

RESUMEN EJECUTIVO

Documento Técnico de Soporte



rape
región central
territorio para la paz



Gobernación de
Cundinamarca



Alcaldía Mayor de
Bogotá D.C.



Gobernación de
Boyacá



Gobernación de
Meta



Gobernación de
Tolima

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 regiones¹. 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 territoriales². 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 sostenible³.

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.

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 está 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 territorial⁴ que fortalece los mecanismos e instrumentos para la asociatividad territorial y el posicionamiento de instrumentos como el Contrato Plan⁵, 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.

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.

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 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.

⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013) “Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia” Bogotá, DNP. Pág. 19.

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 km²) y está distribuida de la siguiente forma: Boyacá, 23.189 km², Cundinamarca 22.632 km², Bogotá D.C 1.587 km², Meta 85.635 km² y Tolima 23.562 km². El departamento del Meta representa cerca del 55% de la superficie total de la Región Central⁷

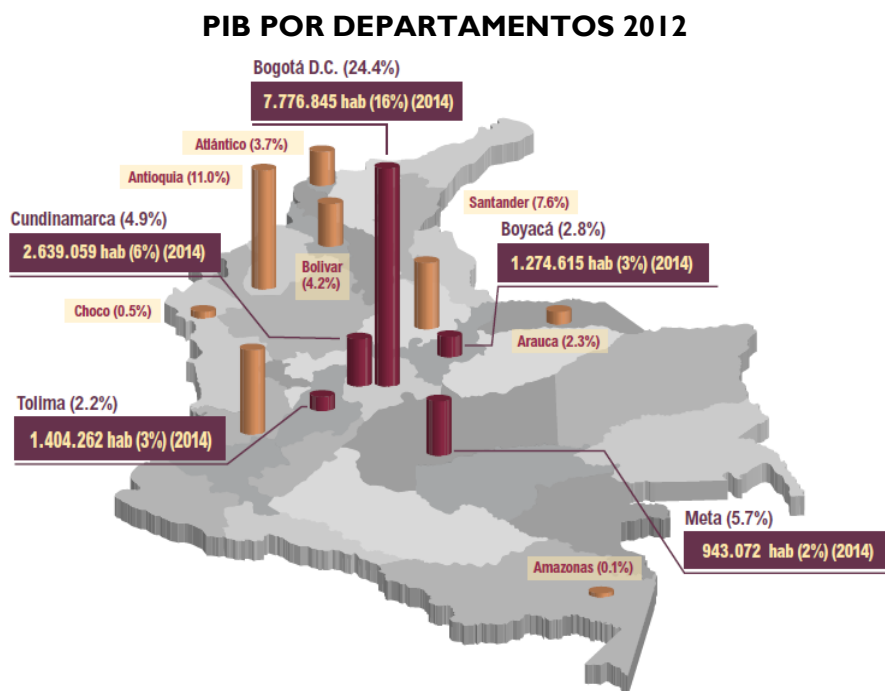
B. Perfil Económico de la Región Central

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.

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

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 infraestructura⁹. En materia económica, es el principal mercado del país, al contar con una población de 12.523.974 habitantes, según el Censo del 2005¹⁰, lo cual representa el 29% de la población nacional¹¹. 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.



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

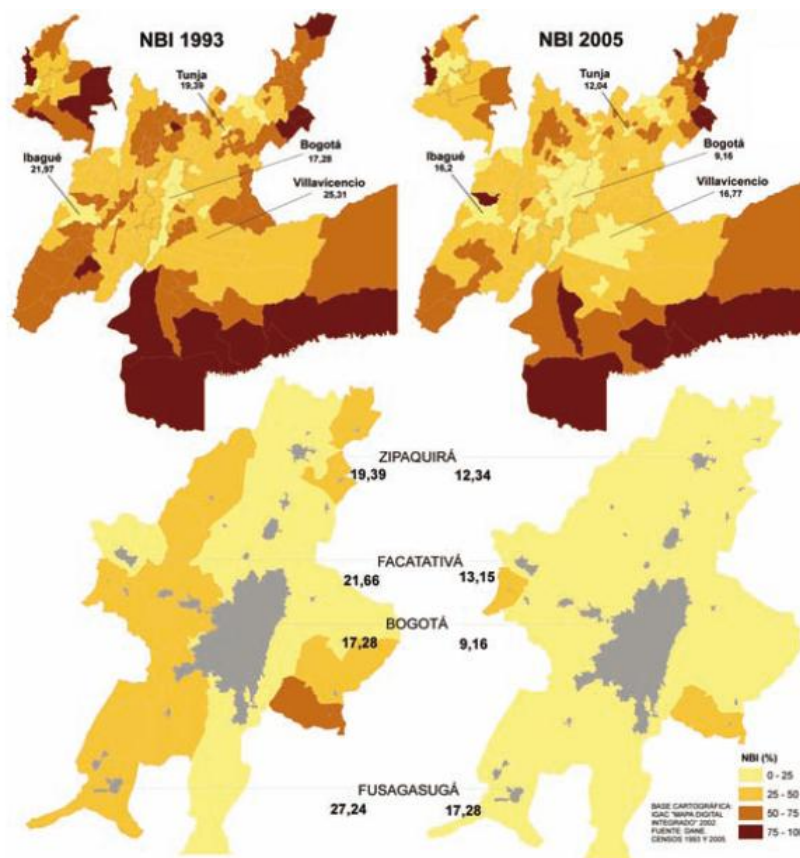
⁹ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2013) “Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2012-2013” Santiago, CEPAL

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.

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 SABANA 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 inter 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 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 departamental¹³, 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 inter censales negativas y

¹² *Ibíd.*

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.*

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

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.

¹⁶ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2009) “Bogotá: ¿es posible un modelo regional desconcentrado?” Bogotá, Facultad de Artes – Centro de Extensión Académica.

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 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 prevaeciente), 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 Ligerero, 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 específico 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.