la RAPE Región Central.

VIII. CARACTERIZACIÓN DE LA RAPE REGIÓN CENTRAL

A. Localización geográfica

Política y administrativamente, la Región Central está compuesta por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y por el Distrito Capital. Estas cinco (5) entidades territoriales suman 316 municipios. Su extensión representa el 13,7 % de la superficie del país (156.605 km^2) y está distribuida de la siguiente forma: Boyacá, 23.189 km^2, Cundinamarca 22.632 km^2, Bogotá D.C 1.587 km^2, Meta 85.635 km^2 y Tolima 23.562 km^2. El departamento del Meta representa cerca del 55% de la superficie total de la Región Central[41]

De acuerdo con el estudio elaborado por la Universidad Nacional de Colombia para la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) en 2009, la Región Central del país es un área geográfica que se caracteriza por la presencia de la cordillera oriental, que la atraviesa de suroccidente a nororiente.[42] Este accidente geográfico le confiere unas características territoriales propias en materia de oferta ambiental territorial (OAT). Delimita al occidente con la Cordillera Central y el valle de la cuenca media del río Magdalena. Al oriente con los llanos orientales, territorio con extensos ríos que pertenecen a la cuenca del río Orinoco. En esta zona sobresale la Sierra de la Macarena. Así mismo, la región central limita al noroccidente con el valle de la cuenca media del río Magdalena y al nororiente con los llanos del Casanare. Finalmente al sur occidente con la cuenca alta del río Magdalena y al sur con la cordillera oriental.

El centro de esta Región está conformado por Bogotá y el departamento de Cundinamarca, cuyo relieve se caracteriza por la presencia de la Cordillera Oriental. Su borde oriental es un área ecológica estratégica que alberga un sistema de páramos vital para el ciclo del agua. Este ecosistema provee agua a embalses del acueducto de Bogotá y genera la energía Hidroeléctrica del Guavio. La existencia de estos ecosistemas garantiza la provisión permanente del recurso hídrico a varios municipios de la Región Central, entre los cuales esta Bogotá D.C.

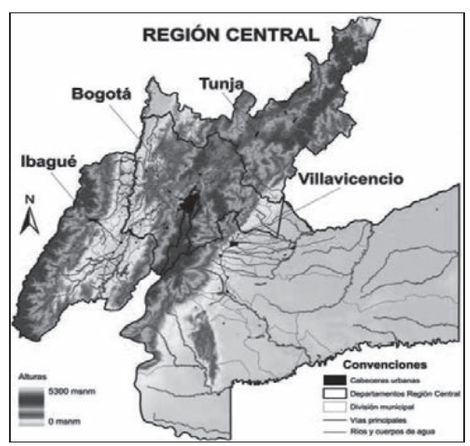
En materia de asentamientos humanos, la mayor parte de la población se concentra en Bogotá y la Sabana del Río Bogotá. En el departamento de Boyacá, la población se ubica en los altiplanos que van desde Tunja hasta Sogamoso, pasando por Paipa y Duitama[43]. En el Meta, en Villavicencio y los municipios aledaños que conforman el piedemonte llanero. En el Tolima, en Ibagué, Chaparral y hacia el valle del Magdalena, donde se encuentra la conurbación interdepartamental de Girardot-Flandes.[44] En la Región Central tienen jurisdicción ocho (8) Corporaciones Autónomas Regionales (CAR)[45]. De la misma forma, la mayor parte de las áreas que conforman la Región Central pertenece a las cuencas hídricas de los ríos Magdalena y Bogotá.

TABLA 2. EXTENSIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES QUE CONFORMAN LA REGIÓN CENTRAL

ENTIDAD TERRITORIAL	ÁREA KM^2	%	MUNICIPIOS
Colombia	**1.141.748**	**100,00**	**1.123**
Región Central	**156.605**	**13,72**	**316**
Boyacá	23.189	2,03	123
Cundinamarca	22.632	1,98	116
Bogotá D.C	1.587	0,14	1
Meta	85.635	7,50	29
Tolima	23.562	2,06	47

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), DANE (2013)

ILUSTRACIÓN 4. EL TERRITORIO DE LA REGIÓN CENTRAL



Fuente: Universidad Nacional de Colombia, SDP (2009)

[41] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.
[42] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.
[43] Ibíd.
[44] Ibíd.
[45] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2005) "*Región Central de Colombia. Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

B. Caracterización Ambiental

1. Hidrología

De acuerdo al *"Estudio Nacional del Agua",* realizado por el IDEAM en el 2000, cerca del 88% de los municipios de Región Central presentan un índice de escasez menor de 10% en año seco, lo que indica menores problemas frente a la oferta de recurso hídrico para la región.[46] Lo anterior no significa que la situación sea homogénea en todos los municipios de la región. Algunos como Guataquí y Nariño en Cundinamarca, Ambalema y Flandes en el Tolima no presentan escasez de agua de acuerdo a los cálculos del índice de escasez de agua (en año medio).

Otros como Tunja (54,79%) en Boyacá, Saldaña (116,2%), Lérida (251,5%) y Coello (447,3%) en el Tolima, y Bogotá D.C. (55,12%), presentan índices de escasez altos y también vulnerabilidad de disponibilidad de agua alta, con la excepción de Bogotá que tiene una baja vulnerabilidad de disponibilidad de agua[47]. Para atender la demanda de recurso hídrico estos municipios requieren de sistemas de almacenamiento y/o incluso de aguas subterráneas como en el caso de Tunja.

Las tablas Nos. 2 y 3 resumen los índices de escasez en los municipios de la Región Central, agregados por departamentos calculados por el IDEAM en su mencionado Estudio Nacional del Agua. Se presenta la información en año seco para el año 2000 y proyectados al 2015.

TABLA 3. ÍNDICE DE ESCASEZ EN MUNICIPIOS DE LA REGIÓN CENTRAL, CONDICIONES HIDROLÓGICAS AÑO SECO. (AGREGADO POR DEPARTAMENTOS, AÑO 2000)

Indice	Muy Alto > 50%		Alto 21 - 50%		Medio 11 - 20%		Baja > 1 - 10%		Muy Baja< 1%		Total Municipios	Población Total
Deptos.	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total		
Bogotá	1	6.437.842									1	6.437.842
Boyaca	5	299.284	9	170.851	12	100.057	60	530.250	37	264.668	123	1.365.110
Cund/ca			2	181.379	4	159.562	77	1.143.278	33	658.141	116	2.142.360
Meta			1	26.119	4	72.529	6	385.235	18	216.623	29	700.506
Tolima	3	48.383	1	9.804			19	918.925	24	319.830	47	1.296.942
Totales	9	6.785.509	13	388.153	20	332.148	162	2.977.688	112	1.459.262	316	11.942.760
%	2,8%	56,8%	4,1%	3,3%	6,3%	2,8%	51,3%	24,9%	35,4%	12,2%	100,0%	100,0%

Fuente: IDEAM (2000)

[46] INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (2000) "*Estudio Nacional del Agua*", Bogotá D.C.
[47] Ibid.

TABLA 4. ÍNDICE DE ESCASEZ EN MUNICIPIOS DE LA REGIÓN CENTRAL, CONDICIONES HIDROLÓGICAS AÑO SECO. (AGREGADO POR DEPARTAMENTOS, PROYECCIÓN A 2015)

Indice	Muy Alto > 50%		Alto 21 - 50%		Medio 11 - 20%		Baja > 1 - 10%		Muy Baja< 1%		Total Municipios	Población Total
Deptos.	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total		
Bogotá	1	7.776.858									1	7.776.858
Boyaca	10	557.338	14	124.800	15	214.462	59	471.951	25	164.557	123	1.533.108
Cund/ca			5	479.207	12	268.635	68	1.256.224	28	784.589	113	2.788.655
Meta			5	120.555	1	17.091	5	528.345	18	274.392	29	940.383
Tolima	4	66.240			2	585.536	25	498.770	15	201.518	46	1.352.064
Totales	15	8.400.436	24	724.562	30	1.085.724	157	2.755.290	86	1.425.056	312	14.391.068
%	4,8%	58,4%	7,7%	5,0%	9,6%	7,5%	50,3%	19,1%	27,6%	9,9%	100,0%	100,0%

Fuente: IDEAM (2000)

Pese a la denominación de este índice la situación no refleja propiamente situaciones de escasez del recurso hídrico. Lo que mide es la escasez en relación con los aprovechamientos del recurso hídrico como un porcentaje de la disponibilidad del agua. Índices superiores al 50%, como en el caso de Bogotá significa que existe una altísima demanda con respecto a la oferta de agua. Índices entre el 21 y 50% reflejan una demanda apreciable. En general índices superiores al 20% indican la necesidad de ordenar la oferta con la demanda de agua para prevenir futuras crisis. Índices entre el 11 y 20% reflejan una demanda baja con relación a la disponibilidad del recurso. Índices entre el 1 y el 10% indican demandas muy bajas con respecto a la oferta del recurso hídrico, y por debajo del 1% son demandas insignificantes frente a la disponibilidad del recurso. Como es de esperarse las altísimas demandas se concentran en los municipios que concentran el mayor porcentaje de la población de la Región.

TABLA 5. ÍNDICE DE VULNERABILIDAD POR DISPONIBILIDAD DE AGUA EN LOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN CENTRAL, CONDICIONES HIDROLÓGICAS DE AÑO MEDIO. (AGREGADO POR DEPARTAMENTOS, AÑO 2000)

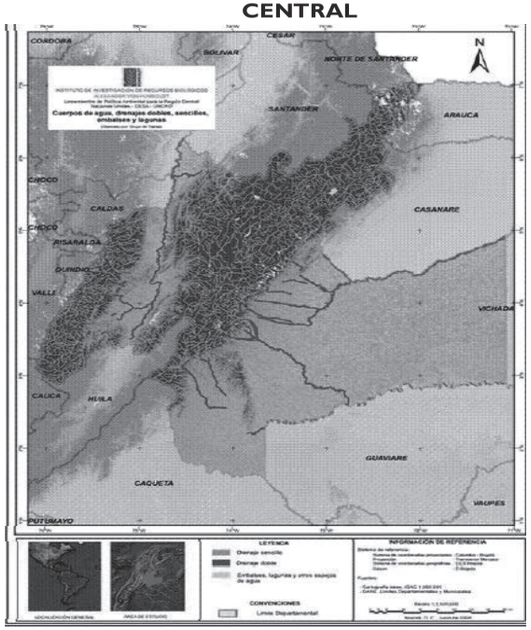
Deptos.	Índice de Vulnerabilidad										Total Municipios	Población Total
	Muy Alto		Alto		Medio		Baja		Muy Baja			
	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total	No. De Municipios	Poblacion total		
Bogotá							1	6.437.842			1	6.437.842
Boyaca			35	615.492	72	610.817	16	138.801			123	1.365.110
Cund/ca			22	403.703	72	1.308.015	22	430.542			116	2.142.260
Meta					11	185.240	18	515.266			29	700.506
Tolima			5	78.285	27	978.838	15	239.819			47	1.296.942
Totales	0	0	62	1.097.480	182	3.082.910	72	7.762.270	0	0	316	11.942.660
%	0,0%	0,0%	19,6%	9,2%	57,6%	25,8%	22,8%	65,0%	0,0%	0,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IDEAM (2000)

La tabla 5 muestra los índices de vulnerabilidad que reflejan de alguna manera el grado de fragilidad del sistema hídrico, en términos de seguridad respecto a la disponibilidad de agua en las fuentes. Para esto se tiene en cuenta la oferta neta, el uso y las condiciones de capacidad de regulación hidrográfica[48]. Se observa que cerca del 9% de la población de la región que ocupa el 19% de los municipios de la región se encuentra bajo altos índices de vulnerabilidad

En lo referente a la capacidad de regulación del recurso hídrico, de 316 municipios, 47 (15%) tienen una muy baja capacidad de regulación del recurso hídrico, 183 (58,5%) cuentan con una baja capacidad, 74 presentan capacidad media y solamente 9 tienen alta capacidad de regulación de dicho recurso. [49]

ILUSTRACIÓN 5. RED HÍDRICA, LAGUNAS Y EMBALSES REGIÓN CENTRAL



Fuente: Instituto Von Humboldt (2008)

[48] Ibid.
[49] Ibid.

Respecto a la presión sobre la calidad del hídrico, evaluada por el IDEAM a través de estimaciones de DBO (demanda biológica de oxígeno, toneladas por año) generada por el vertimiento de aguas residuales domésticas e industriales. El referido estudio encontró que 299 municipios de la Región Central (el 94.6%) generan menos de 10.000 ton de DBO/ año cada uno; 10 generan entre 11 mil y 40 mil toneladas de DBO/ año cada uno. Como era de esperarse, lo grandes centros urbanos son los mayores generadores de toneladas de DBO/año, Tunja genera cerca de 40 mil toneladas/año, Villavicencio 57 mil, Ibagué 89 mil , Soacha 134 mil. La mayor presión sobre el recurso hídrico en Región Central la ejerce el Distrito Capital con un aporte de un millón doscientos cuarenta (1'244.520) toneladas de DBO/ año.[50]

2. Estructura Ecológica Principal de la Región Central

a. Marco Conceptual

De las diferentes iniciativas de integración regional adelantadas desde comienzos de los años sesenta (60), tal vez la más fructífera en términos de propuestas en temas ambientales ha sido la Mesa de Planificación Bogotá- Cundinamarca (MPBC) 2001-2008, que, como se mencionó anteriormente *(en el DTS general*), surgió como una iniciativa de planificación para el desarrollo urbano regional, motivada por el acuerdo de voluntades suscrito entre el Alcalde Mayor de Bogotá, el Gobernador del departamento de Cundinamarca y el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) en 2001. Si bien inicialmente se centraba en el proceso de integración de la Región Capital (Bogotá-Cundinamarca), pronto vio la necesidad de ampliar su campo de acción hacia un proceso más integral que abarcará la Región Central.

Efectivamente, la Mesa Ambiental de la Región Central concretó una agenda de temas estratégicos uno de los cuales se fue el proyecto "Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central"[51] dentro del cual se elaboró una propuesta de estructura ecológica Regional. La estructura ecológica propuesta para la Región Central, que incluye los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta, y el Distrito Capital, fue elaborada en el 2008 por el Instituto de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt", por contrato de la Gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca[52].

[50] Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (2008). "*Propuesta técnica de lineamientos de política ambiental para la Región Central: énfasis en la estructura ecológica regional EER*". Bogotá D.C. 2008. Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y UNCRD/ UNDESA
[51] Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt" Departamento de Asuntos Económicos y Sociales / Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (DESA/UNCRD) Bogotá 2008. *"Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central. Énfasis en la Estructura Ecológica Regional – EER"*
[52] Valbuena S., Tavera H., Palacios MT. 2008. Propuesta de Estructura Ecológica Regional para la Región Central. Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional –UNCRD del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas-UNDESA / Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Bogotá D.C., 31 de Julio de 2008

La Estructura Ecológica Regional -EER- se define como *"un sistema interconectado que da sustento a los procesos y funciones ecológicas esenciales (actuales y futuras) y a la oferta de servicios ecosistémicos que soporta el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones en el territorio"* [53]

La EER se divide en dos partes: la Estructura Ecológica Principal –EEP– y la Infraestructura Ecológica - IEE. La EEP se define como "*el conjunto de ecosistemas naturales interconectados estructural y funcionalmente necesarios para sostener los procesos y funciones ecológicas esenciales y la oferta de servicios ecosistémicos que soportan el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones en el territorio*[54]*"*. De otra parte, la IEE se define como *"el conjunto de elementos construidos o transformados por el hombre que prestan los servicios ecosistémicos que soportan el desarrollo socioeconómico y cultural de las poblaciones en el territorio*".[55]

La siguiente tabla resume el esquema propuesto para la EEP de la Región Central.

TABLA 6. ELEMENTOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA REGIONAL ACTUAL – EEA DE REGIÓN CENTRAL[56]

EER	TIPO DE ÁREA O ECOSISTEMAS	SERVICIO ECOSISTÉMICO			
		REGULACIÓN	PROVISIÓN	SOPORTE	CULTURAL
Estructura Ecológica Principal	Ecosistemas naturales actuales	■	■	■	■
	Áreas protegidas declaradas del nivel nacional, regional y distrital	■	■	■	■
	Humedales y sus rondas en uso adecuado	■	■	■	■
	Áreas de infiltración y recarga de acuíferos que conservan cobertura vegetal natural	■	■	■	
	Fuentes hídricas superficiales abastecedoras de cabeceras municipales	■	■	■	■
	Fuentes hídricas superficiales y rondas de primer, segundo y tercer orden	■	■	■	■
	Áreas con amenaza por remoción en masa e inundación en uso adecuado.	■		■	
	Áreas con pendientes > 45 grados en uso adecuado	■		■	
	Áreas naturales de importancia paisajística				■
Infraestructura Ecológica	Embalses		■	■	■
	Depósitos de basura y rellenos sanitarios	■			
	Plantas de tratamiento de aguas residuales y fuentes receptoras de vertimientos	■			
	Agroecosistemas sostenibles (PROCAS)	■	■	■	■
	Áreas de importancia paisajística (construidas), arqueológica e histórica				■
	Distritos de riego		■		

Fuente: Instituto Von Humboldt (2008)

[53] Ibíd.
[54] Ibíd.
[55] Ibíd.
[56] Ibíd.

Esta EER propuesta tiene un área de siete millones de hectáreas (7.088.736), distribuidas a nivel departamental de la siguiente manera: Meta 4.659.684 ha; Tolima 767.707 ha; Boyacá 1.002.087 ha; Cundinamarca 558.119 ha; y Bogotá 101.140 ha.

Es pertinente mencionar que no existe actualmente la información temática y espacial suficiente para determinar si esta estructura ecológica regional propuesta es suficiente o deficitaria respecto a la demanda actual de servicios ecosistémicos.[57]

b. Delimitación de la EEA de la Región Central

Debido a dificultades y falta de información de esta propuesta de EEA de la Región Central solo se han delimitado espacialmente los ecosistemas naturales actuales, las áreas protegidas declaradas del nivel nacional y regional (parcial), los humedales y embalses, todas las fuentes hídricas, áreas de importancia hidrogeológica y su cobertura, áreas de riesgo por remoción en masa, deslizamientos e inundación y áreas con pendientes mayor a 45 grados.

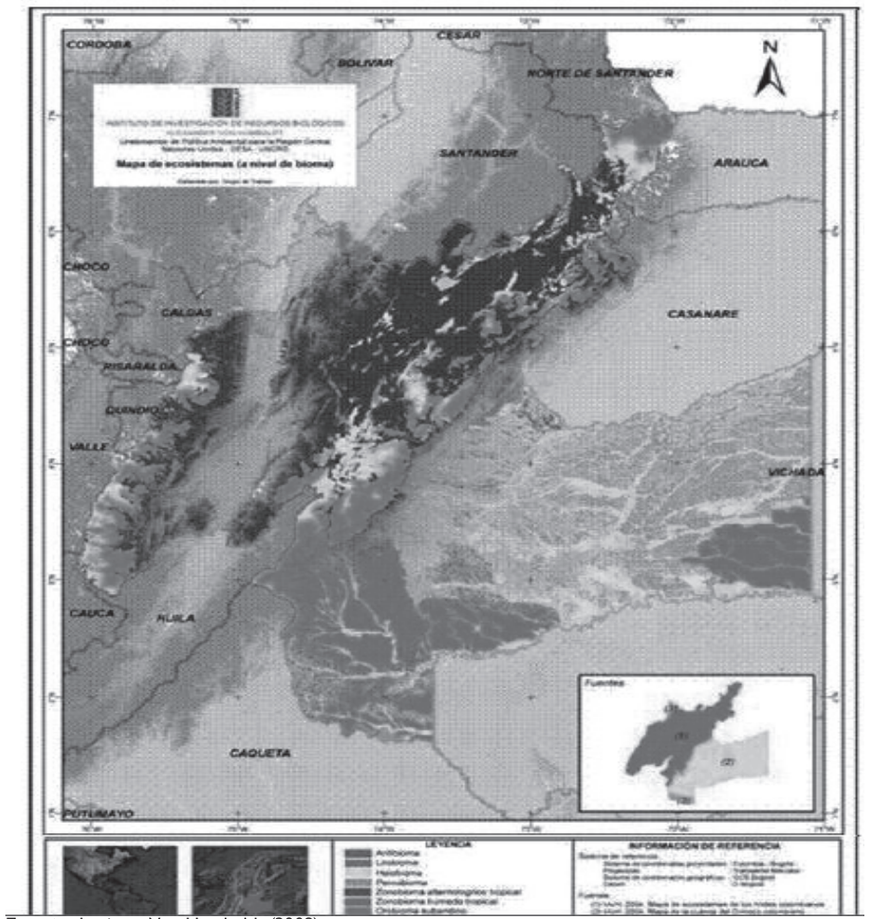
c. Ecosistemas naturales

Los ecosistemas naturales comprenden cerca del 50% (7'819.329 ha) de la superficie total de la Región Central, porcentaje que indica el nivel de transformación de la región. Cundinamarca es el departamento que presenta mayor nivel de transformación con tan solo 483.877 hectáreas de ecosistemas naturales, equivalente al 20% de su territorio que incluye las áreas rurales del Bogotá D.C. Le sigue el departamento del Tolima con 579.942 hectáreas de áreas naturales correspondientes al 24% de su área. Boyacá con 706.320 hectáreas con ecosistemas naturales que suman el 30,64% de su área total y por último el departamento del Meta que presenta el menor nivel de transformación, conservando 6.049.189 hectáreas de ecosistemas naturales que representan el 70,78% del territorio. La situación del Meta de alguna manera distorsiona la situación de los otros entes territoriales, pues hace subir sustancialmente el promedio de áreas naturales de la Región Central, de hecho el 77.4% de las áreas naturales de la Región Central se encuentran en el Meta.

De las capitales de departamento, Tunja presenta una situación particularmente crítica dado que carece de ecosistemas naturales, por lo menos identificables a la escala del mapa de ecosistemas de los Andes colombianos. Villavicencio e Ibagué conservan el 18,5 y 25,4% de sus ecosistemas naturales respectivamente. En contraste, Bogotá a pesar de ser el mayor centro poblado del país y de la presión antrópica a la que es sometida la ciudad, mantiene el 46,5% de su territorio sin transformar,[58] (Ver ilustración III mapa ecosistemas naturales)

[57] Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales / Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (DESA/UNCRD) Bogotá 2008. *"Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central. Énfasis en la Estructura Ecológica Regional – EER"*
[58] Ibíd.

ILUSTRACIÓN 6. MAPA ECOSISTEMAS NATURALES REGIÓN CENTRAL

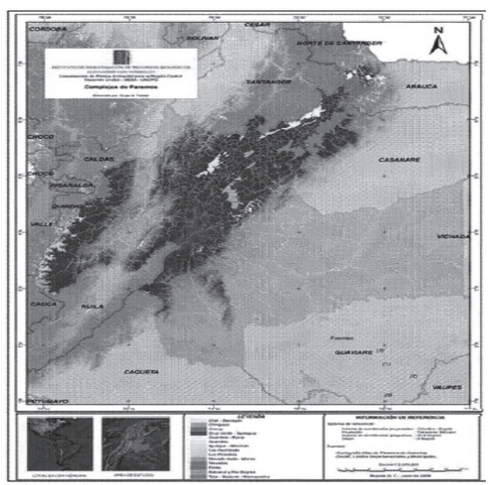


Fuente: Instituto Von Humboldt (2008)

Dada la importancia vital de los ecosistemas de páramos dentro de la EER se incluyen en la delimitación de la estructura los complejos de páramos localizados en la región. De acuerdo con "*El Atlas de Paramos de Colombia*"[59], de la Región Central forman parte catorce (14) complejos de páramos, los cuales ocupan un millón veintiséis mil hectáreas. Diez de estos complejos de páramos se encuentran en la Cordillera Oriental, abarcando un área de ochocientas treinta y cinco mil (835.063 ha.) hectáreas. En Boyacá se localizan los siguientes complejos de páramos: del Cocuy; Pisba; Tota-Bijagual-Mamapacha; Guantiva-La Rusia; e Iguaque-Merchán. En Cundinamarca se ubican los siguientes complejos: Guerrero; Rabanal y río Bogotá; Chingaza; y Cruz Verde Sumapaz. (Ver ilustración IV. mapa complejos de páramos Región Central)

Los otros cuatro complejos se localizan en la cordillera Central, ocupan una superficie total de cerca de ciento noventa y un mil (191.767 ha.) hectáreas. En la zona Viejo Caldas Tolima se ubican los complejos de páramos los Nevados y Chilí-Barragán. En Valle Tolima se encuentran los complejos de paramos las Hermosas y Nevado del Huila-Moras.

ILUSTRACIÓN 7. RED DE PÁRAMOS DE LA REGIÓN CENTRAL



Mapa 2. Complejos de páramos localizados en Región Central

Fuente: Instituto Von Humboldt (2008)

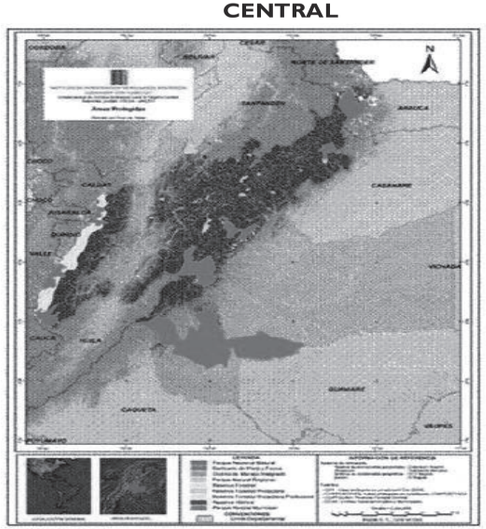
[59] Morales M., Otero J., Van der Hammen T., Torres A., Cadena C., Pedraza C., Rodríguez N., Franco C., Betancourth J.C., Olaya E., Posada E. y Cárdenas L. 2007. *Atlas de páramos de Colombia*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C. 2008 p.

Es pertinente precisar que el Atlas de Paramos de Colombia mencionado es el oficial, como se comenta fue elaborado por el IAvH en 2008 en una escala de 1 a 100 mil. Aunque el mismo Instituto Alexander von Humboldt realizó un nuevo atlas de paramos en 2012 a escala 1a 250 mil, este todavía no ha sido adoptado oficialmente. El nuevo atlas incluye cerca de 900 mil hectáreas adicionales de ecosistemas de páramos que se sumarían a las cerca de 1.9 millones de hectáreas actualmente reconocidas[60].

d. Áreas protegidas

El Sistemas de Áreas Protegidas de la Región Central lo integran 330 zonas declaradas, que ocupan un área de 2.606.279 hectáreas, equivalentes al 16 % de la superficie total de la Región. Adicionalmente incluyen 17 áreas protegidas en proceso de declaración y 19 áreas protegidas proyectadas (mapa IV ilustración). Esta área está distribuida dentro de los Departamentos que conforman la Región Central así: 67,1% en el Meta, 15.7% en Cundinamarca, 9,6 % en Tolima, 6.7% en Boyacá y 0.9% en el Distrito Capital.

ILUSTRACIÓN 8. ÁREAS PROTEGIDAS DECLARADAS REGIÓN CENTRAL



Mapa 3. Áreas protegidas declaradas del nivel nacional y regional localizadas en Región Central

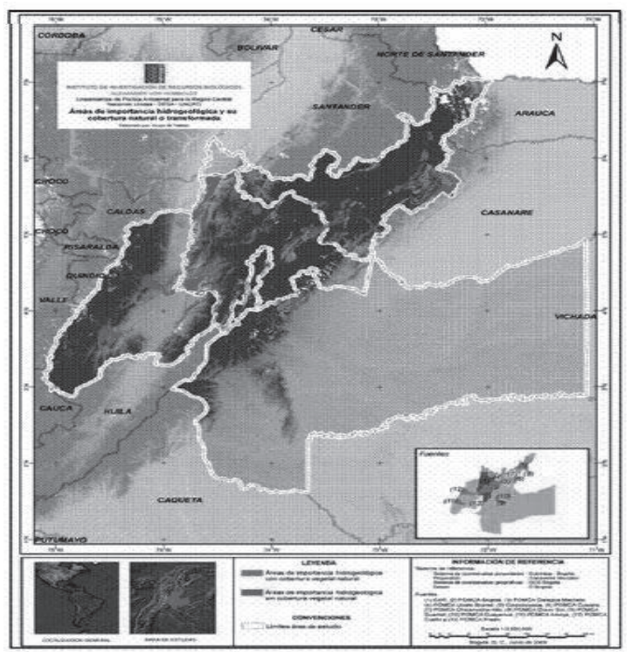
Fuente: Instituto Von Humboldt (2008)

[60] *"El nuevo atlas de páramos, premiado por los científicos y bloqueado por Minambiente"*. Artículo publicado por el portal: www.lasillavacia.com el 3 de marzo de 2013

e. Áreas de importancia hidrogeológica

El estudio del IBAvH al que nos hemos venido refiriendo, con la información de los POMCA formulados y revisados, establece que en la región central el 3.8% de su área total es de interés hidrogeológico, es decir que en cerca de seiscientas cinco mil novecientas (605.900 ha.) hay grandes probabilidades de que existan cantidades importantes de recursos hídricos subterráneos. Estas zonas de interés hidrogeológico se distribuyen de la siguiente manera en el territorio. En Boyacá 285 mil hectáreas o el 47 % del potencial hidrogeológico de la región, en Cundinamarca 55 mil hectáreas solo el 9% del potencial, en el Tolima 45 mil hectáreas el 7.5% del potencial hidrogeológico y el Distrito con tan solo 13 mil hectáreas equivalentes al 2% de ese potencial.

ILUSTRACIÓN 9. ÁREAS DE INTERÉS HIDROGEOLÓGICO REGIÓN CENTRAL



Mapa 5. Área de importancia hidrogeológica y tipo de cobertura actual (natural o transformada

Fuente: Instituto Von Humboldt (2008)

El problema grave de esta distribución geográfica de las áreas de interés hidrogeológico es que el 70% de estas zonas se encuentran con una cobertura inadecuada, es decir transformada, situación que imposibilita o dificulta el uso del recurso hídrico. Son áreas que deberían ser de conservación y actualmente se encuentran transformadas.

La situación del Tolima es particularmente seria puesto que cerca del 93.6% de sus áreas establecidas como de interés hidrogeológico se encuentran transformadas, es decir con cobertura inadecuada. Por el contrario en Bogotá tan solo el 25.6% de las áreas de interés hidrogeológico se encuentran transformadas. (Ver Ilustración VI.)

Como se mencionó la base de la información suministrada son los POMCA formulados y revisados al momento de la realización del estudio (Julio 2008), lo que significa que deben de haber muchas áreas adicionales de interés hidrogeológico que no se han establecido. Sin embargo dada la tendencia a transformar las áreas que deberían ser protegidas es posible que las nuevas zonas potenciales se encuentren bajo coberturas inadecuadas. De ahí la importancia a que la Región Central cuente con espacios de articulación y coordinación de políticas ambientales y planes desarrollo sostenibles, como los que debería promover la RAPE.

f. Áreas con amenazas naturales

En la región con las zonas con amenaza por inundación y las áreas con amenaza por remoción, sucede prácticamente lo mismo que con las zonas de interés hidrogeológico. Se hace un inventario de las mismas y se observa que estas en vez de ser protegidas y conservadas se encuentran transformadas y/o cubiertas por vegetación inadecuada, lo que hace mucho más complicado la gestión y manejo del control de riesgos y mucho más costoso la mitigación de los mismos.

En la Región Central 183.819 Ha son áreas con amenaza por inundación, abarcan 154 municipios. El Meta es el que presenta mayor área con amenaza por inundación con ciento seis mil hectáreas, seguido de Cundinamarca con treinta y cinco mil el Tolima presenta un área de cuatro mil ochocientas hectáreas con amenaza por inundación. El 78% del área con alta amenaza por inundación se encuentra cubierta por vegetación transformada. La situación más crítica la presentan el departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, cuyas áreas se encuentran transformadas en un 99%[61].

Las áreas con amenaza por remoción en masa corresponden a tres millones ciento cuarenta mil hectáreas (3.146.005) equivalentes al 20% del área total de Región central, de los cuales el 31% presenta cobertura vegetal natural[62] Este es un riesgo importante que cubre áreas significativas de la Región Central y que desde luego refleja de alguna manera su formación geológica.

El departamento de Boyacá es el que presenta mayor área con amenaza por remoción en masa con un millón doscientos cincuenta mil hectáreas (1.251.214), seguido por Cundinamarca y Meta con novecientas y quinientas mil hectáreas respectivamente. No obstante, los departamentos que presentan mayor nivel de transformación de sus áreas con amenaza por remoción son Tolima y Cundinamarca, con el 87,1% y 82 % de dicha área transformada.

3. Cambio Climático

Los fenómenos del cambio climático que se presentan cada vez con mayor intensidad tienen importantes efectos en los ecosistemas y amenazan de manera imprevisible la sostenibilidad ambiental, social y económica. Por esta razón es imperativo que dentro del ordenamiento del territorial se incorporen y tengan en cuenta los impactos en la sostenibilidad ambiental y la gestión del riesgo asociados a este cambio climático.

Para aproximarnos a los efectos que el cambio climático tiene y se prevé que tendrá en la Región Central, utilizaremos información generada por el por el Plan Regional Integral del Cambio Climático de la Región Capital - PRICC[63]

En cuanto a cambios en la temperatura, de acuerdo con los escenarios del IDEAM para el periodo 2041 – 2070 los cambios previstos están asociados a aumentos que irían desde 0.2 °C en promedio anual en áreas de páramo, a 2.8°C en áreas de piedemonte y transición hacia la sabana.

En precipitación habrá significativos aumentos en zonas expuestas de los bordes orientales del Parque Nacional Natural Chingaza y en áreas del páramo de Sumapaz (hasta 40%). Importantes disminuciones (hasta 30%) podrían darse en zonas de Guaduas y Mosquera hacia las vertientes del Río Magdalena y en los cañones centrales de las cuencas de los Ríos Guavio, Negro, y Chivor entre otros. Es altamente probable que estos cambios produzcan impactos hidrológicos y desde luego en los ecosistemas asociados a estas cuencas.

Desde luego los impactos de estos cambios no serán homogéneos en la región. De una parte las disminuciones en las precipitaciones tendrán efectos en las cuencas del occidente de la sabana, y en la vertiente occidental del Magdalena, con reducciones importantes en

[61] Valbuena S., Tavera H., Palacios MT (2008). Propuesta de Estructura Ecológica Regional para la Región Central. Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital y Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR y Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional –UNCRD del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas-UNDESA / Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt Bogotá D.C., 31 de Julio de 2008

[62] Ibíd.

[63] CAPERA LAYTON, Clara (2013) "*Lineamientos para identificar e incorporar la gestión del riesgo asociado a la variabilidad y el cambio climático en la planificación y el ordenamiento territorial en la Región Capital*". Documento Técnico. Bogotá, Plan Regional Integral de Cambio Climático. Región Capital Bogotá – Cundinamarca - PRICC

los recursos hídricos, entre otros en municipios como Tausa, Facatativá, Subachoque, Guaduas y en los embalses del Guavio y Chivor. Los efectos en los ecosistemas y sobre las comunidades de estas regiones se podría reflejar en mayores riesgos de incendios más frecuentes y pronunciadas sequias.

De otra parte los incrementos en las precipitaciones en las zonas de páramo anteriormente mencionadas, generarían significativos aumentos del recurso hídrico en zonas del oriente de Cundinamarca así como en la vertiente del Magdalena en áreas cono Fusagasugá, en las partes altas entre Villeta y Guaduas y en la vertiente de la Orinoquia. Estos cambios podrían aumentar los riesgos de deslizamiento de tierra y de inundaciones en esas zonas, con todas las consecuencias negativas que estos fenómenos conllevan a las comunidades afectadas.

Anticipándose a estos escenarios es necesario planificar acciones de ordenamiento territorial y ambiental con proyectos de mitigación a los efectos negativos, y con acciones de conservación y restauración de bosques, humedales de alta montaña y paramos, garantizando su manejo sostenible con el propósito de regular adecuadamente el suministro del recurso hídrico.

En relación a la problemática de gases efecto invernadero (GEI), se estimó que la región Bogotá-Cundinamarca genera emisiones de GEI cercanas a los 22.970 galones de CO2 equivalente, de los cuales 10.459 galones en el territorio de Cundinamarca y 12.508 galones en Bogotá.

En Cundinamarca, el 56% de las emisiones son generadas por el empleo de combustibles fósiles con fines energéticos. Le siguen en importancia las emisiones generadas por actividades agropecuarias, mientras que las emisiones generadas en el tratamiento de residuos sólidos y vertimientos domésticos e industriales aportan un 6% del total y el menor aporte lo representan las emisiones de CO2 emitidas durante los procesos de transformación de materias primas. En Bogotá, las emisiones generadas por actividades agrícolas y por los procesos industriales no son significativas, mientras que las emisiones generadas por el uso de combustibles fósiles representan el 73% del total generado, seguida por el tratamiento de residuos con el 25%.

4. Agenda Ambiental para la RAPE Región Central

La problemática ambiental descrita y los riesgos asociados al cambio climático evidencian la necesidad incluir los conceptos de sostenibilidad ambiental y de gestión en el manejo del riesgo asociados al cambio climático en la planificación del ordenamiento territorial, buscando construir territorios sostenibles, seguros y resilientes (con capacidad de recuperación)[64]. De ahí la importancia de que la RAPE asuma una gestión en temas ambientales, para coordinar y planificar políticas que regionalmente unifiquen la adopción de estos instrumentos en el marco del plan regional de desarrollo sostenible para la Región Central, así como en los proyectos estructurantes de región que se decida ejecutar. Tal y como lo ha hecho la administración Distrital tanto en el Plan de Desarrollo Distrital 2012 - 2015 *"Bogotá Humana",* como en la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial (MEPOT).

De acuerdo con estos planteamientos, la RAPE debe intervenir en dos aspectos básicos. De una parte, en la unificación de lineamientos de política ambiental que sean asumidos por las entidades territoriales participantes y de otra parte, en el diseño y ejecución de proyectos Regionales o Subregionales de carácter estructurantes. Así mismo, en materia ambiental se definen los siguientes aspectos y consideraciones generales:

- Definir la metodología y los lineamientos que permitan establecer la estructura ecológica de la región central, articulada tanto con las estructuras ecológicas principales de la Nación como con las estructuras ecológicas Subregionales y locales.65 Dicha metodología deberá incluir los aspectos del cambio climático y deberá ser utilizad por los entes territoriales que conforman la región Central y sus 311 municipios. Este trabajo deberá ser coordinado con la participación de las diferentes Corporaciones Regionales que actúan dentro de la Región central y Corporaciones Regionales que actúan en otros territorios que compartan partes de la EER.
- Validar la estructura ecológica regional actual y futura en términos de que sea capaz de garantizar demanda actual y futura de servicios ecosistémicos. Promover que dichas validaciones se realicen también en los niveles subregionales y locales.
- Definir los planes de acción necesarios para consolidar la EER (actual y futura) con las intervenciones y/o proyectos requeridos a corto, mediano y largo plazo.
- Promover la conformación de equipos técnicos, con funcionarios de los E.T que la conforman y de la Corporaciones Regionales con jurisdicción en la Región Central para que apoyen en estos temas a las subregiones y municipios de la Región. Programa de apoyo institucional en temas ambientales.
- Establecer y unificar los lineamientos de políticas ambientales que incorporen los temas que ha venido liderando Bogotá D.C. en cuanto al cambio climático y al ordenamiento territorial en torno al Agua. También debería establecer lineamientos de política regional con alcance municipal en temas como:

    a) Plan ordenación y manejo de cuencas hidrográficas
    b) Ordenamiento de la Minería
    c) Proyecto regional de Acueductos
    d) Proyecto regional de disposición de residuos sólidos
    e) Ordenamiento del aprovechamiento de los recursos hídricos subterráneos

[64] HERNÁNDEZ, Andrés (2013) *"Las Grandes Polémicas sobre la Modificación Excepcional del POT (MEPOT)"*. Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación.

[65] REMOLINA ANGARITA, Fernando (2010) *"Propuesta de Estructura Ecológica Regional de la Región Capital y Guía Técnica para su Declaración y Consolidación"* Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Secretaría Distrital de Ambiente

Existen algunos proyectos de carácter estructurantes a nivel regional y subregional en los cuales la RAPE debería de participar de manera activa para garantizar su ejecución, bien sea aportando recursos o ejecutando aspectos parciales de los mismos. Nos referimos a proyectos esenciales los cuales se han venido planteado y ejecutando parcialmente., tales como:

- La descontaminación del Río Bogotá
- Recuperación de represas, embalses y lagunas de la región
- Proyecto regional de reforestación
- Navegabilidad del río Magdalena

Por último habría que mencionar la importancia que por medio de la RAPE se puedan ampliar gradualmente a la RAPE Región Central la ejecución de tres proyectos regionales que han venido impulsando conjuntamente Bogotá D.C., Cundinamarca y la CAR, con la colaboración de entidades nacionales como el IDEAM, el IAvH, y de cooperación internacional como la oficina de la UNCRD:

- El Plan Regional Integral de Cambio Climático o PRICC
- El proyecto Corredor de Páramos denominado: "Conservación, restauración y uso sostenible de los servicios eco sistémicos del territorio comprendido entre los páramos de Guacheneque, Guerrero, Chingaza, Sumapaz, los cerros Orientales de Bogotá y su área de influencia", financiado con recursos de regalías a través del Fondo de Desarrollo Regional. El cual se encuentra actualmente en ejecución. Los departamentos de Boyacá y Meta han manifestado interés para que eventualmente pueda extenderse a sus territorios.
- La Evaluación Regional del Agua ERA, proyecto que cuenta con la participación de entidades como la CAR, la SDA, la Gobernación de Cundinamarca, IDEAM, FOPAE y la EAAB y cuyo propósito es aunar esfuerzos institucionales que permitan el desarrollo de la Evaluación Regional del Agua de acuerdo con los lineamientos técnicos del IDEAM. La idea es realizar más en detalle y siguiendo el enfoque integral utilizado por el IDEAM, la evaluación de la situación hidrográfica de la Región Bogotá – Cundinamarca. Fases posteriores deberían abarcar la evaluación del agua del resto de la Región Centra, como insumo fundamental para le elaboración del plan regional del recurso hídrico que impulsaría la RAPE .

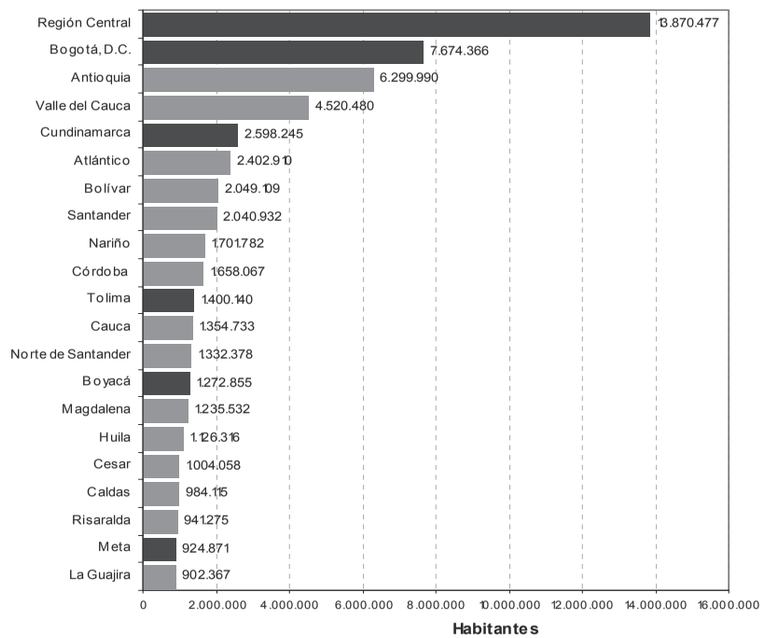
C. Perfil socioeconómico de la Región Central

1. Dinámica demográfica

La Región Central posee grandes potencialidades y enormes desafíos que se reflejan en sus cifras. Esta región se consolida como el mayor centro poblado del país, albergando el 30% del total de su población, lo que la convierte en un mercado potencial atractivo a nivel nacional e internacional.

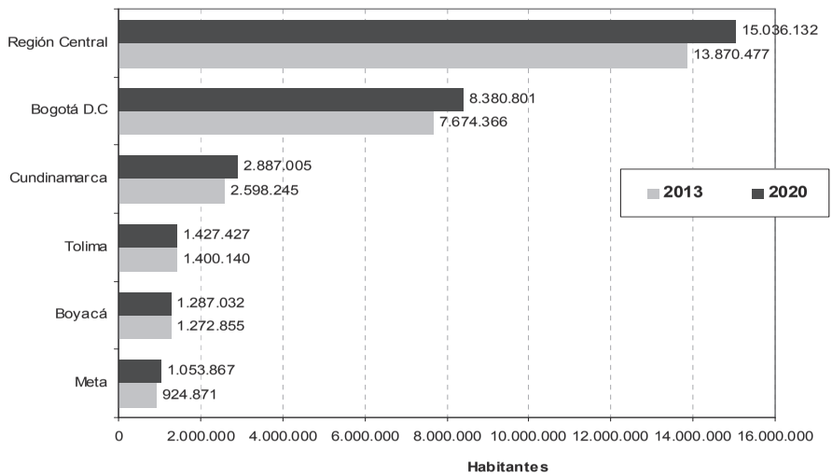
En 2013 la población total del país fue de 47.121.089 de habitantes de los cuales 13.870.477 personas se ubicaron en el territorio de la Región Central, según las proyecciones poblacionales del DANE con base en el Censo 2005. Por su parte, la tendencia de crecimiento poblacional indica que el territorio tendrá 15.036.132 habitantes para el 2020, sin observar cambios sustanciales en la tendencia de aumento ni composición de la misma. Al analizar históricamente las participaciones de población por entidades territorial, Bogotá (16.3%) y Cundinamarca (5.5%) se constituyen como los principales centros poblados del país, junto con Antioquia (13.35), Valle del Cauca (9.6%) y Atlántico (5.1%). Por su parte Tolima, Boyacá y Meta participan con el 3%, 2.7% y 2% respectivamente.

ILUSTRACIÓN 10. POBLACIÓN 2013



Fuente: Proyecciones de población DANE. La gráfica incluye entidades territoriales con más de 900 mil habitantes

ILUSTRACIÓN 11. PROYECCIONES DE POBLACIÓN REGIÓN CENTRAL



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos y estimaciones realizadas por el DANE (2013) con base en el Censo 2005.

Con el fin de analizar la dinámica poblacional en la Región Central, se revisaron los datos de los tres últimos censos (1985, 1993 y 2005) y se encontró que en 20 años su población ha aumentado casi 4 puntos por encima de la del país (57,9% contra 53,9%)[66]. Los municipios que más crecen son las capitales de departamento; sin embargo, al revisar las cifras de los demás municipios, se detecta que el municipio de Soacha, ya conurbado con Bogotá, tiene el mayor crecimiento. En segundo lugar crecen los que se encuentran alrededor de Bogotá, en un radio que se amplía cada vez más y con mayor intensidad, con unos extremos muy fuertes: al norte, Zipaquirá; al sur, Fusagasugá, y al occidente, Facatativá; además, se proyecta hacia Guaduas y en los ejes Girardot-Flandes-Espinal y Tunja-Duitama-Sogamoso.

[66] La tendencia más fuerte al incremento está en Meta, con un 89,95%; en Bogotá, con 71%, y en Cundinamarca, con 69,94%. Por el contrario, los departamentos de Boyacá y Tolima muestran un incremento muy por debajo del promedio nacional.

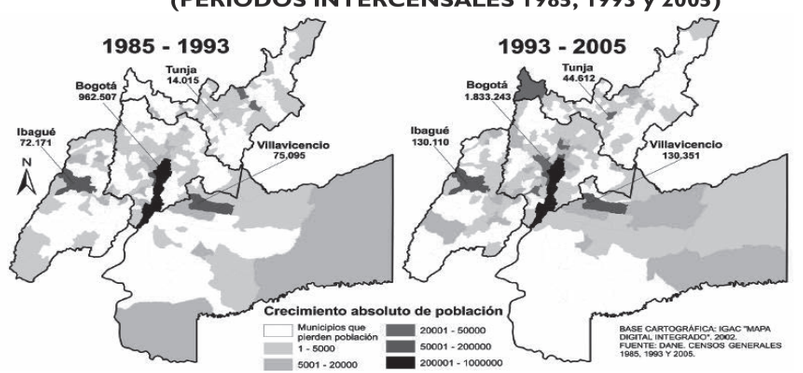
TABLA 7. EVOLUCIÓN DE LA POBLACION DE LA REGIÓN CENTRAL (PERÍODOS CENSALES 1985, 1993 y 2005)

ENTIDAD TERRITORIAL	1985	1.993	2.005	1985-2005
Colombia	**27.867.326**	**33.109.840**	**42.888.592**	**53,90**
Región Central	**7.927.083**	**9.489.378**	**12.523.974**	**57,99**
Boyacá	1.097.618	1.174.031	1.255.311	14,37
Cundinamarca	1.382.360	1.658.698	2.280.037	64,94
Bogotá D.C	3.982.941	4.945.448	6.840.116	71,74
Meta	412.312	561.121	783.168	89,95
Tolima	1.051.852	1.150.080	1.365.342	29,80
Tunja	93.792	107807	154096	64,30
Villavicencio	178.685	253780	380222	112,79
Ibagué	292.965	365136	498401	70,12

Fuente: DANE con base en Censos 1985, 1993 y 2005

En el último período intercensal, cerca del 40% de los 316 municipios de la Región Central han perdido población en términos absolutos, según lo muestra el Mapa 7. La mayoría de ellos están ubicados en la periferia de la región; sin embargo, Chaparral, al suroccidente, Guicán y El Espino, al norte, y Mapiripán, al suroriente, a pesar de ubicarse en los extremos, siguen presentando crecimiento. Al noroccidente, Puerto Boyacá, que se observa un poco aislado de su departamento pero asociado a todas las ciudades puerto sobre el río Magdalena, parece convertirse en un polo de crecimiento en el período 1993-2005.

ILUSTRACIÓN 12. CRECIMIENTO ABSOLUTO DE LA POBLACIÓN INTERCENSAL EN LA REGIÓN CENTRAL (PERÍODOS INTERCENSALES 1985, 1993 y 2005)

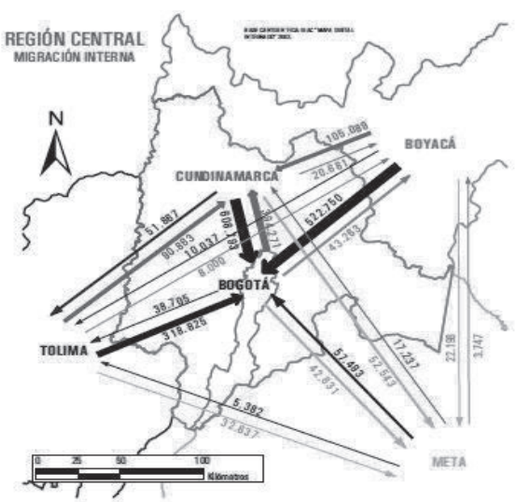


Fuente: Universidad Nacional de Colombia, SDP (2009)

a. Migraciones

De acuerdo con los datos recopilados por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), la Región Central se caracteriza por presentar una gran movilidad poblacional entre las zonas urbanas y rurales. Mientras que Bogotá y las capitales de departamento presentan un crecimiento demográfico considerable, existen municipios que presentan tasas intercensales negativas y decrecimiento poblacional. De acuerdo con el documento preparado por la Universidad Nacional para la SDP en el 2009, "*Los intercambios migratorios presentes al interior de la Región Central, aunque de diferentes intensidades, provienen principalmente de sus cuatro departamentos. En Bogotá, la población foránea procede principalmente de Cundinamarca; en segundo lugar, de Boyacá, y en tercero, del Tolima. Cundinamarca ha atraído en primer lugar a bogotanos, y seguidamente a boyacenses y tolimenses. Meta atrae, en su orden, a cundinamarqueses, tolimenses y boyacenses. Boyacá atrae a bogotanos y luego a cundinamarqueses. Tolima, por su parte, atrae a cundinamarqueses y bogotanos*".[67]

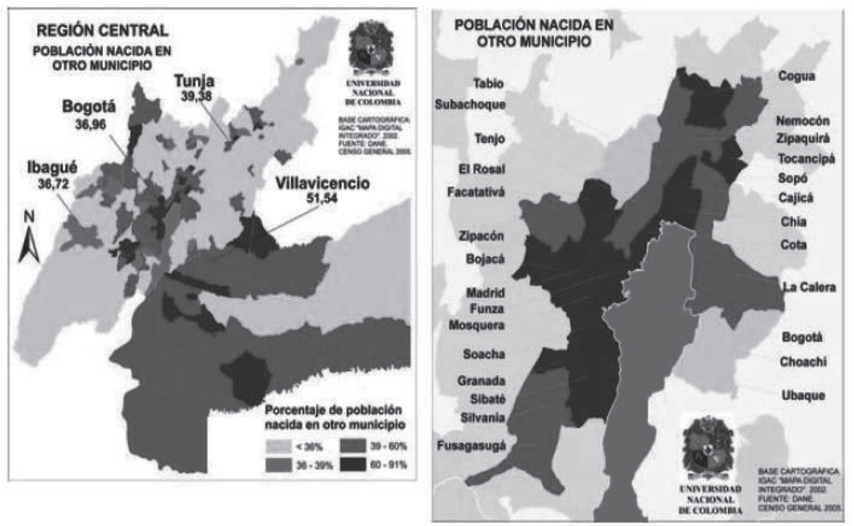
ILUSTRACIÓN 13. FLUJOS MIGRATORIOS



Fuente: SDP – Universidad Nacional de Colombia (2009)

[67] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

ILUSTRACIÓN 14. PORCENTAJE DE HABITANTES NACIDO EN OTROS MUNICIPIOS



Fuente: SDP – Universidad Nacional de Colombia (2009)

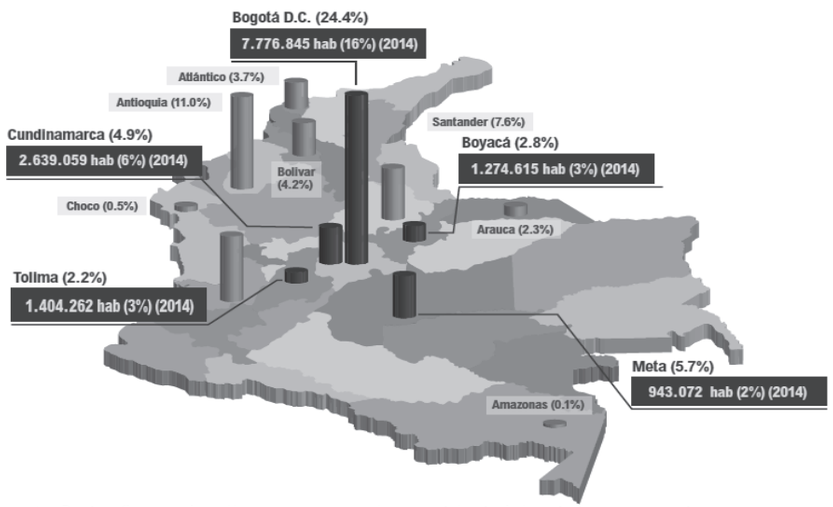
El fenómeno migratorio es especialmente sensible en los núcleos urbanos principales, así como en sus periferias. Investigadores como Alfonso (2009) o Molina (2009) sugieren que las migraciones internas tienen un efecto directo sobre la expansión metropolitana. Si bien es cierto que Bogotá y las principales capitales de los departamentos que conforman la región siguen siendo los principales centros de recepción de migrantes, es clave destacar que algunos municipios periféricos a las principales ciudades comienzan a emerger como nodos o puntos críticos, teniendo en cuenta su cercanía a las metrópolis.

La migración, el incremento de las tasas de natalidad (primordialmente a nivel urbano) y el aumento en la expectativa de vida, son tres variables que tienen impacto relevante sobre el crecimiento de las ciudades, lo cual exige la generación de nuevas políticas de planificación y ordenamiento en el espacio físico. Ello es especialmente relevante, cuando se tiene en cuenta que el incremento poblacional exige la expansión de las redes y servicios públicos, nuevas infraestructuras de movilidad y suelo urbano disponible, el cual es escaso en las principales ciudades de la región.

2. Dinamismo económico y aportes al crecimiento nacional

En las entidades territoriales que conforman la Región Central se genera el 40% de la riqueza nacional.[68] Así mismo, con relación al año 2011, las actividades económicas desarrolladas en la región crecieron un 3,5%[69], un valor que se sitúa por debajo de la tasa de crecimiento nacional (4,2%).

ILUSTRACIÓN 15. PIB POR DEPARTAMENTOS 2012



Fuente: Revista Semana. http://www.semana.com/economia/articulo/crecimiento-economico-departamentos/361568-3

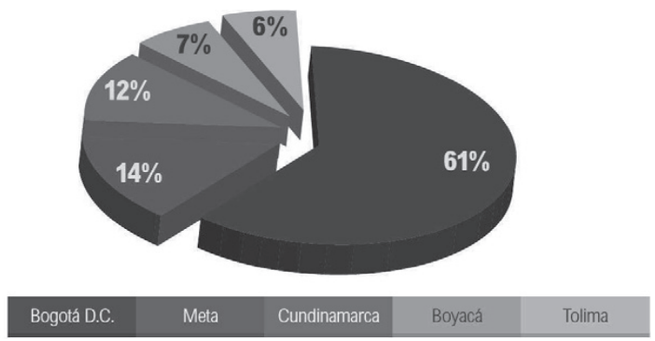
Para el período 2011-2012, Bogotá y Meta fueron las dos entidades territoriales de la Región que más aportaron al crecimiento nacional: mientras que la capital aportó un poco más de un punto porcentual, el departamento contribuyó con el 0,38%. Las actividades que registraron mayor crecimiento y dinamismo fueron la industria, el comercio y los alquileres de vivienda. En el caso del Meta, se destaca la extracción de petróleo crudo, seguida de obras civiles y la producción agrícola[70]

[68] DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013) "*Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto Año 2012*" Bogotá. En línea: www.dane.gov.co
[69] Ibíd.
[70] Ibíd.

La Región Central es la más competitiva de Colombia en términos de fortaleza económica, calidad de la mano de obra, finanzas públicas, capacidad institucional e infraestructura[71]. En materia económica, es el principal mercado del país, al contar con una población de 12.523.974 habitantes, según el Censo del 2005[72], lo cual representa el 29% de la población nacional[73]. Así mismo, es la región que lidera, a nivel nacional, la exportación de bienes no tradicionales, lo cual demuestra su grado de diversificación y el progresivo predominio de las actividades del sector servicios dentro de su economía.

Desde el punto de vista de la geografía económica, éste es un territorio en donde se presentan varios factores de competitividad. Por un lado, su gran fortaleza está representada en su mercado interno y en la gran demanda de bienes y servicios que tienen sus centros poblados. De otra parte, su localización permite la movilización de una gran cantidad de bienes y productos desde los principales puertos del país en el occidente (Buenaventura) hacia la Región Caribe y viceversa. Así mismo, es un punto obligado entre otras zonas del país y el oriente colombiano, una de las principales despensas agrícolas del país.

ILUSTRACIÓN 16. COMPOSICIÓN DEL PIB REGIONAL

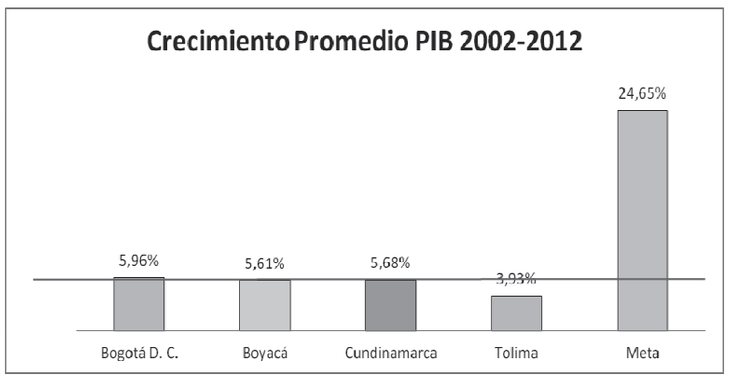


Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2012)

En la ilustración 4 se aprecia la composición actual del PIB regional, a precios constantes del 2012. Actualmente, Bogotá aporta cerca del 61% de la riqueza regional, seguida por los departamentos de Meta (14%) y Cundinamarca (12%).

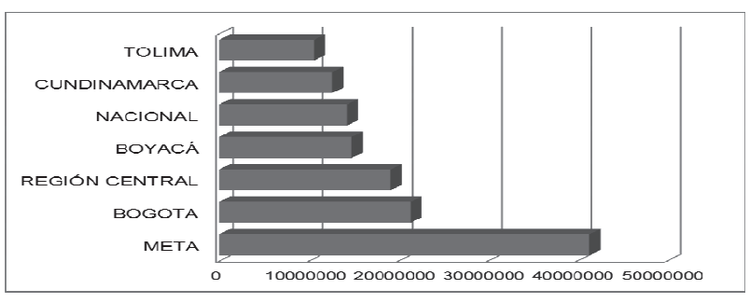
[71] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013) "*Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2012-2013*" Santiago, CEPAL
[72] DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE)
[73] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

ILUSTRACIÓN 17. CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB DEPARTAMENTAL (2002-2012)



Fuente: DNP (2013) a partir de series y datos DANE

ILUSTRACIÓN 18. PIB PER CAPITA REGIONAL



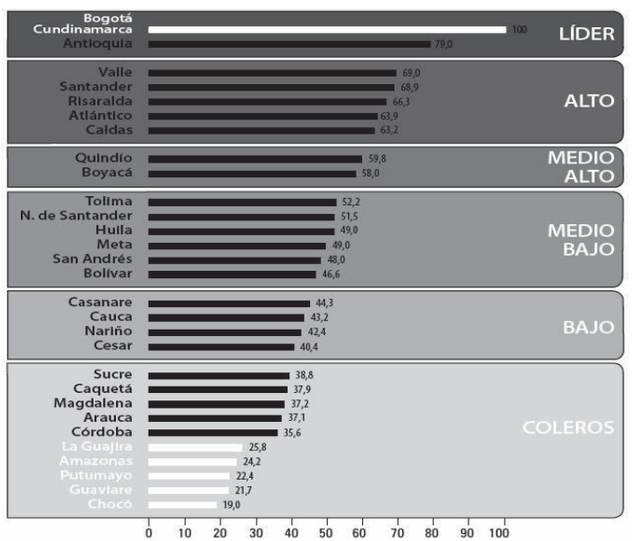
Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2012)

Uno de los principales indicadores de la fortaleza económica de la Región Central, tiene que ver con el PIB per cápita, el cual se sitúa muy por encima del promedio nacional. Meta, Bogotá y Boyacá son tres de las entidades territoriales con mayor riqueza por habitante del país, lo cual confirma el dinamismo económico regional. No obstante, esta medición puede opacar la existencia de asimetrías intraterritoriales, que se presentan, sobre todo, en la zona rural y en los municipios más pequeños de la región. Particularmente, esta situación es bastante crítica en la periferia regional, lo cual establece serios desequilibrios subregionales que afectan la cohesión social y el goce equitativo de bienes y servicios. La extensión de las fortalezas y oportunidades del centro hacia la periferia, constituye uno de los principales retos del proceso de integración regional.

a. Competitividad Regional

Tal como se desprende de la Tabla 6, la región Central se caracteriza por tener fortalezas en su competitividad, producto del mercado del Distrito, las capacidades de capital humano, el nivel de sofisticación de los bienes que produce, el desarrollo de su infraestructura y las condiciones de seguridad. Consecuentemente, se observa que en los indicadores de competitividad Bogotá D.C. se presenta como líder nacional, Boyacá evidencia altos niveles de competitividad y Meta y Tolima presentan niveles medios o medios/bajos dependiendo del índice que se observe.

TABLA 8. ESCALAFÓN DE COMPETITIVIDAD DE LOS DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA

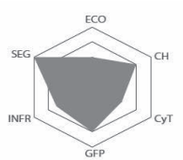
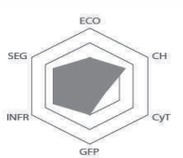
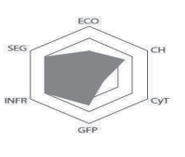


Fuente: CEPAL (2012)

El caso de Cundinamarca es particular, siempre que desde la perspectiva del escalafón de competitividad se analiza en conjunto con Bogotá, por lo que adquiere la condición de líder. Sin embargo cuando se analiza de manera independiente, como lo hace el Consejo Privado de Competitividad, Cundinamarca tiene un nivel bajo de competitividad, presentando deficiencias sobre todo en sofisticación de sus productos, en capital humano, generación de ciencia y tecnología y dinámica empresarial e innovación.

Por su parte el departamento del Meta presenta progresos en sus factores de competitividad particularmente gracias al desarrollo que se está generando en relación con la industria de producción de hidrocarburos y los recursos que esta genera.

TABLA 9. PERFILES DE COMPETITIVIDAD REGIÓN CENTRAL – 2012

	**Bogotá/Cundinamarca** **se consolida como gran líder** Homogeneidad entre los factores de competitividad. Marca el *benchmark* de competitividad nacional. En seguridad, sin el gran liderazgo de los otros factores. Énfasis de agenda: mejorar en seguridad, desarrollo inclusivo regional.
	**Boyacá** **mantiene nivel medio alto, con progreso relativo** Heterogeneidad baja entre las dimensiones de competitividad. Con ganancias, se mantiene en el nivel medio bajo en fortaleza de la economía. Logros inestables en infraestructura; termina el periodo en nivel alto. Trasiega entre alto y medio alto en capital humano. Importantes progresos en ciencia y tecnología hasta nivel medio bajo. Pierde liderazgo en gestión y finanzas públicas. Ascenso a gran liderazgo en condiciones de seguridad relativas. Importantes progresos en requerimientos básicos y se mantiene en nivel medio bajo en modernidad. Énfasis de agenda: en modernidad, economía, y ciencia y tecnología. Consolidar logros.
	**Meta** **entre medio alto y medio, con progresos inestables** Heterogeneidad media entre las dimensiones de competitividad. Con ganancias, mantiene nivel medio bajo en fortaleza de la economía. Trasiega entre medio bajo y medio alto en infraestructura. Se consolida en el nivel medio alto en capital humano. Mantiene rezagos en ciencia y tecnología. Desciende en gestión y finanzas públicas. Importante mejoramiento relativo en seguridad. Asciende en requerimientos básicos y modernidad, con brecha importante entre las dos dimensiones. Énfasis de agenda: consolidar infraestructura, y dimensiones de modernidad.
	**Tolima** **entre medio bajo y medio alto, con progreso inestable** Alta heterogeneidad entre los factores de competitividad. Con ganancias, mantiene nivel medio bajo en fortaleza de la economía. Progresos al nivel alto en infraestructura y medio alto en capital humano. Mantiene rezagos en ciencia y tecnología. Comportamiento inestable y en deterioro en gestión y finanzas públicas. Mantiene nivel alto en seguridad. Alcanza nivel alto en requerimientos básicos, y asciende al nivel medio bajo en modernidad. Enfasis de agenda: reducir heterogeneidad, impulsar dimensiones modernas, en especial ciencia y tecnología; consolidar y aprovechar progreso en infraestructura.

Fuente: CEPAL, 2013

ILUSTRACIÓN 19. ESCALAFÓN DE COMPETITIVIDAD CEPAL REGIÓN CENTRAL, 2012



Fuente: CEPAL, 2013

b. Principales sectores productivos de la Región Central

La Región Central se caracteriza por el gran dinamismo de sus sectores productivos y económicos. Por su fortaleza e impacto dentro de la economía regional, se han identificado diferentes ámbitos asociados a la producción los cuales han sido considerados como apuestas estratégicas para el logro y mejoramiento de la competitividad.

Según la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), la RAPE es la región más productiva del país. Los renglones económicos más relevantes en el PIB son los servicios financieros que representan un 23.22% del PIB regional, el tema de servicios que genera un 15,40% del PIB de la RAPE y el sector de comercio, reparación, restaurantes y hoteles que representa

el 11,92% del PIB regional. A nivel departamental o distrital se destaca el tema de servicios financieros en Bogotá D.C. que representa el 20,33% del PIB regional y el sector de minas y canteras en el Meta (fundamentalmente explotación de hidrocarburos) que representa el 10 % del PIB de la RAPE.

En palabras del DNP, esta región, particularmente haciendo referencia a Bogotá-Cundinamarca, es una de las pocas del país que cuenta con oferta de servicios del sector cuaternario[74], particularmente por sus capacidades en Investigación, Ciencia y Tecnología, potencial que no ha sido completamente aprovechado. No obstante lo anterior, la mayoría de renglones económicos se han consolidado en clústeres con algún grado de tecnificación relativo apostando a generar valor agregado a sus bienes y servicios, atendiendo potenciales endógenos del territorio (ej: generación de servicios de atención a sector hidrocarburos en el Meta, desarrollo agroindustrial en Cundinamarca para servir de despensa a Bogotá, etc.).

Con respecto a las tasas de crecimiento del PIB al interior de la región se observa que en la última década sólo Bogotá D.C. y Meta han crecido por encima del promedio nacional. Los otros departamentos presentan tasas de crecimiento inferiores al promedio nacional, siendo Tolima el departamento con el menor desempeño, dos puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

Es pertinente anotar que las tasas de crecimiento del Meta se explican fundamentalmente por el aumento en la producción de hidrocarburos durante la última década. En este sentido más que denotar un crecimiento sostenible regional se pude asumir que el crecimiento evidencia una fluctuación relacionada con un sector particular y no con mejoras estructurales en la capacidad productiva regional.[75]

3. Principales indicadores sociales de la Región

Según las estimaciones realizadas por el DANE en los censos nacionales, los entes territoriales que conforman la Región han experimentado un progresivo mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Esta dinámica se puede apreciar en la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para los períodos 1993-2005. En este período intercensal, es posible apreciar el salto cualitativo en las condiciones de vida de los habitantes de la región, sobre todo en materia de reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones del hábitat urbano.

[74] Hace referencia a actividades económicas que incluyen servicios de elevado componente intelectual como investigación, desarrollo e innovación, industria de alta tecnología, industria de la información, entre otros.

[75] Esta interpretación se da con base en la experiencia del estudio Regions at a Glance (OECD, 2011), donde se observa que las regiones que crecieron a tasas similares a la que presenta el Departamento del Meta durante la última década no han generado cambios estructurales en su plataforma para el desarrollo sino que están fluctuando de la mano del sector que ha aumentado producción.

Los estándares más altos de bienestar y calidad de vida se concentran en los asentamientos humanos más poblados de la región. En efecto, el menor índice de NBI se circunscribe en los territorios de Bogotá y los municipios de la Sabana, así como en Villavicencio, la conurbación interdepartamental Girardot-Flandes y los nodos subregionales de Duitama y Sogamoso. Las zonas con los índices NBI más altos están generalmente hacia la periferia regional.[76]

Este factor determina uno de los principales retos de la región: avanzar hacia la convergencia territorial y lograr la cohesión social. Los mayores niveles de vida, medidos no sólo en términos de NBI sino también en lo que respecta a Índice de Desarrollo Humano (IDH), se presentan en los nodos y centros poblados más importantes del territorio de la Región Central. En contraste, las zonas rurales y los territorios periféricos presentan menores tasas de bienestar, lo que afecta considerablemente el logro de la equidad interregional. Con la constitución de la RAPE Región Central se busca irradiar y extender las dinámicas de crecimiento y mejor calidad de vida del centro hacia la periferia, logrando con ello, la reducción de la asimetrías y brechas entre los territorios.

Si se analiza detenidamente la ilustración 2, se pueden detallar tres subregiones, de acuerdo con los índices de NBI. Una primera subregión está caracterizada por bajos niveles de NBI, altos niveles de crecimiento poblacional y un considerable dinamismo de las actividades económicas desde y hacia los nodos subregionales principales. Igualmente se puede apreciar una segunda subregión cuyo nivel de vida es aceptable. En esta área geográfica se presentan progresivos mejoramientos en materia de nivel de vida y bienestar. No obstante, la reducción de los NBI no marcha a la velocidad de los territorios más aventajados. También se aprecia una tercera zona donde se da una alta desocupación del territorio por emigración, precariedad en las actividades económicas, pocas oportunidades de ingreso y trabajo, y predominio de pobreza rural y baja conectividad vial. Esta subregión se ubica hacia la periferia regional, en territorios que colindan con otros departamentos del país.

Según las mediciones efectuadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Informe Nacional de Desarrollo Humano "*Colombia Rural, razones para la esperanza*", la Región Central presenta los estándares más altos de calidad de vida y bienestar del país. Según el IDH departamental[77], Bogotá tiene un desarrollo humano alto (0,86)[78], seguido de los departamentos de Cundinamarca (0,78) y Boyacá (0,78). Meta y Tolima tienen un IDH de 0,74. De manera agregada, las entidades territoriales que conforman la Región Central presentan un IDH que se aproxima – o

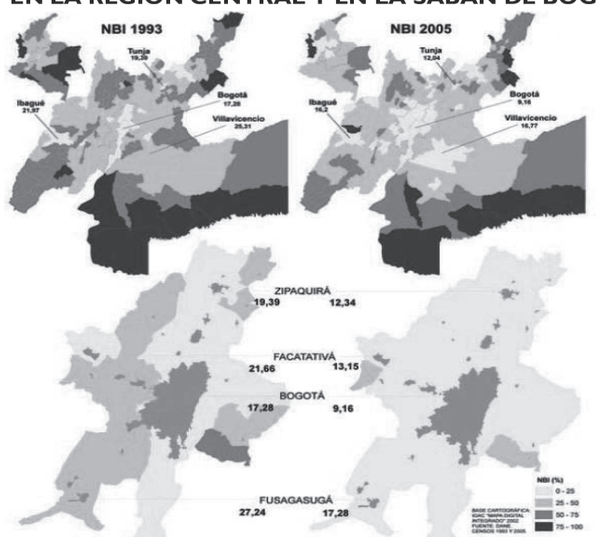
[76] Ibíd.

[77] El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición efectuada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de la información agregada de tres indicadores fundamentales: longevidad (esperanza de vida), tasa de alfabetismo (indicadores educativos) y nivel de vida digno (mediciones sobre la pobreza y la disposición de medios de vida). El IDH es una de las principales herramientas para analizar la evolución de la calidad de vida y el bienestar de un territorio.

[78] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2011) "*Colombia Rural. Razones para la Esperanza*" Bogotá

incluso es superior - al promedio nacional (0,77)[79] para el 2008. Vale la pena aclarar que en este informe nacional se ajustó la medición tradicional del IDH, con factores como la violencia o la concentración de la propiedad, lo cual permite una mejor aproximación a la dinámica social de los territorios en Colombia.

ILUSTRACIÓN 20. NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) EN LA REGIÓN CENTRAL Y EN LA SABAN DE BOGOTÁ



Fuente: Universidad Nacional de Colombia (2009) con base en DANE (1993,2005)

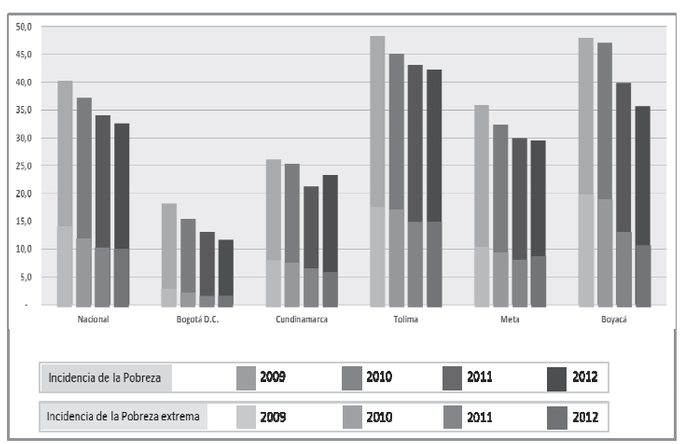
a. Pobreza

Según la DDTS del DNP, Tolima y Boyacá son los departamentos que mayor nivel de incidencia de pobreza y pobreza extrema presentan, frente al promedio nacional para 2012 (32,75), siendo Tolima el departamento con mayor porcentaje de población clasificada como pobre (42,3% de la población total). En todos los departamentos, así como en el Distrito Capital, el indicador de Pobreza ha disminuido desde 2009. Se destaca una reducción en este periodo de 12 puntos en Boyacá, pasando de 48% en 2009 a 35% en 2012, así como una disminución de 6 puntos en los departamentos de Meta, Tolima y el Distrito Capital.

Si bien Bogotá y Cundinamarca evidencian los menores porcentajes de pobreza, dado que concentran la mayor cantidad de la población regional (74%), en términos absolutos se observa que en estas dos entidades territoriales se concentra el 53% de la población pobre de toda la región. En conjunto, los cuatro departamentos y el Distrito, representan el 18% de la población en situación de pobreza dentro del total nacional para 2012.

En cuanto a la incidencia de la pobreza extrema, se aprecia que la reducción en el período 2009-2012 a nivel nacional fue de 4 puntos, destacándose el departamento de Boyacá con una reducción de 9 puntos, superando así el nivel nacional, pasando de 20% en 2009 a 11% en 2012. Por el contrario, los departamentos de Meta, Cundinamarca y el Distrito Capital presentan tasas de reducción de la pobreza extrema similares cercanas a 1,5.

ILUSTRACIÓN 21. INCIDENCIA DE POBREZA Y DE POBREZA EXTREMA - RAPE REGIÓN CENTRAL (ANUAL 2010-2012)



Fuente: DDTS con datos DANE, 2013

[79] Ibíd.

TABLA 10. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y LA POBREZA EXTREMA RAPE REGIÓN CENTRAL

	2009		2010		2011		2012	
	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobreza	Pobreza Extrema
Bogotá D.C.	18,3	3,2	15,4	2,6	13,1	2,0	11,6	2,0
Cundinamarca	26,2	8,2	25,4	8,0	21,3	6,9	23,3	6,3
Tolima	48,4	17,9	45,1	17,4	43,1	15,2	42,3	15,3
Meta	36,0	10,8	32,4	9,7	30,0	8,4	29,5	9,2
Boyacá	48,0	20,0	47,1	19,2	39,9	13,4	35,6	11,0
Nacional	**40,3**	**14,4**	**37,2**	**12,3**	**34,1**	**10,6**	**32,7**	**10,4**

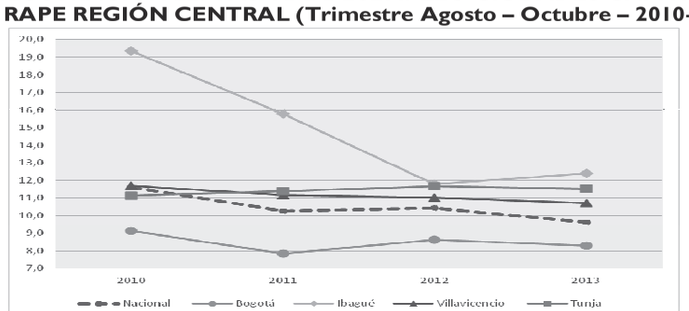
Fuente: DDTS con datos DANE, 2013

b. Desempleo

De acuerdo con el DNP, el desempleo en tres ciudades capitales (Ibagué, Tunja y Villavicencio) de la RAPE, presenta tasas superiores al promedio nacional (9,6), siendo la tasa más alta la correspondiente a Ibagué, con 12,4. En el Distrito Capital en los últimos cuatro años se ha observado una tasa de desempleo dos puntos inferior a la nacional. No obstante, en términos absolutos, el Distrito Capital registra el mayor número de personas desempleadas de la región (372.000), con respecto a su población económicamente activa (4,4 millones).

El mayor avance en reducción del desempleo, se encuentra en Ibagué, que pasó de tener una tasa del 19,4 en 2010 al 12,4 en 2013, reduciendo en cuatro puntos anuales su tasa de desempleo. Adicionalmente, Bogotá y Villavicencio registran en este periodo reducciones cercanas a un punto porcentual, mientras que en Tunja la tasa permaneció relativamente estable en el mismo período de tiempo (11).

ILUSTRACIÓN 22. TASA DE DESEMPLEO CIUDADES CAPITALES - RAPE REGIÓN CENTRAL (Trimestre Agosto – Octubre – 2010-2013)

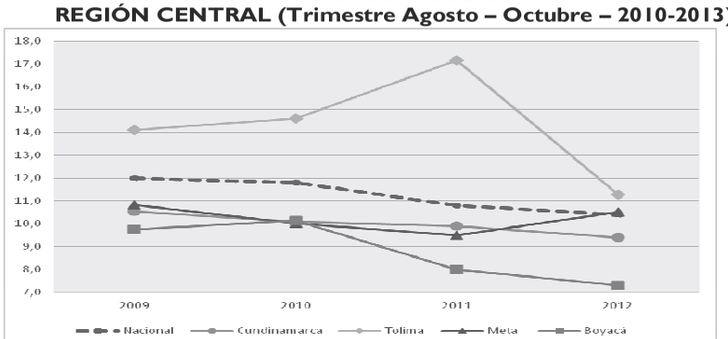


	2010	2011	2012	2013
Bogotá	9,1	7,8	8,6	8,3
Ibagué	19,4	15,8	11,8	12,4
Villavicencio	11,7	11,2	11,0	10,7
Tunja	11,1	11,4	11,7	11,5
Nacional	**11,6**	**10,3**	**10,4**	**9,6**

Fuente: DDTS con datos DANE, 2013

Por otra parte, frente a la tasa de desempleo departamental se observa que en los últimos cuatro años la tasa del Tolima ha sido superior al promedio nacional (11%), alcanzando su punto más alto en el 2011, (17%) y registrando una reducción para 2012 de 6 puntos porcentuales, acercándose al 11%. Los departamentos de Meta, Cundinamarca y Boyacá han tenido tasas de desempleo por debajo del promedio nacional, destacándose el caso de Boyacá, que para 2012 contó con una tasa de desempleo del 7,3%, la más baja de la región. Meta y Cundinamarca han presentado en el periodo 2009-2012, tasas de desempleo similares que oscilan entre el 10 y 11, evidenciándose una reducción de un punto porcentual en la tasa del desempleo en Cundinamarca, mientras que Meta registró un aumento en un punto en su tasa de desempleo, alcanzando el promedio nacional para 2012.

ILUSTRACIÓN 23. TASA DE DESEMPLEO DEPARTAMENTAL- RAPE REGIÓN CENTRAL (Trimestre Agosto – Octubre – 2010-2013)



	2009	2010	2011	2012
Cundinamarca	10,6	10,1	9,9	9,4
Tolima	14,1	14,6	17,2	11,3
Meta	10,8	10,0	9,5	10,5
Boyacá	9,8	10,1	8,0	7,3
Nacional	**12,0**	**11,8**	**10,8**	**10,4**

Fuente: DDTS con datos DANE, 2013

D. Conectividad

Entre la serie de estudios publicados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre el sistema de ciudades colombiano se analiza la estructura funcional del transporte y la conectividad entre los principales centros urbanos del país. En el caso de la Región Central, la red vial que conecta a los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta y a la ciudad de Bogotá está determinada por los corredores Bogotá – Girardot, Girardot - Ibagué – Cajamarca, Bogotá – Villavicencio – Malla vial del Meta, Briceño – Tunja – Sogamoso, desarrollo Vial del Norte de Bogotá – DEVINORTE, y Patios - La Calera – Guasca – Sopó - Briceño. Alrededor de estos corredores se han desarrollado industrias, agroindustrias, zonas residenciales, restaurantes y sitios de esparcimiento, entre otros.

Es necesario tener en cuenta que de acuerdo con el estudio desarrollado por el DNP, el medio principal de conexión del país lo constituye la red de carreteras interurbanas, la cual presenta problemas de congestión y mezcla de tráfico lo cual dificulta el acceso, la conectividad y la movilidad en las ciudades y aglomeraciones urbanas. En cuanto a otros modos de transporte, a nivel nacional existen pocas líneas de conexión férrea en funcionamiento, las cuales están dedicadas principalmente al transporte de carbón; el transporte aéreo por su parte conecta las principales ciudades del país y a éstas con el exterior, mas presenta un desarrollo insuficiente.

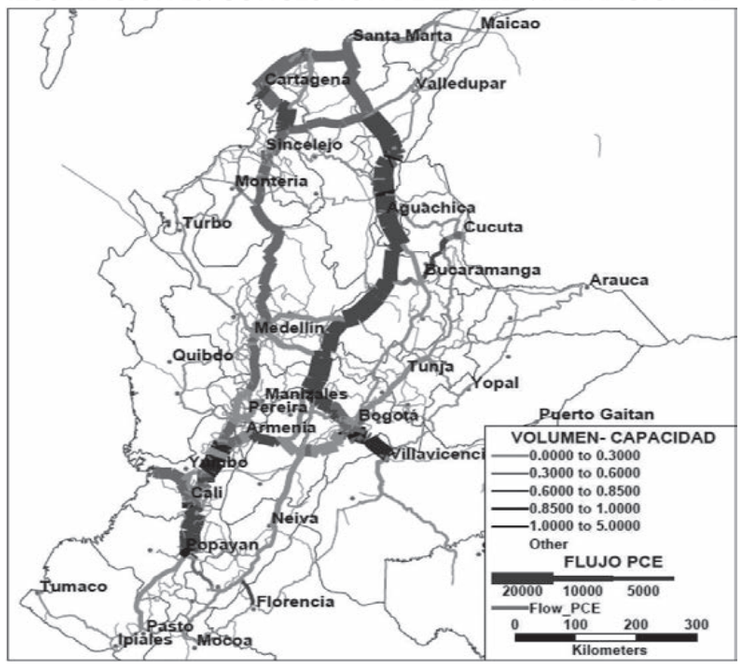
ILUSTRACIÓN 24. RED VIAL NACIONAL ACTUAL



Fuente: Departamento Nacional de Planeación - Unión Temporal SDG & SIGMA GP

En cuanto al tráfico presentado en los accesos de las principales ciudades de la Región Central, al igual que como sucede a nivel internacional (Roda et al.13), los viajes de corta distancia entre las ciudades capitales y los municipios vecinos integrados en el mercado laboral ocasionan una congestión acentuada que para el caso de Bogotá se evidencia en la autopista norte (salida de La Caro), en el occidente (Calle 13) en la vía Funza – Mosquera y en el Sur (Autopista Sur – Soacha); en Ibagué la congestión se presenta en la entrada suroriental y en la salida occidental; en Villavicencio en la salida occidental, vía Bogotá; y en Boyacá al norte de Sogamoso y al sur de Tunja (Roda et al. 43, 51) (ver Ilustración XX)

ILUSTRACIÓN 25. CONGESTIÓN DE LA RED VIAL NACIONAL[80]



Fuente: DNP (2013)

[80] De acuerdo con el DNP, el grosor de las líneas ilustra los volúmenes de tráfico en cada tramo; la intensidad del color, expone la relación flujo/capacidad. Los tramos más oscuros presentan problemas de congestión; los más claros aún cuentan con capacidad suficiente para movilizar los flujos actuales

La Nación actualmente ha establecido diez (10) concesiones viales en Cundinamarca, Bogotá y Boyacá y espera desarrollar durante los próximos años los siguientes proyectos en la Región Central: la concesión de la Ruta del Sol – Sector 1 la cual comprende el tramo Villeta – Guaduas – Guaduero – El Korán y el tramo el Dindal - Caparrapí; la estructuración de la doble calzada Bogotá – Villavicencio Sectores 1 y 3 mediante la cual se espera conectar el oriente del país con Bogotá y algunos municipios de Cundinamarca; el corredor perimetral de Oriente de Cundinamarca mediante el cual se busca mejorar la conectividad entre el oriente del país y/o los municipios ubicados al oriente de Bogotá con el nororiente del país y/o los municipios ubicados al norte de Bogotá sin la necesidad de ingresar al Distrito Capital; la estructuración del Corredor Bogotá – Cúcuta incluyendo Duitama, Málaga y Pamplona el cual mejoraría la conectividad entre el centro y occidente con el oriente del país; el mejoramiento y la rehabilitación de la transversal de Boyacá (Puerto Boyacá, Otanche – Chiquinquirá) y la transversal de Cusiana (El Crucero – Aguazul – El Crucero – Aquitania) mediante las cuales se conectaría a Boyacá con el occidente, norte y oriente del país; y, por último, la estructuración integral del Corredor Puerto Gaitán – Sogamoso – Tunja – Barbosa – Cimitarra – Puerto Araujo (Unión Temporal SDG & SIGMA, 73)

TABLA 11. CONCESIONES DE LA NACIÓN EN LOS DEPARTAMENTOS DE CUNDINAMARCA, BOYACÁ Y EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ

Entidad Territorial	Concesión	Kilómetros Concesionados	Kilómetros Contratados doble calzada	Kilómetros construidos doble calzada	Vigencia	Conecta
Boyacá - Cundinamarca	Briceño - Tunja - Sogamoso	319	161	154	2002 - 2032	Bogotá con el nororiental del país, y con los municipios de Briceño, Sopó, Nemocón, Gachancipá y Tocancipá, entre otros
Cundinamarca - Boyacá - Santander	Zipaquirá - Palenque	370	35	31	2001 - 2012	Los municipios ubicados al norte de Bogotá con el nororiente del país
Cundinamarca	DEVISAB: Chía - Mosquera - Girardot - Ramal - Soacha	162			1996 - 2022	El municipio de Chía pasando por Mosquera y terminando en Girardot, incluye el ramal que se desprende desde Mosquera y que llega hasta Soacha.
Cundinamarca	Troncal de Tequendama: Chusacá - Anapoima - Tocaima	72			1998 - 2013	El sector de Chusacá por la salida sur de Bogotá pasando Mesitas del Colegio y San Antonio del Tequendama terminando en Tocaima, incluye el ramal que llega al municipio de Anapoima
Cundinamarca	Panamericana: Villeta - Los Alpes - Cambao	114			1998 - 2021	Dos tramos principales, el primero comenzando en el sector de Los Alpes (se empalma con la concesión de Fontibón - Facatativá-Los Alpes) llegando a Villeta. Y el segundo entre Albán y Cambao
Bogotá D.C - Cundinamarca	Devinorte	297	51	51	1994-2016	Bogotá con la costa norte y nororiente del país, y con los municipios de Chía, Cajicá, Zipaquirá, Sopó y Tocancipá, entre otros
Bogotá D.C - Cundinamarca	Fontibón - Facatativa - Los Alpes	38	20	16	2004-2024	Bogotá con la costa norte y el occidente del país, y con los municipios de Mosquera, Funza, Madrid, Bojacá y Facatativá, entre otros
Bogotá D.C - Cundinamarca	Siberia - La Punta - El Vino	82	82	46	1994 - 2031	Bogotá con la costa norte y oriente del país, con sus municipios vecinos del noroccidente
Bogotá D.C - Cundinamarca	Bogotá - Villavicencio	131	45	0	1994 - 2023	Bogotá con el oriente del país, y con municipios como Chipaque y Cáqueza, entre otros

Entidad Territorial	Concesión	Kilómetros Concesionados	Kilómetros Contratados doble calzada	Kilómetros construidos doble calzada	Vigencia	Conecta
Bogotá D.C - Cundinamarca	Bogotá - Girardot	132	118	78	2004 -2020	Bogotá con el sur y suroccidente del país, y con los municipios de Soacha, Sibaté y Granada entre otros. Este corredor concentra la movilización de carga entre Bogotá y Buenaventura

Fuente: DNP - Unión Temporal SDG & SIGMA GP (2013)

Adicional a lo anterior se espera que a través de iniciativas privadas se construya un ferrocarril que conecte al Altiplano Cundiboyacense con los puertos del Caribe y se prevé el restablecimiento de la navegabilidad del rio Magdalena, de modo que se pueda impulsar el desarrollo de transporte intermodal y con esto unos menores costos en el transporte de carga.

En materia de Sistemas integrados de transporte, la ciudad de Bogotá presenta avances en relación con el transporte público urbano de pasajeros a través del Transmilenio, el cual ya funciona en el municipio de Soacha (Cundinamarca), así mismo, integró terminales de transferencia con los municipios vecinos en los portales ubicados en la periferia de la ciudad. Por su parte, en las otras ciudades de la Región Central el servicio de transporte de buses urbanos e interurbanos lo prestan las empresas autorizadas por los respectivos entes territoriales.

La evidente insuficiencia en la capacidad vial de la Región Central y la no existencia de proyectos viales completos en doble calzada e intermodales que conecten la región con los puertos, constituye en un problema que afecta la competitividad de la región pues se generan altos costos de transporte tanto para los pasajeros como para la carga. Es así que se hace necesario que entre los gobiernos de los departamentos involucrados se coordinen conjuntamente soluciones[81], éstas por lo general abarcan en proyectos de infraestructura cuyo desarrollo supera los periodos de gobierno, por lo tanto, estas soluciones se deben enmarcar al interior de una alternativa institucional que garantice su desarrollo en el largo plazo, tal como lo permite la RAPE Región Central.

[81] Soluciones que impliquen bajar los costos de transporte entre las ciudades, que de darse según el DNP (2013), generarían entre las ciudades "*un mayor nivel de comercio y, en consecuencia, estructuras más especializadas y concentradas en los sectores con mayores ventajas comparativas*".

E. Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Región Central

1. Contexto de Política

La alimentación es un derecho fundamental inherente a la existencia de cada persona que integra una sociedad, razón por la cual adquiere un carácter de bien público y el acceso al mismo no puede estar condicionado a las dinámicas del acontecer económico. Los Gobernantes de las Entidades Territoriales de la Región Central conscientes del alcance de dicho derecho, admitido y aprobado por los países del mundo, en repetidas ocasiones y en distintos escenarios han expresado la decisión política de avanzar en la materialización del derecho a la alimentación en el marco del Estado Social de Derecho, de los principios constitucionales y de los instrumentos internacionales que fijan las obligaciones del Estado y los deberes de los distintos actores económicos, políticos y sociales en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

La seguridad alimentaria se propuso como concepto en el año de 1996, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de la FAO, que convirtió la seguridad alimentaria en un objetivo explícito de la ONU. Seguridad alimentaria es "la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar a cabo una vida saludable y activa" [82]

La soberanía alimentaria surge paralela a la Cumbre del 96, y se origina en los habitantes de la ruralidad, muchos de ellos organizados en el movimiento internacional Vía Campesina. Situación que hizo que durante algún tiempo se tipificara como una propuesta social de carácter reivindicativa y que hoy dados los fenómenos del cambio climático, el crecimiento de la población, las grandes áreas dispuestas para los agro combustibles y el inaceptable número de habitantes que aún padecen hambre en el mundo (870 millones en 2013, conforme a la FAO), entre otros, han obligado a que países como EE. UU. y los de la Comunidad Económica Europea la hayan adoptado dentro de sus agendas políticas, como estrategia de primer orden.

La Ley marco sobre el derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria, aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano el 1 de diciembre de 2012 en Panamá consigna: "La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas productivos, de comercialización y de gestión de los espacios rurales".

La soberanía alimentaria da prioridad a la producción y el consumo local de alimentos, proporciona a un país el derecho de proteger a sus productores locales de las importaciones baratas y de controlar la producción, y garantiza que los derechos de uso y

[82] CONPES 113. Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Bogotá D.C. DNP 2008.

gestión de tierras, territorios, agua, semillas, ganado y biodiversidad estén en manos de quien produce alimentos y no del sector empresarial (Vía Campesina, 2011).

Es necesario aclarar que la soberanía alimentaria no niega el comercio internacional, sino que más bien defiende la opción de formular aquellas políticas y prácticas comerciales que mejor sirvan a los derechos de la población a disponer de métodos y productos alimentarios inocuos, nutritivos y ecológicamente sustentables (Vivas, 2011).

El derecho a la alimentación es una obligación jurídicamente vinculante para los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), dentro de los cuales se encuentra Colombia, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 el cual entro entró en vigor desde 1976.

La Agenda 21 adoptada en la conferencia de ONU en Rio de Janeiro1992 sobre el medio ambiente y desarrollo, entre otras líneas de acción establece el fomento de la agricultura y el desarrollo Rural, con los siguientes objetivos: el aumento de la producción de alimentos de manera sostenible y mejoramiento de la seguridad alimentaria; el alivio de la pobreza mediante la creación de empleo y generación de ingresos en las zonas rurales; y la ordenación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

En el orden nacional, mediante el documento CONPES Social 113 de 2007, se formula la política de seguridad alimentaria y nutricional, que plantea objetivos y estrategias. En relación con el desempeño institucional, el Decreto 2055 de 2009 crea la institucionalidad que permite abordar la problemática de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en forma integral y articulada y crea la Comisión Intersectorial de SAN (CISAN).

Igualmente, es preciso resaltar que el país ha venido avanzando en aspectos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, específicamente definiendo políticas y acciones relacionadas con la mejora del Status sanitario del país a través de la expedición de por lo menos 6 documentos CONPES, sobre Políticas nacionales de Seguridad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos que conforman el Sistema de medidas Sanitarias y Fitosanitarias. El Plan Nacional de Seguridad alimentaria y nutricional fue lanzado el 13 de marzo de 2013 en cumplimiento a lo establecido en el CONPES 113 de 2008, por el cual se establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El objetivo ha sido contribuir al mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de toda la población colombiana, en especial, de la más pobre y vulnerable.

Por su parte, las entidades territoriales en cumplimiento de lo previsto en la Constitución Política de Colombia y leyes relacionadas han venido formulando políticas y estrategias propias. Especial mención merece el caso de Bogotá, ciudad abanderada en el contexto nacional desde el lanzamiento del Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003 y en especial a partir de la formulación e implementación del Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, mediante el Decreto 315 de 2006. Igual con la Política Publica de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá D.C. 2007 -2015, que como tal fue adoptada mediante el Decreto 508 del 6 de Noviembre de 2007.

2. Dinámica Económica del PIB Regional Agropecuario

A continuación se presenta un examen a la dinámica o cambios de la estructura económica de las entidades territoriales que conforman la RAPE durante la década 2000-2010. La tabla 12 relaciona solamente las ramas de actividad económica de interés para el presente análisis: el sector agropecuario y la actividad o sector más importante o representativo al interior de cada entidad.

Previamente al análisis, es de aclarar que los estudios del DANE no miden el PIB del sector agropecuario de Bogotá en razón a su baja representatividad dentro del Producto Interno Bruto Distrital. La producción agropecuaria en la ruralidad se concentra principalmente en ganadería de leche y doble propósito, cultivos de papa, arveja y otras hortalizas, principalmente. Un censo realizado por el DANE en el 2009 sobre el cultivo de flores, estableció que en Bogotá existen 40 fincas con 199 has dedicadas al cultivo de flores.

a) El sector de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, si bien a lo largo del periodo en la región central presento un crecimiento real en valores del 23,3%, al pasar de 6.255 a 7.714 en miles de millones de pesos, su participación en la conformación del PIB de cada uno de los departamentos, disminuyo sustancialmente. En dos departamentos: Boyacá y Meta descendió seis puntos porcentuales. En el Tolima y Cundinamarca 3 y 4 puntos porcentuales, respectivamente. En promedio la participación sectorial en los PIB departamentales disminuyo en un 28%. El mayor descenso porcentual se presentó en el departamento del Meta (43%) y el menor en Cundinamarca (17%).

b) A nivel de los sectores económicos más representativos en la conformación del PIB se tiene que el sector de establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas tiene una representatividad destacada en Bogotá (31%), pese a perder un punto durante la década. Por su parte, el departamento del Meta muestra una altísima dependencia en la conformación del PIB en la explotación de hidrocarburos (54%), el cual se duplico durante la década. Cundinamarca durante la década ha venido fortaleciendo el sector de la industria manufacturera, pues al inicio de la misma tenía una participación en el PIB del 18% en el año 2000 y cierra en el 2010 con un 22%. Dentro del sector la agroindustria tiene un papel importante.

c) En contraste los departamentos del Tolima y Boyacá mantienen como sector principal el de actividades de servicios sociales, comunales y personales: Administración pública y defensa, Enseñanza, Servicios sociales y de salud y otros

Servicios comunitarias, sociales y personales, entre otros, con un 20% y 16%, respectivamente.

En general, departamentos con alta vocación y potencialidades para la actividad agropecuaria han desaprovechado y visto disminuida la participación del sector de producción de alimentos dentro de la conformación del PIB departamental.

TABLA 12. DINÁMICA DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LA REGIÓN CENTRAL. 2000 – 2010 (Miles de millones de pesos)

SECTORES	2000		2005		2010	
	Valor en pesos	% participación PIB Dpto.	Valor en pesos	% participación PIB Dpto.	Valor en pesos	% participación PIB Dpto.
BOGOTÁ						
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	0	0%	0	0%	0	0%
ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, ACTIVIDADES INMOBILIARIAS Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	22.894	32%	27.676	31%	34.597	31%
Producto Interno Bruto	**72.376**	**100%**	**89.535**	**100%**	**110.340**	**100%**
BOYACÁ						
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	1.578	20%	1.601	18%	1.642	14%
ACTIVIDADES DE SERVICIOS SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES	1.429	18%	1.413	16%	1.786	16%
Producto Interno Bruto	**7.725**	**100%**	**8.757**	**100%**	**11.386**	**100%**
CUNDINAMARCA						
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	2.599	18%	3.171	18%	3.383	15%
INDUSTRIAS MANUFACTURERA	2.592	18%	3.653	21%	4.821	22%
Producto Interno Bruto	**14.475**	**100%**	**17.760**	**100%**	**22.276**	**100%**
META						
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	842	14%	981	13%	1.361	8%
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	1.534	26%	2.314	31%	8.739	54%
Producto Interno Bruto	**5.967**	**100%**	**7.437**	**100%**	**16.291**	**100%**
TOLIMA						
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA, SILVICULTURA Y PESCA	1.236	18%	1.435	18%	1.328	14%
ACTIVIDADES DE SERVICIOS SOCIALES, COMUNALES Y PERSONALES	1.364	20%	1.496	19%	1.872	20%
Producto Interno Bruto	**6.839**	**100%**	**7.764**	**100%**	**9.418**	**100%**

Fuente: Cálculos SDDE con base en cifras DANE – Cuentas Nacionales Departamentales, Valor agregado, por grandes ramas de actividad económica a precios constantes año base 2005, noviembre de 2011

3. Seguridad Alimentaria y Situación Nutricional en la Región Central

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM con que se encuentra comprometida Colombia, en particular con el de erradicar el hambre y combatir la pobreza, a continuación se muestra el estado de dos indicadores que se consideran relevantes y estratégicos para planificar y monitorear el cumplimiento de la política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en lo que a las Entidades Territoriales que integran la Región Administrativa de Planificación Especial, se refiere: Seguridad Alimentaria y Nutrición.

En cuanto al ODM para erradicar el hambre cuyo indicador es la seguridad alimentaria, el país aún se encuentra lejos de alcanzar este propósito, pues al 2010 el promedio nacional bajo esta circunstancia escasamente supera la mitad de la población: 57,3%. Cuatro de las cinco Entidades Territoriales que conforman la región central, presentan indicadores de seguridad alimentaria mayores al promedio nacional. Solo el departamento de Boyacá se encuentra por debajo del promedio nacional (56,4%).

Frente a los grados de inseguridad alimentaria Boyacá nuevamente presenta un indicador por encima del promedio nacional: inseguridad alimentaria en grado leve (32,1), frente al 27,9 del nivel nacional. Sin embargo en los indicadores de inseguridad moderada se encuentra mejor que los departamentos del Meta (10%) y Tolima (11,3%). En el nivel de inseguridad alimentaria severa, el departamento del Tolima presenta la situación más crítica con el 4,4%.

TABLA 13. SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL HOGAR, EN LA REGIÓN CENTRAL

Meta Nacional ODM al 2015	En el año 2002, Colombia y 188 Naciones más acordaron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de largo plazo (2015), entre ellos erradicar la pobreza extrema y el hambre.				
Entidad Territorial	**Seguros (%)**	**Inseguridad Alimentaria**	**Grado de Inseguridad Alimentaria**		
			Leve	**Moderada**	**Severa**
Nivel Nacional a 2010	**57,3**	**42,7**	**27,9**	**11,9**	**3,0**
Bogotá	72,2	27,8	20,5	6,5	0,8
Boyacá	56,4	43,6	32,1	9,1	2,4
Cundinamarca	63,2	36,8	26,8	8,0	2,0
Meta	61,3	38,7	26,5	10,0	2,2
Tolima	59,7	40,3	24,5	11,3	4,4

Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010. Ministerio de Protección Social, ICBF y otros. Bogotá, agosto de 2011.

Respecto a la nutrición se tiene lo siguiente: La desnutrición crónica o retraso en la talla, indicador de talla según edad, mide la velocidad de crecimiento en un periodo de tiempo y permite determinar el retraso en el crecimiento. La tendencia de este indicador durante los últimos siete años en el nivel nacional refleja una disminución del 2.2%, impacto positivo en el estado nutricional, reflejando el esfuerzo y los resultados alcanzados por la mejoría de las condiciones de vida de la población. Por su parte, el indicador de

Desnutrición Global o bajo peso para la edad, muestra una mejoría parecida en el nivel nacional.

La región en tanto, muestra indicadores de Retraso en la Talla disimiles, tres subregiones muy por encima del indicador nacional que difícilmente permitirán cumplir con la meta del ODM: Boyacá, Bogotá y Cundinamarca. El departamento del Meta (7,7%) ya se encuentra por debajo de la meta del ODM al 2015 (8%). El Tolima se encuentra por debajo del promedio nacional y relativamente cerca de alcanzar el ODM (a 2,7 puntos).

Situación más favorable muestran los indicadores de Desnutrición Global, todas las subregiones que conforman la Región Central registran indicadores por debajo del promedio nacional. Dos de ellos ya cumplieron con la meta trazada por el ODM (2,6): Meta (1,8) y Tolima (2,2).

En general las políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional dentro de la Región Central vienen mostrando avances frente a las deficiencias nutricionales que sufre a su interior. Sin embargo, en la Región se prevén dificultades para cumplir en conjunto con las metas asumidas por el país dentro de los ODM, dado el poco tiempo que queda.

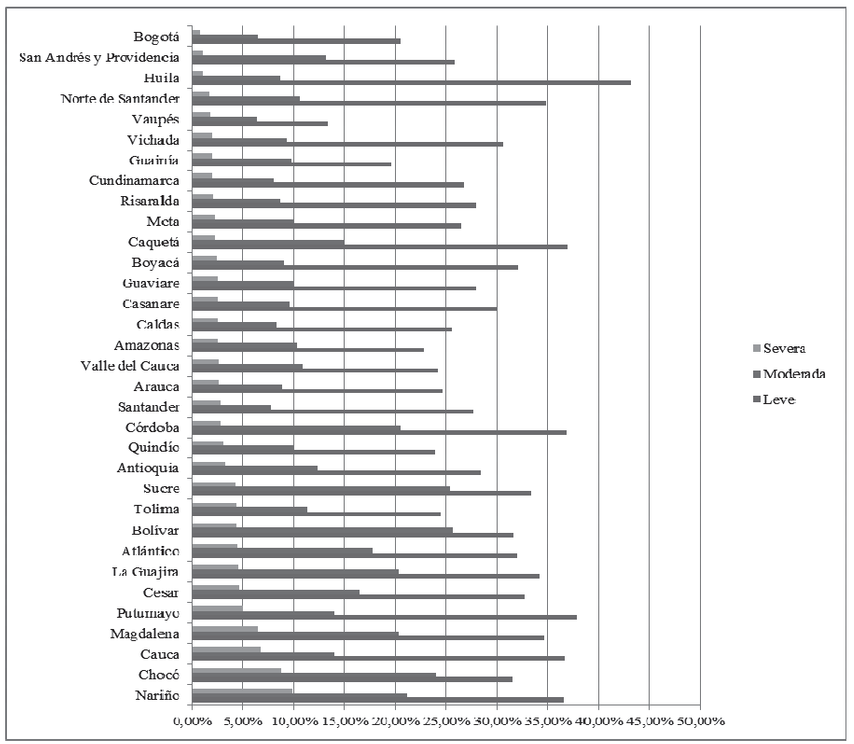
TABLA 14. COMPARATIVO DEPARTAMENTAL RESPECTO LA NUTRICIÓN EN NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS

DEPARTAMENTO	Retraso en Talla (%)	Desnutrición Global (%)
Meta Nacional ODM al 2015	**8**	**2,6**
Nivel Nacional a 2010	**13,2**	**3,4**
Bogotá	16,4	2,9
Boyacá	16,7	3,2
Cundinamarca	13,1	2,5
Meta	7,7	1,8
Tolima	10,7	2,2

Fuente: Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010. Ministerio de Protección Social, ICBF y otros. Bogotá, agosto de 2011.

Sobre el particular, y para un tener un mejor contexto de la situación de los departamentos y el distrito capital en el conjunto nacional, se presenta a continuación una gráfica que muestra el fenómeno de la inseguridad alimentaria a nivel país, clasificando la inseguridad alimentaria en leve, moderada y severa:

ILUSTRACIÓN 26. INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL NIVEL NACIONAL



Fuente: Construcción equipo Técnico con base en Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010. Ministerio de Protección Social, ICBF y otros. Bogotá, agosto de 2011.

Por último, cabe anotar que diversas investigaciones han demostrado que los hogares más expuestos a la inseguridad alimentaria son: los campesinos pobres con producción de alimentos marginal e inadecuada, las mujeres pobres cabeza de hogar, familias ubicadas en áreas ecológicamente con riesgos naturales e ingresos muy bajos y que para el caso Colombiano y de la Región Central en conjunto representan un alto número de personas.

Entre los factores que se han identificado como determinantes de la inseguridad alimentaria del hogar se encuentran: insuficiencia de alimentos en el mercado y otros canales de comercialización de alimentos; la inestabilidad de los suministros alimentarios, la incapacidad de los hogares para adquirir los alimentos que ofrece el mercado, la cual depende de los niveles de ingresos y de los precios de los alimentos[83].

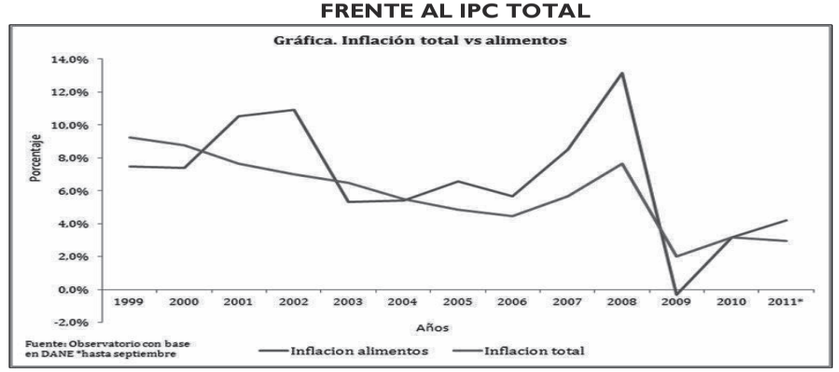
4. Inflación total vs. Inflación de alimentos

Para finalizar la breve caracterización de categorías socioeconómicas que inciden en la Seguridad Alimentaria y Nutricional de una región, es necesario contemplar la inflación de los alimentos ya que es un indicador que afecta de manera directa la producción agropecuaria de la economía campesina y el consumo de las clases sociales más vulnerables de la sociedad: estratos 1, 2 y 3. Estas afirmaciones tienen sustento en un estudio realizado por el Observatorio de Abastecimiento Alimenta Bogotá, donde se halló la siguiente realidad:

El consumo de alimentos de la población en el país tiene una característica dual: i) el de los estratos altos que consumen mayoritariamente productos manufacturados y cuyos productos en el tiempo presentan cierta estabilidad de precios y ii) el consumo de las clases menos favorecidas, basado principalmente en los productos en fresco propios de la economía campesina, los cuales se ven permanentemente sometidos a los vaivenes de los precio de mercado, donde el productor obtiene los precios más bajos y el consumidor los más altos. Para los periodos 2001 – 2002; 2005 – 2008 y 2010 – 2011 los alimentos han presentado inflación superior a la inflación promedio total, con tendencia a separarse el IPC de los alimentos del IPC general, conduciendo a las familias estrato 1 y 2 a consumir lo básico a precios altos.

[83] DEHOLLAIN (2005) "*Conceptos y factores condicionantes de la seguridad alimentaria en hogares*" Atlas Latinoamericano de Nutrición.

ILUSTRACIÓN 27. COMPORTAMIENTO DEL IPC DE ALIMENTOS FRENTE AL IPC TOTAL



Fuente: Observatorio de Abastecimiento Alimenta Bogotá. 2011

Lo anterior, en un contexto de equidad, conlleva a recomendar que los ajustes o negociaciones del SMMLV a futuro se realicen sobre la base de la inflación de tres grupos del gasto: Alimentos, vivienda y transporte que representan más de las tres cuartas partes del gasto de la población con ingresos bajos. Realizar la negociación sobre la inflación total, como hasta ahora, en la práctica conlleva a una pérdida real en el poder adquisitivo del SMMLV.

IX. APUESTA RAPE

A. Visión Regional

En el 2030 la RAPE Región Central se consolida como un territorio con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador.

B. La apuesta por una RAPE Región Central en la coyuntura actual

Es indudable que una nueva iniciativa de las administraciones de gobierno de las entidades territoriales del país por conformar una Región Administrativa y de Planificación, en el marco de la Constitución colombiana y sus desarrollos legales, genera muchas inquietudes, cuestionamientos y reflexiones.

El primero de ellos, y tal vez uno de los más significativos tiene que ver con cuáles son los elementos que harían diferente este nuevo esfuerzo de promoción de la gestión territorial, y que podrían conducir al éxito de la iniciativa y a su pronto implementación, si se tiene en cuenta el historial fallido de esfuerzos y propuestas en esta materia, realizados en el país en los últimos cuarenta años.

Como lo demuestra una rápida revisión de esta dinámica, el tema de la gestión del desarrollo del territorio que conforma el país, y la búsqueda de mejores condiciones de vida para sus gobernados a través de una mirada regional, ha sido un debate de permanente interés y discusión por las diferentes administraciones del gobierno nacional responsables de orientar el mismo. Sin embargo, las diferentes apuestas y respuestas para la promoción del desarrollo económico y social en Colombia, como es lógico, han estado orientadas por los marcos de política pública, y sus respectivas bases legales, que han definido orientaciones y criterios, para la planeación, implementación, seguimiento y evaluación del mismo.

En este escenario de reflexión, marca un hito definitivo la expedición de la Constitución de 1991, y sus desarrollos legales, dentro de los cuales se destacan los elementos más significativos que de una u otra forma han conducido hasta el momento actual la gestión del desarrollo territorial. Entre los más importantes e incidentes para el caso que nos ocupa, se pueden mencionar: el reconocimiento de Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; los títulos relacionados con la organización territorial, y el régimen económico y de hacienda pública que específicamente se ocupan de la gestión político administrativa de los territorios y de la planeación del desarrollo. Todo esto para concluir que la base de la base de la respuesta a la inquietud planteada en un comienzo, tiene que ver con el desarrollo legal y la experiencia política (lecciones aprendidas) de los diversos intentos por su implementación.

Por un lado, desde el punto de vista del marco normativo vigente hoy día, es relevante mencionar que en el año 2011 el país concretó un esfuerzo de varios años, por contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, marco bajo el cual se orienta todo el proceso de ordenamiento territorial del país, y se otorga vía libre a los principales mandatos constitucionales relacionados con el tema de la gestión y el ordenamiento. A pesar de que este nuevo instrumento presenta, para algunos, significativos vacíos y limitaciones, en la coyuntura actual se puede afirmar que ha sido determinante para la puesta en marcha de un nuevo y revitalizado enfoque de política para la gestión del desarrollo territorial.

Por otro lado, también es necesario comprender que este nuevo instrumento legal, y el enfoque de gestión pública territorial generado a partir de su expedición, han sido fundamentales como insumos para para la elaboración de los marcos de política para esta dimensión del desarrollo; estos elementos han sido claramente abordados en la formulación de todos los instrumentos de planificación vigentes actualmente como son: El Plan Nacional de Desarrollo, Los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo, las actualizaciones y/o modificaciones ya realizadas o en formulación, de los Planes de Ordenamiento Territorial (en sus diferentes modalidades) donde la dimensión regional, como expresión de una necesidad para el fortalecimiento, efectividad y eficiencia del desarrollo económico y social, ha sido claramente asumida como apuestas de política a nivel del país, los departamentos y los municipios.

Lo anterior significa que la planificación como instrumento orientador de la gestión del desarrollo, y como la expresión de la voluntad política de los gobernantes de turno, ha sido enriquecida, fortalecida y tiene una excelente oportunidad (desde la posibilidad legal de asociarse, para promover el desarrollo socioeconómico de sus territorios y profundizar en sus dinámicas de descentralización y autonomía), para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes que conforman la nación colombiana, realidad que ya ha sido comprendida y asumida por muchas de las administraciones de los diferentes niveles de gobierno, entre los cuales se encuentran las entidades territoriales que integran la región central.

En este sentido, es necesario hacer una breve mención, en el marco del ejercicio de la planificación del desarrollo, sobre el valor, alcance e impacto de la introducción de la dimensión territorial. Cuando la planeación del desarrollo en el país estaba exclusivamente regulada por la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) esta actividad se enfocaba en las dimensiones social y económica, desvinculada, en parte, de las condiciones específicas y particulares de los habitantes de cada entidad territorial. Con la expedición de la Ley 388 de 1997, o Ley de Desarrollo Territorial, la cual obliga a los municipios, además de contar con un Plan de Desarrollo por cada administración de gobierno de turno, a la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial, se incorpora en este ejercicio, no solamente el espacio físico de cada entidad territorial, sino las condiciones y dinámicas sociales y culturales propias de la población que ocupa el

respectivo territorio, con una perspectiva de largo plazo, en el horizonte de la formulación de políticas y de planificación.

Este nuevo reto que significó la expedición de la Ley 388 de 1997 de incorporar a la planeación del desarrollo económico y social, la dimensión territorial, fue asumido con muchas dificultades técnicas y de gestión, por las entidades territoriales hace más de 15 años. El ejercicio del ordenamiento territorial y su planeación, no solo fortaleció y enriqueció el escenario para la formulación y gestión del desarrollo sino que permitió trascender en su concepción y alcance, las divisiones político administrativas de las entidades territoriales, e identificar aspectos del desarrollo territorial que eran comunes y podrían ser manejados conjuntamente, por medio de la asociación de las administraciones de gobierno. Esta experiencia integral de gestión pública, y la maduración de la misma, desde el punto de vista político y técnico, ha logrado materializar parte de los mandatos constitucionales con relación a la gestión territorial y ha generado nuevos retos para asumir los faltantes, dentro de los que se encuentran la posibilidad de crear regiones administrativas y de planificación.

En este marco de reflexión, una lectura de contexto para justificar la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial de la Región Central de Colombia, debe ser abordada desde dos puntos de vista. En primer lugar, la globalización y las demandas generadas para los Estados Nacionales (sistema económico mundial prevaleciente), y en segunda instancia, el estado del desarrollo socioeconómico particular de cada una de las entidades pretenden asociarse para su conformación.

En el primero, es indudable como lo afirma Castells (1996), ya citado anteriormente en el texto de este DTS, que la globalización propicia la regionalización y la construcción de territorios pertinentes y adecuados para una nueva dinámica económica donde su base es la promoción de la competitividad y la productividad, y todo lo que su implementación y mejoramiento implica.

En el segundo caso, el trabajo y la experiencia del país en este tema de la regionalización, caracterizado a partir de la reseña realizada, han determinado que al abordar el desarrollo socioeconómico de las entidades territoriales con una perspectiva regional que trascienda sus límites político administrativos, las líneas estratégicas además de la mencionada anteriormente en el tema económico, se ocupen de temas como lo social, desde una perspectiva de seguridad humana (relacionada con la garantía de los Derechos), la dimensión ambiental (con énfasis en el la gestión y mitigación de los impactos del Cambio Climático, y en especial del cuidado y provisión del agua), y la dimensión del ordenamiento territorial (enfocada hacia el manejo de los desequilibrios y disparidades territoriales).

Para el ejercicio que se está realizando de crear una región administrativa y de planificación, es fundamental comprender que estas líneas estratégicas concebidas tanto desde la globalización, como desde las condiciones propias y particulares de cada territorio, son interdependientes entre sí, y para su concepción, desarrollo y gestión es necesario abordarlas integralmente. En consecuencia con este planteamiento, un tema que definitivamente no puede ser excluido , para lograr el fortalecimiento de esta nueva escala de la gestión pública territorial está relacionado con el mejoramiento de la gobernabilidad, la gobernanza y el respectivo y necesario fortalecimiento institucional para soportar su desarrollo.

En esta apuesta por una Región Administrativa y de Planificación para la Región Central del país, y de acuerdo con el enfoque y la reflexión realizada hasta el momento, se propone entonces contar con los siguientes insumos: una caracterización regional que dé cuenta del estado del arte de las principales líneas estratégicas mencionadas y sus componentes que conforman el soporte del desarrollo regional; una aproximación técnica que permita conocer, describir y comprender su estado, tanto desde el punto de vista de las limitaciones que se presentan para su abordaje como desde las fortalezas y oportunidades, para asumir su transformación; la manifestación de la voluntad política de asumir el reto de intervenir sobre estas situaciones, conociendo las prioridades y apuestas estratégicas para su gestión; la viabilidad financiera para que a partir de la formulación de proyectos de desarrollo con alcance regional estos tengan la posibilidad, de ser financiados y ejecutados, dentro de este nuevo marco de gestión.

En este ejercicio debe quedar claro, que el objetivo es trascender esfuerzos anteriores de regionalización, donde se contó con excelentes insumos técnicos, pero existieron insalvables deficiencias tanto en la gestión política de las iniciativas, como en el marco legal y financiero, que viabilizara y posibilitara las mismas.

Como ya se ha mencionado, el gran impulso que estimula este nuevo esfuerzo parte del nuevo marco legal vigente para el Ordenamiento Territorial con la promulgación de la LOOT, las apuestas políticas con soporte técnico, expresadas en los Planes de Desarrollo formulados en los diferentes niveles de gobierno, que permiten el ejercicio de la competencias territoriales en apoyo a la iniciativa de constitución de RAPE, desde la concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, articulando de esta forma la gestión territorial. En cuanto a la viabilidad financiera de este nueva iniciativa, hay que decir que no solamente se contará con las fuentes de recursos propios que cada entidad territorial pueda destinar para construir la estrategia conjunta de financiación de las políticas, programas y proyectos en el marco de las regulaciones existentes, sino que se cuenta con el nuevo marco de gestión de las regalías, donde claramente se le apuesta a la promoción del desarrollo regional, con un importante y significativo monto de recursos.

En cuanto a la agenda política de esta iniciativa, es claro que se pretende seguir una línea concebida desde la planificación del desarrollo a escala regional, partiendo de un interés político manifestado por los respectivos gobernadores de las entidades involucradas y el Alcalde Mayor de Bogotá, en cuanto impulsar el desarrollo regional y los mecanismos de asociatividad que el nuevo marco legal vigente permite, voluntad expresada inicialmente en los Planes de Desarrollo vigentes para sus respectivas administraciones de gobierno durante el período 2012 -2016.

Esta manifestación de la voluntad política, expresada en los respectivos instrumentos de planificación será el estímulo y sustento político, para que se puedan cumplir con los requisitos de Ley y constituir la RAPE.

El actual esfuerzo quiere entonces apostarle a la constitución de una línea base o punto de partida de la viabilidad técnica y política de la constitución de la RAPE, desde los instrumentos orientadores del desarrollo a nivel de Bogotá D.C. y los departamentos interesados en su conformación. El análisis de los puntos de convergencia y divergencia relacionados con las apuestas regionales de cada entidad territorial, en el contexto específico de la región central, y la profundización y manifestación de las expectativas de cada entidad territorial en cuanto a para qué quisiera asociarse y constituir una Región Administrativa y de Planificación, y cuál o cuáles serían el o los proyectos estratégicos que materializarían esta iniciativa es el resultado esperado de este ejercicio.

Una vez conformada la RAPE se procedería a la formulación del Plan de Desarrollo Regional, que permita en un mediano plazo, los próximos dos años, contar con el instrumento de planificación a escala regional, continuando con la implementación de proyectos de impacto regional, que le apunten a la satisfacción de objetivos definidos dentro de las líneas estratégicas mencionadas, de acuerdo con las apuestas que se logren definir, construir y/o consolidar.

C. Apuestas y visiones de las entidades territoriales

En este apartado, se presentarán las apuestas y las visiones de las entidades territoriales frente al proceso de integración regional.

1. La visión del Distrito Capital

Existen dos instrumentos estructurantes de importante peso político y técnico de corto, mediano y largo plazo que marcan el derrotero hacia donde se deben orientar las políticas de integración regional. Estos instrumentos son precisos y contundentes en fijar los fines, medios y anhelos de un proceso de integración donde es de resaltar la decidida voluntad de las últimas administraciones por crear escenarios de concertación e incorporarse a dinámicas supradistritales con el fin de buscar la convergencia en los niveles de desarrollo de sus vecinos.

A. **MEPOT:** El Decreto 364 de 2013 establece que "el Distrito Capital ordenará su territorio reconociéndose como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca y de otras ciudades con las cuales tenga o requiera eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar su seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo"[84].

B. **Plan de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016:** La integración regional ha sido incorporada_como un componente transversal del PDD con el objetivo de *"consolidar el proceso de integración regional de Bogotá con la región. Adoptar acciones de planificación concertadas, las cuales garanticen el respeto y protección de las estructuras sociales y ambientales regionales existentes, propendiendo por la convergencia en términos de calidad de vida de todos los habitantes de la región[85]"*.

A partir de las directrices de estos dos instrumentos de planeación en materia de visión regional, para el Distrito Capital la RAPE Región Central se concibe como un esquema asociativo territorial cuyo resultado es la creación de una persona jurídica, que cuenta con autonomía financiera y patrimonio autónomo, y cuya finalidad es convertirse en una plataforma de planificación y gestión del desarrollo donde prevalece la conservación de los ecosistemas estratégicos y se promueve la consolidación de una red de ciudades articuladas y dotadas de atractivos que brindan alternativas para la localización de actividades económicas soportadas en la innovación y el conocimiento.

a. Factores y dinámicas que justifican la integración regional para el Distrito

Con la configuración de la RAPE Región Central se busca hacer frente a la heterogeneidad y la fragmentación del territorio. No obstante las potencialidades y ventajas de la región y la presencia de inmensas posibilidades para la consolidación del crecimiento económico, aún se presentan contrastes significativos en materia de desarrollo humano y calidad de vida entre territorios, los cuales exigen acciones articuladas y concertadas para lograr el goce equitativo de derechos y garantías y el acceso homogéneo a oportunidades.

Las disparidades se explican fundamentalmente, por que el crecimiento económico tiende a ser desequilibrado, dado que se produce allí en donde existen condiciones estructurales tales como calidad de la infraestructura y disposición de equipamientos, oferta de mano de obra calificada o centros educativos de alta calidad, entre otras. Sin embargo, la integración regional puede ser una herramienta valiosa para superar las brechas, dado que no sólo incluye políticas de focalización de inversiones hacia los territorios más rezagados, sino que también busca la inserción progresiva de éstos con las dinámicas de las zonas más aventajadas. Con la RAPE Región Central se busca disminuir las disparidades en el crecimiento y desarrollo entre los territorios que la conforman, asegurando con ello la

[84] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2013) "*Decreto 364 de 2013 Por el cual se modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C.*"
[85] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2012) "*Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016*" Parte I capítulo 3 numeral 7. Página 185

expansión de las mejores oportunidades educativas, laborales y económicas desde Bogotá hacia el resto de la región.

El auge de lo regional ha redefinido los patrones de ubicación y localización de las empresas en el territorio, generando con ello una nueva geográfica económica. Estudios e investigaciones de procesos y dinámicas de regionalización, dan cuenta del enorme potencial que tienen las regiones para aportar el crecimiento y desarrollo de un país a partir de los siguientes elementos:

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

- La concentración geográfica de las dinámicas productivas en corredores económicos o industriales ha comprobado ser un factor decisivo para que las industrias compartan conocimiento e incrementen sus posibilidades para innovar y crecer. El aprendizaje conjunto genera más conocimiento, lo cual incrementa, exponencialmente, las posibilidades para generar valor agregado en las actividades productivas y lograr un mejor posicionamiento frente al mundo.

Otras razones por las cuales Bogotá está en la obligación de mirarse más allá de sus límites territoriales y político administrativos están relacionadas con los múltiples fenómenos, dinámicas y problemáticas a escala regional que son comunes con los departamentos vecinos y que se pueden expresar en:

- Insuficiencia de encadenamientos productivos regionales (Clústers), como fuente de competitividad, productividad y de integración regional lo que explica el débil desempeño económico regional.

- En determinadas circunstancias dadas las estrechas relaciones, continuidad geográfica o conectividad, decisiones de política que toma el Distrito Capital genera externalidades negativas sobre los territorios vecinos y viceversa. Este fenómeno no está siendo abordado por ninguno de los actores o gobiernos involucrados, decisiones internas se traspasan o rebasan las jurisdicciones, proyectando sus consecuencias a toda la región y dado que no existen instancias y autoridades que se encarguen del manejo y solución de esas situaciones y problemas, la sostenibilidad de los territorios se ve altamente comprometida.

- "La globalización económica y cultural transforman los patrones de ocupación y organización espacial del territorio. Estos cambios demandan nuevas formas de gobierno para dirigir y administrar estructuras territoriales más complejas, y han revalorizado la importancia política de Regiones y grandes Ciudades.[86]

- Existen indicadores que evidencian la necesidad de que Bogotá se interrelacione con los Departamentos de la Región Central. "El embalse de Chingaza, que provee aproximadamente el 80% del agua que consume Bogotá está localizado a 60 kilómetros de distancia; la hidroeléctrica del Guavio que provee gran parte de su energía eléctrica está localizada a 180 kilómetros; ambas instalaciones en municipios de Cundinamarca. El 43% de los residentes de Bogotá no nacieron en la ciudad, y la mayor proporción de esta población proviene de Cundinamarca. El 77% de los alimentos que se consumen en Bogotá se produce entre Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima en un radio de 200 kilómetros. De la carga en toneladas que se exporta a través del aeropuerto El Dorado el 87% es agropecuaria, la mayoría (96%) flores que se producen en Cundinamarca."[87]

- Los sistemas urbano-regionales no consideran límites políticos y administrativos, con lo cual surgen entidades regionales para manejar y conducir el crecimiento y promover el desarrollo económico y la equidad social. Problemas ambientales como la escasez del agua y la contaminación del aire trascienden las fronteras de los territorios que comparten las mismas fuentes de estos recursos.

En conclusión, trabajar conjuntamente en áreas estratégicas como son: la conectividad, la disponibilidad de servicios públicos, la ubicación de equipamientos sociales de educación, salud y recreación, la distribución en el territorio de la población y de las actividades productivas y los usos del suelo en función de la sostenibilidad ambiental, justifican ampliamente la presencia de una estructura institucional que direccione la planeación y gestión de lo regional.

b. Beneficios esperados de un proceso de integración regional para Bogotá

La RAPE Región Central es una plataforma territorial para potenciar la competitividad. A través de la configuración de la RAPE Región Central se busca aprovechar las ventajas de la proximidad y cercanía de los factores productivos en el territorio, acogiendo los beneficios de las economías de escala y asegurando condiciones propicias para alcanzar una mayor competitividad, ofrecer mejores condiciones y calidad de vida a la ciudadanía y enfrentar los retos surgidos de la globalización.

Garantizar una institucionalidad permanente en el tiempo que facilite el proceso de articulación y coordinación de políticas públicas y proyectos supraterritoriales, garantizando con ello, una nueva concepción del desarrollo, más cercana a los territorios y sus realidades se convierte en un imperativo para los gobiernos locales. A partir de las

[86] BORJA, Jordi (2003) "*Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo*"
[87] NORIEGA, Mario (2007) "*Documento de propuesta estratégica para fortalecer la integración entre Bogotá y Cundinamarca*"

posibilidades que la carta política estableció para la creación de regiones administrativas y de planificación especial, la RAPE prevé la institucionalización de una instancia política que garantice el abordaje coherente y articulado de las grandes cuestiones regionales y de los asuntos que hoy rebosan la capacidad individual de las entidades involucradas en materias como la planeación y el ordenamiento territorial, el desarrollo económico y la movilidad, entre otros.

- Un intangible estratégico no solo para Bogotá sino para todos los departamentos que conforman la Región Central está representado en la posibilidad de contar con más poder de negociación regional frente a la Nación.

- Se alivie la presión sobre el territorio de Bogotá lo cual representa que se generan procesos de desconcentración de actividades y de población. . "Esto implica hacer esfuerzos por ofrecer a la población opciones de vivienda, empleo y servicios en sitios distintos a Bogotá, controlando para que no se produzca un desarrollo suburbano en las tierras de la Sabana de Bogotá, consideradas entre las más fértiles del país. Implica hacer esfuerzos por promover polos estratégicos de actividad económica como los valles de Ubaté y Tequendama, Puerto Salgar y su puerto multimodal, el nodo turístico y de servicios de Girardot y el pie de monte llanero con su potencial productivo." [88]

- Se gesta un esquema de financiamiento regional para proyectos de la misma escala lo cual no ha sido posible aun cuando han existido iniciativas o voluntades gubernamentales para lograrlo.

- Si se logra la implementación de proyectos regionales como es el caso de proyectos de conectividad se logran economías de escala en los costos de abastecimiento de alimentos en Bogotá. "Según el Plan Maestro de Seguridad Alimentaria del Distrito Capital, el precio, cantidad y calidad de los alimentos que consume Bogotá, depende de obras de conectividad y mejoramiento de los accesos a la ciudad y su relación con la red vial regional[89]."

- De lograrse el proceso de integración regional a través de la RAPE, se tendría mayor incidencia en temas estratégicos como: planificación urbana y territorial, transportes y movilidad, desarrollo económico e infraestructuras de comunicación y de servicios, lo que permite una mejor planificación y ejecución en el territorio.

- Otra ventaja de que Bogotá se encuentre inmersa en un proceso de integración regional se explica por la "aparición de economías externas y de aglomeración, estas se comparten con un mayor número de habitantes y de asentamientos. Posiblemente esto, incrementa la productividad, las oportunidades de empleo y a su vez existen mejoras en los niveles de ingresos tanto para la población Bogotana como para sus áreas cercanas. Las economías externas y de aglomeración explican de cierta manera la movilidad que ha comenzado a observarse en la localización de las inversiones en industria y en otros servicios hacia las áreas urbanas próximas." [90]

- Si se logra la implementación de proyectos regionales como es el caso de proyectos de conectividad se logran economías de escala en los costos de abastecimiento de alimentos en Bogotá. "Según el Plan Maestro de Seguridad Alimentaria del Distrito Capital, el precio, cantidad y calidad de los alimentos que consume Bogotá, depende de obras de conectividad y mejoramiento de los accesos a la ciudad y su relación con la red vial regional".

- Trabajar en la integración regional con el objetivo de convertirse en una de las regiones más prosperas del mundo. "Los territorios que han logrado integrar sus ciudades son hoy las regiones más prosperas del planeta. La idea de una gran ciudad en la que se concentran todos los servicios, las actividades económicas y la población con una periferia pobre y desarticulada no parece ser el ideal de desarrollo moderno. Las investigaciones más recientes sobre desarrollo urbano han encontrado que de las 10 ciudades más competitivas del mundo 8 tienen una población menor de 3 millones de habitantes, y las 10 forman parte de sistemas regionales".[91]

- Ciudades intermedias como Villavicencio y Tunja reflejan dinámicas de crecimiento importantes con las cuales Bogotá podría generar complementariedades productivas y de comercialización.

- La oportunidad de concretar nuevas fuentes de financiación para la ejecución de proyectos de interés estratégico como son las conexiones viales y los desarrollos logísticos con los cuales generar hechos de plusvalía que podrían reinvertirse en Bogotá y la región.

c. El papel de Bogotá en el escenario regional

Como se ha mencionado en apartados anteriores para Bogotá es estratégico involucrarse en la construcción y desarrollo de espacios regionales institucionalizados. En tal sentido su papel no puede ser menor dada su jerarquía económica, demográfica y política. Aún cuando muchas voces reclaman del Distrito Capital su liderazgo para jalonar procesos de integración regional, no es un propósito de Bogotá invisibilizar u opacar la gestión o

[88] Ibid.
[89] Ibíd.
[90] MOLINA, Humberto (2003) "*Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Bogotá –Cundinamarca 1973-2020*" Estudio para la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca
[91] NORIEGA, Mario (2007) "*Documento de propuesta estratégica para fortalecer la integración entre Bogotá y Cundinamarca*"

actuación de las demás entidades territoriales que conforman la RAPE, es por ello que su rol se suscribe en los siguientes términos:

- Seguir siendo como hasta ahora, el motor de crecimiento y desarrollo económico, lo cual permita que este efecto se expanda a la región, y que se cuente con una demanda a nivel internacional de los bienes y servicios que produce Bogotá. "El acervo acumulado de capital, conocimiento y otros factores con los que cuenta Bogotá en construcción de infraestructura vial y de servicios básicos, en obras de urbanismo, en parque inmobiliario, en sistemas de transporte, determina enormes economías de aglomeración, incluido el mayor mercado de demandantes potenciales para toda clase de bienes y servicios de alcance local, regional, subregional e incluso internacional." Pie de pagina

- Poner a disposición su capacidad para contribuir a posicionar a la región a nivel mundial dado su reconocimiento internacional principalmente en el concierto Sur Americano. "La globalización económica y cultural con el consiguiente debilitamiento de los Estados nacionales y la aparición de estructuras políticas supraestatales ha provocado un nuevo reparto de cartas en el mundo en el cual las regiones y ciudades encuentran nuevas oportunidades y desafíos". [92]

- Bogotá debe cumplir un papel de liderazgo planificador por ser la gran ciudad y quien aporta la mayor parte de población y de la actividad económica del país. Las dinámicas sociopolíticas que genera Bogotá obligan a que a través de su capacidad técnica y trayectoria institucional se replanteen las dimensiones del territorio y los nuevos elementos que lo constituyen, a reformular los marcos de actuación de las autoridades locales y regionales y a sugerir un nuevo enfoque para el planeamiento y las políticas de desarrollo regional.

- Bogotá debe promover que se genere una descentralización extensa no solo de la población sino más importante aún de la desconcentración funcional y de la desconcentración de las oportunidades de modernización de los sectores, lo cual implica que una red funcional mejor distribuida puede contribuir a que la transición de las economías locales hacia economías más tecnificadas permita que alguna parte de la población que migre encuentre oportunidades de empleo en geografías periféricas.

- Bogotá deberá promover un modelo que desconcentre actividades, funciones y población. " El acervo de capital, y en general de recursos invertidos en la ciudad central en construcción de infraestructura vial y de servicios básicos, en obras de urbanismo, en parque inmobiliario, en sistemas de transporte y telecomunicaciones y en equipamientos comerciales y de servicios a las empresas representa una inversión enorme acumulada a lo largo de los últimos cincuenta años que ningún otro esfuerzo de inversión y de relocalización puede igualar, y probablemente ni siquiera en un larguísimo plazo; El acervo acumulado determina enormes economías de aglomeración, incluido el mayor mercado de demandantes potenciales para toda clase de bienes y servicios de alcance local, subregional, o incluso internacional. La complementariedad de la inversión adicional debería entonces promover la expansión del conglomerado metropolitano para que un mayor número de zonas y núcleos tengan acceso a estas economías. Se obtendría un efecto de difusión de las oportunidades económicas y descentralización de la población." [93]

La cooperación y el liderazgo en procesos concertados de planificación son las características del rol que Bogotá pretende proyectar a sus socios regionales.

2. La visión del Departamento de Boyacá

a. Principales aspectos de la visión departamental

La visión del Departamento de Boyacá, a lo largo de diferentes períodos de gobierno, se ha estructurado con relevancia en el mejoramiento de la calidad de vida de la población sustentado en el aprovechamiento del potencial productivo agroindustrial, minero y turístico, bajo criterios de conservación de recursos naturales, el uso de la ciencia la tecnología y la innovación y el mantenimiento de la seguridad.

b. Interés por pertenecer a la RAPE

Históricamente, el territorio cundiboyacense ha compartido características homogéneas en términos geomorfológicos, paisajísticos, climáticos, culturales, sociales, económicos y políticos. Por esta razón, es preciso identificarlo como región natural, sobre la cual el efecto del trazado limítrofe político administrativo ha influido en las opciones diferenciadas de desarrollo económico, social y político, lo mismo que en los efectos de inequidad, pobreza y miseria que afectan a porciones específicas de este territorio.

Boyacá visualiza una relación informal con Bogotá basada principalmente en flujos permanentes de población y de mercancías. Esta informalidad institucional, se fundamenta en la existencia de un límite político administrativo aparente, el cual dificulta la intervención integradora e integral de los gobiernos mediante políticas públicas que mejoren las condiciones del territorio y la calidad de vida de la población que los ocupa.

[92] BORJA, Jordi (2003) "*Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo*"

[93] MOLINA, Humberto (2003) "*Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Bogotá –Cundinamarca 1973-2020*" Estudio para la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca

El propósito de pertenecer a la RAPE comienza con el interés de formalizar la interdependencia histórica de flujos e intercambios evidentes para mejorar la calidad de vida de la población. El propósito general visto desde el Departamento de Boyacá es el de formalizar la relación interdependiente con Bogotá D.C., principalmente desde la temática de abastecimiento y seguridad alimentaria donde Boyacá desempeña funciones de proveedor de alimentos. Boyacá considera que antes de incursionar en los mercados internacionales es necesario llegar al mercado potencial de Bogotá y por intermedio de los servicios que preste Bogotá se acceda luego al ámbito internacional.

El departamento considera que a través de la RAPE se da la oportunidad para empezar a superar la dinámica condicionante del mercado, llevándola a la intervención de una relación institucional formal para generar mayores garantías y seguridad en el abastecimiento y en el precio justo de los productos para uno y otro territorio respectivamente.

La RAPE representa un acuerdo institucional de mayor estabilidad: el espacio ideal para concebir políticas de más largo plazo, estructurales para el desarrollo coherente de los territorios interesados. A través de esta figura se concibe una visión de largo plazo y una iniciativa de integración cuya formalidad requiere el aval por parte del gobierno nacional, lo que a su vez representa oportunidad de apoyo, cooperación e incluso, gestión de recursos tutelada desde el nivel nacional.

Los demás departamentos deben generar especialidades para aprovechar de mejor manera la mutua relación que se tiene con Bogotá. Bajo esta perspectiva, se considera que el proceso de integración regional es la oportunidad para que los territorios departamentales formalicen las relaciones con Bogotá D. C. y se construyan y apliquen políticas pertinentes que garanticen mercados más justos, se potencialicen ventajas comparativas de los territorios, se activen las economías de escala, se consolide el poder de gestión mutua y se ejecuten medidas reales que afecten de manera positiva la calidad de vida de nuestros habitantes. Con Meta y Cundinamarca específicamente la relación se da en términos de recuperación y protección de recursos naturales, especialmente relacionados con la necesidad de proteger y garantizar la existencia suficiente del recurso hídrico.

Dentro de las ideas de proyectos que pueden interesar al departamento de Boyacá en el contexto de funcionamiento de la RAPE están:

- Gestión del recurso hídrico: Relacionado con la conservación y recuperación de áreas protegidas y abastecedoras del recurso hídrico, manejo óptimo de este recurso y tratamiento y disposición final adecuada. (Aproximadamente 1.5 Billones de pesos)

- Proyectos de abastecimiento y seguridad alimentaria: Referido a la investigación, formulación e implementación de proyectos relacionados con estudios de mercado, promoción y comercialización de productos agropecuarios que mejoren la condición de producción, mercadeo e ingresos para productores y consumidores.

- Gestión de riesgo. Relacionado con la formulación y ejecución de proyectos que permitan identificar, prevenir posibles desastres y mitigar los impactos ya causados por circunstancias climáticas como la Ola Invernal. En este sentido consideramos que dada la conformación histórica del territorio cundiboyacense, es lógico concebir la idéntica afectación por efectos del cambio climático, para lo cual también es lógico establecer estrategias y proyectos conjuntos que permitan atender las consecuencias negativas del cambio climático sobre nuestro territorio.

Boyacá está interesado en ejecutar la idea fuerza de "Abastecer planificando y respetando especialidades", donde la planificación considera que se debe pensar integralmente la solución a las dificultades que hoy impone el mercado de nuestros productos incluyendo el tema de precios y de ingresos reales a nuestros productores.

3. La visión del Departamento de Cundinamarca

Hoy, en las cinco entidades territoriales que conforman la RAPE Región Central, existen cuatro aglomeraciones principales constituidas en torno a las ciudades de Bogotá, Tunja, Ibagué y Villavicencio en las que éstos polos de desarrollo concentran el mayor dinamismo económico de la región y cuentan con todo el peso y la representación política. En estos núcleos se concentran las mayores oportunidades para el desarrollo, así como las mejores condiciones de bienestar y calidad de vida. Por su parte, en la periferia regional existe una alta fragmentación y dispersión territorial, así como bajas tasas de crecimiento económico. La asimetría y el desequilibrio territorial es una de los principales rasgos de la Región Central.

Los imaginarios de región construidos a lo largo de 10 años siguen siendo utopía y la sociedad civil continúa a la espera que las soluciones con visión de región se concreten. Son fundamentos de cohesión regional, la capacidad de comprender la diversidad, semejanzas y diferencias, los recursos y las reglas de juego para dirimir dificultades y oportunidades de crecimiento y obligaciones.

El impulso es la aspiración por fin de constituir y conducir una región exitosa con gobernantes, sociedad civil, academia y gremios propositivos y aliados. El grado de apropiación de los actores, es proporcional a su capacidad de adopción de un propósito común orientador para emprender con esquemas asociativos, condiciones mejores y sostenibles de vida y oportunidad a partir de intervenciones para modificar y transformar de manera favorable para todos los entornos físico, ambiental, social y económico.

Son propulsores de región dinámica las relaciones de interdependencia que se causen entre centralidad - periferia - globalidad, como resultado de una voluntad política, una institucionalidad con capacidad organizacional, tecnológica y con prospectiva para integrar por fin los sistemas estructurantes del desarrollo, equilibrar funciones, cargas y beneficios según los roles diferenciales del territorio en cuanto al sostenimiento, producción de bienes y servicios tangibles, intangibles, diferenciadores y vitales que requiere la población y el territorio.

Los retos de la RAPE Región Central son:

- Fortalecer la capacidad para ceder a lo incontenible: Los gobiernos de turno, son responsables históricos para emprender el desarrollo regional y posicionarlo en el país y como Centro Global Latinoamericano.

- Fuerza política para decidir, fuerza técnica para planificar con estrategia, fuerza administrativa para implementar con eficacia, fuerza comunicativa para convocar.

- Visión integral concertada, como enfoque para priorizar y articular agenda coherente y funcional que responda a una proyección conjunta de su alcance.

- La planificación, las alianzas para la equidad, seguridad, movilidad y gestión de servicios básicos.

- Adelantar alianzas y sinergias público - privadas con otros niveles de gobierno y actores.

Por su parte, las debilidades son:

- La necesidad de fijar lineamientos de ordenamiento territorial de carácter regional urbano – rural frente a la intervención autónoma municipal del territorio, seguirá favoreciendo el crecimiento expansivo, desordenado y sin articulación funcional del territorio y por ende el crecimiento desigual de ciudades y su población.

- La no inclusión de los gobiernos locales, pues ellos son los ejecutores en el territorio.

- No enfocar la intervención a partir de una visión regional pone en riesgo decisiones estratégicas. Es vital la relación en doble vía para ser parte del significado y la función de la Región a partir de elementos estructuradores de territorio. Red urbana de ciudades.

- Sin la academia para apropiar reconocimiento, conocimiento y pertenencia a la Región.

a. Objetivo primordial de la RAPE Región Central para el departamento de Cundinamarca

Adelantar la RAPE y hacer uso de los Esquemas Asociativos, entre el Distrito Capital y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima para impulsar desarrollo integral y equitativo, procesos de planeación, conformación Áreas de Desarrollo Territorial, y gestión[94] de proyectos estratégicos de interés común.

Así mismo, son objetivos específicos:

- Prestar conjuntamente servicios públicos
- Cumplir funciones administrativas propias o asignadas por nivel nacional
- Ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación
- Procurar el desarrollo integral de sus territorios; temas estratégicos como competitividad y desarrollo regional

b. Temas sugeridos por Cundinamarca en la Agenda estratégica de la RAPE

TEMAS AGENDA RAPE	PROPUESTA ADICIONAL
Ambiental (ordenamiento territorial en función del agua).	Conservación, restauración, uso y manejo responsable de la *Biodiversidad y el Cambio Climático como base vital de subsistencia.*
Infraestructura de transporte	Infraestructura para la movilidad, la logística y la comunicación multimodal que conecte territorio y facilite a la población intercambio y acceso a espacio público, información, conocimiento, bienes y servicios.
Producción y transmisión de energía	*Estructura Productiva con Innovación y Economías de escala de carácter local, regional y global para seguridad alimentaria, crecimiento equilibrado y competitivo.*
Seguridad Alimentaria	
Reforma Institucional para el gobierno del territorio.	Fortalecer Institucionalidad[95] Generar alta capacidad técnica en las entidades territoriales[96]. A partir de visión compartida de largo plazo, definir agenda y gestión de proyectos estratégicos dentro del marco de coordinación, complementariedad y subsidiariedad. Alternativa financiación del Desarrollo (Fondo Territorial Regional).
Agenda de paz y víctimas	*Agenda para la equidad social, paz, seguridad ciudadana, reconciliación y postconflicto.*

c. Expectativas e intereses del departamento de Cundinamarca

Visión. La RAPE Región Central se integra y complementa para crecer con igualdad, mesura ambiental y paz. Así mismo, pone en marcha relaciones dinámicas de interdependencia, mutualidad y sinergia para invertir estratégicamente, optimizar la

[94] Estructuración, financiación, ejecución.
[95] Esquemas de gobierno inter – jursdiccional de carácter asociativo
[96] Impulsar doctorados y alto estudios de equipos de trabajo

estructura productiva y aumentar la confianza ciudadana tras el ejercicio de buenos gobiernos.

La Región Central crece y gana con capital humano, alto conocimiento e infraestructura, productividad competitiva, mayor diversificación, encadenamiento, sofisticación y cierre de brechas entre medianas y pequeñas unidades productivas para el crecimiento económico territorial. La Región Central es garante de capacidades y oportunidades equivalentes y redistributivas para la población y territorio.

El territorio garantiza la eficiencia energética y ambiental desde la comprensión de los recursos renovables y no renovables, los factores de riesgo y uso intergeneracional. Así mismo, está orientada a la búsqueda de la paz: Asociados más justos y concurrentes en la promoción, alcance y redistribución del pacto regional y los frutos de su dotación y crecimiento.

d. Expectativas Relacionadas con el Plan de Desarrollo

Convergencias	De interés para Cundinamarca
Ordenamiento alrededor del Agua	Ordenar la región para el equilibrio territorial, ambiental, económico y de la seguridad y soberanía alimentaria Definir y caracterizar función determinante de la estructura ecológica principal de 3 eco-regiones en la región central. Región con jerarquía y rol según vocación del territorio, función del equilibrio funcional y de subregiones, sus municipios y su ruralidad. Divergencia: Metropolización - Región Metropolitana - Área Metropolitana Manejo Regional y productivo de Residuos sólidos
	Ordenar la Región para el equilibrio y manejo riesgo Regular agua con represas y sistemas de riego Corredor de páramos Corredores de humedales Bienes y Servicios Ambientales (Economía Ambiental Regulada) Compensar consumo bienes y servicios ecosistémicos - producción agua Política Publica Agua como seguridad y soberanía para el territorio. Cambio climático: Regulación del Agua (Temporada seca e Invernal) - Sistemas de Riego – Coberturas vegetales, Plan de Desarrollo Forestal Lineamientos de política ambiental para la región central (los hay)
	Lineamientos de ordenamiento oportunidad a incorporar en el departamental – Plan.
Energía Infraestructura y Movilidad	Inquietud Tolima frente a competencias dos aeropuertos alternos: Flandes y Madrid. Deben ser complementarios. Corredores Subregionales Aerópolis Región: Área influencia Dorado, alterno Madrid Sistema de Intermodalidad de transporte público y de carga Sistema de Movilidad: Sistema Férreo: Metro ligero: Soacha – Bogotá. Facatativá – Bogotá. Zipaquirá - Bogotá Tren Carare – Santa Marta – Tren rápido Cundinamarca – Caracas Metro Ligero, Puertos Secos y multimodal en Puerto Salgar Navegabilidad Magdalena y Meta
	Conexión Región con 6 puntos críticos en Bogotá Corredor de competitividad nacional y regional Chusacá – Usme. Troncal de Occidente, Autopista del sol, autopista doble calzada a Buenaventura, Doble calzada a Villavicencio, a Ubaté – Chiquinquirá, Troncal del Carbón Troncal de la Esmeralda Conexión con Ruta del Sol con Troncal de Rionegro Troncal de Oriente
Competitividad	Economía Rural y Desarrollo Económico Local desde lo Regional. Corredores Industriales, Transformación y Sofisticación Productiva – Exportación- TLC´s, Seguridad y Soberanía alimentaria dadas las condiciones estratégicas de la Región Central. Acción conjunta Consejos Departamentales de Competitividad y Red Comisiones Regionales de Competitividad Observatorio de Competitividad y empleo Incorporar proyectos del estudio de prefactibilidad Plan de Logística Regional Vinculación pie de monte llanero a competitividad productiva altillanura Triangulo virtuoso occidente de Cundinamarca. Potencialidad enmarcado en los corredores viales nacionales, aeropuertos, puerto multimodal puerto salgar, navegabilidad río magdalena. Innovación: Corredores y Centro Agro Industrial de Ciencia y Tecnología – Centro de Pensamiento Regional. Región Mundo Nuevo 2050. Región fuerte ante reto TLC´s; Sofisticar, transformar y Exportar productos no materia prima. El potencial está en los alimentos, fibras, aceites esenciales, alimentos sanos, limpios, altamente nutritivos….
Productividad	Seguridad y soberanía Alimentaria Seguridad Alimentaria para la Región, para la nación y para el mundo Ruralidad Productiva y competitiva. Productos altamente nutritivos e innovadores con producción limpia. Quinua, Chia, Amaranto, Chachafruto, yacon, sagú, frutales, entre otros. Distrito Minero Ambiental – Energías renovables Turismo de Regional como Sector económico de alto crecimiento. Corredores y Plan Regional de logística
Institucional	Escuela de alto gobierno, Diseño de plan de estudios y evaluación en asocio con ESAP, y otros Establecer concurso, Mejor Programa de Gobierno por categoría y publicar. Estructuradores de proyectos regionales, Fuentes y aportes para la inversión en RAPE, Sede y administración
Gestión del Conocimiento Ciencia Tecnología e innovación.	Agenda Regional de Investigación **aplicada** para la innovación en áreas: • Productivas • Innovación social, cómo resolver creativamente los déficits sociales y las nuevas problemáticas. • Innovación en la Gestión de lo Público. • Innovación en la planificación y control social de la gestión pública. Redes y movilización social.

e. Insumos y antecedentes existentes en materia de integración regional

El departamento de Cundinamarca cuenta con algunos los siguientes antecedentes e insumos técnicos para avanzar en el proceso de integración:

- Plan Regional Integral de Cambio Climático (PRICC): Plataforma de asociación interinstitucional que genera investigación aplicada y conocimiento técnico orientados a la toma de decisiones para enfrentar el cambio climático y apoyar la implementación de medidas de mitigación y adaptación que adelanten las instituciones gubernamentales de la Región Capital.

  Entidades participantes: Secretarias de Planeación, Ambiente, Integración Regional, Agricultura, Alcaldía Bogotá, Corporaciones Ambientales, el Instituto Von Humbolt, el IDEAM, Sistema Nacional de Parques Naturales, el Ministerio de Ambiente, Ciudad y Territorio; patrocinado por el PNUD. Los productos obtenidos son:

  - Análisis de las principales dinámicas regionales asociadas a la variabilidad y al cambio climático. Julio Carrizosa Umaña. 2012
  - Modelo para el análisis y estimación de la vulnerabilidad territorial ante la variabilidad y el cambio climático
  - Determinación de la alteraciones de la precipitación y la temperatura del aire durante los fenómenos El Niño y La Niña, en la región capital (Bogotá - Cundinamarca)
  - Propuesta Metodológica para abordar los impactos de cambio climático y la variabilidad climática en la planificación territorial para la región Capital
  - Diplomado dirigido a los funcionarios de las entidades socias del PRIC sobre "Gestión del Cambio Climático con enfoque Territorial en la Región capital", en la Universidad Javeriana, con una duración de 120 horas, entre el 24 de enero al 11 de mayo de 2013.
  - *Policy Paper* 1. El enfoque territorial para el cambio climático: ¿Por qué enfrentamos los cambios en el clima desde el Ordenamiento y la Planificación Territorial?

- Está en construcción el *Policy Paper* 2: corredor de páramos, donde se mencionó el proyecto "Conservación Restauración y Uso Sostenible de Servicios Ecosistémicos entre los páramos de Guerrero, Chingaza, Sumapáz, los cerros Orientales de Bogotá y su área de influencia", presentado por Bogotá, 9 municipios de Cundinamarca y 2 del Meta, ante Regalías, proyecto al que le concedieron recursos.

- La Secretaría de Competitividad y Desarrollo Económico ha desarrollado los siguientes convenios con entes territoriales de la Región Central:

  - Lineamientos de política ambiental Región Central – Instituto Humboldt
  - Consejo Regional Ambiental creado por ordenanza departamental.
  - Plan y Gestión Regional de Bosque como sector económico productivo hay Plan Regional de Desarrollo Forestal.

- Convenio 007 de 2009 entre Gobernación de Cundinamarca (Secretarías de Región Capital, Planeación y Competitividad), Cámara de Comercio y Alcaldía de Bogotá, cuyo objeto fue "Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para continuar con el desarrollo del Plan de Logística Regional, enfocado al comercio exterior de la Región Bogotá - Cundinamarca, mediante la elaboración y ejecución de la fase II del mismo". Este estudio fue realizado por Araujo Ibarra.

- En el año 2.012 se realizaron unas alianzas estratégicas con la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Nacional, CORPOSUMAPAZ y CORPOGUAVIO, para apoyar procesos de fortalecimiento de la oferta de productos agrícolas, mediante la implementación de buenas prácticas agrícolas, procesos de producción, comercialización y centros de gestión veredal que permitan la concurrencia de productos al mercado de la Región Capital, en las provincias de Sumapaz, Guavio, Oriente y Tequendama, que se constituyen en un primer insumo para coordinar un eficiente acopio y provisión de alimentos a las localidades, establecimientos comerciales, grandes superficies de Bogotá y eventuales excedentes para otras regiones del país y del exterior. Los convenios suscritos fueron: 029-12 - 030-2012 y 031-12.

- Contrato 003 de 2013 con la Fundación FUNCAHUM, con el objeto de Realizar el estudio de prefactibilidad económica para la instalación de una planta procesadora para la elaboración de productos agroindustriales de frijol, en el municipio de Cabrera.

- A pesar de que este estudio se focalizaba en el Municipio de Cabrera, Cundinamarca, se tuvo en cuenta el impacto subregional del mismo, dado que el Municipio de Icononzo, en el Tolima, es un gran productor de frijol, y sus vínculos socioeconómicos se dan con Cabrera y no con otro Municipio del Tolima. Por lo anterior, el estudio de mercado recogió la información de dicho Municipio.

- La SCDE en conjunto con la Cámara de Comercio de Bogotá y Universidad del Rosario formularon los Planes Provinciales de Competitividad, los cuales priorizaron un portafolio de macro proyectos subregionales, que vale la pena someter a consideración de los entes territoriales de la RAPE, para promover la gestión conjunta de los mismos, obviamente incluyendo las consideraciones de los diferentes Departamentos, o de Bogotá para ampliar la cobertura e impactos de los mismos.

4. La visión del Departamento del Tolima

En la actualidad el Departamento del Tolima, no se aprecia como una región ganadora en las transformaciones económicas del país, pues los indicadores de empleo y crecimiento, pese a que en el pasado reciente se han mejorado ostensiblemente y tienen tendencias

positivas, como efecto de la política que se ha promovido desde la administración departamental, siguen siendo insatisfactorios frente a las necesidades y expectativas que se tienen para el departamento.

El Departamento del Tolima, entiende la participación en la RAPE como una oportunidad para superar algunos de los problemas que se han detectado en la economía del departamento, en especial las siguientes:

- Reducir los desequilibrios en el desarrollo regional, pues si queremos un desarrollo regional armónico e incluyente, se hace indispensable promover procesos direccionados a mejorar los niveles de productividad y competitividad del aparato productivo de los departamentos menos dinámicos y promover su especialización para que obtengan tasas de crecimiento que reduzcan la brecha existente con el Distrito Capital.

- Consolidar al departamento como destino turístico para la región, pues se tienen los recursos paisajísticos y naturales para que el Tolima se convierta en el principal destino del turismo de viajes cortos, teniendo a la población de Bogotá como demanda natural.

- Fortalecer el potencial logístico del territorio departamental, con base en la consolidación de las acciones específicas alrededor de las apuestas que el país está haciendo para mejorar la infraestructura de transporte multimodal, tanto en la ampliación vial, como en las alternativas de la línea férrea sobre el sur del departamento, la recuperación de la navegación sobre el río Magdalena y la posibilidad de consolidar el aeropuerto de Flandes como alternativa de carga o de apoyo a El Dorado.

- Fortalecer la conformación de alianzas productivas para la producción agropecuaria, pues la capacidad productiva del Tolima no puede ser desaprovechada y tenemos que potenciarla con mejoras en la productividad agrícola y pecuaria, con acceso a nichos de mercado específicos en Bogotá, tanto con el apoyo de la institucionalidad pública como con el sector privado.

- Participar en las redes de ciencia y tecnología que se están consolidando en Bogotá, como instrumento para la competitividad del Tolima, pues de ello ha depender nuestro éxito como región en el mundo global.

X. AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En este componente se incluyen algunos lineamientos para el abordaje de los proyectos estratégicos que han sido considerados por las administraciones departamentales y el gobierno distrital como iniciativas estructurantes para garantizar la sostenibilidad ambiental y socioeconómica de la región. Esta Agenda propuesta es un insumo vital que deberá ser discutido y validado por los órganos de dirección y gobierno de la RAPE, tan pronto entren en funcionamiento y operación.

Ejes estratégicos del proceso de integración regional

A partir de las vocaciones y potencialidades del territorio, así como de las visiones expuestas por cada una de las entidades territoriales que integran la RAPE, a continuación se presentan los ejes estratégicos con algunas ideas de proyectos. Es importante mencionar que algunas de estas iniciativas ya están en fase de ejecución. Por el contrario, otros proyectos se encuentran incluidos en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales, como ideas o perfiles de proyecto, lo cual requerirá trabajar en su factibilidad y diseño definitivo.

a. Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos

En este eje, se incorporan todas aquellas iniciativas relacionadas con el mantenimiento, protección y preservación de la Estructura Ecológica Principal (EEP) de la región. Especialmente, se hará énfasis en proyectos relacionados con estructuración de corredores de protección y preservación en zonas de páramo. De manera complementaria, la región debe abordar temas como la adaptación o mitigación al cambio climático, así como la prevención de riesgos de desastres en el marco de los lineamientos diseñados por el gobierno nacional en la materia.

Apuesta RAPE:

- Formulación del Plan Regional de manejo del recurso hídrico
- Consolidación de corredor de conservación de páramos
- Descontaminación del Río Bogotá
- Ampliación del Plan Regional Integral de Cambio Climático a la Región Central

b. Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos

Uno de los temas regionales por excelencia es el de la gestión del transporte y la movilidad. En la Región Central, será clave retomar iniciativas como el Tren de Cercanías

o Metro Ligero, los trenes de carga, la red de aeropuertos regionales, los puertos secos y otras iniciativas que permitan aprovechar y potenciar las ventajas y factores de competitividad existentes. En especial, en este eje, se hará énfasis en la generación y puesta en marcha de proyectos que articulen diferentes modos de transporte (multimodales), en el marco de un enfoque o estructura en red. Para ello, se aprovecharán instrumentos de política como el Documento CONPES 3577 de 2010, el cual hace referencia al Sistema Integrado de Transporte de la Región Capital, así como los esfuerzos del gobierno nacional para desarrollar sistemas estratégicos de transporte urbano y regional.

Apuesta RAPE:

- Formulación del Plan Regional de movilidad y transporte
- Administración, recuperación y ampliación de los corredores férreos
- Navegabilidad de los ríos Magdalena y Meta
- Sistema aéreo y portuario
- Gestión de conexiones viales de continuidad regional

c. Competitividad y proyección internacional

Las regiones son plataformas estratégicas para potenciar la competitividad y propiciar el crecimiento económico sostenible. Por tal motivo, en el marco del proceso de integración, se trabajará en proyectos relacionados con el fortalecimiento de los factores de competitividad existentes, con especial énfasis en la generación de ingresos, la formación y la capacitación para el trabajo, las alianzas público-privadas (APP), entre otras.

Apuesta RAPE:

- Plan Regional para el fortalecimiento del sistema productivo
- Plataformas tecnológicas y de servicios complementarios
- Transformación de la producción con visión regional y proyección internacional.

d. Seguridad alimentaria y economía rural

Uno de los temas que demuestran la gran interacción que se presenta entre las entidades territoriales que forman parte de la Región Central, es de la seguridad alimentaria y el abastecimiento. Por ello, en este eje se encuentran todos los proyectos asociados al fortalecimiento de la producción agrícola en todas sus fases y etapas.

Apuesta RAPE:

- Programa de transformación productiva con enfoque hacia el encadenamiento y generación de valor agregado
- Protección de la productividad rural, así como diversificación y recuperación de cultivos y semillas
- Mejor distribución del beneficio del desarrollo rural

e. Gobernanza y buen gobierno

La conformación de la RAPE Región Central no sólo es una apuesta por el desarrollo humano o la competitividad, sino también un proceso encaminado a fortalecer las entidades territoriales, órganos e instituciones participantes. Por ello, uno de los objetivos estratégicos de la dinámica de integración regional es la generación y el reforzamiento de las capacidades gubernamentales para transformar las expectativas y necesidades de la ciudadanía en hechos concretos de gobierno. Así mismo, la región será un escenario privilegiado para potenciar la relación el Estado con actores estratégicos y *stakeholders* como las organizaciones no gubernamentales, las empresas del sector privado, las entidades multilaterales o los organismos de cooperación internacional. Los proyectos y estrategias regionales tienen como telón de fondo a la transparencia, la visibilidad y la participación ciudadana, valores fundamentales del accionar público contemporáneo.

Apuesta RAPE:

- Lineamientos para el modelo de ocupación del territorio
- Plan Estratégico de Desarrollo Regional
- Escuela de alto gobierno regional
- Fondo de inversión Regional
- Gestión para el reconocimiento especifico en el esquema de inversión nacional

REFLEXIONES FINALES

De acuerdo con la evidencia actual las regiones son espacios claves y estratégicos para el manejo de recursos ambientales, la promoción del desarrollo económico, y el abordaje de los conflictos sociales y políticos de los territorios involucrados. La cuestión regional, como se observó para el caso colombiano, ha emergido con suma importancia en los últimos cuarenta años, como un elemento fundamental en el rol de las escalas subnacionales de gobierno, para la formulación e implementación de políticas públicas y la administración de los recursos públicos.

Estas estructuras han sido concebidas como una posibilidad eficiente para orientar el uso y la administración de recursos, con relativa independencia del nivel nacional y de sus intereses; sin embargo en raras ocasiones se les ha otorgado su independencia fiscal y dependerían de transferencias nacionales y otras fuentes.

Es claro que los debates sobre la teoría de la planeación regional vigente han estado profundamente influenciados por temas como la globalización y la urbanización, y la incidencia de estos fenómenos sobre la misma, precisando y destacando la necesidad de abordar la gestión pública territorial desde esta escala regional. Se ha concluido en esta nueva aproximación que un resultado de éxito e impacto para los gobiernos territoriales, con relación a sus gobernados, no dependerá tanto de la escala de gobierno con que se asuma la gestión, sino de la Agenda que logren definir e implementar aquellos empoderados, motivados y abanderados de la importancia del tema regional.

En este nuevo enfoque, se trasciende las aproximaciones elementales de la importancia de la competitividad global, y de las aglomeraciones económicas generadas en los sistemas urbano-regionales de cada territorio, para darle paso a una política de gobernanza y nuevo enfoque de la dimensión territorial, donde serán fundamentales el papel de la democracia y el ejercicio de ciudadanía en el sistema de red de ciudades de la región, y las tensiones existentes alrededor de la dinámica de un desarrollo socialmente sostenible y ambientalmente sustentable.

En este marco se hace imprescindible profundizar sobre el concepto de gobernanza. El camino recorrido en la conceptualización y los esfuerzos por implementar procesos y experiencias de desarrollo regional hacen posible afirmar que existe una nueva forma de gobernar los territorios, donde las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, y otros actores sociales diferentes de los públicos, tendrían una función más significativa y un rol más activo, en la formulación de políticas, la planificación, y en la toma de decisiones públicas.

Esta dinámica de fortalecimiento de la gobernanza, se haría por medio del uso de redes, asociaciones público privadas, e instrumentos como la planeación participativa y la planeación estratégica, en oposición a la planeación integral o sectorial proveniente del sector central que había prevalecido en las últimas décadas.

Debido a que la gobernanza es un elemento clave y estratégico en el marco de la descentralización y la devolución, dentro la teoría de formas de gobierno contemporáneas, este concepto se vuelve fundamental, en la gestión pública de las escalas subnacionales de gobierno, incluyendo los escenarios regionales, de ciudad-región, y urbanos, en todas sus dimensiones políticas, sociales y territoriales.

En la dinámica de evolución de la "cuestión regional" se han venido viviendo diversas transiciones conceptuales, como por ejemplo desde gobierno a gobernanza, y desde formas jerárquicas y burocráticas de la organización del Estado para la provisión de bienes públicos, a sistemas fragmentados, descentralizados y soportados en redes para su operación. Se considera que el concepto de gobernanza es una herramienta analítica de gran valor para consolidar categorías estratégicas para la gestión regional como son las alianzas público/privadas o las relaciones Estado/sociedad que han predominado en los estudios de gobernabilidad y la toma de decisiones.

En la caracterización de este renovado marco conceptual y de gestión para la dinámica regional, se destaca un nuevo consenso acerca de la "buena gobernanza" compartido por instituciones que tienen actuaciones en diversos países latinoamericanos como son el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Este consenso se soporta sobre el hecho de asumir que el desarrollo no solamente depende de la dinámica de los mercados, sino en el funcionamiento eficiente de las instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Lo anterior significa que en la apuesta de la RAPE Región Central, el reto se presenta para todos los actores sociales de los territorios que la integran, y no puede ser considerada una responsabilidad exclusiva del sector público, por lo que en las propuestas para su implementación deberán reflejarse claramente estas consideraciones. Lo anterior implica que el paso siguiente por asumir será la invitación a participar de este proceso de construcción regional a actores sociales claves como la clase política regional, las Corporaciones Autónomas Regionales, el sector privado representado por las Cámaras de Comercio y los Gremios, así como representantes de los municipios integrantes del territorio regional voceros de sus respectivas administraciones de gobierno y pobladores.

La RAPE Región Central, es una figura que debe ser comprendida y asumida, en el marco de la LOOT, como una nueva organización pública cuyos integrantes quieren trascender el simple deseo y posibilidad de asociarse de manera coyuntural con el propósito de adquirir beneficios comunes en sus apuestas de desarrollo económico y social.

El valor agregado de la apuesta RAPE Región Central se encuentra en la voluntad de asumir la gestión de la región por medio de un proceso de irreversible de planificación a escala regional, para el mediano y largo plazo (Plataforma de Planificación), que a través

de su formulación e implementación se convertirá en el instrumento para lograr constituir una región competitiva regional, nacional e internacionalmente, y cuyos beneficios redundarán de manera clara en la sustentabilidad de su territorio y en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, por medio del desarrollo y fortalecimiento de las líneas consideradas estratégicas para alcanzar este objetivo.

La RAPE Región Central se puede entender como una Persona Jurídica con autonomía financiera y patrimonio autónomo cuyos objetivos primordiales son: constituirse en una plataforma de planificación y gestión del desarrollo, que busca primordialmente la conservación de ecosistemas estratégicos y promueve la conservación de una red de ciudades y asentamientos, articulados y dotados de atractivos que brinden facilidades para la localización de actividades económicas soportadas en la innovación y conocimiento, lo que llevará a mayores niveles de competitividad.

Hay explícita la voluntad política de cada uno de los mandatarios de las entidades que se asociarán (Manifiesto 27 de Enero de 2014) , por apostarle al abordaje de asuntos regionales de común interés, que definitivamente al ser abordados colectivamente, redundarán en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, y la sostenibilidad de la Región Central de Colombia.

Se cuenta con una caracterización actualizada de los principales asuntos que deben y pueden ser asumidos a escala regional, identificando desde fortalezas y potencialidades territoriales, hasta deficiencias y carencias, que al ser asumidas conjuntamente, el resultado de su gestión será un valor agregado que trascenderá resultados parciales e individuales, poniendo de presente un impacto mayor que el de la suma particular de la gestión de cada uno de los actores involucrados en el proyecto asociativo.

Esta lectura de contexto e integrada de los territorios que pretenden asociarse permite identificar unas líneas estratégicas que harán viable la gestión pública a escala regional, para el caso de la Región Central de Colombia, estás líneas son: Sustentabilidad eco-sistémica y manejo de riesgos; Infraestructuras de transporte; logística y servicios públicos; Competitividad y proyección internacional Soberanía y seguridad alimentaria; Gobernanza y Buen Gobierno.

El estudio de experiencias internacionales de economías de base regional, referenciadas en este Documento Técnico de Soporte, pone en evidencia como muchos de los asuntos que son materia de abordaje por la apuesta RAPE Región Central, han sido abordados de manera exitosa con resultados de impacto para los habitantes de esos territorios, lo que se constituye en un estímulo y ejemplo a seguir para el caso colombiano.

El proceso de formulación e implementación de políticas de desarrollo a escala regional es irreversible para el país y para la Región Central. Ya se cuenta con el marco legal, la voluntad política, fuentes de recursos financieros, proyectos e instrumentos de gestión y operación (en sectores estratégicos) para esta escala de gobierno, sólo falta que a este tren del desarrollo regional para la RAPE Región Central, que partió el pasado 27 de enero de 2014 de la estación de la sabana, se sumen otras fuerzas y actores regionales públicos, privados y comunitarios.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL (2009) "*Informe de Desarrollo Mundial. Una Nueva Geografía Económica*" Washington, Grupo del Banco Mundial

BORJA, Jordi (2003) "*Informe sobre la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en el mundo*"

CAPERA LAYTON, Claudia (2013) "*Lineamientos para identificar e incorporar la gestión del riesgo asociado a la variabilidad y el cambio climático en la planificación y el ordenamiento territorial en la Región Capital".* Documento Técnico. Bogotá, Plan Regional Integral de Cambio Climático. Región Capital Bogotá – Cundinamarca – PRICC

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL UNCRD (2012) *"Análisis de convergencias y divergencias de los Planes de Desarrollo de la Región Central 2012-2016*"Bogotá.

CHAMORRO, Luz Helena (1997) "*Balance general del proceso de conformación de regiones*" Bogotá, Departamento Nacional de Planeación – DNP

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013) "*Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2012-2013*" Santiago, CEPAL

CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD (2011) "*Informe Nacional de Competitividad 2010-2011 Ruta a la Prosperidad Colectiva"* Bogotá

CONTRALORÍA DE BOGOTÁ (2012) *"Bogotá y la Región Capital: Región Administrativa y de Planificación Especial RAPE"* Bogotá

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA *(2002) "Ecoregión del Eje Cafetero: un territorio de oportunidades* (2002). Pereira

DANE (2010) *"Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005 – 2020".* Bogotá

DEHOLLAIN (2005) "*Conceptos y factores condicionantes de la seguridad alimentaria en hogares*" Atlas Latinoamericano de Nutrición.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013) "*Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto Año 2012*" Bogotá. En línea: www.dane.gov.co

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013) *"Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia"* Bogotá

DOCUMENTO CONPES 3256 DE 2003 "*Políticas y Estrategias para la Gestión concertada del Desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca"* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación

DOCUMENTO CONPES 3490 DE 2007 *"Estrategia institucional para el desarrollo del macroproyecto urbano-regional del aeropuerto ElDorado de Bogotá"* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación

DOCUMENTO CONPES 3631 DE 2009 *"Garantía de la nación a la corporación autónoma regional de Cundinamarca – CAR- para contratar una operación de crédito Público externo con la banca multilateral hasta por la suma de Us$ 250 millones o su equivalente en otras monedas destinado a Financiar parcialmente el proyecto adecuación hidráulica y recuperación ambiental del Río Bogotá"* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación

DOCUMENTO CONPES 3677 DE 2010 *"Movilidad integral para la Región Capital Bogotá - Cundinamarca"* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación

DOCUMENTO CONPES 3700 DE 2011 "Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia" Bogotá, Departamento Nacional de Planeación

GÓMEZ (2008) "*Las iniciativas de regionalización en Colombia*" En Análisis Geográficos No. 39 Bogotá, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC

HERNÁNDEZ, Andrés (2013) *"Las Grandes Polémicas sobre la Modificación Excepcional del POT (MEPOT)"*. Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL (2011) "*Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010*" Bogotá.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE RECURSOS BIOLÓGICOS "ALEXANDER VON HUMBOLDT" (2008) *"Lineamientos de Política Ambiental para la Región Central. Énfasis en la Estructura Ecológica Regional – EER"* Bogotá, *Departamento de Asuntos Económicos y Sociales / Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)*

INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES (2000) "*Estudio Nacional del Agua*", Bogotá D.C.

MOLINA, Humberto (2003) "*Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Bogotá –Cundinamarca 1973-2020*" Estudio para la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca

MORALES, M (2007) "*Atlas de páramos de Colombia*" Bogotá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

NORIEGA, Mario (2007) "*Documento de propuesta estratégica para fortalecer la integración entre Bogotá y Cundinamarca*" Bogotá.

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA (2003) *"Proceso de integración metrópoli-región para alcanzar un posicionamiento estratégico competitivo"* En *Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios* Bogotá, Dirección de Desarrollo Territorial-Departamento Nacional de Planeación

MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA (2005) *"De las ciudades a las regiones: Volumen I, Volumen II, Resumen Ejecutivo y Fichas didácticas"*. Bogotá.

PERROUX, Francois (1964) "*La economía del siglo XX*" Barcelona, Ariel

REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA (2004) *"Acuerdo de voluntades para la cooperación regional hacia el desarrollo humano sostenible de la Región Central del país"*

REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA (2007) *"Agenda Interna para la productividad y competitividad"*

REGIÓN CENTRAL DE COLOMBIA (2007) *"Portafolio de productos turísticos de la Región Central"*

REMOLINA ANGARITA, Fernando (2010) *"Propuesta de Estructura Ecológica Regional de la Región Capital y Guía Técnica para su Declaración y Consolidación"* Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas y Secretaría Distrital de Ambiente

SASSEN, Saskia (2001) *"¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización"* Barcelona, Ediciones Bellaterra.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - UNAL (2005) "*Región Central de Colombia. Génesis del proceso de integración*" Bogotá.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – UNAL (2005) "*Región Central de Colombia. Aportes para la caracterización de los territorios que la conforman*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – UNAL (2006) "*Región Central de Colombia. Memorias y algunas reflexiones sobre el proceso de integración*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN – UNAL (2007) "*Balances y Perspectivas*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - UNCRD (2008) "Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001-2007". Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - UNAL (2009) "*Región Central de Colombia.* Prospectiva estratégica para la Región Central 2007-2019". Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN - UNAL (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011) *"Análisis de alternativas institucionales de coordinación regional".*

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011) "SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011) *"Análisis de alternativas institucionales de coordinación regional".*

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2011) "*Integración Regional en Bogotá: Avances, Logros y Retos*".

SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2013) Decreto 364 de 26 de agosto de 2013 *"Por el cual se modifican excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C., adoptado mediante Decreto Distrital 619 de 2000, revisado por el Decreto Distrital 469 de 2003 y compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004".*

UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSÉ DE CALDAS (2010) *"Propuesta de Estructura Ecológica Regional de la Región Capital y Guía Técnica para su Declaración y Consolidación"* Bogotá

NORMATIVIDAD

Constitución Política de Colombia

Ley 152 de 1994 "*Por la cual se expide la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo*"

Ley 76 de 1985 "*Por la cual se crea la Región de Planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República*"

Ley 1454 de 2011 "*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*"

Ley 1450 de 2011 "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*"

Ley 1530 de 2012 "*Por la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías"*

Leyes 1551 de 2012 "*Por la cual se adoptan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*"

Ley 1617 de 2013 "*Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales*"

Ley 1625 de 2013 "*Por la cual se deroga la Ley Orgánica de 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas*"

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2011) "*Proyecto de Acuerdo 270 de 2011 "Por el cual se aprueba la constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE, se autoriza la suscripción del Convenio entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones*" Bogotá

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2013) "Decreto 364 de 2013 Por el cual se modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2012) "*Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Humana 2012-2016*" Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2013) "*Decreto 364 de 2013 Por el cual se modifica excepcionalmente las normas urbanísticas del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C."*

GOBERNACIÓN DE BOYACÁ (2012) "*Plan de Desarrollo Departamental Boyacá se Atreve 2012-2016*" Tunja, Secretaría Departamental de Planeación

GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA (2012) "*Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca Calidad de Vida 2012-2016*" Bogotá, Secretaría Departamental de Planeación

GOBERNACIÓN DEL META (2012) "*Plan de Desarrollo Departamental Juntos Construyendo Metas y Realidades 2012-2016*" Villavicencio, Secretaría Departamental de Planeación

GOBERNACIÓN DEL TOLIMA (2012) "*Plan de Desarrollo Departamental Unidos por la Grandeza del Tolima 2012-2016*" Ibagué, Secretaría Departamental de Planeación

RESUMEN EJECUTIVO
Documento Técnico de Soporte

rape
región central
territorio para la paz

CODIRECTORES

ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ

GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA

GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL META

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el mundo experimenta un cambio significativo en los procesos y dinámicas de crecimiento y desarrollo económico. Los Estados-Nación han dejado de ser los únicos protagonistas en materia de competitividad y mejoramiento de las condiciones de vida de la población para dar paso a las ciudades y regiones[1]. Colombia no ha sido ajena a esta nueva dinámica mundial, en la que las ciudades y regiones juegan un rol protagónico. Desde finales de los cincuenta, han sido numerosos los estudios que reconocen la fuerte base regional nacional y plantean la necesidad de superar la inflexibilidad y las restricciones de las divisiones político-administrativas a partir de procesos de asociatividad.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se reconoció la posibilidad de configurar regiones como espacios para planificar, administrar y gestionar problemas y temáticas que, por su naturaleza y dimensión, rebasan las capacidades de las entidades territoriales[2]. Desde entonces han sido frecuentes los intentos por emprender ejercicios de regionalización, como apuestas estratégicas para la coordinación de políticas y la concertación de proyectos y acciones en el territorio. Sólo a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en el 2011, estos esfuerzos adquieren una posibilidad real de materializarse.

Es así, como en el año 2013, las administraciones de Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta reiteraron la voluntad política que se ha venido gestando por más de una década, por constituir una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE). La inclusión de esta iniciativa en la agenda política, es el producto no sólo del reconocimiento de la histórica y mutua dependencia entre las entidades territoriales, sino también el instrumento para seguir posicionándose como la primera región del país.

La consolidación de la RAPE Región Central va más allá de ser un simple ejercicio de planificación, para posicionarse como una apuesta por el desarrollo económico y social del territorio. La RAPE busca consolidar un modelo de desarrollo caracterizado por la inclusión social, el conocimiento, el reconocimiento a la diferencia poblacional, de género, étnica y territorial, al tiempo que avanza en la disminución de la pobreza, el restablecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado como contribución a la construcción de paz.

El presente documento sintetiza los principales elementos descritos en el Documento Técnico de Soporte con el cual se pretende dar cuenta de los elementos geográficos, ambientales, económicos, sociales e institucionales que evidencian las dependencias e interacciones entre los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Meta y el Distrito Capital y justifican la creación de una Región Administrativa y de Planificación Especial, como figura asociativa que permite hacer frente a aquellas dinámicas y problemáticas que superan las capacidades individuales de las entidades territoriales, de una manera coherente, coordinada, eficiente, equitativa y sostenible[3].

I. ANTECEDENTES

El proceso de construcción de la **Región Administrativa y de Planificación Especial** denominado RAPE Región Central parte de los esfuerzos emprendidos por diferentes entidades territoriales desde hace más de una década. En dichas iniciativas de planificación urbana y regional, se evidenció la necesidad de construir una visión conjunta para promover el desarrollo económico y social y alcanzar mayores niveles de productividad y competitividad. Todo ello, a partir de la puesta en marcha de espacios que favorezcan la coordinación interinstitucional para ordenar el territorio y propiciar la generación de alianzas estratégicas entre múltiples actores.

El territorio que comprende la Región Central está conformado por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y el Distrito Capital. La histórica y mutua dependencia de estas entidades territoriales proviene no sólo de su continuidad geográfica, sino también de las interacciones permanentes que se presentan en materia económica, social, cultural e institucional. De tiempo atrás, sus autoridades han identificado la necesidad de avanzar en la constitución de una figura asociativa que garantice relaciones de interdependencia e intervenciones de interés común para lograr el desarrollo territorial, es por ello que este proceso esta antecedido por la suscripción del Convenio Interadministrativo de la Región Central de 2004 y por el intento de creación de la Rape Región Capital Bogotá – Cundinamarca en 2011.

El 2013 marca un punto de inflexión en este proceso de regionalización. Por un lado, existe una ventana de oportunidad significativa sustentada en la existencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Así mismo, el renacer de la cuestión regional en el centro del país encuentra un momento ideal, toda vez que el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" 2010-2014 se plantea la necesidad de avanzar hacia la regionalización, como un instrumento para potenciar la competitividad y el crecimiento de los territorios. En tal sentido, la creación del Sistema General de Regalías (SGR), la expedición de un nuevo acervo normativo en materia territorial[4] que fortalece los mecanismos e instrumentos para la asociatividad territorial y el posicionamiento de instrumentos como el Contrato Plan[5], son elementos que hacen parte de un panorama altamente favorable para la consolidación de la Región Central.

II. LA RAPE REGIÓN CENTRAL EN EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL PAÍS

Tal como lo menciona el artículo 2 de la LOOT, el ordenamiento territorial es "*un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio* (…)". A través de la política de ordenamiento territorial, el Estado pretende garantizar un mejor despliegue de la institucionalidad pública en el espacio geográfico con el fin de lograr una mayor presencia y proximidad con las comunidades. Este elemento está relacionado con el logro de la gobernabilidad, que no sólo se refiere al control territorial, sino que está relacionada con la capacidad real que tiene el Estado para transformar las expectativas de sus habitantes en hechos concretos de gobierno.

De acuerdo con tales planteamientos, la constitución de regiones y otras figuras de integración territorial es un instrumento clave para promover la consolidación de una política orientada al fortalecimiento de la descentralización y la autonomía territorial consagrada en la carta política. Tal como lo establece el Departamento Nacional de Planeación (2013), "*el eje de los esquemas*

1 Estos son los nuevos centros y nodos en donde se gestan y producen las grandes transformaciones del mundo contemporáneo. Es allí donde las personas tienen mayor acceso a bienes y servicios que mejoran su calidad de vida y bienestar, lo mismo que a oportunidades para potenciar y mejorar sus capacidades.

2 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013) "*Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*" Bogotá, Pág. 6.

3 CONTRALORÍA DE BOGOTÁ "*Bogotá y la Región Capital: Región Administrativa y de Planificación Especial RAPE*" Bogotá, Pág.33.

4 Leyes 1551 de 2012 "Por la cual se adoptan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios", Ley 1625 de 2013 "Por la cual se deroga la Ley Orgánica de 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas", Ley 1617 de 2013 "Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales"

5 La figura del Contrato Plan se encuentra plasmada tanto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) como en la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, la figura se ha desarrollado por medio del Decreto 819 de 2012.

asociativos consiste en la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, permitiendo abordar procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de la limitada perspectivas local"[6]. En este orden de ideas se pueden establecer dos categorías de definición de una RAPE:

Desde lo conceptual: Una RAPE es una figura asociativa del ordenamiento territorial a través de la cual las entidades territoriales crean una plataforma para la planificación a escala regional y la gestión técnica y financiera de proyectos regionales, la cual permite hacer frente a las dinámicas y problemáticas que superan las capacidades individuales de las entidades territoriales.

Desde lo normativo: La Ley 1454 de 2011 en su artículo 30 establece que las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) son entidades conformadas por dos o más departamentos, las cuales cuentan con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la misma ley. Es importante destacar que las entidades territoriales que conforman esta figura asociativa conservan en todo caso su identidad política y territorial.

Con este tipo de esquemas asociativos se hace frente a múltiples desafíos relacionados con:

- La fragmentación de las entidades territoriales en el país, las cuales tienen capacidades y condiciones asimétricas y profundamente dispares.
- La existencia de brechas territoriales en materia de competitividad, desarrollo económico, bienestar y calidad de vida. Incluso al interior de muchas entidades territoriales, persisten enormes desigualdades intraterritoriales.
- La ampliación de la agenda pública, a partir de la inclusión permanente de múltiples expectativas y demandas ciudadanas.
- Los cambios en los procesos de ocupación del territorio y gestión del suelo, como resultado de la permanente evolución en la relación de las comunidades con el medio ambiente.

III. EL ENFOQUE REGIONAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES QUE CONFORMAN LA RAPE REGION CENTRAL

Uno de los insumos fundamentales que permitirá darle viabilidad técnica y política a esta nueva iniciativa de conformación de la RAPE de la Región Central de Colombia, es el análisis del recorrido histórico de los más recientes ejercicios de planificación de cada una de las entidades territoriales que hacen parte de este proyecto asociativo, incluyendo un especial énfasis y profundización en el examen de los instrumentos que se encuentran vigentes en el marco de la gestión pública para cada administración.

A continuación se presentan las expresiones políticas y técnicas plasmadas en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales que evidencian como sí es posible proponer y materializar una apuesta de desarrollo regional. En cuanto a las principales temáticas y políticas que se tratan en los Planes de Desarrollo, se puede concluir lo siguiente:

- En todos los Planes de Desarrollo hay una clara presencia de lo ambiental, buscando la mejora de la calidad de vida, la sostenibilidad del modelo, el respeto a los recursos naturales y a los servicios ambientales que prestan y la seguridad de los habitantes del territorio ante riesgos naturales motivados por diferentes causas.
- En todos los Planes de Desarrollo hay una clara identificación de que la acción concertada en clave territorial como un instrumento válido y oportuno para articular e integrar el territorio regional. Todos los gobiernos responsables de los Planes de Desarrollo tienen una clara intuición sobre la potencialidad que tiene "lo planificado con enfoque territorial".
- Los puntos enunciados anteriormente evidencian el fortalecimiento de la dimensión territorial en la planificación, administración y gestión del desarrollo tanto a nivel de los límites político – administrativos de esta categoría de entidades territoriales, planteando el reto de trascender los mismos y concretar su alcance e impacto regional por medio de la formulación de proyectos concertados.

Lo que se detecta de fondo en el análisis de los Planes de Desarrollo es el potencial que tiene la construcción de una "visión integrada y planificada del territorio de la Región Central". Esta idea es el reconocimiento expreso de que los territorios hoy tienen claras "dependencias" que de no abordarlas apropiadamente, ponen en riesgo de colapso algunos sistemas estratégicos. Esto implica poner en discusión la debilidad del modelo, pero que a la vez puede generar "sinergias positivas", si están debidamente planificadas en clave territorial, y que actuarían como motores de impulsión del desarrollo sostenible y del progreso social del conjunto territorial.

IV. PRINCIPALES ELEMENTOS PARA LA CARACTERIZACIÓN DE LA RAPE REGIÓN CENTRAL

A. Localización geográfica

Política y administrativamente, la Región Central está compuesta por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima y por el Distrito Capital. Estas cinco (5) entidades territoriales suman 316 municipios. Su extensión representa el 13,7 % de la superficie del país (156.605 km^2) y está distribuida de la siguiente forma: Boyacá, 23.189 km^2, Cundinamarca 22.632 km^2, Bogotá D.C 1.587 km^2, Meta 85.635 km^2 y Tolima 23.562 km^2. El departamento del Meta representa cerca del 55% de la superficie total de la Región Central[7]

B. Perfil Económico de la Región Central

En las entidades territoriales que conforman la Región Central se genera el 40% de la riqueza nacional.[8] Las actividades que registraron mayor crecimiento y dinamismo fueron la industria, el comercio y los alquileres de vivienda.

La Región Central es la más competitiva de Colombia en términos de fortaleza económica, calidad de la mano de obra, finanzas públicas, capacidad institucional e infraestructura[9]. En materia económica, es el principal mercado del país, al contar con una población de 12.523.974 habitantes,

[6] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013) "*Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia*" Bogotá, DNP. Pág. 19.

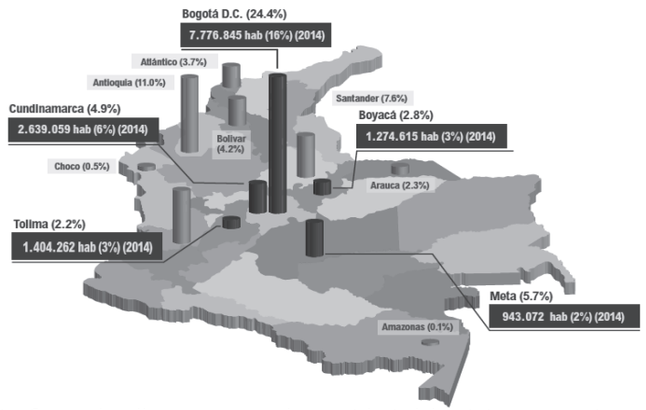
[7] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

[8] DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2013) "*Cuentas departamentales. Producto Interno Bruto Año 2012*" Bogotá. En línea: www.dane.gov.co

[9] COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013) "*Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2012-2013*" Santiago, CEPAL

según el Censo del 2005[10], lo cual representa el 29% de la población nacional[11]. Así mismo, es la región que lidera, a nivel nacional, la exportación de bienes no tradicionales, lo cual demuestra su grado de diversificación y el progresivo predominio de las actividades del sector servicios dentro de su economía.

PIB POR DEPARTAMENTOS 2012



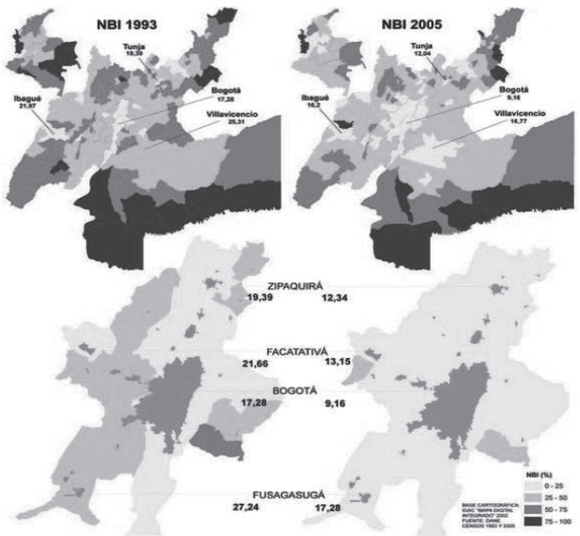
Fuente: Revista Semana. http://www.semana.com/economia/articulo/crecimiento-economico-departamentos/361568-3

Uno de los principales indicadores de la fortaleza económica de la Región Central, tiene que ver con el PIB per cápita, el cual se sitúa muy por encima del promedio nacional. Meta, Bogotá y Boyacá son tres de las entidades territoriales con mayor riqueza por habitante del país, lo cual confirma el dinamismo económico regional. No obstante, esta medición puede opacar la existencia de asimetrías intraterritoriales, que se presentan, sobre todo, en la zona rural y en los municipios más pequeños de la región. Particularmente, esta situación es bastante crítica en la periferia regional, lo cual establece serios desequilibrios subregionales que afectan la cohesión social y el goce equitativo de bienes y servicios. La extensión de las fortalezas y oportunidades del centro hacia la periferia, constituye uno de los principales retos del proceso de integración regional.

C. Principales indicadores sociales de la Región

En 2013 la población total del país fue de 47.121.089 de habitantes de los cuales 13.870.477 personas se ubicaron en el territorio de la Región Central, según las proyecciones poblacionales del DANE con base en el Censo 2005. Por su parte, la tendencia de crecimiento poblacional indica que el territorio tendrá 15.036.132 habitantes para el 2020, sin observar cambios sustanciales en la tendencia de aumento ni composición de la misma. Al analizar históricamente las participaciones de población por entidades territorial, Bogotá (16.3%) y Cundinamarca (5.5%) se constituyen como los principales centros poblados del país, junto con Antioquia (13.35), Valle del Cauca (9.6%) y Atlántico (5.1%). Por su parte Tolima, Boyacá y Meta participan con el 3%, 2.7% y 2% respectivamente.

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) EN LA REGIÓN CENTRAL Y EN LA SABAN DE BOGOTÁ



Fuente: Universidad Nacional de Colombia (2009) con base en DANE (1993,2005)

Según las estimaciones realizadas por el DANE en los censos nacionales, los entes territoriales que conforman la Región han experimentado un progresivo mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Esta dinámica se puede apreciar en la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para los períodos 1993-2005. En este período ínter censal, es posible apreciar el salto cualitativo en las condiciones de vida de los habitantes de la región, sobre todo en materia de reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones del hábitat urbano.

Los estándares más altos de bienestar y calidad de vida se concentran en los asentamientos humanos más poblados de la región. En efecto, el menor índice de NBI se circunscribe en los territorios de Bogotá y los municipios de la Sabana, así como en Villavicencio, la conurbación interdepartamental Girardot-Flandes y los nodos subregionales de Duitama y Sogamoso. Las zonas con los índices NBI más altos están generalmente hacia la periferia regional.[12]

Este factor determina uno de los principales retos de la región: avanzar hacia la convergencia territorial y lograr la cohesión social como factor necesario para hacer de éste un territorio en

[10] DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE)
[11] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

[12] Ibíd.

donde se puedan crear condiciones favorables para la consolidación de la paz y el postconflicto. Los mayores niveles de vida, medidos no sólo en términos de NBI sino también en lo que respecta a Índice de Desarrollo Humano (IDH), se presentan en los nodos y centros poblados más importantes del territorio de la Región Central. En contraste, las zonas rurales y los territorios periféricos presentan menores tasas de bienestar, lo que afecta considerablemente el logro de la equidad interregional. Con la constitución de la RAPE Región Central se busca irradiar y extender las dinámicas de crecimiento y mejor calidad de vida del centro hacia la periferia, logrando con ello, la reducción de la asimetrías y brechas entre los territorios.

Si se analiza detenidamente la anterior ilustración, se pueden detallar tres subregiones, de acuerdo con los índices de NBI. Una primera subregión está caracterizada por bajos niveles de NBI, altos niveles de crecimiento poblacional y un considerable dinamismo de las actividades económicas desde y hacia los nodos subregionales principales. Igualmente se puede apreciar una segunda subregión cuyo nivel de vida es aceptable. En esta área geográfica se presentan progresivos mejoramientos en materia de nivel de vida y bienestar. No obstante, la reducción de los NBI no marcha a la velocidad de los territorios más aventajados. También se aprecia una tercera zona donde se da una alta desocupación del territorio por emigración, precariedad en las actividades económicas, pocas oportunidades de ingreso y trabajo, y predominio de pobreza rural y baja conectividad vial. Esta subregión se ubica hacia la periferia regional, en territorios que colindan con otros departamentos del país.

Según las mediciones efectuadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Informe Nacional de Desarrollo Humano "*Colombia Rural, razones para la esperanza*", la Región Central presenta los estándares más altos de calidad de vida y bienestar del país. Según el IDH departamental[13], Bogotá tiene un desarrollo humano alto (0,86)[14], seguido de los departamentos de Cundinamarca (0,78) y Boyacá (0,78). Meta y Tolima tienen un IDH de 0,74. De manera agregada, las entidades territoriales que conforman la Región Central presentan un IDH que se aproxima – o incluso es superior - al promedio nacional (0,77)[15] para el 2008. Vale la pena aclarar que en este informe nacional se ajustó la medición tradicional del IDH, con factores como la violencia o la concentración de la propiedad, lo cual permite una mejor aproximación a la dinámica social de los territorios en Colombia.

D. Migraciones

De acuerdo con los datos recopilados por la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), la Región Central se caracteriza por presentar una gran movilidad poblacional entre las zonas urbanas y rurales. Mientras que Bogotá y las capitales de departamento presentan un crecimiento demográfico considerable, existen municipios que presentan tasas ínter censales negativas y decrecimiento poblacional. De acuerdo con el documento preparado por la Universidad Nacional para la SDP en el 2009, "*Los intercambios migratorios presentes al interior de la Región Central, aunque de diferentes intensidades, provienen principalmente de sus cuatro departamentos. En Bogotá, la población foránea procede principalmente de Cundinamarca; en segundo lugar, de Boyacá, y en tercero, del Tolima. Cundinamarca ha atraído en primer lugar a bogotanos, y seguidamente a boyacenses y tolimenses. Meta atrae, en su orden, a cundinamarqueses, tolimenses y boyacenses. Boyacá atrae a bogotanos y luego a cundinamarqueses. Tolima, por su parte, atrae a cundinamarqueses y bogotanos*".[16]

[13] El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medición efectuada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a partir de la información agregada de tres indicadores fundamentales: longevidad (esperanza de vida), tasa de alfabetismo (indicadores educativos) y nivel de vida digno (mediciones sobre la pobreza y la disposición de medios de vida). El IDH es una de las principales herramientas para analizar la evolución de la calidad de vida y el bienestar de un territorio.

[14] PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2011) "*Colombia Rural. Razones para la Esperanza*" Bogotá

[15] Ibíd.

V. APUESTA RAPE

A. Visión Regional

En el 2030 la RAPE Región Central se consolida como un territorio con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador.

B. La apuesta por una RAPE Región Central en la coyuntura actual

La gestión del desarrollo del territorio que conforma el país, y la búsqueda de mejores condiciones de vida para sus gobernados a través de una mirada regional, ha sido un debate de permanente interés y discusión por las diferentes administraciones del gobierno nacional responsables de orientar el mismo. Sin embargo, las diferentes apuestas y respuestas para la promoción del desarrollo económico y social en Colombia han estado orientadas por los marcos de política pública, y sus respectivas bases legales, que han definido orientaciones y criterios para la planeación, implementación, seguimiento y evaluación del mismo.

Desde el punto de vista del marco normativo vigente, es relevante mencionar que en el 2011 el país concretó un esfuerzo de varios años, por contar con una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, marco bajo el cual se orienta todo el proceso de ordenamiento territorial del país, y se otorga vía libre a los principales mandatos constitucionales relacionados con el tema de la gestión y el ordenamiento. A pesar de que este nuevo instrumento presenta, para algunos, significativos vacíos y limitaciones, en la coyuntura actual se puede afirmar que ha sido determinante para la puesta en marcha de un nuevo y revitalizado enfoque de política para la gestión del desarrollo territorial.

Por otro lado, también es necesario comprender que este nuevo instrumento legal, y el enfoque de gestión pública territorial generado a partir de su expedición, han sido fundamentales como insumos para la elaboración de los marcos de política para esta dimensión del desarrollo; estos elementos han sido claramente abordados en la formulación de todos los instrumentos de planificación vigentes actualmente como son: El Plan Nacional de Desarrollo, Los Planes Departamentales y Municipales de Desarrollo, las actualizaciones y/o modificaciones ya realizadas o en formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (en sus diferentes modalidades) donde la dimensión regional, como expresión de una necesidad para el fortalecimiento, efectividad y eficiencia del desarrollo económico y social, ha sido claramente asumida como apuestas de política a nivel del país, los departamentos y los municipios.

Lo anterior significa que la planificación como instrumento orientador de la gestión del desarrollo, y como la expresión de la voluntad política de los gobernantes de turno, ha sido enriquecida, fortalecida y tiene una excelente oportunidad (desde la posibilidad legal de asociarse, para promover el desarrollo socioeconómico de sus territorios y profundizar en sus dinámicas de descentralización y autonomía), para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes que conforman la nación colombiana, realidad que ya ha sido comprendida y asumida

[16] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) "*Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?*" Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

por muchas de las administraciones de los diferentes niveles de gobierno, entre los cuales se encuentran las entidades territoriales que integran la región central.

En este marco de reflexión, una lectura de contexto para justificar la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial de la Región Central de Colombia, debe ser abordada desde dos puntos de vista. En primer lugar, la globalización y las demandas generadas para los Estados Nacionales (sistema económico mundial prevaleciente), y en segunda instancia, el estado del desarrollo socioeconómico particular de cada una de las entidades pretenden asociarse para su conformación.

En el primero, es indudable como lo afirma Castells (1996) que la globalización propicia la regionalización y la construcción de territorios pertinentes y adecuados para una nueva dinámica económica donde su base es la promoción de la competitividad y la productividad, y todo lo que su implementación y mejoramiento implica.

En el segundo caso, el trabajo y la experiencia del país en este tema de la regionalización, han determinado que al abordar el desarrollo socioeconómico de las entidades territoriales con una perspectiva regional, las líneas estratégicas, además de la mencionada anteriormente en el tema económico, se deberían ocupar de temas como: lo social, desde una perspectiva de seguridad humana (relacionada con la garantía de los Derechos), la dimensión ambiental (con énfasis en el la gestión y mitigación de los impactos del Cambio Climático, y en especial del cuidado y provisión del agua), y la dimensión del ordenamiento territorial (enfocada hacia el manejo de los desequilibrios y disparidades territoriales).

En este ejercicio debe quedar claro, que el objetivo es trascender esfuerzos anteriores de regionalización, donde se contó con excelentes insumos técnicos, pero existieron insalvables deficiencias tanto en la gestión política de las iniciativas, como en el marco legal y financiero, que viabilizara y posibilitara las mismas.

VI. AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En este componente se incluyen algunos lineamientos para el abordaje de los proyectos estratégicos que han sido considerados por las administraciones departamentales y el gobierno distrital como iniciativas estructurantes para garantizar la sostenibilidad ambiental y socioeconómica de la región. Esta agenda propuesta es un insumo que deberá ser discutido y validado por los órganos de dirección y gobierno de la RAPE, tan pronto entren en funcionamiento y operación.

Ejes estratégicos del proceso de integración regional

A partir de las vocaciones y potencialidades del territorio, así como de las visiones expuestas por cada una de las entidades territoriales que integran la RAPE, a continuación se presentan los ejes estratégicos con algunas ideas de proyectos. Es importante mencionar que algunas de estas iniciativas ya están en fase de ejecución, por el contrario, otros proyectos se encuentran incluidos en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales, como ideas o perfiles de proyecto, lo cual requerirá trabajar en su factibilidad y diseño definitivo.

a. Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos

En este eje, se incorporan todas aquellas iniciativas relacionadas con el mantenimiento, protección y preservación de la Estructura Ecológica Regional. Especialmente, se hará énfasis en proyectos relacionados con estructuración de corredores de protección y preservación en zonas de páramo. De manera complementaria, la región debe abordar temas como la adaptación o mitigación al cambio climático, así como la prevención de riesgos de desastres en el marco de los lineamientos diseñados por el gobierno nacional en la materia.

Apuesta RAPE:

- Formulación del Plan Regional de manejo del recurso hídrico
- Consolidación de corredor de conservación de páramos
- Descontaminación del Río Bogotá
- Ampliación del Plan Regional Integral de Cambio Climático a la Región Central

b. Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos

Uno de los temas regionales por excelencia es el de la gestión del transporte y la movilidad. En la Región Central, será clave retomar iniciativas como el Tren de Cercanías o Metro Ligero, los trenes de carga, la red de aeropuertos regionales, los puertos secos y otras iniciativas que permitan aprovechar y potenciar las ventajas y factores de competitividad existentes. En especial, en este eje, se hará énfasis en la generación y puesta en marcha de proyectos que articulen diferentes modos de transporte (multimodales), en el marco de un enfoque o estructura en red. Para ello, se aprovecharán instrumentos de política como el Documento CONPES 3577 de 2010, el cual hace referencia al Sistema Integrado de Transporte de la Región Capital, así como los esfuerzos del gobierno nacional para desarrollar sistemas estratégicos de transporte urbano y regional.

Apuesta RAPE:

- Formulación del Plan Regional de movilidad y transporte
- Administración, recuperación y ampliación de los corredores férreos
- Navegabilidad de los ríos Magdalena y Meta
- Sistema aéreo y portuario
- Gestión de conexiones viales de continuidad regional

c. Competitividad y proyección internacional

Las regiones son plataformas estratégicas para potenciar la competitividad y propiciar el crecimiento económico sostenible. Por tal motivo, en el marco del proceso de integración, se trabajará en proyectos relacionados con el fortalecimiento de los factores de competitividad existentes, con especial énfasis en la generación de ingresos, la formación y la capacitación para el trabajo, las alianzas público-privadas (APP), y la innovación en la transformación productiva para el crecimiento interno y posicionamiento internacional de nuestra economía entre otras.

Apuesta RAPE:

- Plan Regional para el fortalecimiento del sistema productivo
- Plataformas tecnológicas y de servicios complementarios
- Transformación de la producción con visión regional y proyección internacional.

d. Seguridad alimentaria y economía rural

Uno de los temas que demuestran la gran interacción que se presenta entre las entidades territoriales que forman parte de la Región Central, es de la seguridad alimentaria y el abastecimiento. Por ello, en este eje se encuentran todos los proyectos asociados al fortalecimiento de la producción agrícola en todas sus fases y etapas.

Apuesta RAPE:

- Programa de transformación productiva con enfoque hacia el encadenamiento y generación de valor agregado
- Protección de la productividad rural, así como diversificación y recuperación de cultivos y semillas
- Mejor distribución del beneficio del desarrollo rural

e. Gobernanza y buen gobierno

La conformación de la RAPE Región Central no sólo es una apuesta por el desarrollo humano o la competitividad, sino también un proceso encaminado a fortalecer las entidades territoriales, órganos e instituciones participantes. Por ello, uno de los objetivos estratégicos de la dinámica de integración regional es la generación y el reforzamiento de las capacidades gubernamentales para transformar las expectativas y necesidades de la ciudadanía en hechos concretos de gobierno. Así mismo, la región será un escenario privilegiado para potenciar la relación el Estado con actores estratégicos y *stakeholders* como las organizaciones no gubernamentales, las empresas del sector privado, las entidades multilaterales o los organismos de cooperación internacional. Los proyectos y estrategias regionales tienen como telón de fondo a la transparencia, la visibilidad y la participación ciudadana, valores fundamentales del accionar público contemporáneo.

Apuesta RAPE:

- Lineamientos para el modelo de ocupación del territorio
- Plan Estratégico de Desarrollo Regional
- Escuela de alto gobierno regional
- Fondo de inversión Regional
- Gestión para el reconocimiento especifico en el esquema de inversión nacional

La consolidación de la RAPE, como ha sido concebida por los mandatarios de los territorios involucrados, será la plataforma de cooperación más sólida para la construcción de la paz, que se plantea como eje transversal de esta iniciativa.

En este marco de acción desde la integración regional, se parte del reconocimiento de la interrelación e interdependencia entre las comunidades y los territorios. Se parte también de la premisa de que si las amenazas, vulnerabilidades y conflictos (de índole económico, social, ambiental, ecosistémico, alimentario, político, violencia, etc.), persisten en un territorio o varios territorios, esto impacta la seguridad global de la región. La comprensión de la importancia del enfoque integrado, multiescalar y multidimensional al desarrollo que plantea la RAPE (a través de sus cinco ejes estratégicos), facilitará procesos estables de construcción de paz, seguridad y desarrollo.

Los territorios de la RAPE reconocen la necesidad de abordar la gestión del desarrollo regional de manera integrada y en cooperación, con el fin de enfrentar los problemas y amenazas existentes y maximizar sus vocaciones y potencial humano y cultural. Fortalecer la capacidad de las instituciones para ejercer una gestión eficiente de las regiones es un importante desafío en la Región Central de Colombia (así como en las otras regiones del país), para promover políticas de descentralización y autonomía local acordes con las tendencias de globalización. Esto es especialmente relevante en áreas donde actúa una diversidad de entidades territoriales con autonomía jurisdiccional y administrativa, y no existe la institucionalidad adecuada para administrar aspectos interjurisdiccionales o intersectoriales.

La formulación de políticas y acciones territoriales precisas, y un claro marco de alianzas que actúa bajo objetivos y principios de sostenibilidad, solidaridad y equidad territorial, permitirá abordar adecuadamente el gran desafío colombiano de la reducción de las disparidades y desequilibrios regionales existentes, el crecimiento económico y sostenido, inclusivo y equitativo, la atención a la población más vulnerable, la distribución más equilibrada de población y oportunidades en el territorio y una organización integrada y sostenible de los ecosistemas que sustentan el desarrollo económico, social y humano, promoviendo su resiliencia frente a los problemas existentes y emergentes. El establecimiento de un diálogo constructivo entre las administraciones competentes de la RAPE junto con la variedad de actores territoriales será la base para articular soluciones territoriales coherentes, facilitando las sinergias entre todas las acciones, fortalecerse mutuamente y minimizar las debilidades.

La RAPE facilitará también la construcción de una clara estrategia de fortalecimiento de capacidades para la construcción de una visión regional común, la planeación del desarrollo regional integrado entre territorios, sectores, comunidades y funcionarios, para así fortalecer la estructura multiescalar que plantea en su conjunto. Esto requiere concretar iniciativas y tomar decisiones sobre políticas públicas de protección y empoderamiento de la población y territorios, y ajustar programas, planes y proyectos para construir una paz duradera.