

Cuadernos
de Desarrollo
Económico

1

**Aglomeración,
Desarrollo e
Integración
Regional**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



GOBIERNO DE LA CIUDAD

CUADERNOS DE DESARROLLO ECONÓMICO

CUADERNO No. 1

AGLOMERACIÓN, DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL

SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS
SOCIOECONÓMICOS Y REGULATORIOS**

SUBDIRECCIÓN DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**Bogotá D.C.
Marzo de 2010**

Secretaría de Desarrollo Económico

Alcaldía Mayor de Bogotá

Samuel Moreno Rojas

Alcalde Mayor de Bogotá

Mariella Barragán Beltrán

Secretaria de Desarrollo Económico

Nubia Elsy Martínez Castañeda

Subsecretaria de Desarrollo Económico

Hugo Muñoz Berrío

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios

Alfredo Bateman

Subdirector de Estudios Estratégicos

Raúl Castro Murillo

Subdirector de Evaluación y Seguimiento

Nubia Angarita

Subdirectora Regulación e Incentivos

Rodrigo Barrera Barinas

Asesor de Comunicaciones

Autores

Alfredo Bateman

José María Roldán Restrepo

Diseño

Nicolay Villamarín Orduña

Revisión de Textos

Daniel Jaime Aulí

Impresión

Subdirección Imprenta Distrital DDDI

La Serie de Borradores de Desarrollo Económico es una publicación de la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Los trabajos de la Serie son borradores de carácter provisional; las opiniones y errores son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Secretaría de Desarrollo Económico ni a la Alcaldía Mayor de Bogotá. Todo el material está protegido por derechos de autor; su uso está permitido libremente siempre y cuando se realice la debida cita bibliográfica.

PRÓLOGO

Con este primer Cuaderno de Desarrollo Económico la Secretaría de Desarrollo Económico da vida a una publicación de carácter teórico-práctico que pretende fomentar la generación de nuevo conocimiento, dado el papel del mismo en el crecimiento y desarrollo económico, con el ánimo de motivar un análisis reflexivo sobre temas que abordan la dinámica económica desde diferentes perspectivas y orientado a apoyar la toma de decisiones, formulación y seguimiento a la política pública, así como aportar elementos críticos referentes a la realidad local y nacional.

La actual Administración considera los Cuadernos de Desarrollo Económico como un instrumento para seguir posicionando a la aún recientemente creada Secretaría de Desarrollo Económico como referencia obligada en la promoción de trabajos de carácter investigativo en los temas relacionados con el desarrollo económico y particularmente, aunque no exclusivamente, aquellos que son de su competencia tales como el abastecimiento y la seguridad alimentaria y nutricional, el derecho al trabajo, la economía rural, el emprendimiento, la financiación, la formación para el trabajo, el desarrollo tecnológico sostenible, la innovación, la productividad y la competitividad, el desarrollo turístico y el desarrollo económico local, la inclusión social, la economía urbana y regional, entre otros.

Estos Cuadernos presentan a la comunidad documentos de trabajo que puedan ser difundidos en su mayoría virtualmente, con un pequeño tiraje impreso, que pueden llegar a convertirse en un espacio académico dedicado a publicar artículos producidos en el marco de la labor de la Secretaría de Desarrollo Económico, con rigurosidad teórica y conceptual, pero fundamentalmente con implicaciones de política económica y aplicabilidad. La Serie dará prioridad a la publicación de estudios y trabajos que tengan implicaciones de política económica y apoyen la toma de decisiones, la valoración y el seguimiento a la política pública.

Para este primer número se ha escogido un tema de vital importancia, como lo es el de la integración regional. Los autores han realizado una lectura desde el punto de vista económico, particularmente a partir de las economías de aglomeración. Tal vez la principal conclusión que se desprende del trabajo y que debe ser discutida ampliamente, es que en el proceso de integración regional, más que apuntar a la desconcentración de la población

y la actividad económica en el territorio, se deben enfocar los esfuerzos hacia la adecuada distribución, los habitantes de la región, los beneficios derivados de la aglomeración de la población y la actividad económica.

Finalmente, quiero agradecerle al equipo de la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, y en particular a la Subdirección de Estudios Estratégicos, por hacer realidad este producto que desde ahora es un activo para la Secretaría de Desarrollo Económico y para la ciudad. El reto es ahora que todas las áreas de la Secretaría, y en general de la Administración Distrital, se involucren en la producción de material publicable y sean los principales usuarios, y así poder garantizar la sostenibilidad y calidad de los trabajos que en el futuro se publiquen.

Mariella Barragán Beltrán
Secretaria de Despacho

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1	
AGLOMERACIÓN Y DESARROLLO	5
1.1 El proceso de urbanización	5
1.2 Aglomeración, rendimientos crecientes y desarrollo económico	7
1.3 Sociedad y nuevas tecnologías del conocimiento y la información	11
1.4 La ampliación territorial del derecho a la ciudad	14
CAPÍTULO 2.	
INTEGRACION REGIONAL BOGOTÁ – CUNDINAMARCA	15
2.1 Concepto de región para Bogotá D.C. Aspectos jurídicos	15
2.2 Síntesis de la evolución de la integración regional Bogotá D.C. – Cundinamarca	19
2.3 Procesos actuales de integración regional	30
CONCLUSIONES Y/O CONSIDERACIONES	35
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	38

AGLOMERACIÓN, DESARROLLO E INTEGRACIÓN REGIONAL¹

INTRODUCCIÓN

En la última década el tema de integración regional ha cobrado particular importancia para la Administración Distrital. A lo largo de estos años el tema se ha convertido en una apuesta fundamental y elemento central de políticas, estrategias y acciones del gobierno distrital².

No obstante el interés por parte de las administraciones distritales, el proceso de integración aún se encuentra en una etapa de gestación y son muchos los desafíos, particularmente la construcción de una visión de largo plazo que se traduzca en acuerdos institucionalizados. En este orden de ideas, es prioritaria la promulgación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o algún instrumento que permita operativizar una institucionalidad para la región.

El presente documento busca abordar la integración regional desde una perspectiva económica y, particularmente, a partir de los determinantes de localización de la población y de la actividad económica. En ese sentido, el tema regional se aborda desde las dinámicas de aglomeración y las potencialidades, aunque no automáticas, que brinda para el desarrollo humano de los habitantes de la ciudad y la región.

El documento consta de tres secciones: en la primera se expone el marco teórico desde la teoría de la aglomeración y los rendimientos crecientes. En la segunda se hace referencia al marco jurídico y evolución de la integración regional entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca hasta llegar al proceso actual de integración regional denominado Región Capital. Por último, se esbozarán algunas primeras conclusiones y consideraciones.

¹ Los autores quieren agradecer a los miembros de la Dirección de Estudios Económicos y Regulatorios de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico por los aportes realizados al documento en las diferentes sesiones de trabajo y particularmente a Hugo Muñoz y Raul Castro quienes iniciaron la discusión de estos temas en la Dirección y a Nubia Angarita quien brindo su apoyo en la revisión normativa. Los errores remanentes son por supuesto responsabilidad exclusiva de los autores.

² Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá: 2001-2007. *Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá 2007*

CAPÍTULO 1

AGLOMERACIÓN Y DESARROLLO³

El estudio, comprensión y formulación de políticas orientadas a la consolidación de la relación de Bogotá con la región que le circunda y con la que se relaciona, se ha ido intensificando en los últimos años y hoy en día se encuentra incorporada en innumerables documentos técnicos, estudios, políticas, decretos, normas, funciones de entidades, etc. Sin embargo, los avances son aún incipientes y tal vez no son proporcionales a los esfuerzos y las buenas intenciones.

Un primer elemento para comprender el fenómeno es abordar las razones por las cuales se aglomeran las actividades y las personas, y cómo dicha aglomeración es un generador de riqueza, que si no se tienen los instrumentos indicados, no se reparten de manera equitativa e incluyente.

1.1 El proceso de urbanización

Un primer elemento indicativo se encuentra relacionado con el hecho de que, en general, la urbanización es un proceso generador de riqueza y de reducción de la pobreza. Mientras vivimos en un mundo por primera vez mayoritariamente urbano, el 75% de los pobres del mundo habita en zonas rurales; la relación existente entre los niveles de pobreza en términos de desarrollo humano (IPH-1)⁴, que mide la privación en los tres componentes básicos del desarrollo humano (vida larga y saludable, educación y nivel de vida digna), y los niveles de urbanización, muestra una clara correlación negativa: aumenta el nivel de pobreza cuando el nivel de urbanización es menor. Dicha relación constituye un patrón histórico.

Quizás el mejor ejemplo de las potencialidades y riesgos del proceso de urbanización en el mundo contemporáneo lo representa China. Este país ha logrado, a partir de un deliberado proceso de reforma, combinar un ace-

3 Para un desarrollo de lo visto en este capítulo y del cual se desprende buena parte del mismo, se puede consultar: Giraldo, Garcia, Ferrari y Bateman, *Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades*, UN-Habitat, Bogotá, julio de 2009.

4 El Índice de pobreza humana (IPH-1) considera: la vulnerabilidad de morir a una edad temprana; la exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos; y la falta de acceso a recursos económicos generales.

lerado proceso de transición rural-urbano, una disminución del crecimiento demográfico, un proceso de industrialización que ha derivado en un crecimiento económico elevado y sostenido, y una significativa reducción de los niveles de pobreza.

Mientras en los años 80 en la China sólo el 19,6% de la población habitaba en ciudades, en el año 2005 ese porcentaje era del 42,9% y se espera que en 2020 sea superior al 60%⁵. Por otro lado, la China ha logrado una transformación económica a partir del aprovechamiento de las economías de escala que permite el proceso de urbanización, más aún cuando se tiene en cuenta el tamaño poblacional, acompañado además con una exitosa política de precios básicos (particularmente de tasa de cambio competitiva). Dicha combinación ha logrado un crecimiento del PIB per cápita promedio para el periodo de 1980-2005 del 8,5%.

Finalmente, en materia de pobreza, mientras el porcentaje de personas viviendo en condiciones de indigencia (menos de un dólar diario) era en 1981 mayor al 60%, en 2005 era cercano al 10%. Adicionalmente, el Índice de Desarrollo Humano de 1980 era de 0,559, mientras que en el año 2005 era de 0,777, mostrando una evolución positiva durante casi veinte años de manera sostenida.

Sin embargo, este proceso ha venido acompañado de un incremento de la desigualdad: el índice de GINI pasó de 0,28 en 1981 a 0,41 en el año 2005, y de problemas ambientales en las principales ciudades, sin profundizar en el hecho de que la transición se ha producido además en un contexto de autoritarismo y limitación severa de ciertas libertades.

Lo anterior llama la atención acerca de los riesgos y la imposibilidad del mercado por sí sólo de aprovechar las posibilidades de la aglomeración de manera equitativa y sostenible, lo cual reivindica la importancia de la intervención pública y de la gestión urbana. Si se gestionan mal, la urbanización y la aglomeración pueden convertirse en procesos generadores de desigualdad y exclusión.

5 YUSUF, S. y NABESHIMA, K.: "Optimizing Urban Development", en BANCO MUNDIAL: China Urbanizes. Consequences, strategies and policies, *Banco Mundial, Washington, 2008*.

1.2 Aglomeración, rendimientos crecientes y desarrollo económico

El análisis de la geografía económica, que es el estudio de la localización de la población y la actividad económica en el espacio, ayuda a entender la existencia de la ciudad como forma específica de asentamiento y organización espacial y, por lo tanto, de la existencia de las regiones. La geografía económica parte de la evidencia empírica de que la población y, por extensión, la actividad económica están desigualmente distribuidas en el espacio, no siendo el mundo un conglomerado de poblaciones económicamente homogéneas desconectadas, como predeciría el modelo neoclásico.

Este punto es fundamental en la comprensión del problema regional en Bogotá debido a que, al menos claramente para la Gobernación de Cundinamarca, uno de los objetivos de la integración es la búsqueda de una distribución más equitativa de la población y las actividades en el territorio.

En ese sentido es importante traer a colación el mensaje del último informe sobre el desarrollo del Bando Mundial, de que el crecimiento económico será desequilibrado en el territorio y que por el contrario tratar de extender la actividad económica significa desalentarla. Lo anterior no quiere decir que no sea deseable un desarrollo equilibrado del territorio en términos de la calidad de vida de los habitantes.

La aglomeración y la distribución desigual de la población y de las actividades en el territorio es el resultado de la existencia de rendimientos crecientes, es decir, el incremento de la producción de manera más que proporcional al incremento de los factores de producción o, lo que es lo mismo, la disminución de los costos medios a medida que se incrementa la producción. La importancia de los rendimientos crecientes, y por tanto de la aglomeración, se encontraba ya presente en el texto clásico por excelencia de la economía: *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, particularmente en el célebre ejemplo de la fábrica de alfileres: la división del trabajo permitía aumentar la producción por trabajador y la producción total, y reducir así el costo promedio de los alfileres⁶.

Los rendimientos crecientes implican costos decrecientes de manera que el supuesto de la competencia perfecta deja de ser una regla para conver-

6 SMITH, A.: *La riqueza de las naciones*, Alianza, 2001.

tirse en excepción, el agente que entra antes o tiene una mayor porción del mercado ve reforzada su posición, expulsando por sus costos al resto de competidores y tendiendo a convertirse en una empresa monopólica o, en todo caso, de competencia imperfecta. Cuando se asumen los rendimientos crecientes, el empresario y el Estado adquieren, al contrario que en la competencia perfecta, un papel fundamental.

En ese contexto, la especialización, y por lo tanto la división del trabajo, sólo es posible a través del cambio tecnológico y el conocimiento, y viceversa. El conocimiento, dado su carácter de bien no rival⁷, requiere además unas condiciones especiales para su creación. En primer lugar necesita ser artificialmente escaso, por ejemplo a través del establecimiento de patentes, y en segundo lugar, dados los costos fijos que implica su producción, exige ser aplicado a una cantidad suficiente de producción, requiriendo no sólo una escala mínima sino creciente, con mercados cada vez más grandes, es decir, mayor aglomeración⁸.

Los trabajos de economistas contemporáneos, como Akerlof, David, Dixit, Stiglitz y particularmente Romer y Krugman, modelan en este sentido lo que otros economistas, como Marshall, Arrow, Samuelson, Chamberlein, Robinson y particularmente Allyn Young, anteriormente habían dicho e intuido: que los rendimientos crecientes y la competencia monopolística juegan, junto con la difusión tecnológica y el tamaño del mercado, el papel fundamental.

Los rendimientos crecientes fueron durante largo tiempo dejados de lado por la ciencia y la política económicas debido a que introducían dificultades matemáticas, y una lógica que resultaba incompatible con la visión tradicional, desarrollada por Ricardo y Malthus, de que la economía resolvía problemas relacionados con la escasez. Krugman y Warhs muestran al respecto cómo hasta que los rendimientos crecientes lograron cierta modelación, éstos, y en general los problemas espaciales, fueron marginados de la reflexión central de la disciplina⁹.

7 *En términos económicos los bienes no rivales implican, dado que el costo marginal tiende a cero, que el precio de eficiencia tiende también a cero, por lo que el mercado por sí solo no es capaz de proveer este tipo de bienes.*

8 *Los rendimientos crecientes estimulan la difusión del conocimiento. Al difundirse, nuevos conocimientos son desarrollados a partir del anterior, beneficiándose durante un tiempo del monopolio, hasta producir un nuevo conocimiento a partir del último, y así sucesivamente.*

9 *KRUGMAN, P.: Desarrollo, geografía y teoría económica, Antoni Bosch, Barcelona, 1997; y WARSH, D.*

El concepto de economías externas de Alfred Marshall supuso en este punto un avance notable. Éste exponía tres razones por las cuales le podría resultar atractivo a un productor ubicarse en sectores donde existieran otras industrias: primero, podría encontrar más fácilmente proveedores de factores especializados; segundo, la disponibilidad de mano de obra sería mayor, por las vinculaciones verticales que se presentan en los grandes mercados locales; y tercero, la proximidad geográfica facilitaría la propagación de información o la difusión espontánea de los conocimientos¹⁰. Los productores prefieren localizaciones que tengan acceso a los mercados y a los insumos que necesitan para la producción, por lo cual las concentraciones espaciales tienden a persistir y ampliarse una vez establecidas.

A pesar de que reconoce que existe algo que va en contravía de los rendimientos decrecientes y la competencia perfecta, Marshall lo concibe como algo exógeno (externo) al modelo. Aunque esto permite continuar con una instrumentalización simplificada del modelo neoclásico, impide comprender buena parte de lo que genera la riqueza de las naciones.

Krugman es tal vez uno de los primeros que trata de introducir endógenamente los efectos del comportamiento no competitivo de los mercados. Específicamente el autor utiliza modelos donde pone a interactuar las fuerzas centrípetas y centrífugas de la aglomeración. Las fuerzas centrípetas son las que tienden a provocar una concentración espacial de la actividad económica, mientras las fuerzas centrífugas tienden a oponer, evitar o mitigar dichas concentraciones.

A partir de la interacción de las economías de escala, los costos de transporte y la movilidad de los factores, Krugman ilustra la existencia de múltiples equilibrios, señalando que lo que se debe tratar de estimar es cuál es el “punto para el sostenimiento” en el que una economía con aglomeración es posible y cuál es el “punto de ruptura” en el que una economía con aglomeración se vuelve inestable¹¹.

Adicionalmente, los factores que producen la aglomeración se autorrefuer-

El conocimiento y la riqueza de las naciones. El enigma del crecimiento económico, su historia y su explicación moderna, *Antoni Bosch, Barcelona, 2008*.

10 MARSHALL, A.: Principios de economía, *Aguilar, Madrid, 1957, pp. 262-268*.

11 FUJITA, M., KRUGMAN, P. y VENABLES, A.: Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional, *Ariel, Barcelona, 2000, pp. 19-20*.

zan, constituyendo el marco mismo de referencia para la comprensión del argumento circular de la aglomeración: si las economías de escala son lo suficientemente grandes, cada empresa individual tiene poderosos incentivos para concentrar su actividad, eligiendo una ubicación que, al buscar la minimización de los costos de transporte, tanto del envío de los productos finales como del traslado de los insumos, le provea una demanda local grande, siendo éste lugar aquel donde la mayoría de las empresas decida así mismo ubicarse.

Generalmente los rendimientos crecientes, a partir de un accidente histórico, hacen posible la aglomeración y se consigue el punto de sostenimiento. Una vez dicho punto se ha alcanzado, la aglomeración se refuerza y es cada vez más difícil que se produzca un punto de ruptura, necesitándose unas fuerzas mayores para romper la aglomeración que para mantenerla. Esto resulta fundamental a la hora de pretender equilibrar la distribución de la población y las actividades económicas en la Región Capital.

Más que sustituirse, las aglomeraciones físicas se extienden o desbordan, ampliando el área de la concentración inicial, al diseminarse los rendimientos crecientes, como ilustra la constitución de áreas metropolitanas en torno a grandes ciudades¹². En ese proceso de desborde las actividades menos rentables, inicialmente las agrícolas y posteriormente incluso las industriales, se trasladarán a la periferia de la aglomeración (la región), dado que son aquellas que no pueden pagar por la localización central (o porque no es para ellos tan importante)¹³.

La pregunta es por qué las aglomeraciones se localizan en unos lugares y no en otros. Es pertinente profundizar en el concepto de la economía

12 Los conceptos: metrópolis, área metropolitana, conurbación, y otros pueden referirse a lo mismo o ser diferentes dependiendo del contexto teórico e institucional, en general se refieren a la relación de proximidad o densidad de la población.

Según la normatividad colombiana (Artículo 1º Ley 128 de 1994) “Las áreas metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada”.

13 En ese sentido, el proceso de desindustrialización de Bogotá, más que por los diferenciales de impuestos de ICA se producen porque esos sectores industriales no son lo suficientemente rentables para pagar los costos de la aglomeración, reflejados en los precios del suelo y la regulación ambiental por ejemplo, y puede seguir teniendo acceso a los mercados desde la periferia. Si ello es así, el llamado canibalismo tributario de los municipios vecinos no perjudica a Bogotá, se van actividades que de todas formas van a salir del perímetro urbano.

del Qwerty que Paul David y Brian Arthur impusieron a principios de los ochenta como una nueva forma de entender el funcionamiento económico. El concepto se remonta a la posición de las letras del alfabeto en el teclado de escribir, que, aunque no es la más eficiente para el movimiento de los dedos, es la que se utiliza desde el siglo XIX porque era la que en su momento, con las máquinas de escribir existentes, minimizaba la tendencia de las teclas a atascarse. Aunque desde hace años las teclas no se atascan, siendo eficiente cambiar la posición de las mismas, es demasiado tarde: las personas utilizan el teclado Qwerty porque es el que se industrializa y los fabricantes los producen porque es el que se utiliza.

Este proceso singular no quiere decir que una localización con alguna importancia deba ser eterna, sino que se requiere un detonante particular de cierta relevancia sobre los parámetros que determinan la localización. En la discusión del manejo de Bogotá y la Región se debe primero discutir lo que implica en términos económicos pretender desconcentrar la población y las actividades, y si ello es deseable; y segundo, en caso de que la respuesta sea afirmativa, establecer los mecanismos que permitan que ese objetivo sea una realidad, teniendo en cuenta las fuerzas centrípetas autorreforzadas de la aglomeración.

1.3 Sociedad y nuevas tecnologías del conocimiento y la información

Un detonante en el proceso de aglomeración en la región lo puede constituir la sociedad del conocimiento y la información, la cual se sustenta en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, teniendo un papel central en las nuevas relaciones personales y económicas, y por ello en las decisiones de localización espacial.

Los efectos de la sociedad de la información serán más vigorosos y evidentes en la medida que la economía de red, basada y compuesta por bienes de la información, sea, de acuerdo a la lógica del *feedback* positivo, más importante en el producto. En ese contexto, se profundizará probablemente la destrucción creativa, esto es, los procesos de renovación y cambio multidimensionales propios del desarrollo capitalista descritos por Schumpeter en el libro *Capitalismo, socialismo y democracia*¹⁴: la innovación y el conocimiento toman el papel central.

14 SCHUMPETER, J. A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Madrid, 1984.

Algunos cuestionan la sostenibilidad del predominio de la aglomeración urbana, sobre todo en los lugares donde este proceso se encuentra consolidado. Para ellos la combinación del incremento de los costos de la aglomeración física, en forma de rentas del suelo, congestión y/o contaminación elevada, y la reducción, con el desarrollo de medios de transporte de los costos de transporte, y los costos de transacción y comunicación, con la desregulación y las nuevas tecnologías, se traduciría en una desurbanización en la medida en que pueden disfrutarse buena parte de los beneficios de la aglomeración física sin necesidad de tener una localización en la ciudad. En ese contexto, la búsqueda de la integración regional para conseguir la desconcentración y mejor distribución poblacional y económica podría ser posible.

Es evidente a este respecto que las transformaciones provocadas por cuenta del desarrollo de los medios de transporte y la revolución digital son asombrosas. La reducción de los costes de transporte y la disminución de los costos de comunicación ha sido notable.

Así mismo, los efectos son sin duda significativos. La posible deslocalización y fragmentación de muchas actividades que en este nuevo contexto no requieren la presencia física (los pagos y compras por internet son apenas dos ejemplos esclarecedores) pueden dar lugar a la reconfiguración de las relaciones entre territorios, al reducir eventualmente la importancia de las ventajas asociadas a las economías de escala derivadas de la aglomeración, particularmente en relación con localizaciones de menor aglomeración física, pero con acceso adecuado a medios de transporte e instrumentos tecnológicos que permiten a las personas y a las empresas hacer parte de una aglomeración física de manera más intermitente y de una aglomeración virtual sin restricciones.

Sin duda este efecto puede ser sustancial, pero esperar que supondrá el fin del concepto de distancia física y la virtualización de las relaciones personales, no es de mucha utilidad. Como señala Mitchell, “es más útil y esclarecedor, por el contrario, reconocer que las nuevas conexiones resultantes nos proporcionan medios innovadores para producir y para organizar el espacio”¹⁵.

15 MITCHELL, W.: *E-topía*. Vida urbana, Jim; pero no la que nosotros conocemos, Gustavo Gili, Barcelona, 2001, pp. 34-35.

Mientras la magnitud de los costos de transporte y transacción no varíe de manera todavía más sustantiva en relación con las ventajas de la aglomeración física, la afirmación de Mitchell de que “la relajación de los condicionantes de la localización gracias a la interconexión no nos llevará [...] al extremo opuesto. No nos convertirá a todos en nómadas desarraigados, adictos al móvil y pegados al portátil [...] La mayoría de nosotros seguiremos deseando poseer lugares más o menos permanentes y decidiremos vivir en pequeños grupos de aquellos cuya compañía estimamos especialmente”¹⁶.

La reducción de los costos de transporte y de transacción no supone el fin del predominio de la aglomeración urbana, sino más bien lo contrario, lo refuerzan, no sólo por el rol y el potencial de los rendimientos crecientes a escala en las ciudades y las dificultades para comercializar actividades de servicios generales y básicos, con respecto a la producción de bienes transables y no transables para el mercado interno¹⁷, sino también por la necesidad, y no meramente el beneficio, de las grandes empresas de ubicarse y operar de cara al mercado, es decir en las localizaciones donde se encuentra la población.

El actual modelo de desarrollo se asienta y fortalece, de hecho, las ventajas intrínsecas de la aglomeración física. Las tendencias a la congestión y la contaminación, así como la revolución de la información, que podrían reducir el potencial de las ciudades, deberían ser muy fuertes para que se genere la deslocalización y desurbanización de las actividades, tanto de las personas como de las empresas, que se han venido dando a través de los siglos. Las concentraciones de población y de actividad económica, una vez establecidas, siguen teniendo efectivamente algún tipo de potente adhesivo que las mantiene unidas.

La globalización no cambia ni cambiará el hecho de que el lugar importe: “libertad de ubicación no supone indiferencia de ubicación [...] si podemos ubicarnos en cualquier parte, iremos a lugares agradables o culturalmente más estimulantes, o quizá donde se pueda trabajar con más eficacia [...] Las cosas seguirán teniendo su lugar”¹⁸.

16 *Ibidem*, pp. 77-78.

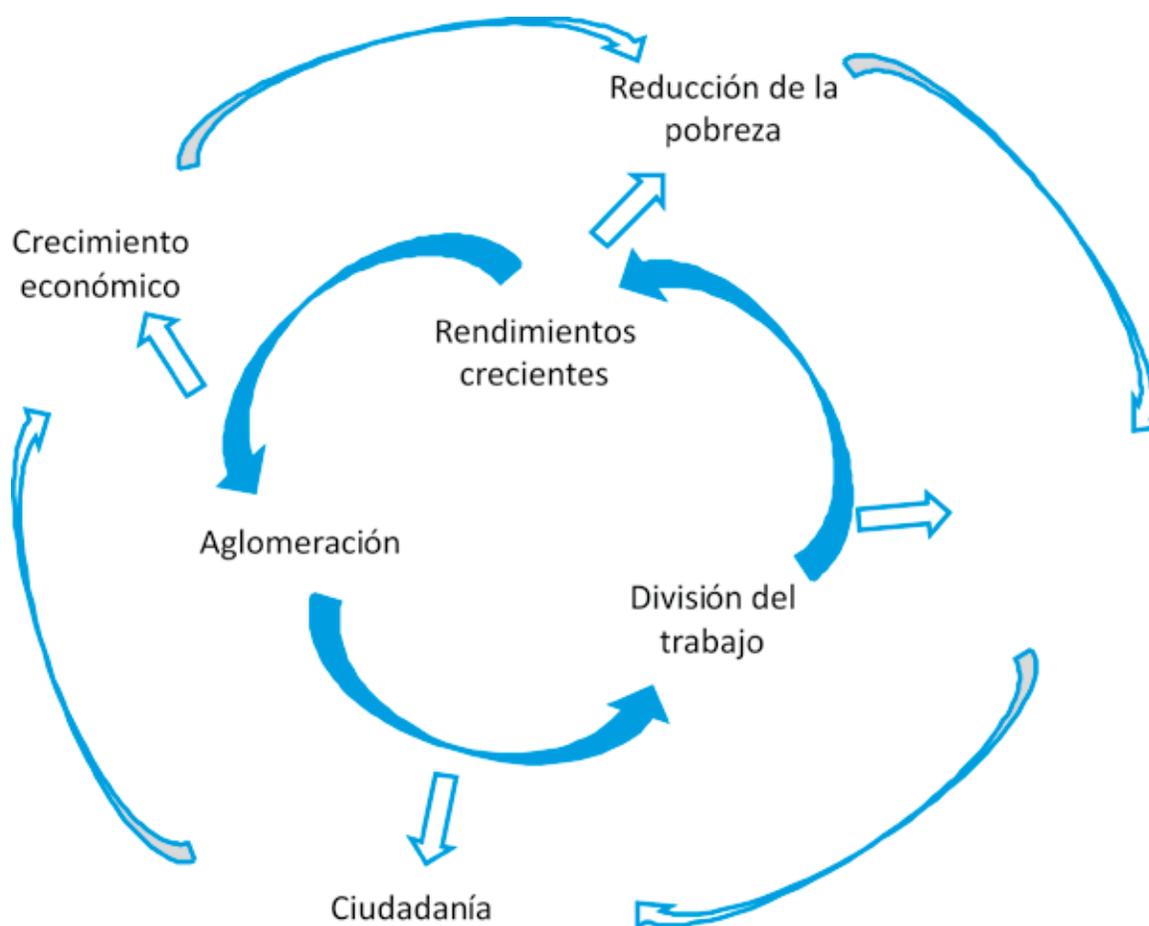
17 *Los bienes no transables son aquellos bienes que no pueden ser transados internacionalmente en el sentido convencional del comercio de mercancías. Los bienes transables son aquellos que sí son objeto de transacciones mercantiles internacionales.*

18 *Ibidem*, pp. 82-85.

1.4 La ampliación territorial del derecho a la ciudad

De acuerdo a todo lo anterior lo que se podría plantear es que el reto, más que extender y distribuir más homogéneamente la población y las actividades en la región, el reto consiste en distribuir los beneficios de la aglomeración de manera incluyente. En ese sentido concebir el derecho a la ciudad como la forma para alcanzar el desarrollo humano no supone dejar a su suerte a los habitantes rurales y a los municipios menos aglomerados, sino abogar porque disfruten de los beneficios de la urbanidad en el sentido de ampliar sus capacidades. El derecho a la ciudad no es por tanto un derecho de todos los que residen en ciudades, sino un derecho a la ciudadanía, gracias al círculo virtuoso de la aglomeración y es, a su vez cómo el DERECHO A LA CIUDAD a partir del Plan de Desarrollo Bogotá Positiva para vivir mejor, se debe plantear la integración regional.

Diagrama. Círculo virtuoso en la aglomeración



Fuente: UN-Habitat/Colombia

CAPÍTULO 2.

INTEGRACIÓN REGIONAL BOGOTÁ – CUNDINAMARCA

Una vez establecido el marco conceptual y la importancia del proceso de integración regional, más en términos de distribución de los beneficios de la aglomeración, que distribución de la población y las actividades económicas, es importante identificar el marco legal y normativo en que dicha intención se debe concretar.

2.1 Concepto de región para Bogotá D.C. Aspectos Jurídicos

Particularmente, el primer referente desde la perspectiva jurídica lo constituye la Constitución Política de Colombia de 1991 que definió el referente jurídico del concepto de Región para Bogotá D.C.

El Título XI de la Constitución Política se destina a la Organización Territorial. Este Título está conformado por cuatro capítulos que tratan los siguientes temas: el capítulo 1º fija las disposiciones generales de la organización territorial; el capítulo 2º versa sobre el régimen departamental; el capítulo 3º, sobre el régimen municipal; y el capítulo 4º, sobre los regímenes especiales.

Entre los regímenes especiales contemplados en el capítulo 4º se encuentra el de Bogotá D.C. Y en el artículo 325, el Constituyente determina cuándo Bogotá D.C. puede conformar un área metropolitana y/o una región, para qué y cómo:

Artículo 325: “Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijan la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos **y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental**”. (Negrilla fuera de texto).

De lo anterior se desprende, que Bogotá D.C. puede conformar una región sólo con uno o más departamentos, para garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fije la Constitución y la ley..

Región como entidad territorial

De conformidad con el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia, las entidades territoriales son cuatro (4) a saber: los Departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Las entidades territoriales¹⁹ gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tiene los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.
5. Emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.
6. A tributos propios, sin que la ley pueda conceder exenciones ni tratamientos preferenciales ni imponga recargos en relación con los mismos.

El Constituyente establece la posibilidad de que una región pueda constituirse en entidad territorial, mediante ley que le dé tal carácter, con fundamento en la Constitución y la ley. Sin embargo, se requiere la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Esta ley orgánica, no obstante los proyectos presentados, no se ha expedido, entre otras, por las siguientes razones²⁰:

1. El texto constitucional se considera ambiguo y confuso, en razón de que no hubo acuerdo entre las posiciones de las líneas regionalista y departamentalista en el seno de la Constituyente de 1991, lo que llevó a adoptar una posición intermedia de regiones como suma de dos o más departamentos.
2. No es posible la tramitación de una ley orgánica cuando no existe claridad sobre el Estado que se quiere: unos hablan de un Estado federal, otros de centralismo político con descentralización y otros de Estado unitario con autonomía para las entidades territoriales. Ello requiere consenso. Adicionalmente, la Corte Constitucional no ha señalado el camino para superar la ambigüedad existente.

19 *Artículos 287 y siguientes de la Constitución Política de Colombia.*

20 *Ver CAICEDO, JUAN MARTÍN. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.*

3. El texto constitucional no señaló un plazo perentorio para el trámite de la ley, por lo que se espera que en la medida en que el tema haya madurado y existan consensos, se expide la ley.
4. No ha existido gerencia del tema por parte del Gobierno Nacional y se han presentado posiciones contradictorias.
5. La Constitución prevé la conformación primero de regiones económicas para llegar después a las regiones con sentido político. Existen muchos modelos de regiones y muchos elementos por definir, por lo que el proceso de concertación se espera sea dispendioso.

Es de anotar que mediante el artículo 17 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, al Distrito Capital de Bogotá se le concedió rango de entidad territorial departamental y se le autorizaba para constituir regiones administrativas y de planificación, además del tipo de región prevista en el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia.

El mencionado artículo 17 dispuso que se adicionara dos incisos al artículo 306 de la Constitución Política, inscrito dentro del capítulo 2º del Título XI – Del Régimen Departamental:

Artículo 306: “Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. **El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.**” (Negrilla cursiva fuera de texto).

Sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-313 de 2004 declaró inexecutable el texto en negrilla por vicios de procedimiento en el trámite del mencionado artículo 17. Lo anterior implica que el Distrito Capital de Bogotá sólo puede crear regiones en los términos del artículo 325 de la Constitución Política de Colombia.

Convenio interadministrativo entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca.

La suscripción en el año 2008 del convenio interadministrativo suscrito entre el distrito capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca para la conformación de la región capital es un paso fundamental en la constitución de una región en los términos del artículo 325 de la Constitución Política.

Según su objeto, el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca explicitan la “intención de conformar una región que se denominará Región Capital, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, en los términos del artículo 325 de la Constitución Política”, y se comprometen, entre otras acciones, a:

- Elaborar un Plan de Acción conjunto y designar los grupos de trabajo requeridos para la constitución, institucionalización y funcionamiento de la Región Capital (numeral 3 del compromiso No. 2).
- Promover la presentación ante el Congreso de la República de los proyectos normativos requeridos para constituir la Región Capital y solicitar la participación de las Comisiones Interparlamentarias Regionales en el estudio, discusión y respaldo de esta iniciativa (numeral 6 del compromiso No. 2).
- Poner en funcionamiento una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital (numeral 2 del compromiso No. 2).
- Establecer un sistema de seguimiento y evaluación periódico de la ejecución de los programas y subprogramas relacionados con la integración regional (numeral 13 del compromiso No. 2).
- Crear un Comité Interinstitucional conformado por el Alcalde Mayor y el Gobernador de Cundinamarca y/o sus delegados, los secretarios de Gobierno, Hacienda y Planeación de las dos entidades territoriales, la Secretaría de Región Capital e Integración Regional de la Gobernación de Cundinamarca o sus delegados.

2.2 Síntesis de la evolución de la integración regional Bogotá D.C. – Cundinamarca²¹

Las primeras señales de integración regional datan de 1954, cuando por disposición del Gobierno Nacional se decide anexar, no integrar, a Bogotá los municipios de Engativá, Bosa, Fontibón, Suba, Usme y Usaquén²². Dicha decisión surgió como una recomendación del estudio “Misión para Bogotá” dirigida por el profesor Lauchlin Currie.

En 1973 el estudio “Fase II”, basado en las recomendaciones de Currie, reseñaba la importancia de establecer estrategias de desarrollo regional entre Bogotá y 17 municipios de la Sabana. Por su parte, otro estudio realizado por una misión del Banco Mundial entre 1977 y 1981, destacó los problemas que se podían generar en razón de la fragmentación de las jurisdicciones (tipos impositivos diferentes, provisión de servicios, entre otros).

A propósito del desarrollo regional, en 1985, durante el gobierno de Belisario Betancourt, se expidió la Ley 76 dando origen a la región de planificación de la Costa Atlántica y entregándole facultades al Gobierno para crear las demás. Es así como se conformarían otras tres regiones de planificación, a saber: CORPES Orinoquia (Arauca; Casanare; Vichada; Meta; Guaviare; Guainía; Vaupés), CORPES Amazonia (Caquetá; Putumayo; Amazonas); CORPES Occidente (Antioquia; Chocó; Caldas; Risaralda; Quindío; Valle; Cauca; Nariño). Los departamentos que quedaron por fuera crearon el CORPES Centro Oriente (Norte de Santander; Santander; Boyacá; Cundinamarca; Tolima y Huila). Respecto a este último grupo, cabe anotar que los departamentos que lo conformaban nunca se sintieron cómodos debido a la heterogeneidad de la conformación²³.

Luego, por mandato del artículo 306 de la Constitución de 1991, nacen las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP) que a diferencia de los CORPES, tienen personería jurídica y patrimonio propio, y adicionalmente son manejadas por coordinadores designados por los gobernadores de la región. Sin embargo, las RAP, hasta el día de hoy, no se han creado, en

21 Se utiliza en este apartado el documento: Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá: 2001-2007. *Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá. 2007.*

22 *Decreto Legislativo 3640 de 1954.*

23 ACOSTA, AMILKAR. Regiones Administrativas de Planeación. *Sociedad Geográfica de Colombia: Academia de Ciencias Geográficas.*

gran medida por falta de voluntad política para pasar en el Congreso la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, encargada de establecer los pasos, requisitos y parámetros requeridos para reconocer una región como entidad territorial.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la Constitución de 1991, en el artículo 325 estableció un nuevo marco legal para avanzar en acuerdos de integración y cooperación entre Bogotá D.C. y el Departamento de Cundinamarca. A partir de la nueva normatividad surgieron una serie de estudios acerca de integración regional. Nació así una preocupación por parte de la mayoría de sectores sociales de impulsar estudios sobre integración regional.

En ese contexto surgieron una gran cantidad de estudios tales como: *Misión Bogotá Siglo XXI (1990-1992)*. En el marco de este estudio, cuya temática se concentraba en asuntos estratégicos relacionados con el futuro de la Capital, se priorizó la articulación de las políticas públicas de Bogotá y Cundinamarca alrededor de seis ejes temáticos: población, economía, servicios públicos, salud, educación y medio ambiente.

Posteriormente, bajo la alcaldía de Jaime Castro, se convocó a diferentes sectores de la ciudad (empresarios, académicos, políticos y sociedad civil) para realizar un diagnóstico y trazar las líneas de acción y los proyectos estratégicos de la ciudad. Todo lo anterior se consignó en el Plan Estratégico Bogotá 2000 (1994-1997). Uno de los objetivos del ambicioso plan era “consolidar a Bogotá como eje del desarrollo equilibrado de la región metropolitana a partir de un marco de cooperación con los municipios vecinos”. En esencia, la Administración Distrital demostró la intención de formular e implementar una política pública en torno al tema de la integración regional. Así mismo, El Plan Estratégico Bogotá 2000 se constituyó en el primer paso en la conformación del proceso de competitividad regional materializado en el Plan Regional de Competitividad 2004-2014.

Un instrumento institucional, que sin lugar a dudas impulsó de manera significativa los planes de integración regional, fue el Plan de Ordenamiento Territorial (POT)²⁴, aunque se debe considerar que el POT es un instrumento de ordenamiento intramunicipal y no intermunicipal. El POT concretó la

24 La Ley 388 de desarrollo urbano de 1997 ordenó a los municipios del país la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

autonomía de los municipios y de alguna manera, si bien pone en evidencia la necesidad de integración regional, también dificulta la creación de instancias intermedias que pongan en riesgo autonomías municipales.

En el año 2000 se aprobó mediante el Decreto 619 el primer POT de Bogotá y este primer esfuerzo tuvo consideraciones regionales. Particularmente, se refería a la ciudad de Bogotá y 19 municipios aledaños como la región “Santa Fe de Bogotá - Sabana”. Lo que se buscaba era promover iniciativas para llegar a acuerdos entre las entidades territoriales y las demás instituciones competentes, con el pretexto de crear las condiciones básicas para el establecimiento de una agenda común sobre temas regionales. Algunos ejemplos de los contenidos allí presentados estaban íntimamente ligados con la gestión ambiental en la Sabana, la mejor articulación en el espacio regional, la infraestructura de transporte y la promoción de áreas al interior de la región para aprovechar ventajas competitivas en materia de localización e infraestructura.

En este sentido, a partir del año 2001, el tema de integración tomó un nuevo aire y se fortaleció. Esta nueva visión propendía por un enfoque que hiciera posible la convergencia entre las nociones de productividad y ordenamiento territorial. Desde entonces, el tema de integración regional ha sido tratado de manera preferencial en todos los planes de desarrollo posteriores. (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. INTEGRACIÓN REGIONAL Y PLANES DE DESARROLLO (2001-2012)

PLAN DE DESARROLLO (2001 - 2004): “Bogotá para VIVIR todos del mismo lado”

Bajo la administración de Antanas Mockus (2001-2004), el tema de integración regional entre Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca se fortaleció. Esta nueva visión iba más allá de lo alcanzado en esta materia hasta entonces y propendía por un enfoque que hiciera posible la convergencia entre las nociones de productividad y ordenamiento territorial.

En su plan de gobierno se formuló una política de integración regional, asociada a la productividad, cuyo objetivo era el de incrementar la generación sostenible de riqueza en la región Bogotá-Cundinamarca. Bajo este nuevo contexto se planteó, como estrategia específica para lograr los objetivos de la política de integración regional, la creación de una Consejería de Región y Competitividad, cuyo propósito era institucionalizar la competitividad. El objetivo de la Consejería se tradujo en una meta ambiciosa: ubicar a Bogotá y Cundinamarca como una de las cinco regiones más competitivas y de mejor calidad de vida en América Latina.

De manera paralela, también se creó, entre la Alcaldía Distrital, la Gobernación Departamental y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), que se convirtió en el principal escenario para la concertación y coordinación de los asuntos regionales.

PLAN DE DESARROLLO (2004 - 2008): “Bogotá Sin Indiferencia”

En el Plan de Desarrollo de la administración Garzón (2004-2007) el tema regional mantuvo su jerarquía al incluir el eje urbano-regional como uno de los tres ejes de su plan de gobierno. El objetivo principal del eje urbano-regional fue: “Avanzar en la conformación de una ciudad de las personas y para las personas, con un entorno humano que promueva el ejercicio de los derechos colectivos, la equidad y la inclusión social. Una ciudad moderna, ambiental y socialmente sostenible, equilibrada en sus infraestructuras, integrada en el territorio, competitiva en su economía y participativa en su desarrollo”.

Bajo el gobierno Garzón, la continuidad en las dinámicas de integración regional se materializó a través de acciones para avanzar en la institucionalidad regional (MPRBC), promover el turismo, impulsar una estrategia exportadora (Consejo Regional de Competitividad), y desarrollar instrumentos específicos para atraer la inversión y masificar el emprendimiento. Así mismo, se establecieron nuevos énfasis en el marco del proceso de integración regional; tales énfasis estuvieron en proyectos como el de seguridad alimentaria y el de ampliación a la Región Central del alcance de la colaboración pública-pública, dentro del proceso de integración regional (SDP 2007).

PLAN DE DESARROLLO (2008 - 2011): “Bogotá Positiva”

El plan de desarrollo Bogotá Positiva para vivir mejor, del alcalde Samuel Moreno, que se implementa entre enero de 2008 y diciembre de 2011, define finalmente siete ejes estructurales de actuación. Uno de ellos, el tercero, llamado Ciudad Global, aborda de manera integral el tema de integración regional. Dentro de los programas de este eje se encuentra el de Región Capital, que busca Consolidar la Región Capital (Bogotá-Cundinamarca) como un territorio planeado e integrado en lo físico, económico, social, cultural, fiscal y ambiental, aprovechando las fortalezas y oportunidades de cada territorio, en procura del desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (PD 2008 – 2012).

Dentro de los objetivos en materia de integración regional, se destacan los siguientes: 1) Crear la región administrativa de planificación especial, 2) Poner en funcionamiento una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital, 3) Ejecutar ocho proyectos con entes territoriales para el desarrollo de la Región Capital, y 4) Poner en operación el Macroproyecto Urbano Regional del área de influencia del aeropuerto, entre otros.

Consejo de Región y Competitividad (2001-2008)

En el Plan de Desarrollo 2001-2004 se formuló una política de integración regional, asociada al desarrollo productivo de la región Bogotá-Cundinamarca. Una estrategia concreta dentro de este marco fue la creación de una Consejería de Región y Competitividad, que tenía como propósito fundamental institucionalizar la competitividad como responsabilidad de las administraciones distritales y departamentales. En este sentido, la meta principal de la Consejería era: ubicar a Bogotá y Cundinamarca como una de las cinco regiones más competitivas y de mejor calidad de vida en América Latina. Cabe anotar que el consejo es un escenario donde confluyen tanto actores públicos como privados, inclusive estos últimos tienen una representación de dos tercios en el Consejo Directivo CRC. Desde octubre de 2008, este órgano recibe el nombre de Comisión Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca.

Una vez instalado el Consejo Regional de Competitividad, se avanzó en la elaboración e implementación de una serie de planes, agendas y proyectos con el fin de lograr poner en marcha una estrategia conjunta de desarrollo competitivo de la región Bogotá-Cundinamarca. Entre las estrategias cabe destacar “El Plan Estratégico Exportador Regional”, cuyos objetivos son: 1) elevar la productividad de la región, 2) formar redes de productores, 3) incrementar las exportaciones de bienes y servicios de la región Bogotá-Cundinamarca, 4) promover acciones para lograr la internacionalización de las empresas de la región, y 5) lograr ubicar a la región como un centro de negocios internacionales.

El desarrollo de la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología también se da en el marco del Consejo Regional de Competitividad y su objetivo es: “Construir en consenso con los actores de la ciudad-región, la visión prospectiva regional para desarrollar en el corto, mediano y largo plazo una capacidad endógena de ciencia y tecnología como base para una gestión competitiva en las organizaciones públicas y privadas, creando las condiciones de generación, difusión y utilización del conocimiento, que incrementen la productividad y mejoren la calidad de vida de sus habitantes” (CRC, Grupo de Gestión de Tecnología e Innovación, 2002).

Así mismo, en el marco del Consejo Regional de Competitividad nace el Plan Regional de Competitividad 2004-2014, como un acuerdo entre la Administración Distrital, departamental y el Consejo Intergremial Bogotá-Cundinamarca, con el fin de lograr los siguientes objetivos: 1) Incrementar las exportaciones de Bogotá-Cundinamarca, 2) Posicionar a Bogotá-Cundinamarca como uno de los mejores destinos de inversión extranjera en América Latina, 3) Fortalecer la economía regional a través de la organización de sus empresas en cadenas y *clusters* en agroindustria y servicios especializados, 4) Elevar la productividad de las pequeñas y medianas empresas, 5) Convertir el recurso humano y la ciencia y la tecnología en los principales factores generadores de desarrollo de lo económico, y 6) Construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

Adicionalmente, en el año 2005 se diseñó de manera conjunta entre el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional la Agenda Interna Regional de Productividad y Competitividad. Dicha Agenda conserva, en principio, los objetivos del Plan de Competitividad Regional 2004-2014 adicionando un objetivo que se refiere al fortalecimiento de la

estrategia de ordenamiento territorial y a la contribución al desarrollo equitativo y sostenible de la región Bogotá-Cundinamarca.

La Agenda Interna de 2005 registró 57 proyectos o iniciativas, y luego de dos años de su desarrollo, a diciembre de 2007, los resultados son: 9% de los proyectos finalizados, 84% en ejecución y 7% en formulación. Por otra parte, Bogotá pasó del puesto 16 en 2002 a ubicarse en el sexto puesto del escalafón de las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina en 2009²⁵.

De igual forma, se registraron avances en los proyectos estratégicos Región exportadora, Región atractiva para la inversión, Región productiva y emprendedora, Región innovadora, y Región integrada. Entre los avances más significativos se encuentran la hoja de ruta para ampliar la oferta exportable, diversificar los mercados de destino, y aumentar los niveles de exportación per cápita regional; el Plan de Logística Regional; Invest in Bogotá (ha concretado ocho nuevas inversiones por US\$140 millones); Diseño del portafolio de la oferta turística de Bogotá, Cundinamarca y la Región Capital; Portales con información sobre atractivos turísticos del Distrito Capital y del Departamento; formulación del Plan Distrital de Ciencia y Tecnología; y las Mesas Provinciales de Competitividad entre otros.

Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca

De manera paralela a la creación del Consejo Regional de Competitividad, la administración del Departamento de Cundinamarca (2001-2004) también delineó una política (Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial) de integración regional con el Distrito Capital. En el marco de esta política se formularon algunas estrategias, tales como: 1) El funcionamiento de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, 2) La integración y mejoramiento de la calidad del transporte en la región, 3) Caracterización y fortalecimiento de la red de ciudades de la región Bogotá Cundinamarca, 4) Desarrollo de una gestión ambiental (ejemplo: Plan de Manejo Ambiental del Río Bogotá), entre otros tópicos determinantes en el objetivo principal de lograr una integración regional.

La creación en febrero de 2001, entre la Alcaldía Distrital, la Gobernación Departamental y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

25 *Mejores ciudades para hacer negocios en América Latina. Fuente: América Economía Intelligence.*

(CAR), de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), se convirtió, junto con el Consejo Regional de Competitividad, en el principal escenario para la concertación y coordinación de los asuntos regionales. La MPRBC nace como un escenario en el cual se “busca aumentar la productividad y la competitividad de este territorio, que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y que toda la población tenga acceso a los servicios sociales necesarios para su bienestar y desarrollo”²⁶ En este orden de ideas, en el acuerdo de voluntades firmado en febrero de 2001 se identificaron los siguientes temas de interés: 1) actividades productivas y economía, 2) servicios públicos, 3) estructura de movilidad, 4) medio ambiente, 5) vivienda con equipamientos comunitarios, 6) desarrollo institucional, y 7) sistemas de información geográfica.

Bajo la MPRBC se buscaba específicamente la consecución de acuerdos interinstitucionales, que deberían dar lugar al desarrollo de proyectos concretos. La MPRBC contó con tres fases: en la primera se desarrolló un programa de capacitación para dotar a las instituciones de todo el andamiaje para resolver problemas e identificar metodologías de coordinación y construir acuerdos en torno a los temas estratégicos. En esta fase se identificaron 183 proyectos.

En la segunda fase se llevó a cabo un ejercicio de prospectiva que tenía como fin seleccionar el escenario de desarrollo y ocupación del territorio más conveniente para la región Bogotá-Cundinamarca. En este sentido, se apostó por un escenario de desconcentración y creación de una red de ciudades donde la población se ubicaría de forma equilibrada en todo el territorio. El propósito de este escenario era generar una política para disminuir y en lo posible revertir a largo plazo el proceso de concentración que experimenta el Distrito Capital.

En la tercera fase se identificaron las herramientas para intervenir el territorio teniendo en cuenta el escenario de desconcentración, a saber: instrumentos jurídicos (POT, Planes de Desarrollo, normas nacionales); infraestructura vial, equipamientos comunitarios, malla ambiental, proyectos estratégicos (acuerdos subregionales, puerto multimodal Puerto Salgar, tren de cercanías, aeropuerto El Dorado, Transmilenio Soacha).

No obstante, cabe señalar que desde 2004 se experimentó un descenso

26 MPRBC DESA/UNCRD, 2005: Vol. 1.

de la actividad de la MPRBC, lo que ha hecho que los temas de integración regional sean conducidos de manera bilateral entre entidades del Distrito y municipios de Cundinamarca, y muestra la fragilidad de este tipo de escenarios y la necesidad de una institucionalidad más fuerte en materia regional.

Recientemente, con la creación de la Región Capital, la MPRBC dejó de existir y actualmente se trabaja en la creación de una mesa de concertación regional en el marco de la Región Capital.

Comisión Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca (2008-)

Como se mencionó anteriormente, el Consejo Regional de Competitividad fue reemplazado en 2008 por la Comisión Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca.

En octubre de 2008 nace la Comisión Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca (CRC 2008), que al igual que el Consejo, cuenta con la participación de actores públicos y privados. Así mismo, el Plan de competitividad 2004-2014 fue sustituido por el Plan de Competitividad 2008-2019, cuya visión es que “en el 2019, Bogotá y Cundinamarca será la región de Colombia más integrada en los aspectos institucional, territorial y económico, con una base productiva diversificada, pero focalizada en servicios especializados y agroindustria, articulada al mercado mundial, para ser una de las cinco primeras regiones de América Latina por su calidad de vida”.

La estructura del Plan también cambió, y ahora se basa en seis pilares, a saber: 1) Internacionalización, 2) Infraestructura, 3) Capital humano e Innovación, 4) Sostenibilidad ambiental, 5) Transformación productiva, y 6) Desarrollo de clusters. Cada uno de estos pilares cuenta con proyectos prioritarios, tales como: el Programa Invest in Bogotá, Coalición Regional de Servicios, Plan de Logística Regional, Inglés para negocios, Macroproyecto de Desarrollo Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado (MURA), Tren de Cercanías, Navegabilidad Río Magdalena, Cierre de brechas productivas para las cadenas productivas, Parque Tecnológico y Empresarial, Fondo para el Fomento de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Descontaminación del Río Bogotá, Bogotá Emprende, Simplificación de trámites para hacer negocios, Banca Capital, Modelo Empresarial de Gestión Agroindustrial (MEGA), Moda (textil, confecciones, cuero y marroquinería), y Región Turística entre otros.

De igual forma, la CRC advirtió sobre los principales retos como región. (ver cuadro 2).

Cuadro 2 Retos como Región

- Lograr acuerdos entre Bogotá y Cundinamarca sobre temas de interés común.
- Acordar la priorización y definición conjunta de obras estratégicas como la ALO y el Tren de Cercanías y la operación de la Perimetral de la Sabana como alternativa en el corto plazo.
- Buscar un acuerdo regional que permita atender soluciones de movilidad de acuerdo con las necesidades generadas por los desarrollos urbanos y habitacionales en los municipios aledaños a Bogotá.
- Lograr un desarrollo armónico del uso del suelo, ya que el Decreto 3600 sobre uso del suelo rural busca proteger ecológicamente la Sabana, pero ha generado dificultades para el desarrollo industrial de los municipios aledaños a Bogotá.
- Lograr acuerdos en el tema tributario.
- Poner en operación la Gerencia para la recuperación del Río Bogotá, entre el Distrito, el Departamento y la Nación, que permita articular el proceso de descontaminación y asegurar el financiamiento.

Fuente: Comisión Regional de Competitividad Bogotá Cundinamarca

Entre 2001 y 2007 las dos administraciones distritales (Mockus y Garzón) presentaron algunos avances en la formulación de políticas y proyectos de integración regional. El marco general de la política se plasmó en Bogotá en el Plan de Ordenamiento Territorial 2003²⁷, mientras que los desarrollos específicos se registraron en los planes maestros y en los planes zonales. Entre 2004 y 2007 se aprobaron 17 planes maestros y 4 planes zonales. No obstante, cabe anotar que todos son instrumentos intramunicipales. La falta de institucionalidad con competencias e instrumentos ha sido óbice para el cumplimiento del proyecto de integración regional.

Dentro de los planes maestros, el Plan Maestro de Abastecimiento y Seguridad alimentaria de Bogotá, Distrito Capital²⁸ juega un papel fundamental en la perspectiva de la integración regional. El objetivo del Plan es:

“Regular la función de abastecimiento alimentario de Bogotá para garantizar la disponibilidad suficiente de alimentos, con calidad y nutrición, reduciendo el precio y fortaleciendo los circuitos económicos urbanos y rurales. Garantizar la canasta básica de alimentos a precio justo y al alcance de todos, articulando la producción distrital, regional y nacional mediante una red de equipamientos”.

27 En el año 2003 se expide el Decreto 469 de 2003 por medio del cual se revisó el Plan de Ordenamiento Territorial. Así mismo, el 22 de junio de 2004 se expide el Decreto 190 que recoge en un solo documento las normas vigentes del Decreto 619 de 2000 y las normas adoptadas tras la revisión del POT en el Decreto 469 de 2003.

28 Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Decreto 315

Así mismo, dentro de las políticas del Plan se encuentra la construcción de una región integrada y sostenible. En ese orden de ideas, una de las estrategias del Plan relacionadas con dicho eje, es la del fortalecimiento de la articulación de los departamentos y municipios de la región central, conformada por Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, en el marco de las agendas regionales, La mesa de planificación regional, Mesa Región Central y Consejo Regional de Competitividad. Así mismo es importante destacar que actualmente hay convenios vigentes con Casanare y Santander.

Finalmente las metas del Plan en el ámbito de la integración regional son: aumentar la productividad en condiciones de sostenibilidad ambiental en la región, e incrementar la comercialización de productos en la región para la protección de la producción.

Vale la pena señalar algunos cambios administrativos recientes que se han presentado durante el proceso. En primera instancia, las tareas de seguimiento y evaluación de la política de integración regional estuvieron a cargo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital hasta el año 2006. Desde entonces, y como consecuencia de una reforma administrativa del Distrito, la Secretaría Distrital de Planeación se ha encargado de la estrategia de ordenamiento territorial, mientras que la Secretaría de Desarrollo Económico se ha encargado de la política de competitividad regional y de los programas de internacionalización de las actividades económicas con el apoyo del sector privado.

En este orden de ideas la Secretaría Distrital de Planeación señala las siguientes fortalezas y debilidades del proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca para el periodo 2001-2007. (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Fortalezas y debilidades del proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca²⁹

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p style="text-align: center;">INSTITUCIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • El trabajo conjunto de diversas instancias públicas y privadas ha permitido construir un referente de región. • Proceso de construcción de confianza y ambiente de diálogo entre entes territoriales. • Construcción de una visión compartida para la región Bogotá-Cundinamarca. • Fortalecimiento del capital humano en las entidades, formado en perspectiva regional. • Alianza fuerte Bogotá-Cundinamarca en algunos proyectos. • Mayor información sobre relaciones económicas espaciales. • Incorporación en Bogotá de la perspectiva regional en objetivos y proyectos del Plan de Ordenamiento Territorial y Planes Maestros. • Coincidencia en proyectos del CRC con los de la MPRBC. • Sector privado fortalecido en su capacidad de interlocución con el sector público. • Pragmatismo y experimentación. 	<p style="text-align: center;">INSTITUCIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos de la MPRBC ligados a personas, no institucionalizados, por ende, sin fórmula de continuidad, ni profundización del proceso. • Participación limitada de municipios. • POT de Bogotá y municipios sin incorporación de todos los instrumentos de planificación. • Debilidad planificadora del departamento. • No diálogo continuo entre líderes del proceso. • No incorporación institucional del tema en todas las entidades del Distrito, del departamento y de los municipios. • Responsabilidad centrada en pocos actores institucionales. • No asignación de recursos para la continuidad del proyecto en sus componentes de participación y capacitación. • No consenso político sobre prioridad de tema territorial, ni alcance del territorio. • Falta de seguimiento a los compromisos
<p style="text-align: center;">TEMAS ESTRATÉGICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejora en conectividad Doble calzada Bogotá-Girardot. Doble calzada Briceño- Sogamoso. • Ejecución de la Concesión Aeropuerto El Dorado. 	<p style="text-align: center;">TEMAS ESTRATÉGICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de un escenario cooperativo para aplicar solución al transporte rápido masivo intermunicipal en la Sabana. • Experiencia incipiente en la ejecución de instrumentos de planificación territorial. • No se ha abordado el tema de generación de recursos tributarios locales para la integración territorial.

Los resultados anteriores pueden ser relativizados y evidencian que el tema regional ha sido incorporado de manera entusiasta en Bogotá, pero no necesariamente ha sido asumido por todos los otros municipios involucrados. Adicionalmente, se debe anotar que se ha generado una importante expectativa de integración regional que puede resultar incluso contraproducente

²⁹ Tomado de SDP. Balance de la Política de integración regional de Bogotá. 2001-2007. Bogotá 2007. Pág. 65.

si no se concretan esas expectativas dado que la dinámica económica no respeta divisiones administrativas, la integración económica se da con o sin institucionalidad regional, aunque se da de manera desordenada y desperdiciando las posibilidades de distribuir los beneficios de la aglomeración de manera equitativa e incluyente.

Igualmente, los resultados anteriores dejan claro que el proceso de integración regional, que aún se encuentra en una etapa inicial y todavía son muchos los desafíos, razón por la que es necesaria la existencia, en primer lugar y de manera prioritaria, de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o algún instrumento que permita operativizar una institucionalidad para la región.

2.3 Procesos actuales de integración regional

Región Capital (Bogotá-Cundinamarca)

En este nuevo marco de integración regional, las actuales administraciones del Distrito Capital y del Departamento decidieron darle continuidad al proceso de integración que se ha venido gestando desde el año 2001. Las dos administraciones decidieron darle vida al proyecto de Región Capital (Convenio interadministrativo³⁰), el cual surge de la firma del Acuerdo de Voluntades, como un espacio de concertación con el fin de aumentar tanto la productividad como la competitividad de sus territorios, procurar que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y proporcionar una amplitud en el acceso de la población a todos los servicios sociales necesarios para su bienestar y desarrollo.

Según el convenio, “las partes en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, emprenderán todas las acciones administrativas, presupuestales y de planificación necesarias para adelantar el proceso de integración regional, de conformidad con los respectivos planes de desarrollo y demás normas administrativas aplicables”³¹.

Se pondrá en funcionamiento una instancia regional de coordinación para

³⁰ Convenio Interadministrativo entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la Conformación de la Región Capital.

³¹ *Ibid.* Pág. 3.

la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital. Adicionalmente, se elaborará un plan de acción conjunto y se designarán grupos de trabajo requeridos para la constitución y funcionamiento de la Región Capital. Adicionalmente, se propone el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación periódico de la ejecución de los programas y subprogramas relacionados con la integración regional.

Otro de los propósitos del convenio, quizás el más importante, es el de promover la presentación ante el Congreso de la República de los proyectos normativos requeridos, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para constituir la Región Capital y solicitar la participación de las Comisiones Interparlamentarias Regionales en el estudio, discusión y respaldo de esta iniciativa.

Con ocasión del convenio, también se creó un Comité Interinstitucional, conformado por el Alcalde Mayor, y el Gobernador de Cundinamarca y/o sus delegados, así como por los secretarios de Gobierno, Hacienda y Planeación de las entidades, respectivamente, y la Secretaría de Región Capital e Integración Regional de la Gobernación de Cundinamarca, encargada de propender por el cumplimiento de los propósitos comunes del presente Convenio.

Temas prioritarios de Región Capital

Entre los temas prioritarios de Región Capital se encuentran: 1) la constitución de la Región de Planificación Especial, 2) la constitución de una empresa regional de desarrollo territorial, 3) la constitución de la empresa de transporte férreo metropolitano, 4) la recuperación del Río Bogotá, 5) el proyecto regional de acueductos, de disposición de residuos sólidos, de silvicultura a gran escala y, 6) el proyecto regional de reforestación.

En cuanto a los proyectos regionales de desarrollo urbano y vivienda se propusieron: 1) el Plan Maestro de Transporte Regional, 2) la planificación y gestión del desarrollo del área de influencia del Aeropuerto El Dorado, 3) proyectos férreos regionales, turísticos, 4) extensión de Transmilenio a Soacha, 5) concesiones de carreteras, 6) proyecto de anillos viales de Cundinamarca y 7) proyectos regionales de desarrollo urbano y vivienda. Entre los temas de infraestructura para la movilidad sobresalen el Metro y el Tren de Cercanías, trenes turísticos y de carga. Adicionalmente, también están

en marcha proyectos distritales con componente regional, tales como La Avenida Longitudinal de Occidente, Vía al Llano entre el CAI de Yomasa y la Concesión, y el Sistema de Terminales de Transporte.

Región Central (Bogotá, Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima)

Paralelo al proceso de integración Bogotá-Cundinamarca, en julio de 2004 se inició formalmente otro proceso de integración regional, llamado la Región Central con el acuerdo de voluntades, que suscribieron los gobernadores de Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima junto con los alcaldes de las ciudades de Tunja, Bogotá, Villavicencio e Ibagué. El acuerdo de integración pretende mejorar los niveles de productividad, competitividad, seguridad humana y desarrollo sostenible en el marco de una relación de interdependencia y de relaciones de reciprocidad. El tema es tan importante para todos los involucrados que decidieron incluir dentro de sus planes de desarrollo el proceso de integración de la Región Central.

El proceso de integración de la Región Central se encuentra actualmente en marcha. Dentro de los avances registrados hasta el momento se encuentra la creación y puesta en marcha de cinco mesas de trabajo temáticas que abordan temas estratégicos para la región, a saber: competitividad, turismo, medio ambiente, ordenamiento territorial y hábitat. En este orden de ideas, lo que buscan las mesas de trabajo es lograr un consenso regional acerca de cada tema para avanzar hacia una integración más profunda.

A continuación se presentarán los objetivos de cada mesa de trabajo:

Mesa de Turismo se institucionalizó con el objetivo estratégico de consolidar una región turística diversa y especializada en su unidad regional. Dentro de los objetivos se destacan: 1) la creación de un portafolio de productos turísticos de la Región Central, 2) puntos de información turística de la Región Central articulados, y 3) cartilla de calidad turística.

Mesa de Competitividad: tuvo como principal objetivo la elaboración de la Agenda Interna de la Región Central, la cual busca crear las condiciones para mejorar la productividad y competitividad de la Región Central, bajo el entendido de que es esencial lograr su inserción exitosa en los mercados nacional e internacional. En este sentido, los puntos prioritarios son los siguientes:

- Consolidar los procesos de planeación de la competitividad y productividad de la Región Central.
- Construir una Agenda Interna sobre competitividad y productividad conjunta.
- Hacer visible la Región Central a nivel nacional, especialmente en la interrelación región-Nación, de modo que se evidencie como territorio, plantee escenarios de fortalecimiento y busque recursos y criterios de cohesión.

Mesa de Medio Ambiente: tiene como objetivo lograr un desarrollo sostenible en la región, mediante el equilibrio entre los recursos naturales y las acciones realizadas para su gestión y desarrollo.

En esta mesa se trabaja en cuatro ejes temáticos, a saber: 1) gestión integral de recursos, 2) áreas protegidas, 3) recurso hídrico y 4) educación ambiental. Con base en estos ejes temáticos se señalan los siguientes objetivos:

1. Diseño y ejecución de la estrategia institucional para la gestión integral de recursos sólidos en la Región Central.
2. Lineamientos para el manejo integral del recurso hídrico.
3. Lineamientos para la gestión de biodiversidad y sustentabilidad.
4. Estrategias de formación y comunicación para la gestión de biodiversidad.
5. Sustentabilidad para los páramos de Rabanal y Sumapaz.

Mesa de Ordenamiento Territorial: se instaló en febrero de 2005 con el mismo objetivo de la Mesa de Medio Ambiente. Al definirse el plan de acción de la mesa, se identificaron dos temas estratégicos: Armonización de los POT y diseño del Sistema de Información Geográfica Regional (SIGR), y la implementación de instrumentos de gestión del suelo.

Mesa de Hábitat: al igual que las Mesas de Medio Ambiente y de Ordenamiento Territorial, nace con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible en la Región mediante el equilibrio entre los recursos naturales y las acciones realizadas para su gestión y desarrollo.

En este orden de ideas, la Mesa de Hábitat debería concentrarse en los siguientes puntos:

- Medición integral del déficit habitacional.
- Construcción de un Sistema de Información Geográfica sobre ocupación del territorio.
- Formulación e implementación de una política pública regional de hábitat.
- Desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión del suelo.
- Promoción de fuentes alternativas y complementarias de financiamiento de política de hábitat.
- Estandarización regional de condiciones mínimas de hábitat.
- Generación de un sistema de monitoreo, control, socialización y educación ambiental regional.
- Desarrollo de sistemas de gestión del riesgo.

CONCLUSIONES Y/O CONSIDERACIONES

- El interés por parte de las administraciones distritales por el proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca ha logrado superar toda suerte de obstáculos, y ha alcanzado logros importantes, de los que se destaca el relacionado con el afianzamiento del concepto de integración regional en la elaboración de políticas.
- El estudio, comprensión y la formulación de políticas orientadas a la consolidación de la relación de Bogotá con la región que le circunda y con la que se relaciona se encuentra hoy en día incorporada en innumerables documentos técnicos, estudios, políticas, decretos, normas, funciones de entidades, etc. Sin embargo, los avances no son proporcionales a los esfuerzos y las buenas intenciones.
- La urbanización es, en general, un proceso generador de riqueza y reductor de pobreza. Lo anterior constituye un patrón histórico, la moderación del crecimiento demográfico, la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, y de modo más general el desarrollo humano, no pueden ser ajenos al proceso de urbanización.
- En muchos documentos del Distrito y la institucionalidad regional existente aparece implícita y explícitamente que uno de los objetivos de la integración es la búsqueda de una distribución más equitativa de la población y de las actividades en el territorio. Sin embargo, tratar de extender la actividad económica significa desalentarla, lo cual no quiere decir que no se deba buscar un desarrollo equilibrado del territorio en términos de calidad de vida de los habitantes.
- Los rendimientos crecientes hacen posible la aglomeración y se consigue el punto de sostenimiento. Una vez que este punto se ha alcanzado, la aglomeración se refuerza y es cada vez más difícil que se produzca un punto de ruptura, siendo mayores las fuerzas para romper la aglomeración que las requeridas para mantenerla.
- Más que sustituirse, las aglomeraciones físicas se extienden o desbordan, ampliando el área de la concentración inicial, al diseminarse los rendimientos crecientes, como ilustra la constitución de áreas metropolitanas en torno a grandes ciudades.

- La reducción de los costos de transporte y los costos de transacción vinculadas con la globalización no supone el fin del predominio de la aglomeración urbana, sino más bien lo contrario, no sólo por el rol y el potencial de los rendimientos crecientes a escala en las ciudades, sino también por la necesidad, y no meramente el beneficio, de las grandes empresas en la economía global de ubicarse de cara al mercado.
- Las tendencias a la congestión y la contaminación, así como la revolución informacional, que podrían reducir el potencial de las ciudades, deberían ser muy fuertes para que se genere la deslocalización y desurbanización de las actividades, tanto de las personas como de las empresas, que se ha venido dando a través de los siglos. Las concentraciones de población y de actividad económica, una vez establecidas, siguen teniendo efectivamente algún tipo de potente adhesivo que las mantiene unidas.
- Mientras la magnitud de los costos de transporte y transacción no varíe de manera todavía más sustantiva en relación con las ventajas de la aglomeración física, la mayoría de las personas seguirá deseando poseer lugares más o menos permanentes. La globalización no cambia ni cambiará el hecho de que el lugar importe.
- Los desafíos centrales en el ámbito económico, social y político, se inscriben en la actualidad y se inscribirán probablemente en el futuro en sintaxis urbanas.
- Más que extender y distribuir más homogéneamente la población y las actividades en la región, el reto es distribuir los beneficios de la aglomeración de manera incluyente. En ese sentido concebir el derecho a la ciudad como la forma más precisa para alcanzar el desarrollo humano no supone dejar a su suerte a los habitantes rurales, a los de los municipios menos aglomerados, sino abogar porque disfruten de los beneficios de la urbanidad en el sentido de ampliar sus capacidades, esto es, su libertad.
- En la Constitución Política de 1991 existe la posibilidad de que Bogotá pueda conformar una región con uno o más departamentos e incluso esa región podría constituirse en entidad territorial. No obstante lo anterior, se requiere la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- La suscripción en el año 2008 del convenio interadministrativo entre el Dis-

trito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital es un paso fundamental en la constitución de una región en los términos del artículo 325 de la Constitución Política de Colombia.

- Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), aunque mostraron la importancia de la integración regional, son un instrumento de ordenamiento intramunicipal y no intermunicipal. El POT concretó la autonomía de los municipios y de alguna manera si bien pone en evidencia la necesidad de integración regional, también dificulta la creación de instancias intermedias que pongan en riesgo autonomías municipales.
- El tema regional ha sido incorporado de manera entusiasta en Bogotá, pero no necesariamente ha sido asumido por todos los otros municipios involucrados. Se debe anotar que se ha generado una importante expectativa de integración regional que puede resultar incluso contraproducente si no se concretan esas expectativas.
- El proceso de integración regional se encuentra aún en una etapa embrionaria y todavía son muchos los desafíos, razón por la que es necesaria la existencia, en primer lugar y de manera prioritaria de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o algún instrumento que permita operativizar una institucionalidad para la región.
- Actualmente se busca poner en funcionamiento una instancia regional de coordinación para la planeación, gestión y operación de los proyectos de la Región Capital, elaborar un plan de acción conjunto y designar grupos de trabajos requeridos para la constitución y funcionamiento de la Región Capital. Adicionalmente se propone establecer un sistema de seguimiento y evaluación periódico de la ejecución de los programas y subprogramas relacionados con la integración regional.
- Se pretende promover la presentación ante el Congreso de la República de los proyectos normativos requeridos, como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, para constituir la Región Capital y solicitar la participación de las Comisiones Interparlamentarias Regionales en el estudio, discusión y respaldo de esta iniciativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, A. Regiones Administrativas de Planeación. *Sociedad Geográfica de Colombia: Academia de Ciencias Geográficas*.

BATEMAN, A; FERRARI, C; GARCIA, J y GIRALDO, F. Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades. *UN-Habitat, Bogotá, julio de 2009*.

BORJA, J. y CASTELLS, M. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, *Taurus, Barcelona, 1997*.

CAICEDO, J.M. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

CARVAJAL. LUIS B. "Bogotá Ciudad-Región" en *Revista Economía Colombiana. Contraloría General de la República*.

COMISIÓN REGIONAL DE COMPETITIVIDAD DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA. *Octubre de 2008*.

CONVENIO INTERADMINISTRATIVO ENTRE EL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ Y EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA PARA LA CONFORMACIÓN DE LA REGIÓN CAPITAL.

FUJITA, M., KRUGMAN, P. y VENABLES, A. Economía espacial. Las ciudades, las regiones y el comercio internacional, *Ariel, Barcelona, 2000*.

KRUGMAN, P. Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas, *Ariel, Barcelona, 2000*; Geografía y comercio, *Antoni Bosch, Barcelona, 1992*; Desarrollo, geografía y teoría económica, *Antoni Bosch, Barcelona, 1997*.

LEFEBVRE, H. El derecho a la ciudad, *Península, Barcelona, 1969*; La production de l'espace, *Anthropos, Paris, 1974*; Espacio y política, *Península, Barcelona, 1976*.

MARSHALL, A. Principios de economía, *Aguilar, Madrid, 1957*.

MITCHELL, W. E-topía. Vida urbana, Jim; pero no la que nosotros conocemos, *Gustavo Gili, Barcelona, 2001*.

PNUD. Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 2008.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo y democracia, *Folio, Madrid, 1984*.

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACIÓN. Balance de la política de integración regional e internacional de Bogotá: 2001-2007. *Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá. 2007*.

SHAPIRO, C. y VARIAN, H. El dominio de la información. Una guía estratégica para la economía de la red, *Antoni Bosch, Barcelona, 2000*.

SMITH, A. La riqueza de las naciones, *Alianza, 2001*.

WARSH, D. El conocimiento y la riqueza de las naciones. El enigma del crecimiento económico, su historia y su explicación moderna, *Antoni Bosch, Barcelona, 2008*.

YUSUF, S. y NABESHIMA, K. "Optimizing Urban Development", en: *BANCO MUNDIAL: China Urbanizes. Consequences, strategies and policies, Banco Mundial, Washington, 2008*.

