

El Distrito Capital de Bogotá y su apuesta de integración regional en el marco de la Bogotá Humana



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

SECRETARÍA DISTRITAL DE
PLANEACIÓN

Bogotá D.C.

www.sdp.gov.co

Gustavo Francisco Petro Urrego

Alcalde Mayor de Bogotá

Gerardo Ignacio Ardila Calderón

Secretario de Planeación Distrital

Octavio Fajardo Martínez

Subsecretario de Planeación Socioeconómica

Carolina Chica Builes

Directora de Integración Regional, Nacional e
Internacional

**Equipo de trabajo de la Dirección de
Integración Regional, Nacional e
Internacional**

Sandra Milena Beltrán Díaz

Jorge Enrique Moreno Muñoz

Ana Maria Oliveros Rozo

Nella Patricia Chams Sanmartín

Paula Andrea Guevara



Bogotá D.C. noviembre de 2014

EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ Y SU APUESTA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MARCO DE LA BOGOTÁ HUMANA

*Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional
Subsecretaría de Planeación Socioeconómica
Secretaría Distrital de Planeación
www.sdp.gov.org*

Por tratarse de una descripción de la estrategia de integración regional del Distrito Capital, este documento compila elementos consignados en los Documentos Técnicos de Soporte del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016” y de la Modificación Excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital de 2013. No obstante, también introduce la descripción de acciones Distritales en proyectos específicos e incorpora nuevas reflexiones institucionales.

UNA MIRADA AL ENTORNO REGIONAL DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ - CONTEXTO GENERAL

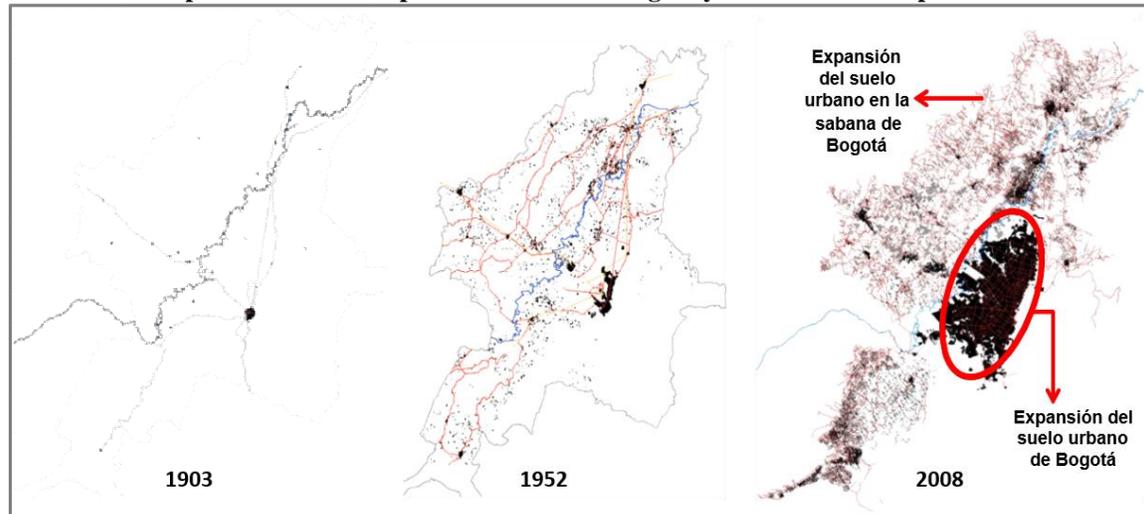
Bogotá no sólo es la ciudad más importante de Colombia¹, sino también se ha ganado el reconocimiento como una de las más dinámicas social, económica y culturalmente en América Latina. Con 7,6 millones de habitantes, el Distrito Capital concentra el 16 por ciento de la población del país y es la plataforma productiva más importante de Colombia generando el 26 por ciento del Producto Interno Bruto nacional, lo que convierte a su economía en una mucho más grande que la de países como Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Así mismo, por su rol como capital político-administrativa de Colombia, la oferta de servicios especializados que brinda a escala regional y nacional, así como por su proyección internacional, Bogotá ha sido reconocida como el núcleo estructurante de la red de ciudades que la articulan con Cundinamarca y otros importantes departamentos de la región central del país tales como Boyacá, Meta y Tolima.

Al igual que en la mayoría de las ciudades capitales latinoamericanas, Bogotá ha experimentado una rápida transición urbana que alcanzó su punto más alto durante la década de los sesenta. Dicho crecimiento poblacional fue el resultado de un conflicto interno de origen político que transformó la composición urbano-rural en todo el país. Así pues, el aumento del tamaño de la ciudad, acompañado por su dinamismo económico y su gran demanda por empleo calificado y no calificado de origen formal e informal, incidió en la consolidación de los movimientos migratorios no sólo hacia Bogotá, sino también, hacia su entorno metropolitano inmediato en donde es posible contar con una mayor oferta de suelo y vivienda con costos significativamente menores de los que se pueden encontrar en la ciudad. Como resultado, el suelo urbano tanto de Bogotá como de su entorno metropolitano inmediato, amplió treinta veces su tamaño durante los últimos 50 años².

¹ A pesar de su importante peso como núcleo urbano, éste sólo representa el 25% de la totalidad de su territorio. El 75% restante se encuentra clasificado como suelo rural y suelo de protección por cuanto tiene una importante participación en el Páramo de Sumapaz.

²Para dar una referencia, el 1938 Bogotá tenía una población de 325.650 habitantes. Para 1964 dicha población había ascendido a 1'697.311. En 1973, el censo de la Ciudad registró 2'855.065 habitantes y en la actualidad la cifra asciende a más de 7'600.000 personas.

Mapa 1. Proceso de expansión urbana de Bogotá y su entorno metropolitano



Fuente: Secretaría de Planeación del departamento de Cundinamarca (2009)

Esta rápida expansión urbana, acompañada por un marco institucional y unas condiciones políticas que históricamente han dificultado la construcción de un modelo de articulación metropolitana y regional, condujo a un proceso de crecimiento urbano caótico, desordenado y tendencial que fracasó en la consolidación de una apuesta de desarrollo desconcentrado, la cual estaría basada en la configuración de una red de ciudades funcional y complementaria al Distrito Capital, núcleo principal de dicha red, que sería capaz de balancear dinámicas de desarrollo en el entorno regional.

Como resultado, Bogotá sigue acentuando su primacía en el entorno metropolitano, mientras que la calidad de vida en el territorio regional continúa siendo menor cuanto más se aleja del centro metropolitano. En consecuencia, no se han alcanzado dinámicas de convergencia regional en los procesos de desarrollo económico y las brechas entre la ciudad núcleo y las demás que configuran la red urbano-regional de Bogotá – Cundinamarca – Región Central continúan ampliándose. Un análisis reciente en esta materia indica que las dinámicas de los municipios de la región no son en definitiva convergentes. Como lo señala Alfonso (2013), se observa una “desaceleración de la convergencia intra-metropolitana de la inversión pública local per-cápita, uno de los principales determinantes de los avances o retrocesos en el nivel de vida de la población (...) (al que igual que un) considerablemente lento ritmo al que vienen convergiendo en el último cuarto de siglo otras medidas proxy de la calidad de vida estudiadas”.³

Sumado a lo anterior, la primacía de Bogotá como núcleo principal de la red de ciudades ha acentuado los movimientos poblacionales hacia zonas periféricas de la ciudad y de los municipios del entorno metropolitano, cuyo impacto no sólo se traduce en la generación de demandas adicionales a la estructura de servicios públicos básicos de la ciudad, sino también, en acentuar los fenómenos de conurbación y suburbanización en la sabana, lo cual conduce a un aumento en la presión sobre el suelo rural y las zonas de contención a la expansión

³Secretaría Distrital de Planeación (2013). “Hacia un índice de convergencia de Bogotá con su área de influencia directa”, dirigido por Oscar Alfonso Roa, Bogotá D.C., p. 51.

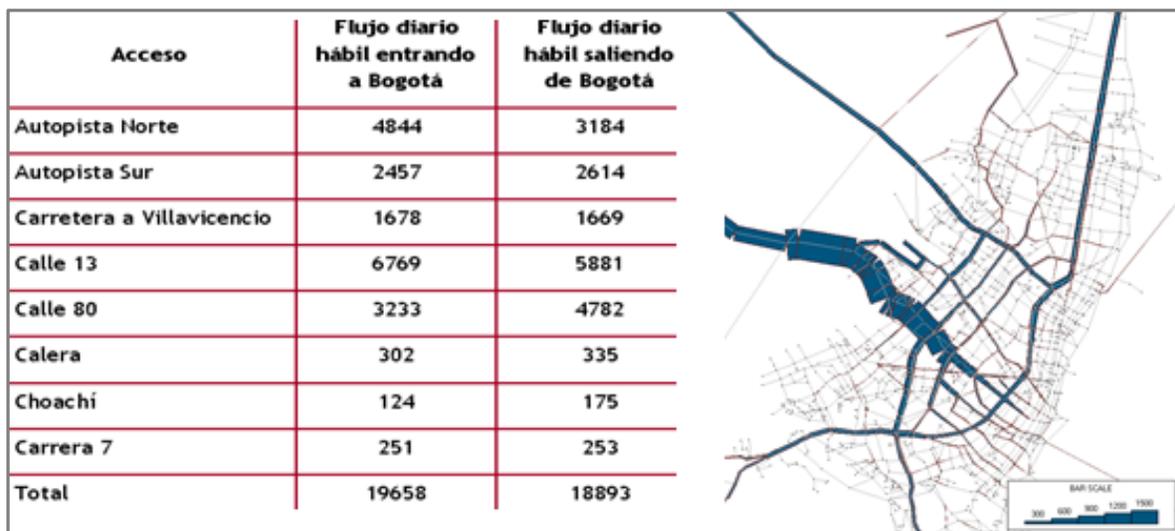
urbana en los bordes de la ciudad. Este fenómeno intensificó el deterioro producido en la estructura ecológica principal, el cual, no sólo ha conducido a un aumento de la vulnerabilidad frente al riesgo y el cambio climático, sino también, comienza a lanzar alertas sobre la capacidad del ecosistema para soportar la demanda por servicios que, como el agua y los alimentos, determinan las posibilidades de vida sobre el territorio de la sabana.

Así pues, en la actualidad Bogotá en conjunto con su región metropolitana alcanzan una población superior a los diez millones de habitantes, en cuyo territorio se presentan estrechas relaciones de interdependencia de orden ambiental, económico, social y cultural. Basta con señalar que para su abastecimiento hídrico, la ciudad depende en un 75% del sistema Chingaza (ubicado en los límites entre los departamentos de Cundinamarca y Meta), en otro 25% de municipios cundinamarqueses y el 3% restante de la cuenca del río Tunjuelo. Este mismo sistema también contribuye al abastecimiento de una parte importante de la sabana de Bogotá y se encuentra amenazado por la afectación al frágil ecosistema de páramos que lo soporta y por la variabilidad climática asociada al fenómeno de calentamiento global.

La seguridad alimentaria es otro de los ejes que expresan la interdependencia entre los territorios urbanos y rurales que conforman la región de influencia directa del Distrito Capital. Bogotá consume 7.600 toneladas diarias de alimentos entre frutas, verduras, cereales y carnes, de los cuales el 77% se encuentran en un radio de 300 kilómetros a la redonda provenientes principalmente de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta. Así pues, mientras que Bogotá depende para su abastecimiento de la producción que se da por fuera de su jurisdicción distrital; la región depende tanto del mercado que la ciudad representa, como de la transformación de alimentos que en ésta se realiza.

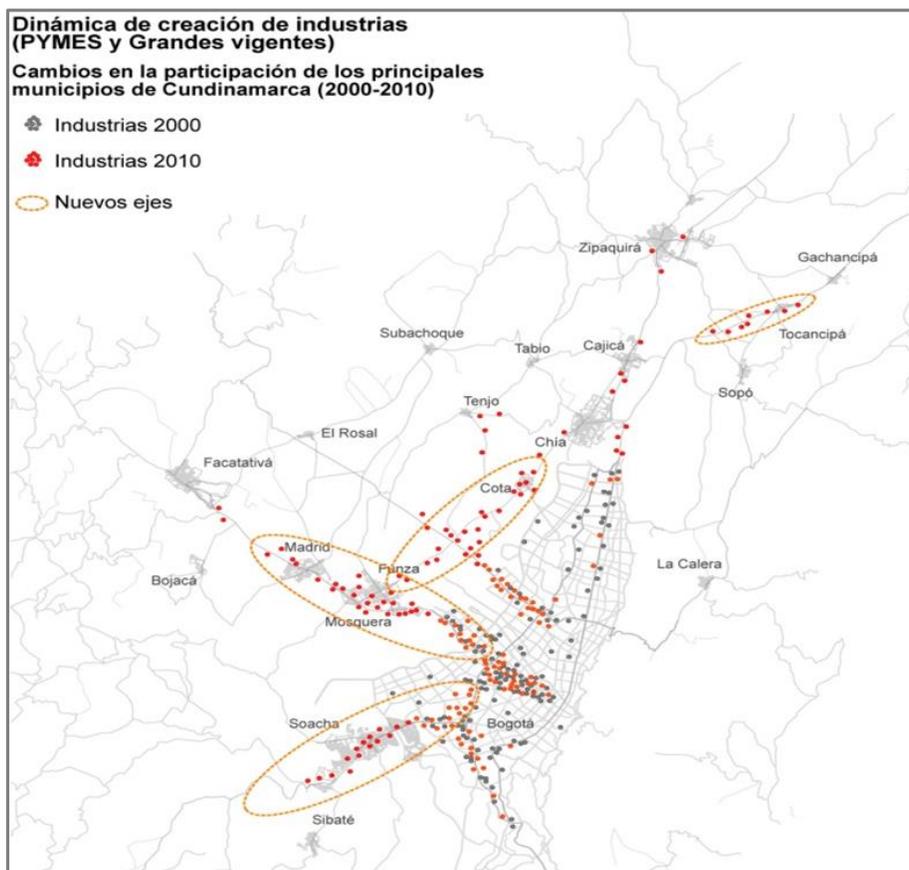
En materia de movilidad, los principales ejes viales que definen los puntos de articulación del Distrito Capital en escala nacional y regional son los que concentran el mayor flujo de vehículos de transporte de carga y de pasajeros, generando así, presiones sobre la estructura funcional y de servicios de la ciudad. Dado que en la actualidad dichos accesos viales se encuentran saturados, se presentan significativas externalidades negativas tales como: aumento en los tiempos de desplazamiento, contaminación del aire, acelerado desgaste de la malla vial y deterioro en la calidad de vida de la población, impactando negativamente los niveles de competitividad no sólo de la ciudad, sino también de la región.

Mapa 2. Sistema de distribución de tráfico de camiones entrando y saliendo de Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación. Macromodelación para vehículos de carga, realizada a partir del “Estudio para determinar la matriz Origen Destino de Carga y desarrollo de acciones para la regulación de la logística de carga interna de la ciudad”, realizado por Steer Davies Gleave en el año 2010 (Contratado por la Secretaría Distrital de Movilidad).

Mapa 3. Dinámica de creación de industrias 2000 – 2010



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación - UNCRD (2011). Lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional Bogotá – Sabana, p. 14.

En cuanto a la localización productiva, las áreas urbanas y periurbanas situadas a lo largo de los principales corredores de carga (calle 13, Sur (Soacha), Funza-Cota y Autopista Norte), se han consolidado como ejes de ubicación de los nuevos nodos de actividad industrial en la región inmediata a Bogotá (Mapa 3.). Dichos enclaves productivos evidencian una segmentación del mercado pues mientras allí se ubica la denominada “industria pesada”, al interior de la ciudad se identifica una mayor dinámica en “industria liviana”, evidenciando así complementariedades productivas⁴, que de ser afianzadas, redundarían en el fortalecimiento de la plataforma económica regional.

Los elementos de caracterización expuestos sugieren que el afianzamiento de un territorio capaz de generar dinámicas de convergencia en materia de desarrollo económico y social, demanda el diseño de un modelo de ordenamiento territorial que aborde en perspectiva regional la configuración de los elementos ambientales, las infraestructuras básicas, las localizaciones económicas e industriales y los asentamientos humanos en el marco de un sistema estratégico regional. Lo anterior explica el interés del Distrito Capital en definir un marco de política sobre el cual distintas jurisdicciones territoriales puedan construir sus apuestas de manera autónoma pero coordinada en torno a un modelo de región. El enfoque para abordar dicha integración regional y las acciones que se han emprendido para llevarlo a la práctica son los temas que se desarrollarán en el siguiente acápite.

LA APUESTA DE INTEGRACIÓN REGIONAL DEL DISTRITO CAPITAL

El marco conceptual de la visión regional que el Distrito Capital incorporó en su estrategia de ordenamiento territorial ha considerado referencias teóricas europeas y americanas de los arreglos territoriales. “Una de ellas es la expresada en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea (2001), que ha sido puesto recientemente en perspectiva local por el Movimiento América Europa de Ciudades y Regiones (AERYC), al destacar la trascendencia que adquiere en la orientación de los asuntos regionales el trabajo en red de diversos territorios, como una condición de desarrollo humano sostenible”.⁵

De igual manera, el Distrito Capital ha planteado la idea de consolidar una red de ciudades basada en la categoría conceptual de la *ciudad-región global* “donde ésta se entiende como un espacio de variable extensión en el cual se integran varios territorios que comparten proximidad geográfica y desarrollan relaciones de cooperación”⁶. Este concepto reconoce a las redes de ciudades como un sistema generador de condiciones de competitividad que incluso trasciende el ámbito metropolitano. Dicho sistema es dinámico, por lo tanto, se

⁴ Secretaría Distrital de Planeación - UNCRD (2011). Lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional Bogotá – Sabana, p. 15.

⁵ Secretaría Distrital de Planeación – UNCRD (2008). “Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007”, en: *Colección de integración regional e internacional*, Bogotá D.C., p. 25.

⁶Ibid., p. 26.

encuentra en constante redefinición y se sustenta en una arquitectura institucional que le permite generar un marco de gobernabilidad regional⁷.

En este mismo sentido, Boisier⁸ plantea que una región es una estructura de múltiples límites, compleja e interactiva, que supera la noción de contigüidad. Cualquier región conforma alianzas para el logro de ciertos objetivos en plazos determinados con el fin de posicionarse en el contexto internacional⁹. En otras palabras, las regiones son cada vez menos hechos dados, relacionados con condiciones naturales, sociales o culturales y cada vez más construcciones originadas en acuerdos estratégicos de territorios cuyas relaciones funcionales se amplían e inciden en diversos ámbitos y escalas que van desde lo local hasta lo internacional. Así pues, los procesos de planeación estratégica con perspectiva regional, han ido tomando fuerza en la medida que se ha evidenciado que las disparidades en los niveles de desarrollo de las regiones restan competitividad y calidad de vida a los habitantes de las mismas.

Para efectos de la planeación del desarrollo, el marco legal colombiano contempla el uso de diferentes instrumentos de política pública que varían en el énfasis de sus actuaciones y en las visiones de corto, mediano y largo plazo. Para efectos de este documento, basta con mencionar que la visión de integración regional del Distrito Capital se encuentra consignada en dos instrumentos básicos conductores de la estrategia de desarrollo territorial y socio-económico de mediano y largo plazo conocidos como: i) el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); y, ii) el Plan Distrital de Desarrollo (PDD)¹⁰.

A través del Plan de Ordenamiento Territorial, la ciudad delimita los usos del suelo y enmarca las actuaciones espaciales de la política socioeconómica al establecer las condiciones bajo las cuales se puede ubicar la vivienda, las actividades productivas, culturales y de esparcimiento, define el cobro de cargas a la actividad de la construcción y fija políticas e incentivos para contener fenómenos de segregación. Así mismo, el POT es un elemento fundamental de planeación de largo plazo cuya vigencia es de tres periodos administrativos (12 años) sobre el cual se definen actuaciones de infraestructura pública y de transformación urbano rural que deben ser incorporadas en los instrumentos de planeación socioeconómica de corto y mediano plazo. Por su parte, en el Plan Distrital de Desarrollo se consignan las políticas de desarrollo económico y social de una administración, por lo tanto, se trata de un instrumento de mediano plazo que rige durante cuatro años. El Plan de Desarrollo se formula en función de la propuesta política de gobierno sobre la cual los mandatarios territoriales

⁷Ibid., p. 26. Los planteamientos expuestos pueden ser consultados en: Scott (1998), Hall (1996), Sassen (1991), Keating (1998).

⁸ Boisier Sergio. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. 1992. Citado por: "Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007", en: *Colección de integración regional e internacional*, Bogotá D.C., p. 83.

⁹ Ibidem

¹⁰ El marco legal colombiano crea un complejo entramado de instrumentos de planeación no sólo en ámbitos relacionados con el desarrollo socio-económico, sino también en aspectos financieros y aquellos relativos a las actuaciones sobre el suelo urbano y rural. Algunos de estos instrumentos plantean la necesidad de coordinación entre los niveles local, departamental (regional) y nacional, no obstante, en la práctica dicha coordinación no se da debido a la supeposición de calendarios para presentar dichas propuestas. A esta dificultad de coordinación se suma la proliferación de instrumentos que reglan desde micro actuaciones de corto plazo hasta fijar grandes apuestas de desarrollo en el largo plazo. Por lo tanto, se trata de un esquema de planificación complejo y fragmentado que no pretendemos agotar en este documento.

estructuran su campaña electoral y debe tener en cuenta las líneas estructurales de actuación de la ciudad que se encuentran consignadas en los POT vigentes.

La estrategia de integración regional consignada en el Plan de Ordenamiento Territorial

El primer POT de Bogotá se decretó en el 2001 bajo la idea de consolidar un modelo de ciudad densa y compacta. Su énfasis fue eminentemente urbano incurriendo en dos grandes omisiones: i) no desarrolló un marco de actuación sobre el territorio rural que representa el 75% del territorio Distrital; y, ii) no hizo mención alguna a la apuesta de desarrollo de la ciudad en un contexto regional e internacional en un mundo cada vez más globalizado.

Con el propósito de superar esta segunda omisión, el POT fue objeto de una modificación en el 2003 en la cual se definió un modelo abierto y desconcentrado de ordenamiento territorial, basado en el reconocimiento de una estructura regional, en la cual el Distrito Capital organiza sus actuaciones en función de sus estrechas relaciones de interdependencia con los territorios vecinos. Dicho modelo planteó el fortalecimiento de una red de ciudades con una visión de desarrollo regional sostenible en lo económico, social, cultural y ambiental, basado en las vocaciones productivas, potencialidades y complementariedades propias del territorio. Esta perspectiva reconoce que los problemas que empiezan a enfrentar las ciudades cuando no logran planificar su crecimiento interno ni establecer medidas de planificación regional, conducen al agotamiento de los recursos de su entorno y con ello a su empobrecimiento¹¹.

Además de la desconcentración de las dinámicas de desarrollo, el modelo de ciudad-región adoptado por el Distrito Capital en el 2003 se propuso detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana; preservar el medio ambiente y sus servicios ecosistémicos; ampliar y mejorar la dotación de infraestructuras viales y de equipamientos de conexión regional; generar condiciones para alcanzar la seguridad ciudadana y humana; y garantizar el adecuado abastecimiento de alimentos y materias primas a la ciudad. Todo esto soportado mediante un esquema de coordinación de la planeación del Distrito al sistema de planeación regional. Así mismo, fijó un marco general para las acciones distritales en la construcción de la apuesta regional Bogotá–Cundinamarca y definió las áreas de actuación estratégica para la construcción de agendas de integración regional con la nación, los departamentos y municipios de su entorno regional.

Después de casi una década de la adopción de dicho modelo de ordenamiento territorial con enfoque regional, se pueden listar avances en la concreción de acuerdos de voluntades y convenios de cooperación que permitieron abordar problemas comunes mediante proyectos puntuales de inversión o de cooperación técnica. No obstante, se falló en la implementación de una estrategia articulada de desarrollo regional de largo plazo que fuera vinculante para las autoridades territoriales en el entorno regional, y que aprovechara las potencialidades de la integración regional. Aunque en su momento el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital planteó de manera explícita su apuesta hacia la configuración de un modelo

¹¹ Universidad Nacional de Colombia, Secretaría Distrital de Planeación. Contrato Interadministrativo 458 de 2008. Revisión al modelo desconcentrado. Producto 8. Julio 19 de 2009. Producto: Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?, Bogotá D.C.

de ordenamiento regional, éste sólo podía ser un marco de referencia para los territorios circunvecinos que así lo consideraran, pero no podía tener ninguna condición como determinante de las decisiones territoriales en escala regional.

Ya en el 2013, bajo el gobierno de la “Bogotá Humana 2012 – 2016”, mediante la modificación excepcional del POT se quiso actualizar y fortalecer el esquema de ordenamiento territorial propuesto en el 2003 al incluirse el componente regional como una línea estratégica transversal y al fortalecer el marco institucional requerido para garantizar un ejercicio de gobernanza entre los diferentes niveles de gobierno que componen la región. Es así que se propuso la incorporación de instrumentos estratégicos de planeación y gestión mediante los cuales se garantizaría que las decisiones en materia de ordenamiento territorial del Distrito Capital y la región fueran tomadas de manera concertada con los agentes involucrados en la planeación económica, social y territorial de la región, a la luz del respeto de la autonomía territorial.

La visión de la integración regional consagrada en el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016”

La interdependencia entre Bogotá y los territorios próximos, así como la incidencia de las dinámicas socioeconómicas del Distrito en su entorno inmediato en asuntos como la urbanización, el uso del suelo, el manejo y conservación del medio ambiente, el patrón de segregación y la movilidad son algunos de los que deben ser tratados con un enfoque supraterritorial para establecer relaciones armónicas con su entorno regional.

Ante esta realidad, el PDD Bogotá Humana incorporó la visión regional como un componente transversal de sus ejes estratégicos que lo componen; de esta forma, ocho de los 33 programas que hacen parte del PDD son de alcance regional. Dichos programas giran en torno a acciones sectoriales que apuntan principalmente a aspectos relacionados con sostenibilidad ambiental, seguridad y soberanía alimentaria, infraestructura para la conectividad, desarrollo económico, y cooperación técnica recíproca.

En el Eje 2 -*Un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua* - define como objetivo “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”. Dentro de las estrategias de este eje se plantea “Fortalecer la institucionalidad regional 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”, y, “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 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” .

En este eje también se encuentra el Programa “Bogotá, Territorio en la Región”, cuyo objetivo es “mejorar la capacidad de la ciudad para atender problemáticas supramunicipales y reconocer y mitigar sus impactos sobre la región mediante estrategias en materia institucional y socioeconómica, con el fortalecimiento y armonización de los mecanismos de planeación, gestión y de la generación de relaciones de reciprocidad y corresponsabilidad con el entorno regional, potenciado por el manejo coordinado de los recursos de regalías”. Los proyectos prioritarios de este programa son: i) institucionalización de la integración regional; ii) coordinación del desarrollo regional; y, iii) cooperación regional.

Desde el Plan de Desarrollo Distrital se lanza una apuesta clara para reducir las desigualdades territoriales, no sólo al interior de la ciudad, sino también en el entorno regional. Se busca así que exista una convergencia en términos de calidad de vida entre los habitantes de Bogotá y de los municipios de la región. La disminución de brechas interregionales depende entonces de una apuesta por impulsar la competitividad sistémica del territorio regional, en donde todos los sectores (tradicionales y no tradicionales) de la economía cuenten con la posibilidad de generar medios de vida sostenibles para los pobladores de la región.

El enfoque multi-escalar de la integración regional del Distrito Capital

Bogotá se proyecta como una ciudad ambientalmente sostenible y socialmente incluyente; que se reconoce como parte de una estructura regional con estrechas relaciones de interdependencia entre sus territorios. Para ello, apuesta por la consolidación de un modelo abierto y desconcentrado de ordenamiento territorial, cuyo propósito no sólo es alcanzar una red funcional de ciudades complementaria a la oferta de bienes y servicios del Distrito Capital, sino también, articular el núcleo regional que éstas constituyen al sistema de las principales ciudades del país y a las infraestructuras viales, férreas, portuarias y aeroportuarias que la conectan con los mercados internacionales.

instrumentos de ordenamiento territorial, usos del suelo, movilidad, servicios públicos y estructura ecológica principal. En la escala de borde se debe distinguir entre los municipios de borde urbano y de relaciones metropolitanas, y los municipios de borde rural.

- **Borde urbano y relaciones metropolitanas:** Incluye a los municipios más próximos al Distrito Capital con los cuales se presentan estrechas relaciones funcionales derivadas de sus dinámicas urbanas. Los municipios pertenecientes a esta categoría son: Mosquera, Soacha, Funza, Chía, Tocancipá, Cota, Sibaté, Cajicá, Madrid, Bojacá, El Rosal, Fusagasugá, Gachancipá, Sopó, Tenjo, Tabio, La Calera, Facativá, Zipaquirá y Subachoque.
- **Borde rural:** Hacen parte los municipios que se relacionan con Bogotá por sus áreas ambientales y su vocación de suelo para fines de abastecimiento alimentario. Lo componen, en el departamento de Cundinamarca: Ubaque, Chipaque, Une, Choachí, Pasca, San Bernardo, Cabrera, Gutiérrez y Arbeláez; en el departamento del Meta: Guamal, Cubarral y La Uribe; y en el departamento del Huila: el municipio de Colombia.
- **Escala Subregional:** Corresponde al territorio comprendido por el departamento de Cundinamarca y sus municipios, el cual cumple una función de soporte a las estructuras: ambiental, socio-económica, y funcional y de servicios. La relación del Distrito con este territorio se basa en la localización de la industria, de equipamientos logísticos, suministro de alimentos y materias primas. En esta escala territorial se busca un mayor aprovechamiento de las ventajas y factores de competitividad existentes para alcanzar mejoras sustanciales en la calidad de vida y el desarrollo humano y lograr una mejor inserción internacional, en un contexto caracterizado por el progresivo posicionamiento de las regiones como actores de primer orden para el logro del crecimiento y la productividad.
- **Escala Regional:** Es el territorio conformado por Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta y los municipios que los conforman. Encierra una visión de desarrollo regional de largo plazo basada en las complementariedades de clima, suelos y potencialidades de sus territorios. Bogotá, con una economía basada en la prestación de servicios, se articula a una región de vocación agroindustrial, comercial y minera.

En cada una de las escalas se han emprendido acciones para avanzar en la consolidación de un marco institucional que permita planificar el desarrollo regional en el corto, mediano y largo plazo. Entre las acciones se encuentra: la gestión de figuras administrativas del ordenamiento territorial, la consolidación de espacios de coordinación y la gestión de proyectos con alcance regional, la suscripción de convenios con los territorios vecinos, la conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales y del medio ambiente, la mejora en la prestación de servicios públicos, la seguridad alimentaria, entre otras.

HACIA LA CREACIÓN DE CONDICIONES PARA LA GOBERNANZA DEL TERRITORIO REGIONAL

El gobierno de los arreglos regionales es uno de los temas que más ha llamado la atención de los estudiosos de las instituciones modernas. Al respecto, son muchos los casos documentados, sin embargo, el patrón que parece prevalecer es que los esquemas de gobierno regional son más cercanos a los arreglos informales que a estructuras institucionales claramente definidas. Este es el caso de Bogotá y su región. Pese a que la legislación colombiana contempla formas administrativas de gestión del territorio en escala regional y metropolitana, razones políticas han impedido que este tipo de figuras se hayan podido cristalizar en el entorno supra-local del Distrito Capital.

Como se ilustró previamente, Bogotá tiene razones de peso para reclamar actuaciones concertadas con otros territorios en torno a un modelo de desarrollo. Por esta razón, para superar las dificultades propias de gestionar figuras asociativas contempladas en el marco normativo, el Distrito Capital ha optado por trabajar en una estrategia de acercamiento con gobiernos departamentales de territorios vecinos y con los municipios de su área de influencia directa. Esta estrategia tuvo su origen en el 2001 con la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, cuya secretaría técnica estuvo a cargo del Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD). En este escenario, se buscó generar un espacio de trabajo que lograra crear confianza y un ambiente propicio para la coordinación de políticas regionales entre el Gobierno del departamento de Cundinamarca, la Autoridad Ambiental Regional (CAR) y el Distrito Capital.

La Mesa de Planificación Regional logró convocar además actores del sector privado, la academia y la sociedad civil, permitiendo así visibilizar la importancia de los temas regionales, lo cual condujo a la creación de nuevos espacios de concertación interinstitucional tales como la Comisión Regional de Competitividad (en donde participan las Cámaras de Comercio de la región, el sector privado y la academia); el financiamiento de estudios que se convirtieron en la base de las políticas y proyectos regional que se formularon a lo largo de la primera década del 2000; e incluso, este fue el origen del enfoque de articulación regional que se introdujo en la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá de 2003.

Desde entonces, el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) ha acompañado al Distrito Capital en la adopción de una estrategia que busca combinar el desarrollo de figuras institucionales del ordenamiento territorial reconocidas en las disposiciones legales, con el uso de escenarios menos formales (o alternativos) de coordinación interinstitucional. A continuación, se describen las acciones más recientes adoptadas por el Gobierno de Bogotá Humana en esta materia:

Desarrollo de figuras institucionales del ordenamiento territorial

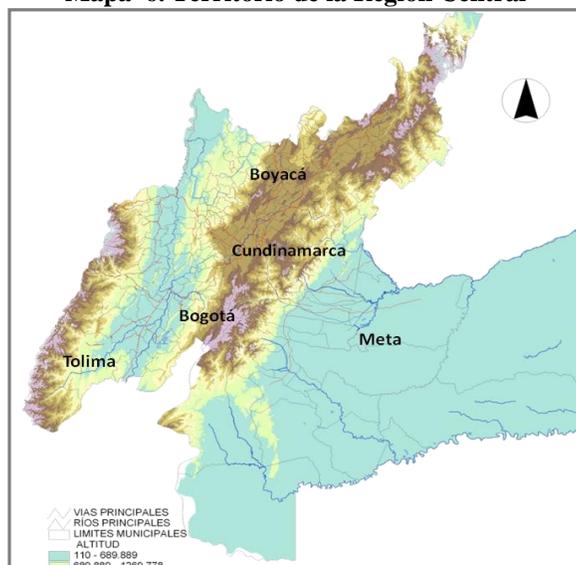
La conformación de esquemas regionales para la coordinación del desarrollo regional ha sido materia de trabajo desde inicios de la década del 2000 sin que aún logre mostrar resultados. No obstante, desde el 2011 se ha venido dando un giro de la política nacional para fortalecer los esquemas asociativos territoriales lo cual incluye una nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y un nuevo reparto de regalías con criterios regionales. En este marco, se ha revivido el interés por crear estructuras de Gobierno regional entre las cuales encuentran:

Creación de la Región Administrativa y Planificación Especial de la Región Central

Las Regiones Administrativas y de Planificación son esquemas asociativos que se conforman entre departamentos, no obstante, el Distrito Capital puede pertenecer a éstas pues tiene un fuero especial que le otorga un tratamiento de municipio y departamento en forma simultánea. Su rol gira en torno a la planificación de temas comunes de escala departamental asociados al desarrollo económico, social y la sostenibilidad ambiental de sus territorios.

El primer intento de constitución de una Región Administrativa y de Planeación Especial se dio en el 2011 con la iniciativa de una región de esta naturaleza entre el Distrito Capital y el departamento de Cundinamarca, que en su momento se denominó Región Capital Bogotá-Cundinamarca. No obstante, esta propuesta fue archivada por la Asamblea Departamental y el Concejo Distrital debido a que se presentó al final de las administraciones vigentes para la época.

Mapa 6. Territorio de la Región Central



Fuente: Universidad Nacional de Colombia, citado en: Documento Técnico de Soporte de la Región Administrativa y de Planeación Especial – Región Central (2014).

Con el inicio del plan de gobierno de la “Bogotá Humana”, la idea de una plataforma de planificación regional no sólo identificó al departamento de Cundinamarca, sino que buscó incluir a los socios departamentales históricamente más cercanos al Distrito Capital conocidos como la “Región Central”. Por esta razón, la administración distrital trabajó articuladamente con los departamentos contiguos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima en el proceso de construcción de esta figura asociativa cuyo objetivo es “integrar y consolidar, desde lo regional, un territorio de paz, con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador”. Se trata de una figura administrativa del ordenamiento territorial con vocación de permanencia en el tiempo cuyo propósito es el de aglutinar a entidades territoriales del orden departamental en torno a los siguientes ejes definidos por sus asociados:

- Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos.
- Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos.
- Competitividad y proyección internacional.
- Seguridad alimentaria y economía rural.
- Gobernanza y buen gobierno.

Dicha figura asociativa, creada el 25 de septiembre de 2014, es pionera en materia de integración regional en Colombia y constituye en un ejemplo de la capacidad de los distintos gobiernos de entender sus problemas en escalas diferentes y de transformar la institucionalidad para mejorar la asertividad de las grandes inversiones que transforman el panorama social y productivo del país. En síntesis, se trata de una nueva estructura de gestión territorial supra-regional en Colombia a la cual se le pueden delegar competencias del orden nacional y departamental, y a su vez, cuenta con autonomía administrativa y financiera. Su órgano máximo de dirección es el “Consejo Directivo” el cual está conformado por los 5 mandatarios territoriales (4 gobernadores y el Alcalde Mayor de Bogotá) y está facultado para la expedición de actos administrativos denominados “Acuerdos Regionales”. Éstos se constituyen en decisiones de obligatorio cumplimiento para sus asociados, convirtiéndose en directrices marco para el diseño de los planes e instrumentos de desarrollo de cada una de las entidades suscribientes al interior de su jurisdicción.

Constitución del Área Metropolitana Bogotá – Soacha

El entorno metropolitano del Distrito Capital es sin lugar a dudas el más importante en términos económicos y poblacionales de Colombia. Sin embargo, a diferencia de otras áreas metropolitanas formalmente constituidas en el país, no existe un arreglo institucional para el caso del Distrito Capital y los municipios metropolitanos. Las razones han sido eminentemente políticas por cuanto las profundas asimetrías en materia de población e ingresos entre Bogotá y los territorios vecinos tiende a asociarse con una supremacía desmedida del núcleo central y con una pérdida de autonomía de éstos últimos en caso de conformarse una figura metropolitana. Lo anterior, se ha traducido en enormes costos para la región pues el crecimiento urbano, la localización industrial, el manejo del tránsito y el transporte, la prestación de servicios públicos y la intervención sobre la estructura ecológica se han realizado sin que medie un criterio metropolitano, generando así notorias deseconomías de escala.

Mapa 7. El fenómeno de la conurbación en la Sabana de Bogotá



Fuente: Proyección cartográfica 2007. Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por Gobernación de Cundinamarca, Secretaría Distrital de Planeación y UNCRD

El primer intento por constituir un área metropolitana entre Bogotá y algunos de los municipios de la Sabana tuvo lugar a inicios de la década del 2000, sin embargo, los conflictos políticos entre éstos y el Distrito terminaron por llevar a archivar la iniciativa. La puesta en marcha del plan de gobierno de “Bogotá Humana” en 2012 revivió el interés por un diálogo metropolitano y la administración distrital se puso en la tarea de buscar socios municipales que quisieran conformar esta figura de gobierno sub-regional.

Sólo el municipio de Soacha, con quien Bogotá comparte el borde urbano más importante y es el territorio más sensible en términos de sus estrechas relaciones funcionales, manifestó su interés en la conformación de un Área Metropolitana, iniciándose en el 2012 el trámite de creación indicado por la normatividad vigente¹² para entonces. Para ello, se dispuso de un equipo técnico conformado por profesionales de ambas administraciones que lideraría la discusión y concertación de los aspectos técnicos y jurídicos para la creación del Área Metropolitana. En diciembre del mismo año, se logró la radicación de la iniciativa concertada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil para solicitar la fecha de la Consulta Popular en ambos territorios que autorizaría la creación de la figura.

No obstante, la Registraduría dilató la fijación de la fecha de la consulta popular y el 29 de abril de 2013 se sancionó una nueva ley de áreas metropolitanas¹³, en cuyo Artículo 1, Parágrafo 1, se establece que la misma no aplica para el caso de Bogotá y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial, aun no expedida. Finalmente, la autoridad electoral se pronunció al respecto y declaró no procedente señalar fecha para la Consulta Popular dado el nuevo marco normativo, y por ende se congeló el proceso de constitución. A pesar de lo anterior, la estrategia de integración regional del Distrito Capital mantiene en firme su interés por avanzar hacia la construcción de un arreglo metropolitano de gobierno y

¹² Ley 128 de 1994 “Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas”.

¹³ Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley 128 de 1994 y se expide el régimen para las Áreas Metropolitanas”

actualmente trabaja en la formulación de recomendaciones para una Ley Especial que permita superar los límites impuestos por la misma legislación.

Escenarios alternativos de coordinación institucional y gestión de proyectos regionales

Los problemas del desarrollo metropolitano de la sabana de Bogotá ponen en evidencia que, pese a la idea generalizada de tener un modelo construido a partir de las relaciones de articulación entre la red de ciudades, éste aún no se incorpora en los instrumentos locales de gestión del territorio. La superación de este tipo de dificultades requiere de un esquema de “gobernanza regional” que facilite la actuación de actores públicos y privados en torno a una apuesta común de desarrollo territorial. Ante el limitado margen de acción desde el punto de vista de las figuras institucionales del ordenamiento territorial, la administración distrital le ha apostado a impulsar la conformación de mecanismos “menos formales” de concertación regional, así como a dar paso a actuaciones puntuales y específicas sobre el territorio a través de la implementación de proyectos concretos de alcance regional. De esta forma, se reduce la tensión sobre problemas relacionados con las autonomías locales y se presentan hechos concretos que dan cuenta de una verdadera voluntad hacia la solución conjunta de problemas compartidos. Estos escenarios alternativos se presentan a continuación.

Mesas de concertación regional

Se trata de espacios de diálogo especializado en donde se convocan actores en función de los temas específicos a tratar. Entre los más desarrollados se encuentran: i) Mesas de Borde: en las cuales participan los alcaldes municipales, secretarios de despacho (planeación, ambiente, gobierno, desarrollo económico, entre otros), personeros y autoridades de policía. Allí se han tratado temas como: convivencia y seguridad ciudadana y ordenamiento territorial. ii) Mesa Técnica Regional: se trata de un espacio facilitado por UNCRD para tratar aspectos relacionados con la ocupación regional del territorio y cuenta con la participación de la Gobernación de Cundinamarca, el Distrito Capital y la CAR. iii) Mesa por el Territorio y el Agua: cuenta con la participación del Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, la autoridad ambiental regional (CAR) y dos municipios representantes de los gobiernos locales; en esta mesa se renegociaron los contratos de suministro de agua en grandes volúmenes hacia los municipios de la sabana por parte de la Empresa de Acueducto de Bogotá y se viene trabajando en la definición de una estrategia de aprovechamiento del agua con criterio de sostenibilidad y balance de las fuentes hídricas de la región.

Convenios Marco para la integración regional de Bogotá con sus territorios vecinos

Con el fin de habilitar un instrumento jurídico que permitiera el desarrollo de proyectos e inversiones complementarias con sus contrapartes territoriales, la administración distrital, suscribió una serie de convenios marco de integración regional de manera bilateral con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta, y con el municipio de Soacha, partiendo de la identificación de ejes de consenso presentes en sus respectivos planes de desarrollo: i) institucionalidad regional; ii) planeación y ordenamiento territorial; iii) sostenibilidad

ambiental y cambio climático; iv) seguridad y soberanía alimentaria; v) gestión de la información regional; vi) transporte y movilidad; vii) seguridad y convivencia ciudadana; viii) cooperación institucional para el diseño de políticas públicas; ix) construcción de paz y atención a víctimas; x) desarrollo económico y competitividad; y, xi) logística y equipamientos regionales. En desarrollo de estos convenios marco se ha avanzado en el trámite de la Región Administrativa y de Planeación Especial de la Región Central y en la implementación de proyectos específicos en cada una de los ejes priorizados.

Gestión de proyectos regionales

Escenarios como la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (2001-2007), el convenio de la Región Central (2004) y el convenio de constitución de la Región Capital Bogotá – Cundinamarca (2008), permitieron la identificación de una agenda de integración territorial y de coordinación de las dinámicas de desarrollo que listó desde proyectos de infraestructura vial y de equipamientos regionales hasta iniciativas de desarrollo económico en procura de una exitosa inserción de la región en la dinámica global.

A partir de estos insumos, y en cumplimiento de las metas definidas en los siete programas con alcance regional incluidos en el Plan de Desarrollo “Bogotá Humana 2012 – 2016”, el Distrito Capital ha destinado recursos a la implementación de proyectos que apuntan principalmente a ampliar el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios públicos e incrementar la competitividad de Bogotá y la región. Durante la actual administración se han ejecutado cerca de 25 proyectos regionales que atienden principalmente a las temáticas de hábitat y servicios públicos; planeamiento ambiental y territorial; transporte y movilidad; desarrollo económico y competitividad; sistemas de información para la región; y, seguridad y soberanía alimentaria. Las principales acciones se describen a continuación:

Conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales regionales

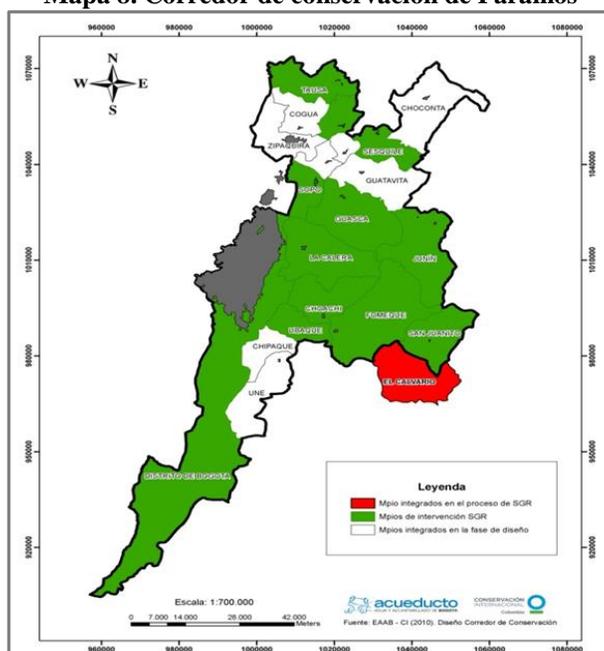
La recuperación y adecuación hidráulica del río Bogotá y la recuperación de humedales y de cuerpos de agua son unas de las áreas de trabajo emblemáticas en esta materia. Así mismo, el proyecto de “Conservación, restauración y uso sostenible de los servicios ecosistémicos del territorio comprendido entre los páramos de Guacheneque, Guerrero, Chingaza, Sumapaz, los Cerros Orientales de Bogotá y su área de influencia”, se constituye en un hito de la articulación interinstitucional e interterritorial para la gestión compartida de temas ambientales no sólo por el monto de los recursos financieros involucrados, sino también por tratarse de una apuesta de trabajo con 12 municipios de la región que ha liderado el Distrito Capital¹⁴. De igual forma, a través de la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá se buscó tomar decisiones dirigidas a la contención de la presión de la expansión urbana, la protección de los bordes rurales y de las áreas de riesgo, así como la protección y recuperación de los elementos de conectividad regional de la Estructura

¹⁴ El proyecto de conservación del corredor de páramos se encuentra en el marco de los proyectos regionales que el Distrito Capital viene financiando con recursos del nuevo Sistema General de Regalías. Se trata de un proyecto ambiental sin precedentes no sólo por el monto que Bogotá ha destinado (cerca de \$ 57 912 millones de pesos) sino también por su gran alcance territorial (cerca de 550.000 hectáreas en su fase más avanzada). Se espera que en el mediano plazo la participación ascienda de 12 a 22 municipios (incluyendo el Distrito Capital).

Ecológica Principal, las cuales inciden en la forma de articulación con el entorno regional del Distrito Capital.

En cuanto a la definición de planeamientos ambientales de escala regional se destacan: i) la formulación de los Lineamientos de Política Ambiental Región Central (2008) que presenta la visión ecológica regional a 2050; ii) la puesta en marcha del Plan Regional Integral de Cambio climático para la Región Capital, el cual constituye uno de los modelos piloto mundiales que ha impulsado Naciones Unidas para fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales de constituir territorios resilientes capaces de enfrentar los retos del cambio climático; y, iii) la Evaluación Regional del Agua cuyo objeto es el análisis integrado de la oferta, demanda, calidad y análisis de los riesgos asociados al recurso hídrico de la región.

Mapa 8. Corredor de conservación de Páramos



Fuente: Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá (2012)

Movilidad inteligente

La conectividad vial y de transporte es por excelencia uno de los principales ejes de la articulación regional. Por esta razón, no sólo se avanzó en la extensión del sistema de Buses Transmilenio (BTR) al vecino municipio de Soacha, sino también, el Distrito Capital invirtió cerca de 1.5 millones de dólares en la adquisición del 50% de la Empresa Férrea Regional (diciembre de 2013) a la Gobernación de Cundinamarca. Esta transformación accionaria dio origen a la primera empresa de tipo regional, y en la actualidad, se encuentra estudiando diferentes propuestas de Alianzas Público Privadas (APP) para la rehabilitación de los corredores férreos compartidos entre Bogotá y Cundinamarca. Se espera que en el segundo semestre de 2014 se apruebe la primera APP que dará vida al Tren Ligero de la Sabana de Occidente (se trata del corredor más rojo del mapa que se presenta a continuación).

Mapa 9. Proyecto de recuperación de los corredores férreos de Bogotá – Cundinamarca



Fuente: Gobernación de Cundinamarca – Empresa Férrea Regional (2011)

Prestación de servicios públicos

En el ámbito de las actuaciones regionales, el Distrito Capital ha trabajado de manera permanente en la adecuación de su red de abastecimiento hídrico para garantizar el suministro de agua de su jurisdicción y la de su entorno metropolitano (cerca de 10 municipios de borde urbano). Las alertas sobre la vulnerabilidad de este territorio frente a la variación climática y la gestión del riesgo, así como la necesidad de plantear una estrategia para la gestión integral de los residuos sólidos en escala regional, han puesto sobre la mesa el debate en torno a la coordinación en la ocupación del suelo de la sabana y la protección de su patrimonio ambiental con un criterio de balance hídrico regional. Por esta razón, cobra especial importancia la necesidad de desarrollar un verdadero proceso de armonización de los instrumentos de planificación territorial con miras a procurar la sostenibilidad de la principal aglomeración urbana del país.

Sistemas de información para la región

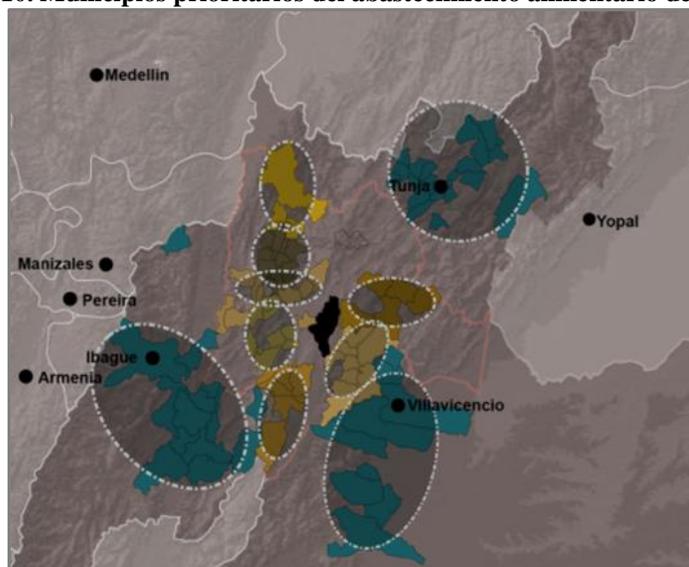
Este es uno de los temas más rezagados de la agenda de integración regional por cuanto la brecha de información entre Bogotá y los municipios de su entorno es significativa. No obstante, en diciembre de 2013 se dio inicio a la ejecución de otro de los grandes proyectos regionales del Distrito Capital. Se trata del “Sistema de análisis y administración de información socioeconómica y espacial de Bogotá y la región”, cuya inversión asciende a los \$ 23 412 millones de pesos, es financiado a través de recursos del Sistema General de

Regalías del Distrito Capital y tiene una cobertura de 33 municipios (incluido Bogotá). Este proyecto se constituye en un importante escenario de trabajo para la generación de información sobre la calidad de vida, el aparato productivo y el mercado inmobiliario en escala regional, que permitirá orientar la toma de decisiones concertadas y monitorear el impacto de políticas públicas de escala regional.

Acciones para garantizar la seguridad alimentaria

Desde el 2008 el Distrito Capital y los departamentos de Boyacá, Meta y Tolima han aunado esfuerzos para el desarrollo integral de sus estrategias de seguridad alimentaria y nutricional. Dichas acciones aún deben ser articuladas con la estrategia logística, el esquema de movilidad y conectividad, así como con la apuesta de competitividad regional; no obstante, en aras de fortalecer a los productores campesinos de la región, el Distrito Capital invirtió durante el 2013 cerca de seis mil millones de pesos en acciones para fomentar su empresarización e identificar canales idóneos de comercialización. De igual forma, en el marco del Sistema General de Regalías, el Distrito Capital y la Gobernación de Cundinamarca participan en un proyecto que alcanza los 50 mil millones de pesos para desarrollo agrotecnológico de la región. Este es uno de los temas más sensibles de la integración regional pues se asocia a las estrategias para mejorar la calidad de vida en los territorios rurales y la consolidación del post-conflicto en un contexto de negociaciones de paz.

Mapa 10. Municipios prioritarios del abastecimiento alimentario de Bogotá



Fuente: Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Elaboración de UNCRD, 2013

CONCLUSIONES

El Distrito Capital reconoce que su sostenibilidad depende de su capacidad de generar dinámicas de convergencia en el desarrollo entre la Ciudad y sus socios regionales. Al respecto, el propósito de su estrategia de ordenamiento territorial regional es promover la desconcentración de la población y de las actividades económicas en el territorio, para lo cual, busca trabajar hacia la consolidación de una red de centralidades sub-regionales compuesta por un conglomerado de ciudades compactas y por una distribución balanceada de infraestructuras regionales. Con este fin, se ha procurado el diseño de herramientas para vincular la planeación de la ciudad con un futuro sistema de planeación regional, y al mismo tiempo, fija reglas para controlar los procesos de expansión urbana de la ciudad.

Para el Distrito Capital el camino hacia la integración regional no ha sido fácil. Decisiones administrativas provenientes del Gobierno nacional que terminaron en la anexión de 6 municipios circunvecinos a su perímetro urbano¹⁵ en 1954 son mencionadas de manera recurrente por actores locales para indicar desconfianza hacia Bogotá como un socio que garantice el respeto por la equidad y la autonomía territorial. Así mismo, durante mucho tiempo Bogotá ha exportado los efectos negativos de su desarrollo sin asumir los costos que esto genera en sus municipios vecinos. Lo anterior ha terminado en profundas dificultades al momento de proponer el desarrollo de figuras institucionales que permitan un esquema de gobierno formal y estable sobre el territorio metropolitano, dificultando así la coordinación del desarrollo urbano y urbano-rural.

El plan programático de la “Bogotá Humana” ha buscado hacer frente a las prevenciones tradicionales que le se atribuyen al Distrito Capital y ha asumido el reto de dar músculo financiero a proyectos específicos de integración regional en donde incluso se proponen esquemas de compensación para aquellos territorios que son garantes de bienes y servicios estratégicos (ambientales como el agua, paisaje y alimentos) para el núcleo urbano principal. De esta manera se busca superar el escollo de las figuras administrativas del ordenamiento territorial a través de la implementación de proyectos de inversión que demuestran con hechos el compromiso hacia el desarrollo de la región entendida como una red ciudades y de territorios rurales que son funcionalmente complementarios.

En cuanto a la estrategia de integración regional es importante hacer énfasis en que el Distrito Capital reconoce múltiples escalas territoriales. La región, como escala de planificación, no se encuentra definida por un simple criterio geográfico sino que su tamaño varía en función de los problemas a tratar. Por esta razón, el Distrito reconoce una escala de borde en la cual los problemas a tratar giran en torno al transporte cotidiano de pasajeros, el tráfico, la seguridad ciudadana, los servicios públicos y los problemas propios de la expansión urbana. Por otro lado, también reconoce una escala subregional con el departamento de

¹⁵ Los municipios anexados (Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá) se fusionaron en la estructura administrativa de Bogotá y se convirtieron en localidades del Distrito (en otras palabras, dejaron de ser entidades territoriales con autonomía política y administrativa).

Cundinamarca cuyos problemas obedecen más hacia la conectividad regional, la especialización productiva y las intervenciones sobre la estructura ecológica compartida. Finalmente, trata una escala regional, a nivel de la Región Central del país en donde se busca articular un modelo de articulación con cuatro departamentos para tener una propuesta diferenciadora de desarrollo frente a las demás regiones con las cuales se compite en escala nacional e internacional.

En función de dichas escalas el Distrito Capital también le apuesta a que en el largo plazo se pase de mecanismos flexibles y poco vinculantes de articulación (como las mesas técnicas que desarrolla con territorios vecinos) y se de tránsito hacia el uso de figuras administrativas del ordenamiento territorial tales como el Área Metropolitana y la Región Administrativa y de Planeación Especial.

En síntesis, Bogotá propone avanzar hacia un esquema de gobernanza del territorio capaz de generar condiciones de desarrollo humano no sólo al interior del núcleo urbano principal sino también que irradie condiciones de bien-estar a lo largo de la red de territorios que conforman las diferentes escalas regionales (es una propuesta de convergencia). Así pues, en una realidad que reconoce fenómenos globales tales como el cambio climático, la conectividad ecosistémica o el mercado mismo, la única estrategia posible es la de abordar el desarrollo como parte de una red territorios complementarios y de cuya coordinación depende su propia supervivencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, Cámara de Comercio de Bogotá y CAF (2012). Informe de Avance de consultoría Plan de Logística Región Capital – Criterios y lineamientos básicos de ordenamiento logístico de la Región Capital. Documento elaborado por la UT Araujo Ibarra & Asociados S.A. – SPIM.
- Alfonso R., Ó. 2012b. El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia. Revista *Questiones Urbano Regionales*, Vol. 1, No. 1. Instituto de la Ciudad – Distrito Metropolitano de Quito.
- . 2010. Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana. En S. Jaramillo (editor) *Bogotá en el cambio de siglo: promesas y realidades*. Quito, OLACCHI.
- Boisier, S. 1992. La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas.
- Comité Técnico de la Región Administrativa y de Planeación Especial – Región Central. 2014. Documento Técnico de Soporte, Bogotá D.C.
- Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. 2006. Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Movilidad. 2011. Encuesta de Movilidad de Bogotá 2011, Informe de Indicadores – Matriz de Viaje. Estudio elaborado por Steer Davis Gleave – Centro Nacional de Consultoría, Bogotá D.C.
- Secretaría Distrital de Planeación y Alfonso R., Ó. 2013. “Hacia un índice de convergencia de Bogotá con su área de influencia directa”, Bogotá D.C.
- . 2011. Integración Regional y cooperación: avances, logros y retos 2008– 2011, Colección Integración Regional No. 9, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá D.C.
- . 2011. Actualización del Diagnóstico de la Región Capital: Bogotá-Cundinamarca, Dirección de Integración Regional, Nacional e Internacional. Bogotá D.C.
- . UNCRD. 2011. Lineamientos para una política de adaptación a la evolución de los asentamientos productivos en la estructura metropolitana y regional Bogotá – Sabana, Bogotá D.C.
- . Universidad Nacional de Colombia. 2009. Contrato Interadministrativo 458 de 2008. Revisión al modelo desconcentrado. Producto 8. Julio 19 de 2009. Producto: Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?, Bogotá D.C.
- . UNCRD. 2008. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá 2001 – 2007, en: Colección de integración regional e internacional, Bogotá D.C.
- . 2008. Situación y Tendencias Poblacionales. Bogotá y Municipios Circunvecinos. Subsecretaría de Información y Estudios Estratégicos, Bogotá D.C.

----- UNCRD. 2007. Proyección cartográfica Gobernación de Cundinamarca, con información suministrada por municipios y clasificada por la Gobernación.

Otras fuentes

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Cuentas Nacionales Departamentales de Colombia 2000 – 2011 pry.

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Proyecciones Municipales de población 1985-2020 Sexo y Grupos de edad.

DIAN, Dirección de Impuesto y Aduanas Nacionales. Sistema Estadístico de Comercio Exterior – SIEX [base de datos en línea]. [consultado 22 oct. 2012]. Disponible el <
<http://websiex.dian.gov.co/>>

Plan Distrital de Desarrollo 2012-2016 Bogotá Humana. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.