

BALANCE DEL PROCESO DE
INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE

BOGOTÁ CUNDINAMARCA

2008-2011




Cundinamarca
Capital de Vida
Región
Capital
Integración Regional

BALANCE DEL PROCESO DE
INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE

BOGOTÁ CUNDINAMARCA

2008-2011



BALANCE DEL PROCESO DE
INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE
BOGOTÁ
CUNDINAMARCA
2008-2011

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA

“CUNDINAMARCA CALIDAD DE VIDA (2012-2016)”

Dr. Álvaro Cruz Vargas
Gobernador

Dr. Freddy William Sánchez Mayork
Secretario de Región Capital
e Integración Regional

Dra. Gloria Elena Restrepo Samper
Directora de Relaciones Bogotá-Cundinamarca

Dr. Mario Humberto Martínez
Director de Gestión e Integración Regional

Dr. James Antonio Albarracín Lozano
Supervisor Elaboración Balance Integración
Regional 2008-2011

Manuel Calderón Ramírez
Consultor e investigador principal

Clara Inés Collazos Martínez
Adriana Calderón Peña
María Natalia Baquero Hernández
Investigadoras asociadas

Círculo Cuadrado Ltda.
Diseño, diagramación e ilustraciones



Foto de portada y contraportada:
archivo fotográfico, Gobernación de Cundinamarca.



Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	10
I. PANORAMA GENERAL DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA EN EL MARCO DE LA NUEVA GEOGRAFÍA ECONÓMICA MUNDIAL	14
A. Región Capital: una apuesta por el desarrollo humano	16
1. La configuración del proceso de Integración Regional Bogotá-Cundinamarca y el reto de hacer frente a las brechas territoriales	18
2. El proceso de Integración Regional Bogotá-Cundinamarca es una plataforma territorial para potenciar la competitividad	18
3. El proceso de Integración Regional Bogotá-Cundinamarca es un nuevo marco para la planificación y ordenación del territorio a escala regional	19
4. El proceso de Integración Regional Bogotá-Cundinamarca es una estructura de gobierno territorial, flexible y dinámica, para hacer frente a los complejos retos del desarrollo regional	21
II. ANTECEDENTES DE REGIÓN CAPITAL Y EL CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL	24
A. Antecedentes de Región Capital: la importancia de construir sobre lo construido	24
1. Constitución Política de 1991.....	25
2. Planes Distritales y Departamentales de desarrollo –1998-2012–	26
3. Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2008) y Consejo Regional de Competitividad.	30
4. Agenda Común Región Capital y Convenio Interadministrativo entre el Distrito y el Departamento de Cundinamarca (2007-2008).....	31
B. El proceso de integración regional en Colombia: la importancia de las regiones	35
III. BALANCE DEL DESARROLLO Y EJECUCIÓN DE LA AGENDA COMÚN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ – CUNDINAMARCA.....	40
A. Avances en la construcción de la institucionalidad para la promoción del desarrollo regional en el período 2008-2011.....	42
1. Convenios Interadministrativos como plataforma de actuación.....	42

2. La configuración de la Mesa de Asuntos Jurídicos de la Región Capital.....	45
3. La dinamización de Planes y Proyectos a través de la constitución de Empresas Regionales	45
4. La LOOT definió el horizonte de la RAPE	46
5. El reto continúa: nuevos liderazgos para institucionalizar la RAPE en la Región Capital Bogotá - Cundinamarca	48
B. Fortalecimiento de los procesos de planificación y el ordenamiento territorial desde la perspectiva regional.....	49
1. Modelo de Ocupación Territorial – MOT.....	51
2. Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado – MURA Ciudad Aeropuerto “Aerópolis”	57
3. Armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial.....	61
C. Competitividad y aprovechamiento de los factores y potencialidades de la Región para el Desarrollo Económico	62
1. Estado de la competitividad en la Región Capital	62
2. Instrumentos para la Competitividad Regional.....	64
3. Instancias de concertación público privadas y aliados estratégicos.....	70
4. El reto es la Competitividad Regional.....	71
D. Sostenibilidad Ambiental	72
1. Recuperación del Río Bogotá	73
2. Conservación de recursos y ecosistemas estratégicos a partir de la configuración de senderos interpretativos y rutas ambientales	74
3. Plan Regional Integral de Cambio Climático para la Región Capital (PRICC)	74
4. Retos y Desafíos de las políticas de sostenibilidad ambiental con visión regional.....	75
E. Seguridad y Convivencia.....	75
F. Desarrollo Social	81
G. Palacio San Francisco	83
1. Retos para la conservación del Palacio San Francisco como Centro Cultural Regional.....	84
2. Elaboración del Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP)	84
3. Posicionamiento del Palacio San Francisco como nodo cultural regional.....	84
4. Definición de la estructura legal para la operación del Palacio San Francisco	85
H. Movilidad Regional	85
1. La movilidad y la calidad de vida	85
2. Compromisos programáticos para una mejor movilidad.....	88
3. Integración de los modos de transporte en la Región Capital	
4. La Movilidad para la Integración y el Ordenamiento de la Región Capital.....	96

IV. RETOS Y PERSPECTIVAS	102
A. Un escenario favorable para la consolidación de la Región Capital	103
1. Los lineamientos de la LOOT	103
2. La constitución del Sistema Nacional de Regalías y las oportunidades para financiar el desarrollo regional	106
3. Los enunciados del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia de regionalización y su relación con Región Capital.....	108
B. Retos y Desafíos para la continuidad del proceso de integración regional	110
1. Consolidación del marco institucional para la gobernabilidad territorial	110
2. Armonización fiscal y tributaria	112
3. Integración de Municipios.....	117
4. Ampliación de la Agenda Común para la Integración y el Desarrollo Regional.....	117
C. Recomendaciones para Planes de Desarrollo	118
1. Propuestas para la armonización de Planes.....	118
2. El papel de la RAPE y la Secretaría de Región Capital e Integración	121
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	124
A. Inclusión de la perspectiva de la integración regional en los Planes de Desarrollo	125
1. Plan de Desarrollo 2012-2016 “Cundinamarca Calidad de Vida”	125
2. Plan de Desarrollo 2012-2016 “Bogotá Humana”	128
B. Consolidación del marco institucional de la Región Capital.....	128
C. Apropiación del proceso por parte de actores relevantes y aliados estratégicos	131
D. Formalización de espacios de diálogo y discusión de los grandes temas regionales.....	133
E. Generación de consensos y nuevos arreglos institucionales con el Gobierno Nacional	133
BIBLIOGRAFÍA	136



INTRODUCCIÓN

BALANCE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL ENTRE BOGOTÁ – CUNDINAMARCA 2008-2011

INTRODUCCIÓN

En el marco de la economía global, las regiones son figuras sociales, económicas y territoriales estratégicas para lograr una mejor inserción internacional. A nivel local buscan mayores niveles de cohesión económica y social, al mitigar las brechas entre las poblaciones y facilitar el ordenamiento espacial. De igual forma, representan una nueva alternativa de gobernabilidad territorial, más flexible, dinámica y coherente con las características geográficas, ambientales, económicas y culturales presentes.

El modelo de integración de Región Capital entre Bogotá y Cundinamarca es, ante todo, una apuesta por el desarrollo humano territorial. Su construcción no ha estado exenta de obstáculos y dificultades y si bien es cierto que son numerosos los retos que se deben afrontar para garantizar su consolidación, hoy el balance que se presenta en este documento es positivo. En primer lugar, es una dinámica que recoge los pasos y los avances de anteriores procesos y esfuerzos de integración regional. En un país acostumbrado a dar virajes profundos en las políticas públicas cada vez que se presentan cambios en la admi-

nistración y el gobierno, ello es meritorio, toda vez que demuestra que cuando se construyen consensos duraderos entre múltiples actores, es posible posicionar en la agenda política, temas vitales para el desarrollo y el bienestar.

Los esfuerzos por avanzar en la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE evidencian el nivel de compromiso político de las administraciones de Bogotá y Cundinamarca para garantizar una apropiada articulación de las políticas públicas en temas de interés común. La RAPE que se pretende conformar, es un instrumento que viabilizará acciones administrativas, de planeación estratégica y de coordinación intergubernamental para garantizar la sostenibilidad y perdurabilidad del proceso.

Como segundo elemento, se destaca que la Región Capital Bogotá Cundinamarca se ha desarrollado en un marco de confianza interinstitucional entre las administraciones distrital, departamental y municipal. Desde la configuración de la Mesa de Planificación Bogotá Cundinamarca en el 2001, el proceso de integración regional se ha caracterizado por reconocer las

interacciones mutuas, así como por abordar conjuntamente nuevas realidades y problemáticas para lograr el desarrollo territorial. La generación de confianza ha permitido apropiarse del discurso y los objetivos de la integración entre múltiples actores relevantes, propiciando con ello, la coordinación y articulación de sus visiones, aspiraciones y expectativas sobre el futuro común de la región.

En tercer lugar, Región Capital se enmarca en un escenario internacional y nacional altamente favorable para el desarrollo y la integración regional. En el plano externo, gran parte de las economías que lideran los escalafones internacionales de competitividad y desarrollo socioeconómico tienen una fuerte base regional. El territorio se constituye en el escenario privilegiado para el aprovechamiento de los factores de crecimiento, así como para permitir el desarrollo de las infraestructuras y los equipamientos que garantizan la disposición de actividades económicas y productivas para generar ingresos y crear empleo. A nivel nacional, el resurgir de la cuestión regional motivó, entre otras consideraciones, la expedición de la tan ansiada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), ley 1454 de 2011, tras numerosos intentos fallidos. Pese a que su contenido ha generado más críticas que consensos, la LOOT es una ventana de oportunidad que podría sentar las bases de un modelo de ordenamiento territorial flexible y consecuente con la diversidad nacional, ~~sto~~ si se presentan las reglamentaciones correspondientes.

A la par con la LOOT, la constitución del Sistema Nacional de Regalías (SNR) permitirá la

financiación de los proyectos estructurantes para el desarrollo regional, al promover la asociatividad territorial y garantizar la focalización del gasto público en los territorios más rezagados¹.

En cuarta instancia, el proceso deja un conjunto de proyectos e iniciativas estratégicas que si bien tienen avances disímiles, abordan problemáticas y asuntos que rebosan la capacidad municipal, distrital y departamental en temas tales como: la planeación territorial y la sostenibilidad ambiental, la gestión integrada del transporte público regional, la competitividad y el desarrollo económico, la seguridad y la convivencia ciudadana y el desarrollo social, entre otros. La Agenda Común de la Región Capital puede convertirse en el principal insumo para enriquecer el proceso de construcción de los Planes de Desarrollo desde la mirada regional, al servir de punto de partida para la generación de proyectos y programas complementarios o consecuentes. Por esto, uno de los principales retos del proceso está determinado por la necesidad de avanzar en la concreción de los proyectos estratégicos, a partir de su inclusión en los nuevos planes de desarrollo de las próximas administraciones.

En quinto lugar, Región Capital incorporó un componente de sensibilización y apropiación del tema regional en diferentes escenarios y espacios de concertación y discusión de políticas, lo mismo que en la Academia, los gremios

¹ El SNR está contruido en torno a una nueva estructura de financiación del desarrollo, que promueve la construcción de regiones con el fin de contar con estructuras flexibles para a promoción y planificación del desarrollo.

económicos, los centros de pensamiento y las provincias cundinamarquesas. Ello permitió explorar e identificar aliados estratégicos para desarrollar alianzas público privadas que permitieron emprender diferentes iniciativas y proyectos. En materia de socialización de los objetivos y determinantes del proceso, se sentaron las bases conceptuales y de política para la generación de acuerdos sobre la proyección de la región y del rol complementario y subsidiario que ésta podría jugar en diferentes áreas y ámbitos. No hay duda de que uno de los principales retos del proceso consiste en avanzar en la construcción de consensos sobre el espíritu y el sentido de la dinámica de integración, sobre todo, teniendo en cuenta el tratamiento insuficiente que la LOOT le brindó al tema regional.

En el marco de tales planteamientos, el objetivo de este documento es presentar un Balance del Proceso de Integración Regional Bogotá-Cundinamarca, a partir de la recopilación y análisis de los principales hitos de la gestión interinstitucional desarrollada entre el 2008 y 2011 para la consolidación de la Región Capital. Esta memoria incluirá la síntesis de los principales logros y dificultades del proceso de integración regional en materia de: a) coordinación y articulación de las entidades departamentales y distritales en torno al esfuerzo integrador y b) formulación y ejecución de los principales proyectos estructurantes para el desarrollo regional contenidos en la Agenda Común. Así mismo, se presentarán los retos y desafíos para la continuidad y perdurabilidad de la integración regional Bogotá-Cundinamarca, a partir de la identifica-

ción de los temas prioritarios que deberán ser incluidos en la Agenda de Integración Regional.

En el primer capítulo, se expondrá un panorama general sobre lo que representa la Región Capital Bogotá – Cundinamarca, sus objetivos y orientaciones generales, teniendo presente los postulados de la planificación para el desarrollo urbano regional y la geografía económica, entre otras consideraciones. Por su parte, el segundo apartado aborda los principales antecedentes de la dinámica de integración regional entre Bogotá y Cundinamarca, al resaltar la vocación de Región Capital para construir sobre lo construido y recoger y articular elementos relevantes de iniciativas anteriores.

En el tercer capítulo, se hace un balance de los programas contenidos en la Agenda Común. Esta revisión crítica, incluyó, la validación provincial de los ejes estratégicos de la integración regional entre Bogotá y Cundinamarca. Por su parte, el cuarto componente del documento se encarga de presentar los retos y desafíos del proceso de integración en materia de consolidación del marco institucional para la gobernabilidad territorial, armonización fiscal y tributaria, integración de municipios al proceso de integración y coordinación de la planificación territorial para ordenar los procesos de ocupación y uso del suelo, entre otros.

El último capítulo presenta, a modo de conclusiones, algunos puntos para enriquecer la construcción de la Agenda de Integración Regional, la cual servirá de insumo para la incorporación de los postulados y lineamientos del proceso de integración Regional Bogotá-Cundinamarca en los próximos planes de desarrollo.