LA CONCERTACIÓN EN PROYECTOS URBANO REGIONALES: EXPLORACIÓN DE CASO.

FELIPE ANDRES DAVID LEON BARRETO

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE ARTES

BOGOTÁ, COLOMBIA

2012

LA CONCERTACIÓN EN PROYECTOS URBANO REGIONALES: EXPLORACIÓN DE CASO.

FELIPE ANDRES DAVID LEON BARRETO

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:

MAGISTER EN ORDENAMIENTO URBANO REGIONAL CON ENFASIS EN PROYECTO URBANO REGIONAL

DIRECTORA:

DRA. MAIRA JUDITH CONTRERAS SANTOS

Línea de Investigación:

PROYECTO URBANO REGIONAL

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE ARTES

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO URBANO REGIONAL

BOGOTÁ, COLOMBIA

2012

Dedicatoria: A mi padre Jesús David León Rico y a mi Madre María de Jesús Barreto Huertas, quienes con la voluntad de Dios me han guiado, apoyado y entregado día a día su amor, tiempo, atención y espacio, a quienes debo mis logros, la vida misma y por los cuales hoy sigo cumpliendo mis objetivos y metas.

Agradecimientos

Doy gracias a Dios quien me dio la vida, a mis padres que son mi motivación, ejemplo y orgullo, a mis hermanas que me han acompañado siempre y a Charloth que con paciencia y amor me ha apoyado en cada etapa de este importante logro.

Agradezco a mi Directora Maira Judith Contreras Santos quien apoyó mi tema y mi proceso académico con paciencia, comprensión y objetividad, aportándome conceptualmente, profesionalmente y personalmente en mi desarrollo académico en el trabajo de grado.

Al programa de Maestría en Ordenamiento Urbano Regional y a su Coordinadora Académica María Patricia Rincón Avellaneda, que acompañó y apoyó mi tema y mi proceso hasta la etapa final, a mis evaluadores Carlos Alberto Torres Tovar y Isabel Duque Franco que me dieron sus valiosos aportes para el desarrollo y culminación de este trabajo de grado.

Especiales agradecimientos a Ana luisa Flechas Camacho, Carmenza Saldías Barreneche y Carolina Chica Builes por sus contribuciones y por los espacios brindados en la construcción de conocimiento de esta temática.

Por último, agradezco a la Universidad Nacional de Colombia quien me abrió sus puertas y de la cual me siento orgulloso y comprometido.

RESUMEN

En el contexto de gestión de regiones y ciudades inmersas en procesos de globalización, el estudio parte de la necesidad que tiene la región de consolidar sus esquemas de integración y de concertación, para dar solución a problemáticas asociadas a procesos de planificación ausentes y desintegrados y para el aprovechamiento de oportunidades latentes, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región y generar condiciones para desarrollo territorial armónico.

Es por esta razón, que el presente trabajo titulado "*la concertación en proyectos urbano regionales: exploración de caso*", muestra la concertación como proceso clave en la concreción de la política pública regional, la cual va mucho más allá de ser un mecanismo de planeación y se aborda como el soporte institucional para el establecimiento de acuerdos en las instancias y escenarios existentes y en las potenciales formas organizativas desarrolladas o por desarrollar, de este modo se analiza estos ámbitos de abordaje, determinando sus ventajas y desventajas; así como sus resultados y posibles alternativas para mejorar el estado actual de la concertación, lo anterior con el fin de contribuir al impulso y concreción de la formulación y ejecución de proyectos supra-municipales o de escala regional como el del caso explorado del presente trabajo, el proyecto del Tren de Cercanías de Bogotá y la Sabana en el marco de integración regional Bogotá-Cundinamarca.

Palabras claves: Concertación, proyecto urbano –regional, institucionalidad, supramunicipal.

ABSTRACT

In the context of regions and cities management, who are implicated in the globalization processes, the study starts from need of a consolidation of a region and their integration and agreement schemes, to solve problems associated with an absents planning processes and disintegrated practices, also, harnessing latent opportunities, with the propose of improve the welfare or quality of life of the population of the region and create conditions for harmonious territorial development.

In fact, this final working paper titled " the agreement in the urban and Regional projects: exploration case" it shows the "agreement" as a key process in the realization of regional policy, it is more than a planning mechanism and it is interpreted as institutional support for the establishment of existing agreements in the instances, scenes and the powerful organizational forms developed or to be developed, thus we analyze these areas of approach, determining their advantages and disadvantages, as well as their results and alternatives to improve the current situation of the agreement, just to contribute to the promotion and realization of stages of formulation and implementation projects in a intermediate scale between municipalities and regions, as the case of project explored in this study " the rail Train project of Bogotá city and the Sabana region in the framework of regional integration of Bogotá-Cundinamarca.

Keywords: Agreement, urban and regional projects, institutional schemes.

CONTENIDO

RESUMEN……x
LISTA DE FIGURAS…….
INTRODUCCIÓN 1
1. MARCO TEÓRICO 8
1.1 LA CONCERTACIÓN 10
Las perspectivas de la concertación 13
Actualidad de la práctica de la concertación. 24
La concertación en el marco de la planeación 27
1.2 PROYECTO URBANO REGIONAL 31
El proyecto y su carácter “urbano regional”. 33
El proyecto urbano regional y sus implicaciones. 33
La formulación y su incidencia en el Proyecto urbano regional. 39
1.3 APROXIMACIONES GENERALES DE LA CONCEPTUALIZACIÓN 42
2. MÉTODO DE INVESTIGACION 44
2.1 LA MATRIZ EVALUATIVA Y SU COMPOSICIÓN 51
3. MARCO NORMATIVO BÁSICO 56
3.1 *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991.* 57
3.2 LEY 152 1994- LEY ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO. 62
3.3 LA LEY 388 DE 1997 -LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL 69
3.4 LEY 1454 DE 2011- LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOOT). 74
4. MARCO CONTEXTUAL: EXPLORACION DEL PROYECTO TREN DE CERCANIAS 80
4.1 LA REGIÓN DE ESTUDIO 82
4.2 EL PROYECTO A EXPLORAR 90
5. ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONCERTACION DEL PROYECTO TREN DE CERCANIAS EN EL MARCO DE INTEGRACION REGIONAL BOGOTA-CUNDINAMARCA. 100
6. CONCLUSIONES 188
BIBLIOFRAFÍA 197

LISTA DE FIGURAS

Figura No 1. Europa occidental Argumentos a favor y en contra de la concertación.16
Figura No 2. Esquema jerárquico de la Planeación. 30
Figura No.3 Referencias sobre implementación de proyectos regionales. 35
Figura No 4. Ámbitos y variables útiles para generar proyectos de Desarrollo Urbano Sustentable 38
Figura No 6. Componentes del método de investigación cualitativo del trabajo. 46
Figura No 7. Método de investigación del proceso de concertación del proyecto urbano regional del tren de cercanías línea occidente Bogotá Cundinamarca. 48
Figura No. 8. Matriz evaluativa del proceso de concertación en Proyectos Urbano Regionales. Caso de exploración tren de cercanías, provincia sabana occidente en el departamento de Cundinamarca. 54
Figura No.9. Criterios para la Ordenación de Competencias. 63
Figura No.10. Funciones del concejo nacional de planeación y los demás concejos territoriales. 65
Figura No.11. Escenarios de participación en la Planeación del Desarrollo 66
Figura No 12. Departamento de Cundinamarca División política y localización de la Provincia de Sabana Occidente. 83
Figura No.13 División administrativa y localización de la Provincia de Sabana Occidente. 83
Figura 14. Distribución poblacional de la provincia sabana occidentes por municipio-Proyección 2012. 86
Figura No.15. Producto interno bruto subregional PIB 2005. 87
Figura No.16. Distribución del PIB de la Sabana Occidente año-2007 88
Figura No.17. Mapa vial y de infraestructura de la Sabana occidente -Región Bogotá Cundinamarca. 89
Figura No.18. Líneas férreas del tren de cercanías de la sabana de Bogotá 93
Figura No.19. Sistema de movilidad Regional sabana occidente. 97
Figura No.20. Corredores Ferroviarios Existentes 97
Figura No. 21. Organigrama de la MPRBC. 119
Figura No 22. El plan de acción de la MPRBC. 120
Figura No 23. Plan de acción institucional 121
Figura No 24. Agenda de proyectos regionales de la MPRBC 122
Figura No 25. Agenda de proyectos regionales entorno a la movilidad. 123
Figura No.26 Línea de tiempo en el proceso de articulación institucional para la competitividad de la región Bogotá - Cundinamarca. 127
Figura No.27. Estructura institucional de la Región Capital. 135
Figura No.28 Recursos de la Nación para el Programa Integral de Movilidad de la Región Capital Bogotá Cundinamarca. (Cifras en millones de pesos corrientes).... 139
Figura No. 29. Proyección de viajes por número de pasajeros en municipios. MPRBC 142
Figura No. 30 Cuadro resumen de argumentos a favor y en contra de la concertación como proceso en la planificación regional. 146
Figura No.31. Cuadro resumen ámbitos de abordaje del Proyecto Urbano Regional del Tren de Cercanías- Corredor Occidente P-UR-T 151

Figura No.32. Matriz evaluativa del proceso de concertación en Proyectos Urbano Regionales. Caso de exploración tren de cercanías, provincia sabana occidente en el departamento de Cundinamarca. 181

LA CONCERTACIÓN EN PROYECTOS URBANO REGIONALES: EXPLORACIÓN DE CASO.

"En nuestro país no se ha ajustado lo político a lo geográfico y este comportamiento ha obstaculizado el desarrollo nacional".

Augusto Bahamón Dussan.

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta el trabajo final para optar al título de Magister en Ordenamiento Urbano Regional con énfasis en proyecto regional de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Contiene un análisis del proceso de concertación en la formulación del proyecto urbano regional Tren de Cercanías de Bogotá y la Sabana Occidente, que muestra los elementos determinantes de sus éxitos y fracasos en el marco de integración regional Bogotá-Cundinamarca en Colombia; el periodo analizado para el caso exploratorio corresponde a las dos últimas décadas siendo el último año de referencia el año 2011.

La concertación en proyectos urbano regionales hace referencia al proceso de establecimiento de acuerdos entre diversos actores y/o sectores con el gobierno o entre gobiernos de diferente nivel o escala, para implementar las políticas públicas de desarrollo. De acuerdo a lo anterior, es de tener en cuenta que así sean los estados y gobiernos en sus diferentes niveles los que dirigen la política pública, en un sistema político democrático se ven representados los intereses de sectores económicos y comunitarios, dando origen a las agendas de gobierno en un contexto que demanda solución de problemáticas o aprovechamiento de oportunidades. Ésta dinámica genera cambios institucionales producidos en parte por la globalización de las economías, lo cual implica también la transformación de las relaciones entre los estados nacionales, regionales y locales, con los actores privados y la sociedad, generando nuevos y diferentes roles para cumplir los objetivos del modelo de desarrollo que pretenden seguir y establecer.

De este modo, la globalización[1], la flexibilización de los estados nacionales y los procesos de descentralización que profundizan y fortalecen las dinámicas subnacionales, conducen a la adopción de nuevas formas de organización política, administrativa y territorial para lograr eficacia (logro de sus objetivos) y eficiencia (insumos para el logro de objetivos al menor costo) en el proceso del desarrollo socioeconómico; de esta manera, los gobiernos nacionales, regionales y locales adoptan políticas que transforman sus territorios y las relaciones sociales al interior de estos, generando nuevas espacialidades de la política pública bajo nuevas normas y prioridades en función del modelo de sociedad y economía adoptado.

De hecho, los gobiernos nacionales, regionales y locales enfrentan la dinámica global de diferentes maneras y con diferentes matices de acuerdo a su plan de gobierno, estableciendo cambios normativos, institucionales y de política para incorporarse en el modelo económico mundial. Es aquí donde las regiones adoptan prácticas macroeconómicas interdependientes con otras regiones del mundo y se empieza a hablar de una economía mundial con plataformas locales interconectadas, que abastecen un sistema económico global de mercancías, con un sistema de capitales de inversión extranjera y capitales financieros que alimentan la esfera del capitalismo moderno.

Es así, como los efectos tecnológicos sobre las comunicaciones y la producción, los cambios en las relaciones económicas y los impactos de la creciente interdependencia global sobre las políticas públicas nacionales y regionales, exigen y conducen a los gobiernos a administrar sus economías y enfrentar las problemáticas sociales con una visión global y bajo los parámetros y métodos establecidos por las naciones o mercados hegemónicos.

El debilitamiento de los estados nacionales y el fortalecimiento de la intervención del mercado y sus actores, producto del desapoderamiento de lo público por parte del estado ha generado una mayor participación del sector privado en las decisiones denominadas "públicas", lo que hace que en un contexto global, se establezca un modelo de gobierno que involucra actores públicos y privados, conduciendo así los asuntos de los territorios bajo parámetros de eficacia y calidad de la acción pública, se trata, de una nueva forma de regir los territorios; se trata de "la *gobernanza",* donde la coordinación de acciones de los

[1]Para precisar la interpretación del término globalización y por considerarla una definición que aborda multidimensionalmente los aspectos esenciales que la caracterizan, se tomará como referencia la definición del Documento de la CEPAL" Globalización y desarrollo" coordinado por José Antonio Ocampo 2000, Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el año 2002, el cual define globalización como "la creciente gravitación de los procesos financieros, económicos, ambientales, políticos, sociales y culturales de alcance mundial en los de carácter regional, nacional y local".

diferentes actores se convierte en la nueva forma de diseñar y ejecutar las políticas públicas, compartiendo con la sociedad y actores privados parte de la responsabilidad de las decisiones concertadas en un marco de participación, *legitimando el accionar de un Estado pluralista articulado con los intereses de la sociedad y el mercado.*

El establecimiento de acuerdos para el desarrollo de los proyectos urbano regionales obedece entonces a una dinámica global y regional, donde es evidente la transformación de las ciudades y regiones no solo debido al crecimiento poblacional, sino a su inserción en la economía mundial, la cual demanda infraestructuras que garanticen la conectividad y suministren diferentes servicios para la población, para la producción y movilización de mercancías, haciendo que las ciudades se afirmen como centros interconectados que soportan las dinámicas socioeconómicas crecientes, que a su vez exigen con rigor una planeación conjunta con las regiones, para así posibilitar el desarrollo bajo el esquema de gobierno corporativo o gobernanza, en este sentido, las ciudades y regiones planifican y materializan éste desarrollo por medio de acciones, como la integración político-administrativa, de planeación, y/o a través de la concertación en proyectos de escala supramunicipal, subregional o regional entre los entes territoriales y con el acompañamiento de diferentes actores interesados en intervenir el territorio. En otras palabras, se parte de que la concertación en el marco de gobernanza urbana es un proceso clave, central y permanente para el desarrollo de los proyectos regionales y la obtención de buenos resultados, producto de la planeación del desarrollo en las ciudades y regiones.

Es por esta razón que la concertación como proceso, práctica, escenario o instancia intermedia de planeación y de establecimiento de acuerdos, es vital para articular iniciativas al interior o fuera de una jurisdicción político administrativa, mucho más cuando se trata de proyectos conjuntos entre municipios que comparten una dinámica socio-económica y que deben aunar esfuerzos para solucionar demandas sociales y económicas como la movilidad, la vivienda, los servicios públicos, equipamientos y los mercados regionales; la concertación, también se puede considerar un determinante de la capacidad de los diferentes actores participes, ya sean públicos o privados, de tener una visión compartida de la región, y a través de acuerdos y compromisos, satisfacer las necesidades sociales y aprovechar las oportunidades económicas en el contexto del modelo de desarrollo competitivo.

En Colombia, una de las regiones que más experiencia posee en integración, coordinación y desarrollo conjunto de acciones, principalmente en el campo de la competitividad e inserción en la dinámica socioeconómica mundial, es la región Bogotá

Cundinamarca, que con más de dos décadas de iniciativas, ha sido la que más agendas conjuntas ha construido entre los entes territoriales que la conforman y ha desarrollado continuamente instancias o escenarios donde aparece la concertación de agendas, planes, programas y proyectos, los cuales han sido liderados especialmente por Cundinamarca o Bogotá; esta última se explica por su supremacía urbana y las problemáticas asociadas a los procesos de expansión urbana que presenta, las cuales han permitido evidenciar la escaza planificación y/o coordinación entre los entes territoriales en diferentes aspectos o componentes del ordenamiento territorial, como los asentamientos humanos, la vivienda, los servicios públicos, el espacio público, la movilidad regional etc; lo que conduce a procesos de segregación urbana, pobreza y deterioro de los territorios y del medio ambiente.

Estas problemáticas han sido atendidas desde lo jurisdiccional y el alcance ya no es de región sino de orden municipal o local, sin lograr una armonía y potencialización de la acción asertiva en el territorio. Sólo a través de agendas conjuntas se han identificado las oportunidades relacionadas con la competitividad y se le ha dado acción a este tipo de intervenciones como región. Una de las problemáticas identificadas en las agendas, ha sido la integración del territorio en el componente de movilidad y especialmente en el transporte público, donde municipios colindantes con altas relaciones poblacionales y socioeconómicas no están integrados a través de un sistema de transporte que garantice la satisfacción de demandas sociales en torno a la movilidad de personas y mercancías.

Al respecto, uno de los proyectos más estudiados, relacionado con la movilidad regional y que hace parte de una agenda conjunta en la región, es el tren de cercanías de la sabana, promovido por el departamento de Cundinamarca, la ciudad Bogotá, la provincia de sabana occidente y sus municipios con mayor influencia poblacional y funcional, en términos económicos, de movilidad y en su calidad de subcentros de la región (Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá), el cual interconectaría a Bogotá con los municipios vecinos de las provincias sabana occidente y sabana norte de Cundinamarca y a través de sus extensiones, las líneas férreas llegarían a la costa pacífica y costa atlántica de Colombia; este proyecto, ha sido seleccionado como caso de exploración para el análisis del proceso de concertación en el presente trabajo, en el cual se evaluará la construcción de acuerdos entre los diferentes agentes y actores privados y públicos que intervienen en el territorio y en cuyas decisiones se encuentra la materialización de la política pública, que tiene como objeto la satisfacción de las demandas sociales en el territorio, de las cuales se puede decir que aún no han sido suplidas y que los entes territoriales de la región no han convenido para solucionar la problemática, es decir, no han concertado una acción pública debido a

diferentes factores, entre estos, la institucionalidad como soporte para la concreción de agendas comunes.

Como consecuencia de esto, la hipótesis del presente trabajo recae sobre la institucionalidad de la región, como factor clave en el establecimiento exitoso de acuerdos concretos e inmediatos para el desarrollo del proyecto tren de cercanías, y se aborda de la siguiente manera: *"la institucionalidad político administrativa de la región ha sido el factor determinante para la no concertación de la puesta en marcha del proyecto urbano regional del tren de cercanías en la región Bogotá Cundinamarca"*. En este sentido, el objetivo principal de este trabajo es *analizar los procesos de concertación en proyectos urbanos regionales a través de una revisión conceptual, teórica, normativa y apoyada en un caso explorado como lo es el tren de cercanías en el contexto de integración de la región Bogotá Cundinamarca,*

Para probar la hipótesis planteada se establecen dos categorías analíticas, "*Concertación* " y "*Proyecto Urbano Regional*", para desarrollarlas y posteriormente abordar cuestionamientos como: ¿Cuál es el significado de la concertación en proyectos urbano regionales?, ¿cuál es la importancia de la concertación en estos proyectos?, ¿cómo se desarrolla la concertación en la planeación territorial y en la normatividad nacional y regional?, ¿Como se concreta la institucionalidad político administrativa del proyecto?, ¿Cuáles son los espacios, instrumentos e instancias principales de la institucionalidad para adelantar el proyecto tren de cercanías?, ¿Cuáles son las actividades del proyecto que la institucionalidad ha desarrollado?, ¿Cuáles son los aciertos y dificultades presentados por la institucionalidad en el desarrollo del proyecto?, ¿Cómo ha sido la concertación en el proyecto?, ¿Qué condiciones mejorarían los procesos de concertación en los proyectos?, etc. Estos interrogantes validan la importancia de la investigación, orientan el análisis y enfocan el desarrollo del tema; además, permiten evidenciar la concertación como mecanismo o soporte institucional de las instancias y escenarios en la región, revelando sus principales logros y limitaciones, contribuyendo así, al planteamiento de condiciones que pueden mejoran los procesos de concertación en proyectos de este tipo, para finalmente hacer un balance analítico y valorativo de este proceso en proyectos urbano regionales de la región.

Los cuestionamientos planteados anteriormente, son resueltos a través del cumplimiento de los siguientes objetivos específicos que se desarrollarán a lo largo de este trabajo: i. Evidenciar el papel fundamental de las categorías de análisis (concertación y proyectos urbano regionales) para el establecimiento de acuerdos bajo la institucionalidad de la región,

a través de la conceptualización; ii. Caracterizar los procesos de concertación del proyecto del tren de cercanías según las normas vigentes: principios, actores y sus funciones y espacios; iii. Describir el caso exploratorio Tren de cercanías de la sabana occidente de la región Bogotá-Cundinamarca; y iv. Hacer la valoración del proceso de concertación de este caso, con acento en la identificación de sus logros y limitaciones, de tal forma que se propongan recomendaciones para su mejoramiento.

De acuerdo a lo anterior se elabora este documento, que está compuesto por 6 capítulos, el primero contiene el marco teórico, con una aproximación conceptual y teórica que permite hacer la definición, interpretación y el tratamiento adecuado de las categorías de análisis. Así mismo, se plantea la relación entre la concertación y los proyectos urbanos regionales, que son de suma importancia en la planeación del territorio en el marco de la gestión de regiones competitivas.

El segundo capítulo expone el método de investigación, proceso que consistió en la revisión, documentación, organización y análisis de la información del proceso de concertación, sus mecanismos, formas organizativas de actuación, escenarios e instancias de planeación en el proyecto explorado; en esta sección se presentan unas ilustraciones y cuadros explicativos que plantean la ruta para desarrollar la temática, de igual manera se muestran los resultados a obtener y se exponen brevemente tres dimensiones interpretativas en las cuales se evaluarán las categorías analíticas (alimentadas en los diferentes capítulos); estas son: *la dimensión teórico-conceptual, la dimensión normativa y de planeación* y la *dimensión político-institucional*, las cuales serán relacionadas en una matriz evaluativa con las categorías y unas preguntas orientadoras; esta será una herramienta para sintetizar el proceso de concertación en el proyecto, lo que permitirá establecer un balance, precisar unos resultados y hacer una propuesta frente a lo observado, documentado y analizado en el proceso de concertación en la región, ejercicio que se presentará en el capítulo 5.

En el tercer capítulo denominado marco normativo, se realiza una revisión del tratamiento de la concertación a partir de la Constitución Política Colombiana de 1991, la ley 152 - ley orgánica de planes de desarrollo, la ley de desarrollo territorial 388 de 1997 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, principalmente para identificar el marco de acción de las categorías en el contexto legal colombiano.

El cuarto capítulo explora el proyecto urbano regional del tren de cercanías contemplado en el marco de la integración regional Bogotá Cundinamarca, en un contexto institucional.

El quinto capítulo desarrolla fundamentalmente la segunda y tercera dimensión interpretativa de las categorías de análisis (dimensión *normativa y de planeación*, y la *político institucional)* y presenta el análisis de los espacios y las instancias identificadas, dentro de estas, las instancias de integración regional, que pueden ser por vía normativa en general o de planeación (planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, y espacios y escenarios de concertación como la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca MPRBC y el convenio Región Capital principalmente). En este capítulo se desarrolla la hipótesis planteada, se presenta la matriz evaluativa mencionada anteriormente y se plantean las respuestas a los cuestionamientos formulados.

Finalmente, el capítulo sexto presentará las conclusiones basadas en el análisis del proceso de concertación del caso explorado, donde se connotará como fenómeno territorial la recentralización presidencialista, el desempoderamiento de la política regional, y se evidenciará la descoordinación entre los entes territoriales en sus diferentes niveles, la falta de visión regional, el escaso compromiso político como financiero y el no desarrollo y aplicación de las herramientas normativas para lograr una formulación concertada exitosa; por supuesto, se identificarán los aspectos de la institucionalidad de la región que se consideran desventajas, obstáculos o dificultades que no permiten una concertación óptima y suficiente para el proyecto regional en cuestión. Por último se plantearán elementos y condiciones que pueden contribuir a que la región Bogotá-Cundinamarca sea dinámica, política, administrativa y funcionalmente, con nuevas formas organizativas o autonomías regionales que faciliten y concreten la formulación y el desarrollo de proyectos de escala regional de manera concertada y en función del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas en el marco de planeación territorial.

1. MARCO TEÓRICO

La concertación como proceso de establecimiento de acuerdos en el marco de gobernanza urbana, es determinada por la actual exigencia de gestión de ciudades de la economía global; se encuentra como una categoría analítica a desarrollar, y en su interpretación como proceso en la planeación territorial se lee a partir de un esquema o modelo de gobierno, que tiene como propósito el desarrollo económico y la inserción en los mercados internacionales bajo los principios de eficiencia y eficacia, y que son susceptibles de ser corporativos o participativos, dependiendo de las políticas de estado que ejercen sobre los territorios.

En este sentido, el marco de interpretación de la concertación en proyectos regionales corresponde al de gobernanza urbana, como forma cooperante de gobernar en la era de la globalización, es por esta razón que actualmente el poder político se ejerce a través de una profusión de alianzas cambiantes entre diversas autoridades, en proyectos de gobierno de una multitud de facetas de la actividad económica, la vida social y la conducta individual (Rose, 1992); al respecto, Bouzas y French-Davies (1998) plantean que:

> "El tema de la globalización se puso de moda desde los años 90`s, como resultado de dos factores: El primero es su evidente impacto sobre el funcionamiento de los mercados y la eficacia de las políticas públicas. El segundo, es su utilidad para formular diagnósticos sobre el cambiante equilibrio de la relación entre Estado y mercado y para hacer recomendaciones sobre la orientación deseable de las políticas públicas".

Así mismo, entrando en el análisis de la formación de la ciudad global y el rol de los Estados en la Europa Occidental post-fordista, Brenner (2003) postula que "como nodos de acumulación de capital, las ciudades globales son sitios claves de formas post-fordistas de desarrollo industrial". Señala Bruera (2009) que como coordenadas del poder territorial estatal, "las ciudades globales son niveles locales y/o regionales dentro de matrices glocalizadas y re-territorializadas de organización espacial del Estado".

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que las ciudades y regiones que han adoptado los procesos de inserción en la economía mundial, no solo tienen efectos en el desarrollo económico, sino que conllevan a procesos de fragmentación territorial y de segregación social y económica en el espacio; de este modo, Saskia Sassen (2007), plantea que un

resultado claro de este fenómeno es la *"desnacionalización incipiente, parcial y sumamente especializada de determinados componentes del Estado-nación"*. Mientras que Borja y Castells (1997) proponen que la globalización tiene efectos des-estructurantes y dualizadores sobre el territorio y las sociedades locales, lo cual se evidencia en la marcada presencia de grupos económicos internacionales, que generan nuevas interrelaciones desde lo local y que se institucionalizan a través de arreglos público – privados que no actúan en función de las sociedades locales o desde las estrategias de marketing urbano, si no que más bien se ocupan de esconder los espacios urbanística y socialmente degradados, sin actuar en su integración y quedando en el olvido incluso de los políticos promotores que están en busca de inversores externos.

La globalización en términos de efectos sobre el territorio, se ha observado precisamente en la intensificación del proceso de urbanización del planeta, siendo las ciudades la expresión territorial del capitalismo y del consumo masivo de bienes y servicios, prueba de esto es que más de las mitad de la población mundial se concentra en ciudades, junto a la mano de obra, las industrias y el comercio en general; por esta razón , las ciudades y regiones han abordado estrategias más efectivas para su incorporación a los circuitos de intercambios globales, que sirven para poner en valor las características del territorio y avanzar en la implementación del modelo de desarrollo armónico, sostenible y competitivo, en el marco del neoliberalismo como realidad de las sociedades actuales y entre estas, la sociedad colombiana y la región capital Bogotá Cundinamarca.

En el presente y en el futuro inmediato, las regiones son fundamentalmente urbanas y metropolitanas y han pasado a ser las unidades económicas dominantes en la sociedad mundial, especialmente en las naciones más adelantadas y en proceso de desarrollo, sin embargo, a pesar de los múltiples estudios sobre su territorialidad aún no es precisa su gobernanza real, sobre todo en comparación con el Estado y los municipios. De esta manera se hace más difícil entender, comprender y dirigir las regiones o metrópolis modernas, porque son cada vez más complejas y de geometría institucional variable, con una multiplicidad de organismos que tienen injerencia en estos territorios, ya que rebasan los límites geográficos de una región y entrañan múltiples escalas o niveles de gestión. De hecho, el desarrollo de estas sociedades se da en el marco de gobierno de las ciudades, que son las que conforman la red global del desarrollo capitalista y la exigencia de gobiernos más eficientes y eficaces como parte de la dinámica mundial. De este modo, los gobiernos obedecen a formas de organización territorial desde una perspectiva de Gobernanza Urbana, como constructo que se desarrolla para poder describir los intentos de poner en marcha un nuevo estilo de gobierno, dando énfasis a la cooperación entre el

gobierno y otros actores y a prácticas más vinculantes con las corporaciones económicas y sociales.

Las regiones y ciudades entran en la búsqueda del establecimiento de una economía sólida e insertada en la dinámica global, a partir de la consideración de que un modelo de desarrollo hegemónico solucione la pobreza, la desigualdad social, el crecimiento descontrolado de la población, las demandas sociales de servicios, los desequilibrios regionales, entre otros. Bajo esta forma de gobierno se requiere de mecanismos de legitimización por parte del poder público y la sociedad, para ello se desarrollan los procesos de interlocución, interacción y cohesión por un gobierno abierto a la negociación con actores privados para determinar el funcionamiento de los asuntos económicos y sociales; la política pública se convierte entonces en una construcción colectiva con el privado y la sociedad, dependiendo del estilo del gobierno y de la fortaleza y enfoque de su institucionalidad.

En este sentido, la concertación es un proceso clave para el éxito o fracaso de los proyectos regionales de distinta índole y determina si estos se diseñan para solucionar problemáticas sociales o económicas en las regiones, de manera autónoma o en coordinación con otros entes territoriales y agentes económicos.

1.1 LA CONCERTACIÓN

La concertación como categoría naciente en el proceso globalizador de la economía mundial y en las transformaciones de la organización territorial e institucional de las regiones no ha tenido un desarrollo teórico amplio y profundo, sus estudios son escasos, pero no el interés por su posicionamiento en los procesos de planeación territorial, frecuentemente se interpreta como una práctica implícita en los escenarios de interlocución y toma de decisiones, sin embargo el alcance ha sido netamente discursivo y complementario en el desarrollo de políticas y proyectos.

Bajo la premisa de que la sociedad por medio de las democracia representativa y participativa da a sus gobernantes la potestad para decidir si está de acuerdo o no con pertenecer a la era de la globalización y a las condiciones de mercado del neoliberalismo económico, la concertación como proceso al interior de la gobernanza urbana se torna de gran importancia para el desarrollo regional y necesita abordarse desde diferentes ámbitos, para lograr capturar sus bondades y contrarrestar sus perversidades, por tal razón, se

requiere precisar su definición, comprenderla en el marco de planeación y formulación de proyectos y posteriormente abordar la categoría desde las perspectivas o pensamientos identificados, desde su ámbito de estudio, su práctica en el pasado reciente y en la actualidad.

Desde sus definiciones más básicas, la concertación es la acción o el efecto de concertar; y concertar es: pactar, ajustar, tratar, acordar un negocio; traer a *identidad* de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes (Diccionario de la Real Academia, 2001).

Otros diccionarios como el Diccionario de la lengua española (2005) definen la concertación como un "Acuerdo, pacto o convenio que se hace sobre alguna cuestión"; definición.org la define como: Mecanismo o vertiente de la planeación que permite articular las decisiones de los distintos sectores de acuerdo a prioridades; mediante la concertación se compromete a cada sector responsable hacia el logro de objetivos definidos para proceder con mayor eficacia y rapidez hacia ellos, evitar la dispersión de rumbos, evaluar resultados y adaptar acciones a las circunstancias cambiantes.

Pasando a las definiciones generadas desde lo institucional, en Colombia, a partir de la óptica de las corporaciones ambientales,[2] la concertación se trata de un mecanismo o etapa de la planeación que permite articular decisiones de los distintos entes territoriales de acuerdo a las prioridades existentes. Para el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) desde el curso de cultura y ambiente, define que:

La concertación también hace parte de la coordinación interinstitucional e intersectorial, esta coordinación permite optimizar los recursos al llegar a acuerdos, a partir de voluntades de consenso, que a su vez implica capacidad para poder renunciar a ciertos intereses individuales, con el objeto de lograr acuerdos compartidos. Es a partir de allí, que es importante la actitud concertadora de los actores, como un elemento de fortalecimiento democrático. Así mismo, desde el desarrollo local la concertación es el ***soporte institucional*** para el proceso de desarrollo. (Vásquez, 1997).

[2]Esta interpretación corresponde a Cormacarena: Corporación Autónoma Regional de carácter público encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del Área de Manejo Especial la Macarena en Colombia.

El Decreto 448 de 2007[3] en su artículo 21 parágrafo No. 1 Establece:

> Por concertación se entiende el procedimiento mediante el cual se establecen acuerdos entre las autoridades, las instancias y los ciudadanos y ciudadanas sobre los temas relativos a la participación, puestos a consideración en el proceso, siempre y cuando respondan a los principios de legalidad, autonomía y capacidad de decisión de los implicados en el marco de la normativa vigente.

Por otra parte, en esta categoría se desarrollan experiencias que la definen y perfilan frente a la participación de actores con sus roles específicos, es decir, las experiencias ayudarían a identificar su interpretación y clasificar las perspectivas de la concertación a través del tipo de vinculación de los diferentes actores.

De un lado se encuentran las experiencias donde diversas instituciones y actores públicos o privados buscan sumar esfuerzos para un objetivo común, esta organización es similar a la corporación o consorcio a través de la coordinación de instituciones y la población aparece principalmente como beneficiaria. . En el otro grupo de experiencias también confluyen diversas instituciones y a diferencia de la anterior las organizaciones sociales o la ciudadanía no sólo son beneficiarias, sino que intervienen en el proceso de negociación de iniciativas, en la formulación de las mismas, en la toma de decisiones, en la evaluación e incluso en la ejecución; lo que se asemeja a un proceso colectivo de construcción de política.

Licha (2003) afirma que: En el análisis de la concertación como proceso se examinan tres elementos que ayudan a su comprensión: i. los determinantes externos (análisis del entorno) que influyen en el proceso; ii. El contenido de las agendas de concertación, esto es, los problemas más apremiantes de difícil resolución; y iii. La posición de los actores. *De este modo, la concertación tiene un contenido, un entorno y unos responsables que establecen acuerdos.*

De acuerdo a lo anterior, la concertación se aproxima a una práctica, un proceso o un mecanismo asociado al establecimiento de acuerdos, pactos, compromisos y convenios para que las decisiones logren converger a un fin común por medio del diálogo o la negociación, la cual presupone diferentes tratamientos, visiones o perspectivas, que aunque

[3]DECRETO 448 DE 2007 (Septiembre 28)"Por el cual se crea y estructura el Sistema Distrital de Participación Ciudadana".

como ya se mencionó, no están respaldadas por un amplio marco teórico, si se diferencian por el tipo de participación que tienen los actores involucrados, estas perspectivas se pueden clasificar en: la concertación corporativista en el marco de gobernanza urbana y la no corporativista que corresponde a diferentes establecimientos de acuerdos, que no precisamente se explican desde el modelo de desarrollo hegemónico en el marco de globalización.

Las perspectivas de la concertación

Antes de iniciar la exploración de las perspectivas de la concertación, es necesario tener en cuenta que estas se abordan desde las relaciones e interacciones entre los poderes públicos y privados, en un campo de análisis preponderante en el desarrollo regional, ya que precisamente como lo menciona Sánchez (1990) "*Las relaciones de poder, articuladas en una formación social, son el factor esencial en el proceso de articulación del espacio social, a partir de la base genealógica del espacio en el que actúan".* De esta manera partimos de que los valores de la sociedad, sumado a su relación e identidad con el territorio, son determinantes para desarrollar su rol en la construcción colectiva y articulada con los poderes públicos y privados.

La concertación puede diferenciarse entre concertación corporativista y no corporativista, de acuerdo a la representación del estado como poder hegemónico. La primera, ligada a las relaciones entre los actores involucrados, donde el estado es más receptivo con la empresa privada, la población tiene un pasivo, y su incidencia en la formación de políticas es más preponderante; la segunda hace referencia a una relación más autónoma entre el estado y las instituciones privadas, donde la negociación de los asuntos públicos es mínima con el sector privado y el estado se empodera y responsabiliza de los asuntos públicos, representando los intereses de la sociedad.

La Concertación corporativista en el marco de gobernanza urbana se crea como instancia intermedia, cuya función está dada por la armonización de los intereses de los actores sociales en un nivel local y regional, en los ámbitos públicos y privados, en un proceso complejo que implica esfuerzos articulados de actores estatales y de la sociedad civil. En efecto, la gobernanza se considera una forma de concertación de la acción pública, incluida en el gobierno, en el que el rol del Estado se puede interpretar como la acción de un socio, y tiene en cuenta el fenómeno urbano como escenario de la articulación de los procesos de acumulación del capital, es así, como la denominada urbanidad post-fordista se apoya en la movilización organizada del territorio, toma la forma de la metropolización, pero sobre todo, de redes articuladas de sistemas locales más pequeños y organizados que

pasan de ser elites locales a elites trasnacionales; desde Harvey (1989) “el verdadero poder para reorganizar la vida urbana, radica en otra parte, o al menos en una coalición más amplia de fuerzas dentro de las cuales el gobierno y la administración urbana sólo desempeñan una función facilitadora y de coordinación. El poder para organizar el espacio se deriva de un complejo de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales. Se trata de la interacción de la Administración Pública para eliminar obstáculos que limiten la capacidad de transformar el territorio a las fuerzas económicas. En términos de Harvey se ha pasado de una gestión de ciudad a un “empresarialismo urbano’’ que tienen como característica común la competencia interurbana.

De acuerdo con Brenner (2002),

Las transformaciones en las formas de gobierno, en la escala local, han traído nuevas formas de gobernanza neoliberal, unidas al urbanismo neoliberal, como son principalmente:

- Intervención urbana mediante grandes proyectos urbanos que se espera, tengan efectos positivos en el territorio circundante (trickle down).
- Aplicación a la gobernanza urbana de criterios de eficacia y eficiencia propios del sector privado.
- Clasificación de las ciudades en jerarquías de acuerdo a criterios de competitividad económica.
- Incorporación a la toma de decisiones urbanas de actores del sector privado y, en menor medida, de la sociedad civil. (Se multiplican las colaboraciones público-privados).
- Importancia de la imagen de las ciudades como reclamo a los inversores en la competitividad interurbana internacional.

La concertación está íntimamente ligada al modelo democrático de gobiernos con alta influencia neoliberal, no sólo en la ideología del desarrollo, si no en la aceptación de recomendaciones de organismos internacionales que conducen a la inserción de la esfera del mercado capitalista. Dado que el territorio no sólo lo componen las dinámicas económicas, sociales y las representaciones políticas, no se puede desconocer la presencia de conflictos; existiendo en estos las partes que los administran y los negocian, requiriendo la colaboración de las diferentes instituciones y organizaciones que operan en la región, quienes también tienen la responsabilidad del manejo adecuado de su entorno y de los efectos de la decisiones en que incurren.

A manera de contexto, el proceso de concertación se aproxima a prácticas corporativas en el continente Europeo, más específicamente en el ámbito laboral, permanece como una práctica de formación de políticas en el que el Estado de bienestar se mantiene más o menos fuerte. Según Licha (2003), se dice que la concertación en Europa pareciera una práctica corporativista porque de acuerdo a la teoría sobre el "corporativismo", se trata de un sistema de representación de intereses (actividades profesionales), en el cual se evita el conflicto abierto entre los diferentes grupos, a través de la negociación de las divergencias, haciendo confluir en una misma organización los intereses del capital y de la sociedad.

Para Lijphart (2000), la concertación es una acepción que tiene el concepto de corporativismo "el corporativismo es considerado como la incorporación institucional de los grupos de interés en el proceso de formulación de políticas públicas".

Más aún, el corporativismo es una forma institucional frente a los intereses de grupos organizados en el corazón de la sociedad civil y de las estructuras de toma de decisiones del Estado, de esta forma, las corporaciones son reconocidas por el Estado y autorizadas por él, lo que determina su existencia, estructura y funcionamiento. Desde una perspectiva amplia, se trata de un sistema de mediación e intermediación de intereses (Schmitter, 1979).

Schmitter (1992)[4], lo asocia como la disposición ocasional de la acción institucional, por medio de la cual los interesados afectados, como quiera que se organicen, se incorporan (en alguna o varias de sus fases) al proceso de formación de políticas como negociadores reconocidos e indispensables, y se les hace corresponsables y ocasionalmente completamente responsables- por la implementación de las decisiones sobre políticas, las que toman entonces una calidad semipública, o paraestatal característica.

En la misma línea, Compston (2000) define la concertación como un proceso de toma de decisiones basado en acuerdos entre el Estado, los empresarios y la representatividad social (sectores sociales). Su carácter es de co-determinación de las políticas y no simplemente de consulta de las mismas a los actores claves, por lo que se trata de un proceso que obliga al gobierno a asumir el compromiso de adoptar políticas públicas específicas referidas a los acuerdos; también muestra la concertación social corporativista que como práctica no siempre ha sido bien recibida, a pesar de que se supone, fortalece y

[4]Philippe Schmitter, uno de los principales promotores de la revitalización del concepto, define al corporativismo como «(…) un sistema de representación de intereses en que las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos».

profundiza la democracia a través del aumento de espacios de negociación y en la legitimización de las decisiones concertadas en las agendas programadas.

Al analizar los argumentos más comunes anti y pro-concertación en Europa, usados por los gobiernos, empresarios y sectores sociales organizados, Compston expone que los argumentos predominantes en el discurso político de un país, a favor o en contra de la concertación, son determinantes para que esta tenga o no lugar, y concluye que no hay un patrón general nítido de distribución de los argumentos entre países y actores (Ver Figura No.1).

Figura No 1. Europa occidental Argumentos a favor y en contra de la concertación.

		GOBIERNOS	EMPRESARIOS	SECTORES SOCIALES
ARGUMENTOS	A favor de la Concertación	- Beneficia la economía del país - Legitimidad política - Reduce conflicto	- Ayuda a las empresas (reducción salarial) - Beneficia la economía del país	- Beneficia la Economía del país - Legitimidad democrática - Incrementa la influencia de la sociedad
	En contra de la Concertación	- Lentitud - ineficiencia, - impide la innovación - Poco democrático, - Debilita al parlamento, - Reduce la autonomía del Estado	- Se pierde autonomía - Es Costoso - Poco democrático. - Excluye los intereses de las minorías. - Los participantes son poco representativos	- Los grupos pierden autonomía - Limita las estrategias Alternativas - Compromete a los Grupos sociales con la agenda Empresarial - Rechazo de los grupos sociales a la co-gestión del Estado

Fuente: Elaboración propia basada en Compston 2000.

Quizás los argumentos a favor de la concertación como la desconcentración del poder, la participación activa, la legitimización de la democracia, y la influencia de la población en las decisiones del territorio, son los que han dado lugar a su origen, por el contrario, los argumentos en contra están más atados a la pérdida de autonomía y la insuficiencia intelectual de la población que participa; la concertación también fragiliza las instituciones democráticas, solapa la autoridad del ejecutivo, compite con las atribuciones del legislativo y contribuye a la cooptación de la sociedad civil.

Desde la perspectiva del Instituto Interamericano para el desarrollo económico y Social (INDES), la concertación es un mecanismo que lejos de reducir la autoridad y la responsabilidad (accountability) del ejecutivo y la legitimidad del legislativo, contribuye a

fundamentar la toma de decisiones públicas en la información y el análisis de los actores involucrados.

En este sentido, la concertación corporativista, se trata de un mecanismo de establecimiento de acuerdos entre los sectores público y privado, donde los actores interesados se incorporan (en alguna o varias de sus fases) al proceso de formación de políticas como negociadores reconocidos e indispensables, donde asumen compromisos en función de un interés común. Así mismo, se observa que tiene un origen europeo en las negociaciones entre el estado y diferentes sectores sociales; también se refleja la existencia de argumentos a favor y en contra de la concertación alrededor de cuestiones como la autonomía del estado, la eficiencia de la política pública y la fiabilidad de la participación.

Esta visión de la concertación va más allá de la socialización de decisiones a los actores, sino que resulta fundamental en la concreción de política pública coaptada con instituciones privadas que participan e influyen en la forma y resultado de los proyectos concertados, las decisiones se basan en criterios económicos y en función del mercado, los beneficios de la población llegan por efecto del crecimiento del empleo, de la oferta de bienes y servicios, por la diversidad de la producción ofertada para el consumo, y por el aumento en la inversión pública, explicada por el aumento de los impuestos generados por las inversiones de capital; acá la batuta la llevan los sectores privados; y el estado que personificaría los intereses de la comunidad bajo la figura de la representación política, tendría la responsabilidad de proteger, mantener o mejorar el bienestar de la población que tiene un papel pasivo en el proceso mismo de concertación,

De acuerdo a la anterior revisión, la concertación ha sido interpretada como un proceso corporativista al incluir actores privados en la participación de las decisiones públicas e iniciativas socioeconómicas, es decir, cuando en los procesos de planeación se invita formalmente al sector privado a que intervenga en las inversiones públicas y represente sus intereses frente al ente público y la población afectada. Este enfoque es común en las de democracias más desarrolladas que mantienen rasgos del estado de bienestar, donde existe un contrato social con la sociedad que se considera responsable políticamente.

La concertación no corporativista en el marco de gobernanza urbana, se entiende como un proceso conjunto entre el Estado y la sociedad para la construcción participativa del territorio, representando los verdaderos intereses de la población desde lo local, al margen de los intereses del capital privado y de los circuitos del mercado global, en este

proceso confluyen diferentes actores, pero la influencia del sector privado está más regulada y no es principalmente dominante.

El marco de participación social es su marco de acción, la concertación social desde esta óptica pretende que la comunidad, la sociedad civil y los grupos representativos en el territorio hagan parte del proceso de planeación, comúnmente desde la consulta, deseablemente desde lo propositivo y desde la legitimización de la representatividad que da el proceso electoral y los canales de participación que generan la democracia, sin vulnerar la soberanía del gobierno.

La concertación no corporativista puede entenderse como un proceso de interrelación o de intercambio político entre el Estado y la autonomía colectiva, como respuesta a las exigencias o demandas de las sociedades complejas, que entre mayor intelectualidad posean, mayores efectos sobre la satisfacción de demandas tendrán en el proceso de construcción y ejecución de política.

Desde esta visión, la presencia del ciudadano en las decisiones que le afectan, requiere la creación y conformación de espacios de discusión y debate en el nivel local, que puedan influir de manera responsable y participativa en los asuntos públicos de su territorio a ámbitos más grandes, garantizando la libertad de decidir y actuar, permitiendo una estabilidad política, a través de “la planeación participativa” donde se asume que todos los individuos que componen el sistema social determinan el proceso de desarrollo.

Esto ocurre cuando se quiere ampliar la percepción de los problemas y se prueba la capacidad propositiva de la comunidad, con la intención de modificar la relación que hasta ahora se había sostenido entre el estado y la sociedad; donde la planeación se basa únicamente en las recomendaciones de las bancas multilaterales o de los grupos económicos y políticos hegemónicos en las regiones, lo que implica asumir la complejidad que impregnan las múltiples dimensiones que convergen en un territorio y no la visión del planeamiento exclusivamente en caída o desde arriba.

En este sentido, la concertación en el marco de la planeación participativa podría favorecer la construcción colectiva en el futuro y optar por soluciones que reconozcan la diferencia, con arraigo en la propia cultura. La planificación no puede ser necesariamente una actividad técnica, sino que debe ser el resultado de tensiones y consensos políticos en un contexto democrático que permita construir tejido y redes sociales que revaloricen el

ejercicio de la política y hagan que lo público sea defendido por la sociedad y sus organizaciones.

La participación en los procesos de planeación, en un primer momento genera movilización en torno a los problemas básicos de las comunidades, pero en la medida en que estos se van resolviendo, se construye un acervo de conocimiento respecto a la gestión, a las estrategias de acción colectiva, a los espacios y formas de negociar exitosamente. Las comunidades en el proceso de planeación incorporan los componentes técnicos de análisis, gestión, evaluación, formulación de proyectos y propuestas, con un sentido político y de ejercicio de poder, es decir, se le da cuerpo a ese concepto tan difícil del empoderamiento[5].

La concertación en el marco de planeación participativa requiere de una sociedad que desde el ámbito local posea y/o construya conocimiento político y voluntad para influir en la construcción de proyectos o programas, también para ejercer control público en las inversiones y orientar los recursos a invertir a través de instancias de participación más avanzadas, más desarrolladas y con mayor apropiación de los asuntos locales por parte de la comunidad, apoyado de una norma más vinculante en el voto y diseño de estrategias de desarrollo en los territorios.

La concertación, sea corporativista o no, puede presentar relaciones entre las esferas de carácter “Publico –Publico”; Público- Privado”; “Público-Privado-Sociedad” y darse en diferentes grados de negociación, desde los acuerdos más íntimamente ligados entre un gobierno corporativo con los privados, hasta el estado más incluyente, participativo y coaccionado con la voluntad de una sociedad.

Para el presente trabajo, la concertación “pública–público” será la principalmente analizada, con instancias observadas en el sector privado y organismos internacionales. De este modo, se parte de que la concertación que corresponde al análisis de la experiencia en la región es la corporativista, con el fin de precisar el análisis en los acuerdos entre instituciones o entidades públicas e instituciones privadas e internacionales, que participan en la región y actualmente orientan y conducen el accionar de la política o de los asuntos públicos.

[5]El Diccionario Panhispánico de Dudas define empoderar como conceder poder a un colectivo desfavorecido socioeconómicamente para que, mediante su autogestión, mejore sus condiciones de vida.

Por otro lado, las definiciones básicas presentan la concertación como el entendimiento y la asociación entre actores sociales, que complementan sus diversos roles, esfuerzos, capacidades e intereses para alcanzar objetivos comunes. La característica fundamental de la concertación es que produce un efecto sinérgico y va más allá de aportes aislados, superando la simple suma de las partes; sin embargo, en ocasiones se plantea que esta concertación resulta menos decisoria, que pretende ser más consultiva y se puede prestar para legitimar las decisiones del estado, aprovechando la asistencia de la comunidad.

Se considera entonces importante tanto el estudio y exploración de los procesos de concertación en proyectos urbano regionales, dada la existencia de múltiples agendas compartidas entre entes territoriales y las dificultades para que estos proyectos se consoliden, acuerden y ejecuten como producto de la planeación conjunta en la región. Se puede decir entonces, que la concertación obedece a un proceso que se apoya de formas institucionales que le dan vida o fin; donde requiere de espacios, escenarios e instrumentos que validen y permitan su propósito; esto depende de los países y sus democracias, ya sean sólidas o con dificultades de gobernabilidad, donde existe una constante inestabilidad política. Sin embargo, su existencia se considera un avance, ya que en una primera instancia, corresponde al acercamiento de la comunidad, a la materialización de soluciones, de acuerdo a sus demandas sociales. Pero en Estados con baja gobernabilidad, poca confianza ciudadana y alta corrupción, se convierte en un proceso lento, disperso, desorganizado y con poco desarrollo institucional que lo respalde, además de ser sectorizado y altamente manipulado.

De este modo, encontramos dos visiones básicas de la concertación, la hegemónica, es decir la correspondiente al fenómeno actual de la globalización, interpretada desde la gobernanza urbana, y la concertación no corporativista. Dado el contexto de política internacionalista de Colombia y la política de competitividad regional, podríamos inferir inicialmente que la concertación como proceso en la institucionalidad de la integración de la región Bogotá-Cundinamarca, para el desarrollo del proyecto regional del tren de cercanías, puede considerarse corporativista o bajo el esquema de gobernanza urbana; sin embargo, es necesario remitirse al análisis de la interacción entre actores, revelar su posición frente el proyecto y de este modo confirmar si el proceso específico de este en la concertación, se extiende o no al esquema de gobernanza urbana.

Lo que sí se puede afirmar es que se considera como un área, un proceso, práctica y un mecanismo estratégico de la Planeación territorial, y más precisamente en la formulación de proyectos en general, especialmente los de escala regional o supramunicipal; donde la

concertación apunta a democratizar el proceso de formación de iniciativas públicas para proyectos regionales, con la participación de diversos actores, ya sea en la relación equilibrada o desequilibrada del Público –Público, o Público –Privado, o Público –Sociedad, a través de la negociación y el acuerdo, o de las exigencias o demandas; llevando la política pública como curso de acción de un estado autónomo, o como una acción de carácter mixto en conjunto con los intereses del sector privado.

Encontrarse en una posición ideológica alude a una posición política y a su vez obliga a tomar parte en las bondades y las falencias que implican su implementación, apoyo y adopción; sin embargo, lo que se quiere evidenciar, es que bajo un estado que no desarrolla las regiones desde la descentralización adoptada por la constitución de 1991 y desde las leyes asociadas al ordenamiento territorial, la institucionalidad es insuficiente para lograr que Bogotá, el departamento y los municipios se desarrollen como una región que tiene todo el potencial para ir por el camino de un desarrollo armónico y autónomo de las pretensiones del estado nacional coaptado con los privados.

De hecho, el propósito de la concertación en el contexto de la planeación territorial es acercar, promover y conducir a arreglos institucionales y concretar iniciativas de los entes territoriales con visión regional, lo que se convierte en factor clave para la materialización de la política pública supra-jurisdiccional-territorial.

Desde este trabajo se considera que bajo un esquema de gobernanza, la concertación debe lograr y hacer prevalecer el interés público sobre el individual, y que la integración funcional en la región tendría sentido, si como territorio no sólo apunta a lo económico, sino a lo político, administrativo e institucional, no solo para el desarrollo de una sociedad urbana, sino también rural, satisfaciendo las necesidades propias de la relaciones sociales en el territorio.

Ámbito de estudio de la concertación.

La concertación como proceso social-político, aparece cuando el proceso de planeación involucra a los actores relacionados, ya sea en la inversión o en las decisiones que orientan la misma en diferentes ámbitos compartidos, principalmente en la política pública, estos escenarios en que se desarrolla, dependen de los procesos de planeación y su apertura a los actores del territorio.

Comúnmente la concertación se ha presentado en la elaboración de políticas; en el ámbito laboral por ejemplo, se refleja en la determinación del salario mínimo donde representantes de los gremios empresariales, sindicatos y el Estado, establecen la negociación tripartita alrededor de la remuneración del trabajo; así mismo, la concertación se presenta en las comunidades y poblaciones entorno a la elección de líderes locales por fuera del proceso electoral tradicional, otros ámbitos representativos son las juntas de gremios privados y el de concertación en el que se enfoca este trabajo, que en la esfera de la política de desarrollo territorial, se ha venido implementando en las últimas décadas en la región; donde se han establecido escenarios y acuerdos para la construcción de acciones en el territorio.

Básicamente, la concertación se trata dependiendo del enfoque tanto político como de desarrollo. Las problemáticas nacionales evidenciadas y tratadas por actores regionales o locales con la ayuda o no del gobierno nacional, interpretan la importancia y uso de la capacidad local y de la concertación a la hora de materializar sus planes en proyectos y más aún de carácter regional.

Sin duda alguna, el ámbito predominante de la categoría es la planeación pública; y más precisamente de acuerdo a los intereses de este documento, la planeación del desarrollo territorial de las regiones.

El desarrollo territorial de las regiones.

A propósito del desarrollo territorial, cabe decir que el desarrollo es un proceso esencialmente humano, y se da en territorios concretos, mientras que el territorio no es sólo un espacio pasivo donde se localiza un conjunto organizado y complejo de potencialidades naturales, humanas e institucionales y de sistemas de asentamiento poblacional, es también un espacio en el que convergen los intereses, la identidad y cultura de una comunidad, en el que se dan acciones y relaciones económicas y sociales, que le dan características particulares[6].

El desarrollo territorial se relaciona con la capacidad de una sociedad para gestionar con efectividad las estrategias para la erradicación o superación de las problemáticas existentes. Se sustenta, entre otros componentes, tanto en el ordenamiento territorial, como en el

[6]*Organización Territorial*. Cuadernos PNUD- Perú. 2002.

acondicionamiento del mismo, el factor clave para lograrlo se encuentra en la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil, entorno a objetivos de bienestar sostenibles.

El desarrollo territorial se puede dar entonces en expresiones geográficas o sociológicas como la región, por esta razón cobra relevancia como el espacio idóneo para responder eficazmente a las oportunidades y desafíos de la dinámica de la economía mundial; al menos, tres razones así lo explican:

- La primera razón es la emergencia de nuevos y estimulantes desarrollos teóricos provenientes de disciplinas diversas, que coinciden en sustentar que la proximidad geográfica o geo-cultural, desde Pineda (2006) es un factor importante para crear ventajas competitivas para las firmas y redes de empresas en términos de desarrollo de economías externas (externalidades), de "aglomeración" y de reducción de costos de transacción, entre otros.

Al respecto, se destacan en particular, los trabajos de Paul Krugman, en el marco de la Nueva Geografía Económica, que incorporan la dimensión espacial como variable relevante de análisis en la teoría económica. Bajo su óptica, en un mundo de competencia imperfecta, las dinámicas competitivas originadas en la presencia de economías externas, tienen la probabilidad de realizarse en los niveles local y regional, y no solo en el nacional o el internacional.

- En segundo lugar, la abundante evidencia (CEPAL, 2001) que demuestra que los casos regionales exitosos, son aquellos en los que ha sido posible el diseño de políticas y acciones institucionales concertadas entre múltiples actores de la realidad regional[7], como resultado de un cambio de rol del sector público como jugador principal en la provisión de servicios de infraestructura básica, característico de la etapa fordista del desarrollo, hacia la construcción de alianzas con el sector privado alrededor de temas esenciales para la competitividad regional en la nueva era infoglobal, como el capital humano y la innovación.

- Por último, el contexto de las dinámicas de especialización flexible y la transición del modelo tradicional de posguerra, sustentado en un núcleo central urbano rodeado por satélites suburbanos, hacia ciudades – regiones que se han transformado en

[7]Entre estos casos paradigmáticos pueden ser mencionados los ya bien conocidos Distritos Industriales de la Tercera Italia,Baden-Württemberg y Bavaria en Alemania, el País Vasco y Cataluña en España, dentro del contexto europeo; el SiliconValley en California y la Ruta 128 (Boston) en los EEUU, entre los casos más renombrados.

aglomeraciones multinodales y metrópolis multicéntricas a las que Edward Soja (1992, 2000) llama “exopolis”.

Se trata en la práctica, de la tendencia creciente a la conformación de “economías red”, Según Boix Domenech y Trullen Thomas (2003) las economías de red en redes de ciudades, tienen su origen en los efectos externos que generan los agentes de una ciudad sobre los agentes de otra ciudad, a través de un canal estable que propicia y facilita la interacción entre las ciudades de la red, en las que se hace evidente la transición de una jerarquía vertical (estructura monocéntrica) a una horizontal (estructura policéntrica), denominada red de ciudades.

Actualidad de la práctica de la concertación.

La concertación, como proceso y práctica del ámbito sociopolítico y tema de estudio, aparece con nitidez a principios de los años 90 en Europa y al final de esta década en América Latina. Mientras que en Europa se trató de un proceso orientado al logro de pactos sociales para asegurar la competitividad económica, en el marco de acuerdos que a todas luces favorecen el capital frente al trabajo, en América Latina se reflejó más bien en prácticas incipientes formales de búsqueda de acuerdos para reducir riesgos de ingobernabilidad, causados por el aumento de los conflictos sociales, como efecto del incremento de los niveles de pobreza y desigualdad en las últimas dos décadas (Compston, 2000); tratándose más bien de un proceso errático, desigual, disperso y con escasa organicidad.

Rivera (2001) explica que las razones por las cuales la concertación no ha logrado “entronizarse como una práctica institucionalizada en el marco de una democracia deliberativa”, se debe a una serie de límites que dichas experiencias confrontan, a saber: i. La ausencia generalizada de tradición y vida democrática; ii. El débil desarrollo institucional; iii. El uso político (manipulación) de la iniciativas; iv. El cortoplacismo de las experiencias; v. La prevalencia de una visión centralista y sectorial.

Las experiencias de diálogo y concertación en la región están llenas de transformaciones, debido a la crisis política, económica y social. Sin embargo, a pesar de su desarrollo accidentado, bajos resultados y su escaso nivel de consolidación, estos procesos consiguen de todas formas incidir en el fortalecimiento de la cultura democrática.

No obstante, el diálogo social que hoy resurge en la región es diferente al de las décadas anteriores (Tokman, 1997). Es diferente porque ha cambiado el contexto en el que tiene

lugar (globalización, privatización y homogeneidad ideológica), porque se han abierto nuevos niveles de interlocución (nacional, sectorial, local); porque los contenidos son distintos (demandas de género, etnias, grupos vulnerables, empleo, protección social, educación salud, etc.); y porque el papel de los actores está cambiando (cambios en el papel del Estado y protagonismo de la sociedad civil). De este modo, la concertación en la actualidad es un proceso clave para la gestión de regiones en la economía mundial con una exigencia de articulación entre ciudades al interior de una región, de flexibilidad institucional y por supuesto de la capacidad de administración en un contexto intermunicipal dinámico.

La concertación en la gestión entre regiones en la economía global

La gestión es un factor clave de las ciudades-región que buscan articularse a la economía global. La principal característica es la flexibilidad institucional, entendida según Borja y Castells (1997) como “la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de la ciudad con las empresas e instituciones de ámbito supra-local”.

Desde esta perspectiva, parecería un imperativo considerar que la única posibilidad de articularse a los mercados globales es desarrollar una gestión orientada a la competición global a partir de la atracción de las inversiones extranjeras y la flexibilización de las normas y leyes que permitan exonerar de impuestos y controles a las compañías multinacionales que deseen invertir en esas ciudades o regiones; Sin embargo, ambos autores advierten que tal expresión de competitividad no debe basarse en esos instrumentos, sino en el incremento de la productividad que depende fundamentalmente de factores como la conectividad, la innovación y la flexibilidad institucional en los términos arriba señalados.

Distintos autores sostienen que los impactos territoriales de la globalización no son generalizados. Sassen (2003) habla de una geografía específica y cambiante de la globalización, Borja y Castells (1997) se refieren a un mundo de geometría variable; Santos (1999) habla de la verticalidad de los flujos y la horizontalidad de los lugares; desde la economía Moncayo (2004) caracteriza a los territorios ganadores y perdedores y Vásquez Barquero (1998) habla del potencial de desarrollo endógeno en los procesos de crecimiento y cambio estructural como una manera de resistir a los procesos homogenizadores de la globalización.

Respecto a la articulación que requieren estas regiones o ciudades, un estudio de la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) brinda algunas orientaciones que se pueden interpretar así:

> "La cooperación intermunicipal y la colaboración entre municipios y departamento surge como un imperativo para aumentar las posibilidades de éxito en el manejo de asuntos relacionados con el equipamiento municipal, la prestación de servicios públicos domiciliarios y la conducción de iniciativas de desarrollo económico local". En este sentido se interpreta que el acercamiento entre los entes territoriales del mismo nivel o de nivel territorial superior mejora las condiciones para una toma de decisiones conjunta que opte por una intervención acordada, concertada y con impacto supramunicipal en la búsqueda de la satisfacción de necesidades.

La intervención activa del gobierno nacional y del departamento es indispensable debido a que desde el municipio se tiende a operar aisladamente y, con menor probabilidad surgirán iniciativas que permitan romper con el fraccionamiento y la atomización. Según Cuervo (2003), Departamento y Nación deberían asumir el liderazgo en la promoción de las más variadas y flexibles formas de cooperación supramunicipal, construyendo así una respuesta regional a las dificultades propias de la descentralización.

En Colombia, la inexistencia de un pacto alrededor del desarrollo local y regional entre la nación y sus territorios, es lo que explica en gran medida el "activismo regional" en la conducción de sus propias estrategias de desarrollo territorial, lo cual se presentó en diferentes departamentos y ciudades del país durante la década de los años noventa y en lo que va corrido de la presente, lo que da a entender que es una necesidad la conformación de nuevos territorios que obedezcan a sus propias dinámicas culturales, naturales y no a un conjunto de intereses políticos y caciquismos regionales o nacionales que impiden ~~impenden~~ la construcción colectiva de territorios.

Estas expresiones pese a su poco alcance desde lo político administrativo, han sido posible a partir de la confluencia de voluntades regionales, con una alta dosis de cooperación público – privada y más recientemente, de una más activa cooperación entre las agencias públicas como se ilustrará más adelante en el caso de la región Bogotá – Cundinamarca, sin dejar de lado la dinámica global, que dinamiza y promueve los procesos de regionalización, cada vez más los municipios con los respectivos departamentos buscan la asociación y la cooperación como alternativa para la solución de problemas conjuntos o para el aprovechamiento de nuevas oportunidades.

Las anteriores premisas indican la existencia de diferentes formas de desarrollo de las regiones y su inserción en la economía mundial, de este modo, la manera en que se articulen en su interior y establezcan estrategias concertadas conjuntamente, será determinante para su dinámica en el país en la red de ciudades.

La concertación en el marco de la planeación

Como ya se referenció anteriormente, el ámbito en el que se desarrolla la concertación es la planeación territorial; por esta razón es necesario contextualizarla en el proceso de política pública, y de planeación Colombiana, dado que esta tiene un marco de acción nacional que se diferencia de otros.

Según Font (2000), la concertación constituye un convenio celebrado por una entidad Estatal a través de sus dependencias y entidades con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares, para realizar las acciones previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas. En teoría, un acuerdo social de concertación contiene la decisión adoptada por consenso entre los interlocutores sociales, esto es, los representantes de los grupos de interés sobre muy diversos asuntos que atañen a los temas de desarrollo.

Las diferentes etapas del proceso de planeación son objeto de un proceso de concertación, pero ¿qué entendemos por proceso de planeación? y ¿dónde cabe la concertación en este proceso?

Al respecto, la planeación ha sido vista tradicionalmente como un instrumento de racionalidad colectiva, de previsión estratégica ante la incertidumbre y de manejo de la complejidad, objetivos exclusivamente técnicos[8.] También se considera una práctica corriente en las empresas y en sectores estatales específicos de las economías donde predominan los mecanismos de mercado; En los planes se plasmaba una voluntad colectiva única y todo el poder del Estado acudía a su ejecución. En el país a principios del siglo XX, la misiones norteamericanas promovieron la conformación de unas estructuras institucionales para el crecimiento económico, estos fueron los indicios de la planeación

[8]En forma comprensiva, el *Seminario de Alto Nivel sobre las Funciones Básicas de la Planificación* define tres grandes funciones de la planeación: (1) evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos; (2) coordinación de planes y políticas, y (3) pensamiento de largo plazo. Ilpes-Cepal, Santiago de Chile Octubre 7 y 8 de 1999.

económica, solo en la posguerra se concretan las primeras técnicas de planeación que fueron introducidas por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) en los años 60's y se caracterizaron por enfoques eminentemente técnicos, donde lo importante era diseñar objetivos de política económica, sustentados en el control y la manipulación de variables macroeconómicas. De hecho, el proceso descentralista que vivió el país en la década de los ochenta y el crecimiento desordenado de las ciudades colombianas fueron presionando un proceso de planeación urbana, en el cual se fueron incluyendo variables sociales, culturales, etc.; además, en dicha planeación era necesario vincular las características y propuestas regionales.

Este ejercicio de articular sectores, programas y regiones en un plan de desarrollo se vuelve práctica institucional a partir de 1991 por mandato constitucional, esto fortaleció la planeación, en los ámbitos nacional, departamental y local. De esta manera, la planeación se convierte en el primer momento de la gestión territorial, ya que a través de ella se identifican, ordenan y armonizan –de manera participativa y concertada– el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según la problemática y las oportunidades analizadas. Es con la planeación que el ente territorial decide cuáles acciones y programas se ejecutarán para mejorar la vida de los habitantes y reducir la pobreza.

La planeación en Colombia

Desde lo institucional, la concertación en la Planeación nace en Colombia con la constitución de 1991 en el artículo 339, que establece la concertación y los contenidos del Plan "Las autoridades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le hayan sido asignadas por la Constitución y la ley". Lo que significa que ningún plan de desarrollo puede aprobarse sin pasar por las instancias consultivas de los Consejos territoriales de planeación, asambleas o concejos.

Por otro lado, el artículo 340 crea el Sistema Nacional de Planeación del que hace parte el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación. Con esta disposición la constitución plantea que el proceso de planeación no es exclusivamente técnico, si no que este proceso más allá de oficinas y de especialistas debe ser un trabajo de deliberación, concertación y sobre todo de profundización de la democracia al acercar a ciudadanos y mandatarios en torno a la idea de desarrollo en los planes respectivos.

Al respecto, Velásquez y González (2003) [19] dicen los siguiente: "La constitución del 91 abrió así la puerta a una nueva concepción de la planeación basada en un modelo de Estado que interactúa con los agentes económicos y sociales bajo un principio de corresponsabilidad para la implementación de políticas públicas, en una perspectiva en que el primero ya no aparece como el ente omnipotente y omnipresente en la dirección de asuntos económicos y sociales, sino como fuente de iniciativas de desarrollo y como escenario de confrontación y concertación de estrategias para la construcción del bien común, a la luz de los principios democráticos".

Estos espacios se concretan posteriormente en la Ley 152 de 1994 que regula la elaboración de los planes de desarrollo, previos unos contenidos, unas instancias y procedimientos, también establece mecanismos para su armonización e interrelación con procesos presupuéstales y las funciones de las instancias de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), que son un espacio clave en el proceso de discusión del plan de desarrollo, conformado por personas designadas por el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Consejos y en el que deben participar representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. (Artículo 340 de la constitución) Es decir que los consejos deben contener la representación de los diversos sectores de la sociedad civil.

El Plan de Desarrollo debe guardar coherencia interna entre sus diversos objetivos, metas y estrategias, pero además también debe contener una visión global del desarrollo local, de manera tal que todo el conjunto oriente la búsqueda del desarrollo y el bienestar para la población. Es importante tener en cuenta que los Planes de Desarrollo Municipal deben ser coherentes con los Planes de Ordenamiento Territorial que define la Ley 388 de 1997[10].

---

[9] VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. (2003). " ¿Qué ha Pasado con la Participación Ciudadana en Colombia". Pág. 273.

[10] Esta Ley establece mecanismos para permitir a los municipios y distritos, en ejercicio de la autonomía, promover el ordenamiento de su territorio. En relación con el papel que juegan los CTP en los Planes de Ordenamiento Territorial, el numeral 3 del artículo 24, enuncia: "Una vez revisado el proyecto por las autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes".

De este modo la planeación incurre en una mayor integralidad, teniendo en cuenta no sólo los asuntos económicos sino el desarrollo territorial en su completa expresión y entendimiento.

A continuación se presenta un cuadro jerárquico de la planeación a través de los planes de desarrollo en Colombia, específicamente en su parte estratégica.

Figura No 2. Esquema jerárquico de la Planeación.

CONTENIDO BASICO DE UN PLAN DE DESARROLLO	
PARTE ESTRATEGICA	**DESCRIPCIÓN**
PLAN DE DESARROLLO	Es un pacto social entre la comunidad y el estado para planificar el desarrollo territorial.
OBJETIVOS	Son las principales acciones que darían cumplimiento al plan de desarrollo
PLANES	Son las líneas estratégicas de trabajo.
POLÍTICAS	Son los cursos de acción del estado en diferentes temas para el cumplimiento de los objetivos.
ESTRATEGIAS	Son acciones planificadas sistemáticamente en el tiempo que se llevan a cabo para lograr una determinada política a través de un método.
PROGRAMAS	Son las acciones organizadas, tanto estratégica, como temporalmente con una partida presupuestal, que busca dar cumplimiento a los objetivos de un plan.
SUBPROGRAMAS	Son las acciones organizadas estratégicamente en el tiempo, clasificadas por líneas de acción y se concretan en proyectos.
PROYECTOS	Son la unidad básica de la planeación y están diseñados para materializar los programas, políticas y planes.

Fuente: elaboración propia basada en: Manual de desarrollo local, INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL – ILPES.

Como se observa en el anterior cuadro, la planeación como proceso es contenida en un plan de desarrollo u otro instrumento, por ejemplo un plan de ordenamiento, el cual muestra una composición estratégica, donde a través de diferentes etapas jerárquicas pero conectadas entre sí, se busca el cumplimiento del plan y sus objetivos. La concertación en la planeación, inicia en la discusión de su contenido en los escenarios ya mencionados “los

consejos territoriales de planeación"; que no sólo tienen injerencia en el inicio de la elaboración y discusión de los planes, sino también en la implementación del plan[11].

Respecto a la incidencia de la sociedad en este proceso de planeación, la concertación como subproceso de la misma, aparece en cada etapa a través los CTP; pero la etapa más próxima a la sociedad civil es el proyecto, donde se materializa la política pública. Esto quiere decir que el proyecto como unidad básica de planeación es la instancia más inmediata de intervención y consenso de los actores involucrados, en el proyecto se definen las particularidades de los propósitos de la planeación.

Por esta razón es importante analizar los proyectos y su importancia en la concertación como parte de la planeación, dado que en estos, los actores intervienen casi de manera inmediata para acordar responsabilidades tanto políticas como económicas y los beneficios institucionales y de la comunidad en general, ya sea a través de líderes locales, en las mesas de planeación regional, en el momento de la construcción de estudios previos, o con las críticas producidas con su anunciamiento. En el proyecto y su formulación llegan los actores en cuestión.

1.2 PROYECTO URBANO REGIONAL

Para la definición de proyecto urbano regional es necesario realizar una separación del término en al menos dos conceptos, el primero hace referencia al "proyecto" y el segundo a la concepción de lo "urbano regional", para luego entender en su conjunto lo que es un proyecto urbano regional (PUR).

Retomando las definiciones, para Robbins & Coulter (1997) un proyecto es: "Un conjunto de actividades que se realizan una sola vez, que tiene un principio y un punto final definidos en el tiempo".

[11] Al respecto, la Sentencia C -524 de 2003 de la Corte Constitucional Se refiere al papel que deben tener los Consejos en relación con el Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial. Explícitamente enuncia que "la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que le otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva". En consecuencia, la función consultiva de los Consejos de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación.

De otra forma, los proyectos “son las partes más pequeñas e independientes de los programas. Cada proyecto posee una extensión limitada y directivas bien definidas acerca de las asignaciones y el tiempo”, (Stoner, 1989).

Para Miranda (1999), “el proyecto se constituye en la unidad operativa del desarrollo (nacional, regional, local e institucional), y se expresa como medio para la solución de problemas; para atender necesidades sentidas de la población; como mecanismo de concertación y gestión de recursos (a través de los presupuestos), ; para la coordinación de acciones interinstitucionales en actividades de Interés común y, desde luego, como instrumento de control de gestión que permita verificar la eficacia social de los planes y programas”.

Este enfoque pretende que el proyecto asuma la responsabilidad de ser la cabeza visible de los planes regionales. “Un proyecto es un intento por lograr un objetivo específico mediante un grupo único de tareas interrelacionadas y la utilización efectiva de los recursos. Tiene un propósito bien definido expresado en términos de alcance programa y costo” (Gido&Clements, 1999).

De acuerdo a lo anterior, se entiende como proyecto la unidad básica de la planeación, es la materialización de la política pública y la operación definida para satisfacer una necesidad o resolver una problemática que surge de las demandas sociales, mientras que lo urbano regional, se entiende como una relación espacial, es una concepción que hace referencia al territorio, se define como un sistema abierto de relaciones que se desarrollan entre los ámbitos urbano, rural y regional. Estas relaciones son múltiples y correlacionadas, por ejemplo la dinámica ocupacional, la movilidad, la economía regional etc. Por otra parte el PUR, se define como un proyecto que tiene intervención en su región de manera funcional, en el marco de una política pública en un territorio específico, en un tiempo específico, para la satisfacción de demandas socioeconómicas en un sistema relacional, aunque los sistemas son dinámicos y nada asegura su permanencia geográfica, los PUR son formulados para unas necesidades actuales, y en el marco de planeación del territorio que defina su plazo según la dinámica existente.

El proyecto y su carácter "urbano regional".

En este sentido, a lo largo de las últimas décadas y en la historia reciente de la política pública, se han implementado una serie de intervenciones público- privadas en el territorio, como respuesta a la satisfacción de las necesidades o para la solución de los problemas sociales - económicos que surgen en las regiones, estas intervenciones públicas se manifiestan en proyectos de escala regional y son de carácter urbano-regional.

Como es de entender, tanto el problema como la necesidad, se solucionan y satisfacen a través de un instrumento que es la política pública, claro está, bajo la previa incorporación de ésta última en la agenda política, lo que significaría que la presión de la población afectada o interesada se hace efectiva frente al legislativo o ejecutivo según sea el caso. Sin embargo, la materialización de la política pública sólo es posible y visible a través de proyectos, que como se mencionó anteriormente son la unidad operativa de los planes y se expresan como medio para la solución de los problemas (Miranda, 1999). Adicionalmente y de forma complementaría es necesario entender en este caso específico, el proyecto en un sistema urbano regional y según la espacializaciòn de su desarrollo.

Es así como el sistema urbano regional, es entendido como un sistema coexistente de ciudades, centros poblados o zonas rurales que debido a una interdependencia adquirida por factores históricos o espontáneos, desarrollan una serie de actividades socioeconómicas en las cuales son participes, ya sea de manera protagónica e influyente o como soporte a una dinámica de un centro o eje principal.

El sistema urbano regional es flexible, dinámico y transformador, es susceptible de la exogeneidad y de la endogeneidad, lo que implica que a pesar de poderse localizar en un tiempo determinado o en una fotografía geográfica, nada asegura su permanencia, forma o dinámica. Es por esta razón que para hablar de un proyecto urbano regional se debe dimensionar el sistema en el cual se desarrolla y aplica con base en el problema o la necesidad.

El proyecto urbano regional y sus implicaciones.

El concepto de proyectos urbano regionales, implica su categoría espacial de ordenamiento territorial y su desarrollo de los componentes urbanos, rurales y regional, como se describe en Talavera (2000), que contiene parte del pensamiento de J. Borja y M. Castells en una aproximación a esta concepción: "La nueva ciudad metropolitana debe entenderse como un sistema o una red, de geometría variable, articulado por nodos, puntos

fuertes de centralidad, definidos por su accesibilidad. La calidad de esta nueva realidad urbano regional dependerá de la intensidad de relaciones entre esos nodos, de la multifuncionalidad de los centros nodales y de la capacidad de integrar al conjunto de la población y del territorio mediante un adecuado sistema de movilidad".

Paralelamente, desde el enfoque de desarrollo sostenible el proyecto urbano regional es una derivación del esquema propuesto en la Cumbre de la Tierra de Río de 1992 bajo la denominación de iniciativas de la Agenda Local 21, que preconizaban el desarrollo de proyectos organizados para alcanzar una combinación equilibrada de objetivos económicos, sociales, ambientales y de gobernabilidad en los proyectos, definiendo a éstos 4 como los componentes fundamentales de la estructura de la sociedad, todos ellos imprescindibles para cumplir con el fin de asegurar la sostenibilidad de los asentamientos humanos.[12]

Precisamente, su carácter intersectorial significa la participación activa de estos sectores en el proceso de formulación y ejecución de los proyectos, representados por personas e instituciones activamente comprometidos con su éxito. Por lo tanto, el resultado a alcanzar sería producto no de un plan diseñado por los técnicos desde sus escritorios, sino de una estrategia acordada por los socios comunitarios, lo cual significaba un cambio esencial con la manera de realizar proyectos en la ciudad y su región.

Inicialmente se propone apelar las intervenciones como integrales o sistémicas a los proyectos multi-sectoriales, con multidimensionalidad en su definición y tratamiento; lo contrario ocurre con los proyectos uni-sectoriales, es decir, las intervenciones urbano regionales más tradicionales que actúan por separado en la infraestructura, o en el uso de la tierra, o en el desarrollo inmobiliario, o en la vivienda, o en el transporte, o en la recreación, etc, cada uno diseñado para obtener objetivos independientes o aislados en lo ambiental, o lo económico, o lo social, o en lo administrativo o de gestión.

Presentamos aquí la hipótesis de que los proyectos uni-sectoriales deberían evolucionar para convertirse en multi-sectoriales, con el fin de que los diversos sectores se refuercen

[12] Documento escrito para la reunión de Río, por el economista Roberto Camagni y asociados, incluye las definiciones de sustentabilidad y las condiciones para obtenerla: "…(S) ustainability means a balanced co-evolution of the three environments that constitute the deep structure of society (and of the city)… (T) He condition under which such a co-evolution can actually be reached is a transformation and integration of the regulatory principles governing the three environments. The pure short-term market profitability regulating the economic sphere cannot be sustained in the presence of environmental externalities and in the absence of market signals referring to future markets and future generations; the same holds with respect to pure equity and welfare policies, or to pure ecological aesthetic regulations, which do not account for government failures, economic disincentives and high opportunity costs of intervention policies"(Roberto Camagni, Roberta Capello, Peter Niikkamp, "Sustainable City Policy: Economic, Environmental, Technological", in G.vandel Meulen, P. Ekelens, comps, *Urban Habitat: the Environment of Tomorrow* (Eindhoven, Netherlands: Technical Universiteit Eindhoven, Faculteit Bowkunde 41), p..35 - 55).(http://dare.ubvu.vu.nl/bitstream/1871/3452/1/13118.pdf)

mutuamente para alcanzar resultados más adecuados y duraderos. Vale la pena decir, proyectos en los que la eficiencia económica no impida la equidad social y las exigencias de protección del medio ambiente; o proyectos sensibles ambientalmente que no constituyan una carga económica para la sociedad; o programas paternalistas que no atacan los síntomas aparentes de la pobreza sino sus causas económicas profundas.

Durante las casi dos décadas transcurridas desde su formulación, el concepto de proyectos urbano regionales desde la sostenibilidad, ha sido ampliamente aceptado por expertos y académicos, tanto de países desarrollados como en desarrollo, excelentes metodologías y manuales didácticos se han elaborado para su diseño e implementación a partir del desarrollo sostenible.

Entre las referencias más relevantes respecto a la implementación de proyectos regionales encontramos las siguientes:

Figura No.3 Referencias sobre implementación de proyectos regionales.

1. La guía para el desarrollo sostenible aprobado en la Cumbre de la Tierra de las Naciones Unidas de 1992 en Río de Janeiro: Michael Keating, The Earth Summit ´s Agenda for Change; Agenda 21 and other Rio Agreements, Published by the Centre for our Common Future, 1993, Geneva, Switzerland.
2. La metodología para la planificación del desarrollo local sostenible, basado en estudios de caso de proyectos en ejecución en el mundo: International Council for Local Environ mental Initiatives (ICLEI) and United Nations Environmental Programme (UNEP), Local Agenda 21 Planning Guide; An Introduction to Sustainable Development Planning, 1996, Toronto, Canada).
3.El programa de desarrollo urbano sostenible propuesto por el World Bank, Urban Policy and Economic Development; An Agenda for the 1990s, World Bank Policy Paper, 1991, Washington, D.C., USA; y Cities in Transition; World Bank Urban and Local Government Strategy, World Bank Infrastructure Group – Urban Development, 2000, Washington, D.C., USA.

Fuente: elaboración propia.

De otro lado, la implementación de los proyectos regionales parten del reto de la integralidad del desarrollo, en la transición de una visión sectorial a una visión multidimensional de las políticas públicas y sus extensiones (proyectos); en este caso, el enfoque territorial busca desplazar el eje articulador de las estrategias de desarrollo del ámbito del proceso productivo en sí mismo, al ámbito del territorio, buscando pasar de la formulación de políticas que privilegian una visión parcializada (sectorial) de la realidad, a políticas que se centran en el lugar y que privilegian la multidimensionalidad (económica, social, política, ambiental y cultural) del espacio.

Parte de las condiciones para la práctica del enfoque territorial surgen del enfoque sistémico[13] en la formulación de proyectos, que requiere integrar diferentes áreas como el transporte con la vivienda, o el uso del suelo tanto en el sector público como en el empresarial. Sin embargo, en el sector público hay gran dificultad de realizar esta integración porque el sistema de reparto de responsabilidades en los gobiernos de América Latina es sectorizado (transporte, vivienda, etc.), por ejemplo en el transporte y vivienda, las viviendas sociales terminan en donde el suelo es más barato, en la periferia, en donde el transporte no llega o llega muy deficientemente, mientras que en el caso del sector privado, existe una resistencia a combinar esfuerzos por motivos económicos y de competencia. Esta no integralidad de los proyectos impide aprovechar las oportunidades de aumentar la vitalidad económica, calidad de vida, equilibrio ambiental y la sociabilidad que todos los asentamientos humanos poseen en potencia, y que desde la antigüedad los ha hecho crecer y predominar como modo de vida.

Por otro lado, según Yory (2004), existe cierto tipo de condiciones que deben ser abordadas para el planteamiento de aquellos proyectos que pretendan generar Desarrollo Urbano Sustentable (DUS)[14], dichas condiciones se presentan a continuación:

a. Las que tienen que ver con la relación entre la ciudad y su entorno: concernientes al tipo de interdependencia que se genera entre el rol de la ciudad y el de aquellos espacios fronterizos que se ven impactados por las funciones urbanas. Teniendo en cuenta lo anterior, en el análisis de las conurbaciones de los municipios escogidos con Bogotá, se presentará su relación con la región y el rol que cada uno desempeña.

b. Las que tienen que ver con el objetivo del DUS, es decir, lograr el bienestar de la población a largo plazo aunado a la prosperidad de la ciudad actual: Lograr que el desarrollo material del proyecto sea interiorizado por los habitantes de los lugares a intervenir, de manera que sus efectos redunden en el incremento de su calidad de vida. Según esto, todo proyecto del DUS debe incluir medios de participación ciudadana a través de los cuales sea posible identificar las necesidades y buscar su solución.

c. Las que incorporan la biunívoca relación entre las partes de la ciudad y el todo que las engloba: Hace referencia a la inclusión de las lógicas propias de los territorios distintos a la ciudad y a sus idiosincrasias, de manera que el proyecto de cabida a estas formas de racionalidad. Todo proyecto DUS debe tener en cuenta, las particularidades, en este caso

[13]En un sentido amplio, la teoría general de los sistemas se presenta como una forma sistemática y científica de aproximación y representación de la realidad y al mismo tiempo, como orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo interdisciplinarias. Definición basada en el documento: Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial, CEPAL, 1999/a, Santiago de Chile.

[14]Para efectos prácticos, el término DUS, será utilizado reemplazando a Desarrollo Urbano Sustentable.

de los municipios aledaños a Bogotá, sin dejar de lado la sincronía ciudad – región, es decir, el todo como sistema.

d. Las que tienen que ver con los recursos ambientales de la ciudad, en relación con la capacidad de carga del ecosistema urbano: El término capacidad de carga se refiere a la población máxima que puede soportar un ecosistema sin ver afectada su productividad, teniendo en cuenta no sólo su dimensión, sino también la dinámica que allí se genere.

e. *Las que tienen que ver con las formas de movilidad y los sistemas de intercambio de la ciudad*: Estos aspectos cobran vital importancia al abordarse desde el concepto de Equidad Selectiva, definida como la valoración de las sensibilidades locales y su respuesta a través del libre acceso a bienes ambientales y a otro tipo de oportunidades, relacionadas también con la productividad. Se subraya entonces no solo la necesidad de estandarizar la respuesta a las necesidades comunes, sino adecuarla a los elementos idiosincráticos de las comunidades, de manera que las soluciones sean eficaces en el largo plazo.

Como se observará en el siguiente apartado, el proyecto se diseña con el objetivo de solucionar o satisfacer el requerimiento de una población, y se concentra en lograr un estado ideal frente a la situación actual, y debe cumplir con el proceso normativo (hace referencia a la ruta exigida para pasar de la agenda pública a la intervención puntual con presupuesto) y no normativo (proceso de adopción política) de todo proyecto, y dependiendo de su forma y expresión, debe tener las acciones adecuadas para el buen desarrollo del mismo, cumpliendo a cabalidad el principio de universalidad, eficacia y sustentabilidad y últimamente pero no menos importante evaluando y controlando los efectos y externalidades de manera permanente.

Así mismo, las condiciones para el desarrollo de un proyecto urbano según Yory (2004), proponen tres ámbitos básicos e interdependientes, que también podrían ser entendidos como sectores sociales, institucionales o privados, que deben emprender diversas tareas, principalmente en tres variables (político-administrativo, económico productivo, y socio cultural). Se presenta entonces el ámbito tecnológico, que corresponde a la concepción de la ciudad como un sistema con outputs (salidas) e Inputs (entradas), lo que implica, que debe gozar de capacidad para adaptarse a las externalidades, principalmente en los usos del suelo y en las formas de movilidad; por otro lado, el ámbito morfológico, tiene que ver con la manera en que un proyecto político y un conjunto de fuerzas sociales se expresan en el territorio y en el uso del suelo; finalmente, el ámbito comportamental tiene que ver con los estilos de vida y los valores que deben desarrollarse en torno al bien común (Ver FiguraNo.4).

Figura No 4. Ámbitos y variables útiles para generar proyectos de Desarrollo Urbano Sustentable

VARIABLES	ÁMBITOS		
	TECNOLÓGICO	MORFOLÓGICO	COMPORTAMENTAL
POLÍTICO ADMINISTRATIVO	Definir y regular las áreas productivas de acuerdo a su dinámica ambiental y al proyecto de ciudad.	Regular los modos de crecimiento de la ciudad, tratando de incorporar las formas de racionalidad con que los actores construyen la ciudad.	Fomentar el desarrollo de competencias propias de la ciudadanía y fortalecer los procesos de descentralización
ECONÓMICO-PRODUCTIVO	* Asumir los costos sociales y ambientales de las externalidades. * Procurar un sistema de transporte eficiente	Implementar lógicas económicas transversales que superen la zonificación de los 30s y den lugar a nuevas formas de productividad en lo local y lo regional	Tener en cuenta las dinámicas sociales en el momento de generar corredores económicos o áreas de uso mixto que se desarrollen en equilibrio ambiental.
SOCIO CULTURAL	Generar procesos de apropiación de tecnología	Reconocer la forma de la ciudad como la expresión de las fuerzas sociales y no como un elemento autodefinido	Incluir los factores socioculturales en los proyectos de ordenamiento, respetando y fomentando la diversidad

Fuente: tomado y adaptado de la propuesta de Yory (2004)

Una vez revisada la filosofía de un proyecto en un espacio geográfico, se debe ser crítico, especifico, puntual y preciso a la hora de identificar un problema o una necesidad, ya que la imprecisión podría darle una utilidad nula al proyecto y desperdiciar los esfuerzos profesionales y económicos de las instituciones, y aun peor, damnificando por efectos del incumplimiento a la población objetivo.

Finalmente podemos decir que el desarrollo de proyectos como proceso en el territorio tiene diferentes tratamientos, los cuales han condicionado sus impactos, por ejemplo, el desarrollo desde la interpretación sectorial ha deteriorado la integralidad en el tratamiento

del espacio relacional, el proceso territorial pierde lugar e interpretación, pero sólo a través de una nueva generación de intervenciones especificas en el territorio, el desarrollo territorial recobra parte de su esencia en el ámbito regional y local.
Esto sucede en los proyectos urbano regionales, en el momento de integrar diferentes entes o jurisdicciones a proyectos de escala supralocal, transformando el espacio geográfico y sociológico a través agendas comunes y participativas, de este modo una nueva oleada de políticas territoriales dan lugar al desarrollo territorial, la cual corresponde a los *proyectos de escala regional*.

A continuación se desarrolla una ampliación de los proyectos desde los conceptual y su composición, resaltando su ciclo de vida y por supuesto caracterizando la importancia de la fase de formulación, que vincula a los actores en las decisiones para la construcción de visión, asignación de responsabilidades y compromisos con la dinámica que atañe al proyecto respecto al impacto en el territorio y su población.

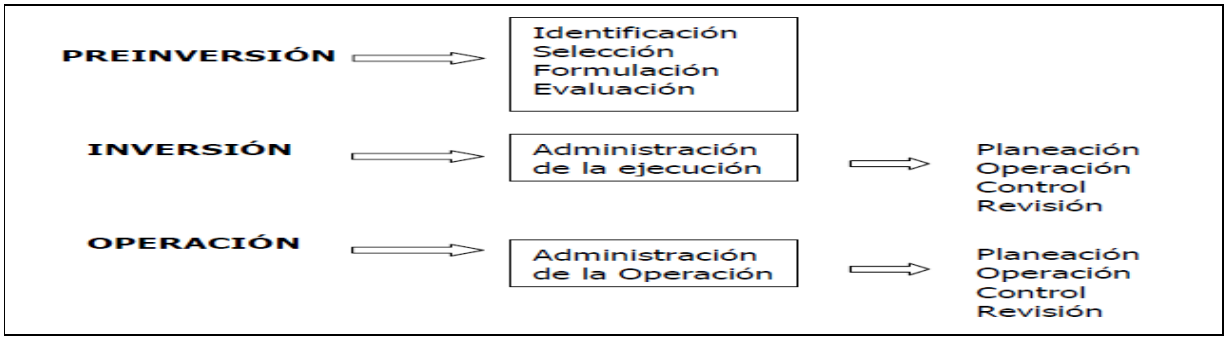
La formulación y su incidencia en el Proyecto urbano regional.

Una vez definido el proyecto urbano regional, es necesario hacer un análisis de su definición respecto al ciclo de vida, para lograr identificar qué aspectos hacen que un proyecto tenga o no curso dentro de las iniciativas direccionales y plantear donde se concentran los riesgos de estos, por tal razón se abordará su definición en función de su ciclo de vida resaltando la etapa que comprende mayor importancia para el logro de su materialización.

De este modo, en el ciclo de vida de los proyectos, tenemos que según Miranda (1999), por medio de un proceso inteligente conocido como ‘‘***identificación, formulación, evaluación y gestión de proyectos",*** que se enmarca en el concepto más amplio de ***"planeación***[15]", se pretende garantizar tanto la eficacia, eficiencia y efectividad de una inversión que contribuya al cumplimiento objetivo de desarrollo económico, social o/y territorial. A partir de esta definición, el ciclo del proyecto “Hace referencia a las etapas de preinversión, ejecución, operación y evaluación ex-post del proyecto”, (Miranda, 1999, Pág. 340), el cual plantea 3 grandes etapas: La preinversión, la inversión y la operación, las cuales se observan en la figura No.5:

[15] *La planeación consiste, en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números necesarios para su realización.*

Figura No 5. El Ciclo del Proyecto



Fuente: Representación ajustada basada en Miranda (1999).

La etapa de mayor interés y la cual se consideró clave para los proyectos urbano regionales es la etapa de preinversión, que corresponde a todos los estudios y acuerdos entre actores antes de tomar la decisión de canalizar recursos hacia algún objetivo particular; esta fase incluye los procesos de identificación, selección, formulación y evaluación del proyecto.

Los proyectos tienen múltiples riesgos asociados y pueden fracasar, de hecho el proyecto entendido como sistema abierto en un entorno específico, está siempre expuesto a diversos riesgos[16] que, de ocurrir, afectan al logro de sus objetivos y a la inversión que lo sustenta. Algunos riesgos son endógenos, inherentes a las propias actividades del proyecto, como las cuestiones financieras, técnicas y de planeación; otros son exógenos y provienen del entorno o del azar, como problemas sociales y de orden público, las condiciones climáticas y de fuerza mayor, las condiciones de mercado y el entorno económico o político, etc.

Independientemente de su origen, se diferencian dos tipos de riesgos que podrían derivar en cursos de acción distintos para evitar o mitigar sus consecuencias en el eventual fracaso del proyecto:

- los riesgos que de ocurrir afectan directamente al proyecto y al logro de sus objetivos específicos;
- los riesgos cuya ocurrencia afecta directamente a las utilidades del negocio o los beneficios que se esperaban obtener a través del objeto del proyecto.

[16]De manera general, un riesgo se define como la contingencia o evento que, de ocurrir, redunda en daño para algo o contra alguien.

Según Piorun[17] (2002), los Motivos que originan fracasos en la realización de los proyectos tienen la siguiente distribución:

- 21 % Cambios en los objetivos definidos a nivel estratégico
- 31 % No utilización, o mala utilización de metodologías de trabajo
- 48 % Problemas humanos, de conducción, comunicación y conflictos entre la gente

Con relación al ítem de cambios en los objetivos, este es responsabilidad de las máximas autoridades de la organización. Esto indica que aproximadamente según la muestra que presenta Piorum, el riesgo de fracaso de los proyectos se acumula en un 69% en la etapa donde se definen los aspectos direccionales, financieros y de coordinación, es decir, en la preinversión.

Dado lo anterior, sí los proyectos urbano regionales tienen como objetivo satisfacer demandas socioeconómicas funcionales en el territorio, podemos decir que contemplar donde se presentan los riesgos es relevante, aun si los diferentes riesgos se asocian directamente en todas las etapas del ciclo del proyecto; pero como ya vimos, en la etapa de preinversión se definen los costos, responsables, tiempos e impacto del mismo, es decir es la etapa que acumula la mayoría de riesgos, ya sean asociados a la viabilidad o por la no concertación de responsabilidades en la formulación[18], proceso donde se da la línea de acción y la ruta de la iniciativa.

En este sentido, cada etapa de los proyectos urbano regionales se vuelve trascendental, pues el impacto final de este es sobre el territorio y su población como uno solo, en un sistema de convivencia.

La etapa de formulación es muy importante para la proyección de una iniciativa socioeconómica, recordemos que el proyecto es la unidad básica de planeación, que se comprende como la materialización de la política pública en un marco de pensamiento y estrategia de desarrollo regional, de hecho, corresponde a una visión local, supralocal,

[17]Actualmente es Profesor de la Universidad de Buenos Aires en grado y en posgrado, en el MBA. En el ámbito laboral dirige una exitosa empresa Argentina de tecnología aplicada a los negocios que exporta a más de 10 países de América. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales (BID, Banco Mundial y Naciones Unidas). La distribución de motivos se realiza a partir de un estudio a empresarios y gerentes de proyectos, este estudio se realiza en su libro liderando proyectos en el 2001.

[18]La formulación en este contexto significa, verificar los efectos económicos, técnicos, financieros, institucionales, jurídicos, ambientales, políticos y organizativos, de asignar recursos y asumir efectos en pro del logro de uno objetivo.

regional o nacional, incluso corresponde según el grado de dependencia de la política a una visión global del territorio, en el cual se desarrolla tal iniciativa.

Para este trabajo la etapa de formulación en el marco de una evaluación ex -ante, es importante por las siguientes razones:

- Porque a partir de ciertos criterios, mira hacia atrás o hacia adelante simulando los impactos de lo que se va a ejecutar. Estos criterios son los términos de referencia a partir de los cuales se desarrolla el proceso analítico.
- Porque genera información que soporta los procesos para la toma de decisiones sobre lo que se va a ejecutar.
- Porque define los participantes y/o socios del proyecto ("stakeholders") y sus respectivos intereses.
- Porque define los recursos y el sistema de financiamiento del proyecto.
- Porque es una etapa de posicionamiento estratégico, en el que se diseñan los componentes y etapas del proyecto, incluyendo lo que debe hacerse antes de iniciar la ejecución del proyecto.

Se puede decir entonces que esta etapa es primordial, porque define los participantes y sus responsabilidades, y en el caso de la integración regional de Bogotá - Cundinamarca requiere un tratamiento aún más eficaz, porque se trata de diferentes entes territoriales con diferentes categorías o niveles jerárquicos de influencia, por esto, el proceso de concertación de estos actores es fundamental en la planeación en general y específicamente en la formulación de proyectos de escala regional.

1.3 APROXIMACIONES GENERALES DE LA CONCEPTUALIZACIÓN

En las definiciones básicas revisadas sobre la concertación, se encuentra que su concepto se aproxima a una práctica, proceso, mecanismo y herramienta para la cooperación y establecimiento de acuerdos exitosos entre los entes territoriales, asociado al establecimiento de acuerdos, pactos, compromisos y convenios a través de decisiones que convergen a un fin común por medio del diálogo, es clave para el éxito o fracaso de los proyectos regionales en el marco de planificación regional.

La concertación también se desarrolla como contenedor de la planeación en el contexto de la flexibilidad institucional, entendida como "la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de las ciudades con las empresas e

instituciones de ámbito supra-local, es decir como región" y puede ser corporativista y no corporativista; la primera, ligada a las relaciones entre los actores involucrados, donde el estado es más receptivo con la empresa privada; su incidencia en la formación de políticas es más preponderante y la población tiene un papel receptivo y pasivo; la segunda hace referencia a la participación desde abajo, es decir desde la construcción de políticas a partir de la inclusión de líderes sociales en los procesos de planeación, en esta, la población tiene una papel propositivo y activo, se convierte en la célula de la construcción del territorio y revela su visión de desarrollo.

Se puede decir entonces que la concertación es un componente valioso para vincular las necesidades en el ámbito local y regional desde la inter-dimensionalidad, es decir basarnos en la premisa de que un proyecto concertado desde su formulación, presupone un éxito global y consecuentemente facilitaría la ruta de las siguientes fases del proyecto, mientras la ausencia de concertación o su manifestación parcializada, presupone la inmediata fragmentación de esfuerzos para el logro del objetivo final

En este contexto es necesario plantear que en la gestión municipal y regional actúan diferentes agentes (públicos, privados, comunitarios, organizaciones no gubernamentales, políticas, etc.) que por su origen y naturaleza acompañan su accionar con determinados intereses que se reflejan directa o indirectamente en los tipos de planes y proyectos que se formulan y ejecutan. En general, estos intereses los podemos diferenciar entre privados y sociales.

En este sentido la concertación en proyectos urbano regionales en el ámbito de la gestión de ciudades y regiones competitivas se interpreta como una necesidad para el desarrollo de proyectos de impacto territorial en un marco de acción de integración tanto política, administrativa y geográfica de una región.

En cuanto a la definición del Proyecto Urbano Regional, este se entiende como un proyecto que tiene intervención en su región de manera funcional en el marco de una política pública en el territorio y su papel es totalmente relevante, ya que son la materialización de la política de desarrollo territorial y corresponden a la satisfacción de las demandas sociales y económicas de una región.

Por otra parte, en las etapas que componen los proyectos se encontró que estos son muy vulnerables en su etapa de inversión y especialmente en el proceso de formulación, que es donde se establecen y definen los acuerdos sobre su visión e impacto territorial, sus

formas de financiamiento, su administración y en general las competencias y funciones de los actores involucrados, es la etapa clave donde se logra o no la concertación y se proyecta el éxito o fracaso de las iniciativas.

2. MÉTODO DE INVESTIGACION

La concertación en proyectos urbano regionales es un tema poco tratado en la literatura nacional e internacional, la negociación y el establecimiento de acuerdos se ha presentado más bien como una serie de técnicas para lograr los objetivos finales de todo proceso que involucre conciliación, diferencia de poderes o de realidades, tanto así, que se recurre a los marcos normativos que establecen las funciones y competencias y a los alcances de las instituciones involucradas; cuando se habla de proyectos de carácter regional, donde los entes territoriales tienen diferentes oportunidades, fortalezas, debilidades o amenazas, la posición negociadora en los acuerdos se convierte en decisoria para el logro de los objetivos.

Las temáticas, al igual que los actores involucrados en los procesos de concertación son diferentes y especiales, debido a que cada tema involucra actores con niveles, liderazgos, escenarios y grados de negociación distintos, que se pueden ver afectados también por barreras o limitaciones, apoyo o resistencia popular y los diferentes plazos de tiempo para su inclusión en una agenda de gobierno o en un plan, para finalmente materializarse en un programa o proyecto.

Este trabajo busca realizar un análisis del proceso de concertación en proyectos urbano regionales en el marco del proceso de integración de la región Bogotá Cundinamarca, que contiene diferentes experiencias en proyectos de escala regional, por lo que se explorara uno de ellos en el proceso puntual de concertación.

En primer lugar se busca analizar en el periodo que corresponde a las dos últimas décadas, siendo el último año de referencia el año 2011, las principales características, iniciativas, instituciones, experiencias, logros y limitaciones del proceso público, privado y social de la concertación en el proyecto urbano regional, enfocándose en la institucionalidad de la región y los acuerdos que se desarrollan al interior.

Dado lo anterior, los resultados esperados al final del documento son: en primer lugar, *la comprensión conceptual, normativa y contextual de las dos categorías analíticas, es decir, la concertación y el proyecto urbano regional, evidenciando su importancia para el desarrollo* desde un enfoque territorial en el marco de gestión de ciudades; en segundo lugar, la identificación de los procesos de concertación entre actores (alianzas, convenios, experiencias de cooperación, agendas comunes, planes regionales, acuerdos, mesas de trabajo y otras estrategias) y escenarios previos a la formulación de proyectos urbano regionales en la región y el proyecto explorado, junto a sus prácticas y actores involucrados, para así finalmente identificar las principales potencialidades y dificultades respecto al mejoramiento del proceso de concertación de actores en el marco planeación pública.

El segundo resultado se basará en un proyecto que vincula diferentes corredores al interior del departamento de Cundinamarca, los cuales son interpretados como sistemas urbano-regionales; en este trabajo, el corredor de interés para el proyecto del tren de cercanías corresponde al corredor occidente; el cual, como su nombre lo indica se refiere a un proyecto de movilidad que sobrepasa los límites jurisdiccionales, donde el reto para lograr la integración entre los territorios es cada vez mayor, debido a la autonomía que poseen los municipios, pese a que se encuentran inmersos en una dinámica de integración regional.

Dado lo anterior, el método de investigación propuesto se enfoca en el desarrollo de un análisis *cualitativo, ya que a partir de una información documentada y una lectura de escenarios sociopolíticos y administrativos, busca describir, interpretar y comprender un proceso social-político-administrativo y revelar sus fortalezas, debilidades para generar unos lineamientos que contribuyan a la planeación pública de la región a través de un hecho social político.* También tiene un componente descriptivo, dado que parte de una revisión conceptual, teórica y normativa, que produce unos componentes y dimensiones que permiten hacer un análisis general de las dos categorías analíticas, *la concertación y el proyecto urbano regional* , la primera categoría siempre en función de la segunda para el caso de interés; también revisa la documentación del *proyecto urbano regional* del área de estudio; su marco de actuación normativo; los *procesos de integración y concertación* evidenciados y los retos que deben afrontar para mejorar las condiciones de vida asociadas al transporte interregional. Así mismo, el trabajo se considera contiene un componente exploratorio, teniendo en cuenta que parte de que la categoría “concertación” no ha sido altamente estudiada y que requiere de una navegación teórica y conceptual para desarrollar una posterior interpretación. En este sentido, se aproxima a diferentes visiones de las

categorías desarrolladas a través de la organización y revisión de la información ya obtenida.

Figura No 6. Componentes del método de investigación cualitativo del trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a lo anterior, la revisión documental física y por medios electrónicos incluirá la información institucional del Gobierno Nacional, Distrital, del departamento de Cundinamarca y de los municipios involucrados , de la corporación autónoma regional (CAR), de contenidos de las páginas institucionales de la Comisión Económica Para América Latina -CEPAL, Revistas electrónicas de ciencias sociales y del territorio, tesis publicadas en las diferentes universidades, seminarios (memorias y actas), documentales de reuniones temáticas y fuentes relacionadas con la integración de la región como la Comisión Regional para la Competitividad (CRC), la Mesa de planificación (MPRBC) y la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB), entre otras. De igual manera, se tuvo en cuenta la documentación publicada sobre mesas técnicas, comités, registro de entrevistas, y

declaraciones escritas o verbales que se realizaron a representantes de las entidades territoriales y expertos asociados a las temáticas, por medios de comunicación y participación personal, con soportes como actas, periódicos nacionales, regionales o locales.

Finalmente, se aborda la temática desde la construcción de conocimiento, producto de la revisión del material mencionado anteriormente, de discusiones desarrolladas en las clases y jornadas académicas de la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional de la Universidad Nacional de Colombia que se relacionaron con el tema.

Una vez realizada la búsqueda, documentación y revisión del material, este se ordena cronológica y temáticamente como insumo para realizar la matriz evaluativa, que resume y precisa los cuestionamientos que surgen de las categorías analíticas en las dimensiones “teórico conceptual”, “normativa y de planeación” y “político-institucional”, las cuales permiten hacer una lectura y balance del proceso de concertación en un proyecto regional, como lo es el tren de cercanías. Con la matriz evaluativa se busca precisar los elementos que hacen de la concertación en proyectos urbano regionales un factor de éxito o fracaso en su formulación; así como, puntualizar los aspectos claves de mejoramiento del proyecto, para presentar propositivamente salidas a las dificultades y estrategias para desarrollar las fortalezas detectadas en este.

A continuación, se relaciona por fases el método de investigación para el abordaje y comprensión del proceso de concertación del proyecto urbano regional del tren de cercanías, línea occidente Bogotá - Cundinamarca.

Figura No 7. Método de investigación del proceso de concertación del proyecto urbano regional del tren de cercanías línea occidente Bogotá Cundinamarca.

ANÁLISIS DE LA CONCERTACIÓN EN PROYECTOS URBANO REGIONALES				
FASE	**NOMBRE DE LA FASE**	**OBJETIVO DE LA FASE**	**ACTIVIDADES**	**LOGROS**
1	**MARCO CONCEPTUAL**	Elaboración de un diagnóstico teórico conceptual de las categorías analíticas.	Revisión de la literatura, Identificación de teorías y conceptos y Elección de ruta interpretativa de las categorías.	Construcción de la línea de base interpretativa para el desarrollo de las categorías analíticas.
2	**MARCO NORMATIVO**	Establecer el marco de actuación de las categorías analíticas	Ubicación e interpretación de las categorías en la norma, e Identificación de canales de actuación en estas.	Establecer un marco de actuación de las categorías de análisis
3	**MARCO CONTEXTUAL**	Espacialización y presentación del proyecto explorado	Identificación y descripción de la región de estudio. Introducción a la dinámica funcional regional en torno al proyecto y Descripción del proyecto de tren de cercanías.	Identificar la institucionalidad del proyecto. Describir el sector en el que se desarrolla y Espacializar las categorías de análisis a través del proyecto en el marco de integración regional.
4	**ANALISIS DEL PROCESO DE CONCERTACI-ON DE PROYECTOS URBANO REGIONALES Y RESULTADOS**	Identificación y descripción de los procesos de concertación del proyecto en la región	Identificación de los procesos de integración en la región, Ubicación del proyecto en la agenda regional y, Documentación de los procesos de concertación referentes al proyecto.	Construcción de una matriz evaluativa del proceso de concertación en el caso de estudio.

Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de la investigación se compone de 4 fases organizadas y presentadas a lo largo de los capítulos que componen el documento; la primera fase metodológica

corresponde a la *Revisión* teórico-conceptual de la temática de la concertación, los proyectos y la escala urbano regional como categorías analíticas. Lo anterior se logra a través de una revisión de la literatura nacional e internacional, la información institucional de la región y del país, y a través del proceso de construcción del conocimiento establecido en la academia, como se había mencionado anteriormente, logrando así tomar diferentes conceptos y tratamientos teóricos de las categorías analizadas, para presentarlas e interpretarlas desde el desarrollo regional, permitiendo un acercamiento a los conceptos principales, a la contextualización de las dinámicas relacionales, al posicionamiento de las categorías en los intereses de los estudios de desarrollo regional y a la visualización de la complejidad existente en la planeación y el ordenamiento de las regiones, etc.

La segunda fase corresponde al desarrollo del marco normativo, acá se parte de una compilación de las normas nacionales y su extensión en los tratamientos regionales o locales, para posteriormente jerarquizarlas, priorizarlas, interpretarlas y presentarlas de acuerdo a las categorías de análisis en Colombia y la Región; inicialmente se hará un análisis de la constitución política de Colombia de 1991 en lo referente a la concertación como concepto, tratamiento, proceso y su carácter categórico de planeación, además indaga sobre la integración regional y las rutas que propone la constituyente para promover las iniciativas regionales de desarrollo. Como se observara en el desarrollo de los capítulos, esta fase junto con la primera, persigue la interpretación y manejo de las categorías, su marco de actuación y la precisión de las mismas en cuanto a desarrollo conceptual y normativo, precisiones que son necesarias para observar su tratamiento integral, o para simplificar la aplicación o desarrollo de las mismas.

Esta fase también contempla la planeación como marco de actuación, donde la concertación se desarrolla, promueve y se hace práctica; Así mismo, en esta fase encontramos en el ordenamiento territorial y su normatividad, las formas, caminos y figuras para la integración regional y la concertación como estrategia de planeación territorial y necesidad para la construcción de iniciativas regionales.

La tercera fase consiste en un marco contextual que presenta en términos geográficos, funcionales, sectoriales e institucionales la región de estudio y el proyecto urbano regional explorado como caso particular. Esto se logra por medio de una revisión de la documentación institucional, física, o electrónica que publican las entidades relacionadas, así mismo, se usa la información de publicaciones universitarias, consultorías y demás insumos que permitan entregar un plano más cercano de la región y su dinámica de integración. De este modo se ubica espacial e institucionalmente el caso explorado y se

predeterminan los actores influyentes en el proceso de concertación de proyectos en la región. En esta fase desarrollada en un capitulo, se plantean de manera introductoria las relaciones entre concertación como proceso de desarrollo de proyectos supramunicipales y los mismos procesos de integración regional.

Las tres anteriores fases son descriptivas y analíticas, las cuales contribuyen a la interpretación de los antecedentes y tratamientos conceptuales, teóricos, normativos y contextuales del marco de competitividad y de ordenamiento territorial de la región Bogotá Cundinamarca y del proyecto del tren de cercanías, específicamente la línea occidente; con el propósito de aproximarnos a los escenarios, iniciativas y las disposiciones de la región a un proceso de integración

La cuarta y última fase metodológica se enfoca en la revisión y análisis de los procesos de integración y concertación en la formulación de proyectos de interés regional, a partir de iniciativas normativas, de procesos institucionales de concertación, ya sea desde la información o a través de la participación de las entidades para la comunidad, la academia o para instituciones especializadas a nivel regional y local; en esta fase también se construye la matriz evaluativa del proceso de concertación del proyecto objeto de estudio, donde se sintetizarán las respuestas a los cuestionamientos que desarrollan la comprobación de la hipótesis formulada, la cual será insumo para la identificación de las dificultades como fortalezas del proceso y para el establecimiento de alternativas para su mejoramiento.

La matriz evaluativa la componen tres dimensiones interpretativas, que son tratadas, leídas, interpretadas y desarrolladas a partir de las fuentes de información del proyecto explorado y su marco de actuación en el territorio o región, las cuales fueron abordadas en el marco conceptual, el marco normativo y el marco contextual, en primer lugar la dimensión teórico-conceptual de la concertación en proyectos urbano regionales, en segundo lugar la dimensión normativa y de planeación de las categorías (concertación y proyecto urbano regional) y en tercer lugar la dimensión político- institucional del proyecto urbano regional. La primera dimensión recoge el tratamiento de las categorías desde los enfoques teóricos y conceptuales, la segunda desde la constitución política de Colombia de 1991, los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo y normativa local; y la tercera recoge la receptividad y posición percibida de los actores institucionales y su pro-actividad en el proceso de concertación a través la experiencia de los esquemas, escenarios, mesas y prácticas de articulación, asociación y organización supralocal registradas en documentos actas, reuniones, participación y discusión desarrolladas del tema y de las cuales se tuvo acceso.

El esquema de evaluación entonces es el instrumento que permite contribuir a los proceso de formulación y evaluación de proyectos o intervenciones en el territorio, de esta manera, se aplicará al proceso de concertación en el proyecto urbano regional del tren de cercanías de la sabana occidente en el departamento de Cundinamarca.

2.1 LA MATRIZ EVALUATIVA Y SU COMPOSICIÓN

El análisis de la concertación del caso exploratorio del tren de cercanías de la sabana-línea occidente, en el departamento de Cundinamarca (proyecto urbano-regional), como ya se mencionó, se realizara a través de una matriz evaluativa que valora en las 3 dimensiones interpretativas ya mencionadas, las 2 categorías analíticas, logrando establecer las potencialidades, las barreras y las líneas de acción deseables, si el objetivo y la visión regional es la integración equilibrada socio-territorialmente. De este modo se aportara al desarrollo académico y político-administrativo de la concertación como proceso, práctica e instrumento en el marco de la participación en la planeación pública.

A continuación se explica la matriz evaluativa y su composición, con el fin de generar un marco de comprensión para el análisis de la concertación en el proyecto urbano regional del tren de cercanías.

La matriz evaluativa es un esquema de evaluación[19] que permite hacer un análisis del caso explorado, a través del planteamiento y posterior respuesta de cuestionamientos en el marco de las dimensiones de abordaje y de las categorías centrales por analizar, los cuales son construidos a partir de los objetivos y las hipótesis planteadas en este trabajo.

Los cuestionamientos recogen propositivamente la problemática general y conducen la ruta para abordar el desarrollo del trabajo de investigación; las vicisitudes de un caso en un contexto y región determinada y la información institucional, política y legal es el insumo principal para el planteamiento y abordaje de los cuestionamientos principales que desarrollan el trabajo en cuestión, de este modo, una vez desarrollada la temática, los cuestionamientos son resueltos y se remplazan por sus respectivas respuestas, hallazgos o acercamientos, dando línea a su objeto principal que es la contribución al mejoramiento de

[19] El esquema de evaluación, tuvo como principal ejemplo el trabajo académico realizado y publicado "Evaluación de experiencias locales urbanas desde el concepto de sostenibilidad: el caso de los desechos sólidos del municipio de Los Patios (Norte de Santander, Colombia)" realizado por Maira Judith Contreras Santos, Profesora del Departamento de Trabajo Social Universidad Nacional de Colombia.

las actividades en curso y generar una mejor planificación y acción en el proceso de aplicación o ejecución de política pública..

Como propuesta metodológica se plantea la relación jerárquica entre tres dimensiones interpretativas y 2 categorías analíticas. Las dimensiones interpretativas: teórico-conceptual, normativo y de planeación, y político- institucional, se entienden como los ámbitos en los cuales se valorarán las categorías, y se considera que estas pueden explicar en conjunto el proceso de formulación y de desarrollo del proyecto en exploración. En cuanto a las dos categorías analíticas, la *Concertación*, el *Proyecto Urbano Regional* y su complemento *(la concertación en el proyecto urbano regional*) en las dimensiones, se puede decir que estas son el centro de análisis desde lo conceptual, lo teórico y lo experimental y son la razón de ser de este trabajo; Cabe reconocer que si bien se pretende un análisis dimensional, las relaciones ya preestablecidas entre dimensiones y categorías, exigen la integralidad en la lectura, el tratamiento y la interpretación, al igual que presupone la circularidad de los efectos desde la causalidad dimensional.

Dimensión Teórico-Conceptual

Esta dimensión busca entregar e integrar elementos de interpretación, comprensión y tratamiento de las categorías analíticas como primer paso para vincular la posición crítica de las mismas, su concepto, sus ventajas y desventajas antes de conocer el caso explorado. En esta dimensión se recogen los principales elementos de los enfoques y conceptos que aportan construirá la construcción de un preámbulo del análisis posterior, complementado en la interpretación de las otras dimensiones, es de aclarar que las 3 categorías son transversales y exigen integralidad en el desarrollo interpretativo.

A través de esta dimensión se podrán analizar las categorías y responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué es la concertación?
- ¿Cuál es la importancia de la concertación en la política y su ejecución?
- ¿Qué es un proyecto urbano regional?

Dimensión Normativa y de Planeación

El ámbito normativo permite conocer la interpretación legal de las categorías y por ende su campo de actuación en el territorio nacional, regional o local; del mismo modo e

inseparablemente se desarrolla el ámbito de planeación, el cual está sujeto a la normatividad existente y conduce a la lectura de la posición e intención del formulador de política, quien se debe adherir a esta.

A través de esta dimensión se podrán analizar las categorías y responder las siguientes preguntas:

- *¿Qué lugar tiene la concertación en la normatividad colombiana?*
- *¿La concertación cómo se interpreta desde la normatividad?*
- *¿El proyecto urbano regional bajo que marco de planeación se encuentra?*
- *¿Existe una normatividad específica para acordar proyectos de escala supralocal?*

Dimensión político-Institucional

Desde el análisis, esta dimensión revela la integralidad de las dos categorías, es decir "la concertación en proyectos urbano regionales desde el caso del tren de cercanías - línea occidente"; dado que evidencia, tanto el contexto político de los entes territoriales involucrados, como la institucionalidad de la región para estos proyectos supralocales, también demuestra la capacidad para gestionar y coordinar proyectos de orden supramunicipal al interior de las jurisdicciones y constituye la voluntad y las preferencias que poseen los actores frente a estos, evidenciando más allá de las competencias y funciones la posición frente a los posibles riesgos y responsabilidades que asumirían los actores en un proceso de concertación. No hay que olvidar que tener una posición concertadora implica una negociación donde se gana, se pierde y se generan responsabilidades y responsables frente a los proyectos acordados.

De acuerdo a lo anterior, en esta dimensión se precisa la actitud, se evidencia la posición concertadora y más específicamente la voluntad de cambiar la realidad, lo actual y la norma para generar procesos eficientes que mejoren las condiciones para la formulación y el desarrollo de proyectos regionales o subregionales.

A través de esta dimensión se podrán analizar las categorías y responder las siguientes preguntas:

- *¿Cómo se define la actual estructura administrativa de la región Bogotá Cundinamarca (RBC) frente a la formulación y ejecución de proyectos Supramunicipales (año 2011)?*

- *¿Cuál es el alcance de la ley 388 de 1997 frente a la formulación y ejecución de proyectos de escala regional?*
- *¿Cómo se define la institucionalidad de la región para definir y ejecutar un proyecto de escala regional?*
- *¿Cuál es el alcance de la ley 1454 de 2011 frente a la formulación y ejecución de proyectos de escala regional?*

Figura No. 8. Matriz evaluativa del proceso de concertación en Proyectos Urbano Regionales. Caso de exploración tren de cercanías, provincia sabana occidente en el departamento de Cundinamarca.

MATRIZ EVALUATIVA DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN DEL PROYECTO TREN DE CERCANÍAS LINEA SABANA OCCIDENTE. (ASPECTOS DE VALORACIÓN)		
DIMENSION	**CATEGORIA 1 (CONCERTACION)**	**CATEGORIA 2 (PROYECTO URBANO REGIONAL)**
TEORICO CONCEPTUAL	- ¿Qué es la concertación? - ¿Cuál es la importancia de la concertación en la política y su ejecución?	- ¿Qué es un proyecto urbano regional?
NORMATIVA Y DE PLANEACION	- ¿Qué lugar tiene la concertación en la normatividad colombiana? - ¿La concertación cómo se interpreta desde la normatividad?	- ¿El proyecto urbano regional bajo que marco de planeación se encuentra? - ¿Existe una normatividad específica para acordar proyectos de escala supralocal?
POLÍTICO INSTITUCIONAL	- ¿Cómo se define la actual estructura administrativa de la región Bogotá Cundinamarca (RBC) frente a la formulación y ejecución de proyectos Supramunicipales (año 2011)? - ¿Cuál es el alcance de la ley 388 de 1997 frente a la formulación y ejecución de proyectos de escala regional? - ¿Cómo se define la institucionalidad de la región para definir y ejecutar un proyecto de escala regional? - ¿Cuál es el alcance de la ley 1454 de 2011 frente a la formulación y ejecución de proyectos de escala regional?	

Fuente: Elaboración propia.

Una vez desarrollados los contenidos de los capítulos iníciales que corresponden a lo conceptual, teórico, normativo y contextual, se genera el insumo para desarrollar los planteamientos y responder las cuestionamientos que se consolidaran en la Matriz

Evaluativa a través de la lectura, revisión, interpretación y análisis de la información del proceso de concertación en el marco del proyecto urbano regional del tren de cercanías, desde los diferentes escenarios, tanto normativos, de planeación, de competitividad y de ordenamiento territorial; Conociendo el grado de convergencias y divergencias entre los actores institucionales, la conformación de alianzas y conflictos potenciales, sin dejar de lado la jerarquización de los objetivos y las relaciones de fuerza entorno a los procesos de concertación enlistados.

Con el anterior ejercicio se precisaran los elementos que hacen de la concertación en proyectos urbano regionales un factor de éxito o fracaso en su formulación, de esta manera se puntualizan aspectos claves para su mejoramiento, que proponen unas salidas a las dificultades detectadas y unas estrategias que aprovechen las fortalezas que contiene el proyecto. Adicionalmente, esta parte del trabajo será un insumo para la proyección del balance del proceso de concertación del proyecto regional en cuestión, así como un punto de partida para la orientación y construcción de resultados, conclusiones y aportes del trabajo final.

Finalmente, se pretende contribuir al proceso de integración regional como marco de acción de la concertación de actores del área y del proyecto urbano regional explorado, mostrando un análisis de estas categorías respecto a las potencialidades halladas y las dificultades que le atañen a la planeación supralocal en la región para lograr que los proyectos satisfagan las realidades y necesidades de las regiones, especialmente desde lo local hacia lo regional de manera articulada. Así mismo, se proyecta como una contribución al proceso de planeación pública en las regiones desarticuladas en su interior, para fines comunes como los proyectos supramunicipales con proyección regional, donde diferentes entes territoriales convergen en un interés común como lo es un proyecto urbano regional y permitirá establecer unas condiciones previas para el desarrollo de proyectos urbano regionales concertados en una región, edificando una base para el buen desarrollo de la misma y sus habitantes, como objetivo primordial de la acción pública desde el enfoque de desarrollo territorial.

3. MARCO NORMATIVO BÁSICO

La concertación como mecanismo, instrumento, proceso o práctica al interior de la planeación del territorio, se encuentra en un marco normativo de actuación, que se da desde la carta de navegación del país, es decir desde la Constitución Política de Colombia de 1991 a partir de sus marcos asociativos entre entes territoriales; la ley de plan de desarrollo (ley 152 de 1994) con sus principios y la promoción de espacios de concertación como los consejos territoriales, entre otros; la ley de desarrollo territorial (ley de 1997) con sus objetivos referentes a la armonización territorial y la ley orgánica de ordenamiento territorial (ley 1454 del 2011) y sus esquemas de asociación entre entes territoriales.

Es decir que la concertación tiene un marco normativo de actuación desde el orden nacional, pero también se encuentra vinculada en la normatividad y los planes del orden regional o departamental, como los planes de desarrollo departamental, distrital y municipal y sus respectivos planes de ordenamiento territorial, y es de tener en cuenta además de lo anterior, las iniciativas normativas departamentales o municipales en pro de la integración, la conectividad y el desarrollo regional, manifestándose ya sea de manera explícita o implícita en el cumplimiento de los principios de coherencia y coordinación y a la armonización del territorio.

El marco normativo de la concertación es el que da las pautas para que los entes territoriales tomen decisiones alrededor de escenarios de integración regional, de asociación municipal o público-privada e impone el carácter obligante o no de la negociación concertada en las diferentes etapas de planeación, de igual manera, la concertación no sólo es interpretada desde la legislación nacional, regional o local como concepto, también permite observar su tratamiento y papel en el marco de planeación territorial. De este modo refleja también la voluntad política de los poderes regionales y sus esfuerzos por la construcción conjunta a partir de una visión única y dinámica de las regiones, lo que también nos muestra la evolución de estas y de los actores políticos en aspectos como el pensamiento moderno en ciudades o regiones y en la capacidad de apostarle a dinámicas integrales con impacto socio-regional; que dejan ver el pacto político con el desarrollo, o en caso contrario, la inseparabilidad de los intereses propios en la legislación, sacrificando el bien colectivo por el individual.

Para ello, inicialmente en el capítulo se explorará la Constitución Política de Colombia de 1991, estableciendo el lugar que le da a la concertación e identificando los escenarios que se aproximan a este mecanismo o proceso, posteriormente se indagará en la ley 152 o ley de planes de desarrollo sobre el rol de la categoría y por supuesto se revelarán los escenarios que igualmente exigen de un proceso concertado; finalmente se realizará este examen tanto en la ley 388 de 1997 o ley de desarrollo territorial y la ley 1454 de 2011 o ley orgánica de ordenamiento territorial.

En este capítulo se pretende dar un canal de interpretación básica de la concertación en la legislación nacional, para posteriormente abordar en el capítulo tres (*Marco Contextual)* y quinto (*Análisis del proceso de concertación en proyectos urbano regionales en la región Bogotá Cundinamarca*) las normativas regionales y locales que retoman o desarrollan los procesos de concertación de la región en cuestión de una manera más profunda, que si bien es cierto que se encuentran bajo el marco normativo nacional, son precisamente las que dotan o no los diferentes instrumentos, como planes de desarrollo, de ordenamiento, ordenanzas, acuerdos, entre otros, los cuales evidencian la existencia y tratamiento de la concertación; así, a partir de su lectura y revisión se realiza una valoración como categoría analítica en los proyectos urbano regionales precisamente en el caso explorado.

3.1 *CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991.*

La Constitución Política de 1991 es la actual carta magna de la República de Colombia. Derogó a la Constitución de 1886 y como lo menciona su Artículo 4º "La Constitución es norma de normas… y es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes…"; establece un marco institucional que permite avanzar en el concepto de ciudadanía entendido como "el derecho y tener derechos », de este modo redefine el marco de las relaciones entre estado y sociedad y a partir de sus fines establece los derechos, deberes y obligaciones de quienes lo conforman.

Respecto a la concertación, la Constitución Política colombiana no la define directamente como un principio o práctica, pero si la incorpora en el marco de hacienda pública y participación, la cual se establece como un eje fundamental de las relaciones entre el estado, le empresa privada y la sociedad[20]. Así mismo, en el TITULO XII del Régimen

[20]La constitución política colombiana de 1991 establece dentro de sus principios fundamentales que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales,

Económico y de Hacienda Pública, en el artículo 339, la trata en la elaboración de los planes de los entes territoriales y finalmente la incorpora implícitamente a través del artículo 288 bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que la ley 152 de 1994 posteriormente desarrollaría en el marco de planeación de los entes territoriales.

De este modo, en el marco de la participación ciudadana de la constitución, los artículos 40 y 79 establecen las formas de participación política en los asuntos y decisiones en que la comunidad puede ser afectada, en el artículo 95 establece la participación política, cívica y comunitaria como un deber del ciudadano.

El Titulo IV De la Participación Democrática y de los Partidos Políticos, en el artículo 103 establece los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía; siendo el Estado quien contribuya a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones con el objeto de constituir mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, *concertación*, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan y desarrollen.

Así mismo, el artículo 152 designa al congreso como regulador en materia de Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; la Administración de justicia; la Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; el estatuto de la oposición y funciones electorales; y las instituciones y mecanismos de participación ciudadana entre otras disposiciones.

Por otra parte, en la vigilancia de la gestión pública, el artículo 270 determina que la ley organizará sus formas y sistemas y en el artículo 318, se estipulan competencias designadas a instancias de participación en el ámbito local, en lo referente a planes de inversión, entre otros.

En cuanto a la participación de las entidades públicas en los proyectos sociales, económicos y territoriales, el artículo 288 determina que será la ley orgánica de ordenamiento territorial la que establezca la distribución de competencias entre la nación y las entidades y que las competencias atribuidas y designadas deben ser ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

---

democrática, participativa y pluralista, y que dentro de sus fines esenciales esta el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación (Art 2).

Al respecto, la constitución en los artículos 311, 312, 313, 314 y 315 estipula las competencias del régimen municipal, posteriormente especificadas en la ley 136 de 1994 y complementadas en temas de planeación por la ley 152 de 1994 “ley de plan de desarrollo”.

Es así, como se determina que el principal ámbito de la concertación es la planeación y se desarrolla en el marco de asociación que tengan los entes territoriales. Sin embargo, la concertación no requiere un vínculo asociativo formal, y se pude establecer como producto de iniciativas aisladas.

En este sentido, la constitución da un marco de asociación de los entes territoriales, es preciso y deseable si la intención es coordinar y aunar esfuerzos para que los entes compartan proyectos o iniciativas que sobrepasan su autonomía territorial. La constitución en esta línea a través del artículo 288 mencionado anteriormente, y en consecuencia los artículos 306 y 307, establecen las condiciones de asociación regional para el desarrollo territorial de la siguiente esta manera:

***ARTÍCULO 288º.**
“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.
***ARTÍCULO 306º.**
“Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación (RAPE)[21], con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”.
***ARTÍCULO 307º.**
“La respectiva ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados. La misma ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región”.

[21] La Rape se interpreta como una entidad territorial que descentraliza los recursos para dirigirlos a varios municipios, lo que permite la integración entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca. Además de otorgar desde entes territoriales un plan estratégico. Esta iniciativa incorpora planes, programas y proyectos que se agrupan en seis ejes temáticos: institucional, desarrollo económico y Competitividad, seguridad, paz y convivencia; sostenibilidad ambiental, hábitat y servicios públicos y movilidad para la integración regional.

En correspondencia con los anteriores artículos y fortaleciendo el ámbito de asociación, el Artículo 319º.- dice explícitamente que "Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano".

Consecuentemente menciona que "La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios. Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley. Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley".

En el artículo 325 y 326 se establece un caso especial para la región Bogotá Cundinamarca de la siguiente manera:

ARTÍCULO 325º.
"Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental".
ARTÍCULO 326º.
"Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si ésta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital".

De este modo la constitución ubica a la concertación principalmente en el ámbito de la planeación y sus instancias de participación, más explícitamente en los planes de los entes territoriales, al respecto, el artículo 339 dice lo siguiente:

Artículo 339º. "…Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera ***concertada*** entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo… "

De esta manera la constitución si bien no establece explícitamente la concertación como principio, si la promueve en el marco de participación, de planeación y en el de asociación en los entes territoriales, al igual que en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de la planeación territorial; también establece la necesidad de la concertación en las instancias asociativas de municipios y de la constitución de regiones en los artículos 306 y 307 y para el caso puntual de la región Bogotá –Cundinamarca en el 325 y 326. Así mismo la concertación aparece como fundamental en la elaboración de los planes de los entes territoriales según lo mencionado en el Artículo 339.

Finalmente, la constitución interpreta la concertación explícitamente como "*Instancia de participación*" y la asocia directamente con la participación de las entidades públicas en los proyectos sociales, económicos y territoriales, los cuales deben cumplir los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en la planeación que deberá desarrollar la ley de ordenamiento territorial en cuanto a funciones y competencias de los entes territoriales.

De este modo interpretamos que la constitución promovió la asociatividad, la participación concertada, el desarrollo territorial y la constitución de regiones como marco para la integración de entes territoriales que deseen desarrollar proyectos concertados de escala regional. De igual manera preestableció la descentralización como forma de organización territorial, dándole al municipio el papel de célula de la planeación y del desarrollo territorial, al nivel departamental le otorgó funciones de coordinación y promoción de la asociación, más no le dio poder de región autónoma con la suficiente injerencia para liderar, organizar y desarrollar proyectos coordinados con los municipios y la capital; quedando este nivel rezagado y sometido a una labor administrativa. Es decir, la constitución le deja a la ley de ordenamiento territorial la facultad de crear nuevas regiones con fines socioeconómicos y funciones entorno a la integración, la coordinación y subsidiariedad en los diferentes niveles, como se verá más adelante, sin embargo, no se hace explicita la necesidad de una completa autonomía y mucho menos la promueve, dejándola a merced de las voluntades políticas.

3.2 LEY 152 1994- LEY ORGÁNICA DEL PLAN DE DESARROLLO.

La ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo tiene como objetivo principal constituir los pasos para la planeación, realización, valoración, aprobación, y control del Plan de Desarrollo aplicada a la Nación, las entidades territoriales y en todos los organismos públicos.

En el capítulo del Marco Teórico, se mencionó que el ámbito en el que se desarrolla la concertación es la planeación territorial, de hecho, si bien la constitución promueve y establece un marco para la concertación en la dinámica participativa, es la planeación y sus planes los que desarrollan las instancias, los mecanismos y etapas en las que la concertación se produce o no.

En Colombia la constitución estipula la obligatoriedad de la formulación y ejecución de planes de desarrollo en los diferentes niveles, específicamente en el artículo 339 menciona lo siguiente: "…Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley...).

En la misma línea, en el artículo 342, la constitución dice que la reglamentación de los planes de desarrollo se realizará a través de una ley orgánica. "La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución".

En consecuencia, en 1994 se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) que tiene como propósito: "Establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. Así mismo su ámbito de aplicación es la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo

orden". También esta norma determina la creación de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP); estos son instancias de análisis y evaluación fundamentalmente del Plan de Desarrollo y los planes de ordenamiento territorial (P.O.T).

De acuerdo a lo anterior, esta ley establece directrices en temas de planeación de las entidades territoriales, incluyendo los aspectos del desarrollo territorial, también aporta a la temática de la concertación de actores en proyectos de carácter regional, ya que estable en sus principios la armonía territorial y la coordinación entre entes territoriales para lograr objetivos comunes, esta ley es la base fundamental para soportar la concertación como práctica de alta relevancia para la planeación territorial; en su capítulo I, Artículo 3° Sobre los Principios[22] generales de la ley, podemos encontrar *vinculados a la concertación los siguientes*:

a) Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley orgánica;

b) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de *concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;*

Respecto al numeral b) la ley realiza las siguientes definiciones:

Figura No.9. Criterios para la Ordenación de Competencias.

**Concurrencia*. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.
**Subsidiariedad*. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.
**Complementariedad*. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

[22] "Los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales".

En los anteriores criterios definidos para la ordenación de competencias, es notable como se vincula directamente el establecimiento de acuerdos o concertación entre actores, tanto en el proceso de planeación y como requisito para la eficiencia de las iniciativas. Otros principios de la ley 152 que tienen alta relación con la concertación en el marco de planeación son: la coordinación, participación, proceso de planeación y coherencia; las cuales define así:

- *Coordinación.* Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

En este principio se hace explicita la necesidad de la armonía y coherencia entre la planeación de los entes territoriales a nivel nacional y regional, ampliando el alcance e importancia del dialogo entre actores territoriales para los fines de la planeación.

- *Participación*. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley;

Al respecto, la concertación es un proceso que se encuentra en el marco de participación, tanto de la constitución colombiana como de la ley 152 de planes de desarrollo.

- *Desarrollo armónico de las regiones.* Los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones;

Cabe notar en este principio, que la participación en la planeación de los territorios es asunto tanto del Estado o sector público como del sector privado y la comunidad, donde las decisiones tomadas en las instancias previas a la aprobación de proyectos, afectarán en los diferentes plazos a los diferentes actores.

- *Proceso de planeación.* El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación;

Este principio establece las etapas del proceso de planeación, y por supuesto da a interpretar la importancia de cada una de estas para el desarrollo armónico del territorio.

- *Coherencia.* Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

En cuanto, al proceso participativo en el marco de planeación, existen diferentes instancias donde representantes de los entes territoriales y los sectores económicos y sociales, convergen para la construcción, diálogo y discusión de los diferentes planes e inversiones.

Estas instancias se enmarcan en la ley 152, al respecto, los Consejos Nacional, Departamental y Municipal serán consultivos en todo el proceso de planeación, ejecución y evaluación. Los Consejos mencionados, como mínimo deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial, de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. Como es observable, las instancias anteriormente mencionadas son de carácter consultivo, pero es importante su condición multisectorial e integradora.

En cuanto a las funciones de los Concejos, la ley 152 menciona que para todos los consejos se regirán las estipuladas en el Artículo 12, el cual dice: Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

Figura No.10. Funciones del concejo nacional de planeación y los demás concejos territoriales.

1.Analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo.
2.Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3.Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

4.Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
5.Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

De acuerdo a la revisión normativa, a continuación se resumen los escenarios de participación en la Planeación del Desarrollo:

Figura No.11. Escenarios de participación en la Planeación del Desarrollo

INSTANCIA	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACION
Consejo Nacional de Planeación	Artículo 340 de la CP 1991	Representantes de entidades territoriales y de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.	Nacional
Consejos Municipales De Planeación	Ley 152 de 1994	El número de sus miembros varía según el acuerdo municipal que lo crea y son designados por el alcalde de ternas presentadas por cada sector (educación, salud, mujeres, jóvenes, JAC, sindicatos, empresarios, cooperativas, cultura, etc.).	Municipal (también Consejos departamentales, distritales y locales, donde hay sistemas locales de planeación)
Juntas Administradoras Locales (JAL)	Ley 136 de 1994	En número proporcional al de habitantes por territorio representado.	Comunas y Corregimientos, localidades de Bogotá
Consejo Municipal de Política Social	Decreto Ley 1137 de 1999	Son más bien escenarios de coordinación intersectorial y con organizaciones sociales y comunitarias. Integrados por representantes de todos sectores sociales: vivienda, educación, salud, ICBF, agua potable y saneamiento básico, finanzas públicas, territoriales, organizaciones de la comunidad, ONG, redes, organizaciones privadas y	Municipal (también funcionan en las Localidades de Bogotá como Consejos Locales de Política Social (CLOPS))

		entidades de control como Defensoría del Pueblo y Procuraduría. Recomienda planes y programas a adoptar en materia de infancia y familia; evalúa la política en este campo; formula recomendaciones; y contribuye al control de los agentes prestadores del servicio de bienestar familiar.	

Fuente: Elaboración propia basado en revisión de normativa.

Como se puede observar, si bien la concertación no está explícitamente definida en la ley 152, si hace parte del proceso de planeación, teniendo en cuenta que los entes territoriales requieren del desarrollo armónico de sus planes en concordancia con los diferentes niveles, tanto nacional como regional. Esta afirmación se realiza a partir de lo mencionado en el Artículo 38 de la misma ley, el cual dice: "*Los planes de las entidades territoriales.* Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación".

Al respecto, los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social; en cuanto a su distribución territorial, deberán tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa.

La ley 152 también aborda una importante instancia de articulación territorial y por supuesto de concertación, allí mismo se hace referencia explícita a las regiones para la planeación; desde esta ley, en el ámbito departamental los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES*)*, coordinan el proceso de conformación por parte de los gobernadores , de los departamentos correspondientes a la jurisdicción de la correspondiente región de planificación económica y social de la terna, con base en la cual el Presidente de la República designará el Departamento cuya máxima autoridad administrativa actuará en representación de los departamentos en el Consejo Nacional de Planeación.

Pero la institucionalidad de los CORPES es anterior a la de la ley 152 de 1994, teniendo en cuenta que se formaron desde 1975, a partir de la agrupación de departamentos, creada

como una división del territorio nacional para la planificación del desarrollo económico y social, cuyas funciones son las de buscar el desarrollo intrarregional equilibrado, fortalecer a las entidades territoriales que la conforman y preparar los planes regionales de desarrollo. . Sin embargo, presentan limitaciones inherentes a su estructura jurídica y presupuestal, un ejemplo de esto, es que no tienen participación en las instancias de definición de las macropolíticas nacionales, tampoco pueden, jurídicamente, elaborar planes de desarrollo regionales. En definitiva, esta figura carece de personería jurídica, de autonomía administrativa, y de patrimonio autónomo.

Debido al debilitamiento de esta figura, cobra vida otra, la cual se encuentra estipulada en el artículo 306 de la constitución política de 1991 y es denominada, la RAP, esta es una asociación entre dos o más departamentos, que tiene como finalidad facilitar la conducción regional e institucionalizar la capacidad de negociación de las regiones, hacia arriba (con el gobierno central y agentes internacionales), hacia los lados (con actores regionales externos e internos , por ej. otras regiones, departamentos, gremios, etc.) y hacia abajo (con asociaciones de municipios y demás actores sociales locales). Se dice que la RAP tiene el potencial de generar sinergismo administrativo a partir de la permanente concertación de los actores regionales y de la recolección y manejo de información entrópica que surge e influencia a los agentes del desarrollo regional.

De acuerdo a lo anterior, la ley 152 de 1994 “Ley de planes de desarrollo”, establece las instancias de planeación y participación concertada para la elaboración de planes de los entes territoriales, de igual manera le da vida a la concertación por medio de sus objetivos y principios. Precisa que esta concertación debe presentarse en la interacción o integración de diferentes entes especialmente cuando se trata de proyectos en común y para el desarrollo regional. La ley de planes de desarrollo menciona la constitución también debe coordinarse y complementarse en los diferentes niveles de planeación con los planes de ordenamiento territorial.

Al respecto se desarrolla a continuación las normatividad entorno al desarrollo territorial en la ley 388 de 1997 “Ley de desarrollo territorial’ y de la ley 1454 de 2011” ley orgánica de ordenamiento territorial”. Las cuales en concurrencia con la ley 152 de planes de desarrollo amplían los procesos de planeación y los canales de participación concertada así como manifiestan las formas de integración regional y sus condiciones.

3.3 LA LEY 388 DE 1997 -LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL

La Ley 388 de 1997 es la ley por la cual se modifican la Ley 9 de 1989[23] y la Ley 3ª de 1991[24] (y se dictan otras disposiciones respecto al ordenamiento urbano y territorial. Esta ley complementó la ley de reforma urbana (9ª de 1989) y que ha desarrollado principios constitucionales como el de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y los derechos colectivos al medio ambiente y a la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado. Esta ley dota a los gobiernos municipales de importantes herramientas para orientar la expansión urbana y la transformación de los espacios urbanos ya construidos, la protección de espacios rurales y de valor ambiental y del patrimonio arquitectónico, para dar soporte a políticas como las de vivienda social, movilidad o espacio público.

La Ley 388 establece el marco conceptual e instrumental para formular y ejecutar planes municipales y distritales de ordenamiento territorial, a pesar de ser una ley denominada "municipalista" esta norma permite dar marco de ordenamiento para los municipios y rescata la importancia de los principios que la ley 152 establece sobre la planeación y la interrelación entre los diferentes niveles territoriales. De este modo en la ley de desarrollo territorial, la concertación aparece y tiene una razón de ser, además se incorpora dentro de los objetivos de la ley de desarrollo territorial referentes a la armonización territorial, en el ámbito de sus principios y a través de la promoción de las acciones que lleven a acuerdos para el buen funcionamiento de la misma.

En la misma línea la concertación se encuentra implícita en el ámbito de la planeación y la participación, cabe decir que si bien el campo de acción de esta ley es principalmente la municipalidad a través de los planes de ordenamiento territorial, deja en sus objetivos, principios y tratamientos, valiosos aportes para la interpretación del papel y concepción de la concertación en el ordenamiento territorial y en la planeación.

Dado lo anterior es de gran importancia realizar una revisión del tratamiento de la concertación en la ley de desarrollo territorial; en primer lugar se analizarán los objetivos rectores de la ley, sus principios y los diferentes marcos donde la concertación tenga lugar y sea valorada como mecanismo, práctica, instrumento o proceso, de tal modo lograr recoger

[23] Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

[24] Ley 3 de 1991. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

los elementos importantes y dar una apreciación sobre el concepto y tratamiento de la concertación en la planeación y ordenamiento territorial.

De esta manera la ley 388 de 1997 menciona dentro de sus objetivos lo siguiente: Artículo 1. Sobre los objetivos No 4 y 5.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

En los anteriores objetivos de la ley se trata implícitamente la concertación a través de la promoción en cuanto a la coordinación, armonía, concurrencia y confluencia de los diferentes entes en pro del desarrollo de las acciones de la planificación y la política urbana. Más adelante en su Art 4, la ley fomenta explícitamente la concertación en el ámbito de la participación:

> Artículo 4º ***Participación democrática.*** En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

En el mismo artículo la Ley 388 también define la razón de ser de concertación de la siguiente manera: "Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley[25]".

[25]Artículo que hace alusión a los principios de la ley dice lo siguiente: **Artículo 2º Principios:** El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad.2. La prevalencia del interés general sobre el particular.3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

En la ley de desarrollo territorial también se establece la concertación como proceso que debe garantizar dentro de sus competencias los departamentos y las áreas metropolitanas, para un desarrollo conjunto, así lo establece el artículo 7:

ARTÍCULO 7. LEY 388 DE 1997. Sobre la Concertación
* Al nivel departamental le corresponde la elaboración de las directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación, con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; definir políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con las políticas nacionales, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, ***concertando*** con los municipios el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas, en concordancia con las directrices y estrategias de desarrollo regionales y nacionales.
ARTÍCULO 7. LEY 388 DE 1997. Sobre la Concertación
* “En desarrollo de sus competencias los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio". -*A nivel metropolitano “…Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera ***concertada*** entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo...”.

En este sentido La ley 388 de 1997 da interpretar a la concertación como un proceso paralelo explícito de la formulación de todo plan de ordenamiento, de igual manera también menciona que tras la adopción y/o aprobación, las organizaciones mantendrán la participación y por supuesto con el fin de concertar decisiones en los diferentes eventos como los que se señalan a continuación entre otros (ver Artículo 22.):

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.
2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.

Así mismo en la ley se establece las instancias de procesos de concertación en el Artículo 24. **Instancias de concertación y consulta**. *El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.*

Para el caso de los macro proyectos urbanos la ley menciona en el artículo 114, que todos los macroproyectos urbanos deberán involucrar como mínimo las siguientes características comunes:

1. Contemplar el desarrollo de acciones que permitan la solución integral y *coordinada del problema considerado.*
2. *Vincular al proyecto las diversas instancias públicas y privadas directamente concernidas, mediante la utilización de mecanismos de concertación idóneos, convenidos en el acuerdo urbano que lo sustenta*.
3. Establecer los procedimientos mediante los cuales el municipio o distrito participará en la captación de las plusvalías urbanas resultantes de las acciones urbanísticas contempladas para el desarrollo del respectivo macro-proyecto, y una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que esta ley crea o modifica con dicho propósito.

Finalmente, podemos evidenciar a lo largo de la Ley 388 de 1997 que la concertación aparece explícitamente como un proceso paralelo de la formulación de todo plan de ordenamiento, también la menciona como instancia junto a la consulta en el artículo 24; adicionalmente y a pesar de considerarse una ley municipalista, establece que estos planes de ordenamiento territorial que formulan y desarrollan los municipios deben contener un componente regional y relacional con su entorno e incluso que el departamento podrá formular estos planes en pociones del territorio que considere con potencial socioeconómico, que se encuentren conurbadas o que requieren de una necesidad conjunta. Lo que implica una alta coordinación y concertación entre las entidades que estén involucradas en las diferentes iniciativas con influencia supramunicipal.

Desde la lectura de la ley de desarrollo territorial los planes de ordenamiento que deben formular y ejecutar los entes territoriales se interpretan como un conjunto de medidas y acciones públicas mediante las cuales la sociedad adapta la organización del espacio a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre el territorio.
También plantea que no es comprensible concebir el Ordenamiento Territorial (OT) separado de la política económica, social y ambiental. Desde los anterior, dada la naturaleza del OT, se trata de una política integral, lo que exigiría una estructura institucional jerarquizada por donde fluyan las directrices y se coordinen las acciones ordenadoras. Dentro de este contexto, Se requiere dar desarrollo a las competencias en OT que la Ley 388 de 1997 estableció para la nación, departamentos y áreas metropolitanas que apoye, soporte la formulación coordinada intersectorial, interterritorial e interinstitucional exigida para lograr las metas ordenadoras y conjuntas.

Para estas pretensiones se requeriría una de una Ley Orgánica de OT que establezca los principios y lineamientos del OT en los ámbitos nacional, regional, departamental, metropolitano y municipal, así como los mecanismos de articulación, intersectorial, interterritorial e interinstitucional y de interrelación entre la reorganización político-territorial, los planes de desarrollo, los planes ambientales y los de OT, a continuación se expone la ley que desarrollaría entre otras pretensiones la armonización de los entes territoriales y fortalecería los esquemas institucionales de formulación de acciones conjuntas como los son los proyectos urbano regionales o supramunicipales.

3.4 LEY 1454 DE 2011- LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOOT).

La Ley 1454 de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre: ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones" y tiene como objeto “dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial y definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial”. Es la ley

De esta manera y dándole continuidad a la concertación en el marco de planeación, tanto la constitución como la ley orgánica de planes de desarrollo determinan que los entes territoriales deben concertar acuerdos y estrategias para que la planificación del territorio sea integral y los esfuerzos aunados en asociación de los entes sean productivos.

Bajo esta intencionalidad la LOOT establece disposiciones en materia de ordenamiento e integración de los entes territoriales por medio de esquemas asociativos entre estos la RAP o región administrativa de planificación como la más sobresaliente. También es importante resaltar que la LOOT impulsa fuertemente las asociaciones entre los entes, situación que exige una alta concertación para lograr establecer proyectos de interés regional.

A partir de la constitución de 1991 se había establecido que se podrían formas regiones y agrupar municipios para alcanzar objetivos que beneficiaran a los asociados. Esta ley tiene como objetivo general, crear toda la estructura jurídica necesaria para que se consoliden dichas regiones. Y dentro de sus principios estipulados en el artículo 3 contiene a la regionalización, la integración, la participación, la gradualidad y flexibilidad que a continuación se presentan:

PRINCIPIOS DE LA LEY 1454 DE 2011 LOOT. ART 3
*Integración. Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.
*Regionalización. “El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de

Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario. En tal sentido la creación y el desarrollo de Regiones de Planeación y Gestión, Regiones Administrativas y de Planificación, y la regionalización de competencias y recursos públicos se enmarcan en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional".
*Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.
*Gradualidad y flexibilidad, El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas Que componen el país, por tanto, ajustará las diferentes formas de división territorial. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignarles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora administrativa y de gestión.

En este sentido tanto el objetivo como los principios de la LOOT conducen a la integración concertada de los entes territoriales para desarrollar regiones estratégicas a través del ordenamiento territorial y la conformación de entidades con autonomía regional por medio de esquemas asociativos que expone el artículo 9 y 10 de la siguiente manera:

*El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto- sostenible de las comunidades. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles. Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación d alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

En el mismo artículo menciona que "El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se

asocien con las más débiles, fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 d artículo 3" de la presente ley".

En este sentido se evidencia que la LOOT, promueve la conformación de procesos asociativos, a través de alianzas estratégicas, y que el gobierno nacional será quien incentive la conformación de las regiones administrativas y de planificación entre otras bajo los principios establecidos. De este modo precisa en el artículo 10 los esquemas asociativos de así:

*Esquemas asociativos territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios.

En la misma línea el artículo 11 de LOOT, establece la conformación de estas asociaciones territoriales mencionando su función, organización y dirección, del mismo modo promueve la participación como función propia de quienes la confirman.

*Conformación de asociaciones de entidades territoriales. Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más ente territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.
Parágrafo. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determine las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.

Más profundamente la LOOT en el artículo 30 determina las características de la región administrativa y de planificación (RAP), mencionando que son las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

En los parágrafos de este artículo, se enfatiza el caso de Bogotá como distrito especial, mencionando que “lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital “(parágrafo 2); mientras en el parágrafo 3 fortalece lo mencionado en el artículo 325 de la constitución sobre las RAPE, precisando que bajo esta asociación, las entidades asociadas conservaran al identidad política y territorial y que podrá establecerse previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso. A propósito el artículo 36 de esta ley menciona que la transformación de esta RAPE en Entidad Territorial estará sujeta a las condiciones que fije la ley y que expida el congreso de la república.

También hay que anotar que en la misma se crean las siguientes entidades:

- La Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la cual evaluará, revisará y sugerirá al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del territorio.

- El Fondo de Desarrollo Regional cuyo objeto será la administración de las regalías y compensaciones que se destinen para la financiación de proyectos de interés regional.

- Las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial, las cuales orientarán las acciones en materia de ordenamiento y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, las cuales serán creadas mediante acuerdo por las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

A propósito, dado una autorización de la creación de las regiones administrativas y de planificación; bajo los mismos preceptos, se crean los Consejos Regionales Administrativos y de Planificación, cuya función específica es el de ser una autoridad técnica en dichas regiones. Y se autorizaría la inversión de capital regional para atender problemáticas y de la región.

En esta lectura, los marcos de planeación territorial, ya sea desde los planes de desarrollo o desde la LOOT dan a entender que el futuro es de los municipios y de las regiones. Según González (2011) “en este panorama el departamento queda

completamente desdibujado. La ley 1454 no acepta esta realidad e insiste en conservar, de manera muy ambigua, la autonomía departamental. Por su afán de respetar a los departamentos, la ley no fortalece los instrumentos que permitan la articulación de los procesos entre los municipios cercanos".

Tras su expedición se consideraría un gran avance en materia de ordenamiento territorial, otorgando herramientas a los entes territoriales para la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial, precisando las competencias de los diferentes entes territoriales en materia de ordenamiento territorial, y tras su aplicación permitiría la canalización de los recursos provenientes de las regalías, concediendo a aquellas regiones "olvidadas" del país, la participación en los grandes proyectos de inversión. Pero no logró lo que las regiones demandaban, un campo de acción más autónomo hacia la regionalización e independencia político administrativa, así como la capacidad presupuestal para definir como supra regiones el destino que la Constitución les promete tras su desarrollo, por el contrario la ley 1454 de 2011 recentraliza el poder político, y conduce a la creación de asociaciones, alianzas y convenios interterritoriales como opción de institucionalidad de las iniciativas regionales, negando a los poderes municipales una construcción integral de la política pública supralocal, dejando la configuración de propuestas regionales a las voluntades de cacicazgos, los cuales bajo muy pocas instancias comprometerían en sus planes presupuestos y responsabilidades de carácter supramunicipal.

De este modo se puede interpretar que estas acciones conjuntas entre los municipios propuestas por la ley dependen casi exclusivamente de voluntades políticas[26], de gobiernos de turno y no de una precisa norma que empodere a las regiones realmente.

Finalmente la LOOT impulsa los procesos de asociación de los entes territoriales que la constitución estableció previamente; invita a la concertación entre la Nación y las entidades territoriales y amplia el panorama de regionalización para la planificación en regiones promovidas por las grandes ciudades o por ciudades que conforman relaciones sociales y económicas que demanda proyectos de gran magnitud y dificultosa administración.

Si bien el proceso de integración que demanda las regiones es apoyado por la normatividad nacional, aún persiste la supremacía de los poderes regionales y la protección

[26] Se entiende según artículo 9 de la LOOT: El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto-sostenible de las comunidades

de la autonomía disfuncional de los departamentos que ganan una oportunidad para promover proyectos pero pierden en cuanto conformen estas regiones de planificación. No hay normas o acciones vinculantes claras en temas de ordenamiento territorial para otros niveles como el departamental y el regional, lo que da a entender que si se podría justificar una instancia permanente que coordine, incluya y logre promover y llegar a la concertación de decisiones entre el Cundinamarca, Bogotá y sus municipios vecinos.

Para el caso que compete este trabajo final se tendrá en cuenta este marco normativo como marco de acción para los análisis del proceso de concertación en proyectos urbano regionales, que se profundizarán a través de las iniciativas en la región Bogotá – Cundinamarca como caso de exploración que logre analizar puntalmente la concertación en un proyecto de escala regional. Para esto se desarrolla en los capítulos posteriores un *Marco Contextual donde se presenta a la región en cuestión y su sus marco de actuación*, también se realiza una estrategia metodológica donde se define como se realiza el proceso de análisis y sus herramientas de valoración, llegando a un análisis del proceso de concertación en la región respecto a proyectos de escala urbano regional mediante la información normativa regional y local.

4. MARCO CONTEXTUAL: EXPLORACION DEL PROYECTO TREN DE CERCANIAS

Diferentes estudios como el de Luis Mauricio Cuervo “globalización y dinámica metropolitana: el caso de Bogotá en los años 1990”; el de Vincent Gouëset “Bogotá: Nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX” entre otros, interpretan a Bogotá como parte de una región metropolitana de hecho y una región económica que se ha generado de manera espontánea a través de sus múltiples relaciones con sus municipios frontera en el departamento e incluso con otros departamentos, lo cual conlleva a denominarse una región estratégica para el país y que indiferente de su reconocimiento de derecho como ente territorial y de su inexistente regulación presenta diversas problemáticas conjuntas así como oportunidades desaprovechadas o mal realizadas.

La interacción establecida entre Bogotá y los municipios del departamento de Cundinamarca, más precisamente de los pertenecientes a la sabana centro, sabana occidente y Soacha se encuentra sujeta a una ausente instancia y forma político-administrativa que las cobije, regule y ordene con visión regional, esto hace que a pesar de los avances en la formulación de planes de ordenamiento territorial de los entes territoriales, el ordenamiento territorial de la región tenga poca efectividad y los proyectos comunes se conviertan en una agenda pretendida mas no cumplida.

Desde el año 2002, en Bogotá y Cundinamarca funciona la Comisión Regional de Competitividad (CRC) como una red de concertación público-privada que formula y desarrolla la estrategia de desarrollo económico de la región, con el objetivo de posicionarla como una de las cinco primeras regiones de América Latina por su calidad de vida y ambiente de negocios.

La CRC formuló el Plan Regional de Competitividad y la Agenda Interna Regional, los cuales permiten focalizar los esfuerzos de la región en los sectores de mayor potencial, de acuerdo con la vocación productiva y la visión concertada, e indican los factores transversales en los que la región debe hacer mayores esfuerzos para alcanzar los niveles de competitividad propuestos.

La estrategia de la CRC también fomenta la vinculación de los municipios y provincias de Cundinamarca a este proceso de gestión de la competitividad regional, por lo cual, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca promueven la creación y puesta en marcha de Mesas de Competitividad como escenarios de concertación público-privada de escala regional y provincial, donde se identifican y gestionan los proyectos de impacto en la región y en las diferentes provincias que trascienden el ámbito municipal, para impactar en la competitividad de la región.

Al respecto, este trabajo toma como caso exploratorio el proyecto incorporado en las agenda regional Bogotá-Cundinamarca denominado “Tren de Cercanías” el cual se interpreta explícitamente como la conexión de una ciudad principal con municipios circundantes e interrelacionados, conformando áreas de influencia que se reinterpretan como regiones o áreas metropolitanas, este es el caso de la Sabana de Bogotá.

El Tren de Cercanías es un proyecto que propone la rehabilitación de las líneas férreas existentes entre Bogotá y los municipios de la Sabana como una respuesta a la movilidad de los habitantes de estos municipios (Steer Davies Gleave, 2001).

Su propósito es la descongestión de las vías de acceso urbanas y prestar un servicio de transporte en la región, integrado de manera eficiente con los otros sistemas de Transporte Masivo como el Metro, Transmilenio y buses, en este sentido se ha planteado por parte de los gobiernos regionales y locales como una alternativa de transporte y un elemento estructurador del territorio. La importancia de este proyecto recae en el rápido crecimiento de la región metropolitana de Bogotá, la explosión urbana y la alta movilidad de poblaciones entre Bogotá y los municipios que conforman la sabana occidente y sabana centro.

Esta iniciativa de integración es una necesidad para le región y para la movilidad con la ciudad centro que es Bogotá, según Maldonado (2001) la propuesta es liderada por el gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte y cuenta con el apoyo de la Gobernación de Cundinamarca y las alcaldías de los municipios por los que pasará el tren, además menciona que su financiamiento seria principalmente con recursos privados a través de concesiones.

El proyecto del tren de cercanías como alternativa de transporte y ordenamiento es común para toda la región y sin duda alguna traería diferentes efectos para Bogotá como para la Sabana, dado el crecimiento tanto físico y poblacional; esto implicaría una ampliación de la red vial y la accesibilidad entre Bogotá y la Sabana. Adicionalmente, es

notable la existente dependencia de los municipios respecto a Bogotá, aunque podría interpretarse con igual veracidad lo contrario, la dependencia que tiene Bogotá con los municipios, ya que estos son los que soportan las presiones urbanas de la capital.

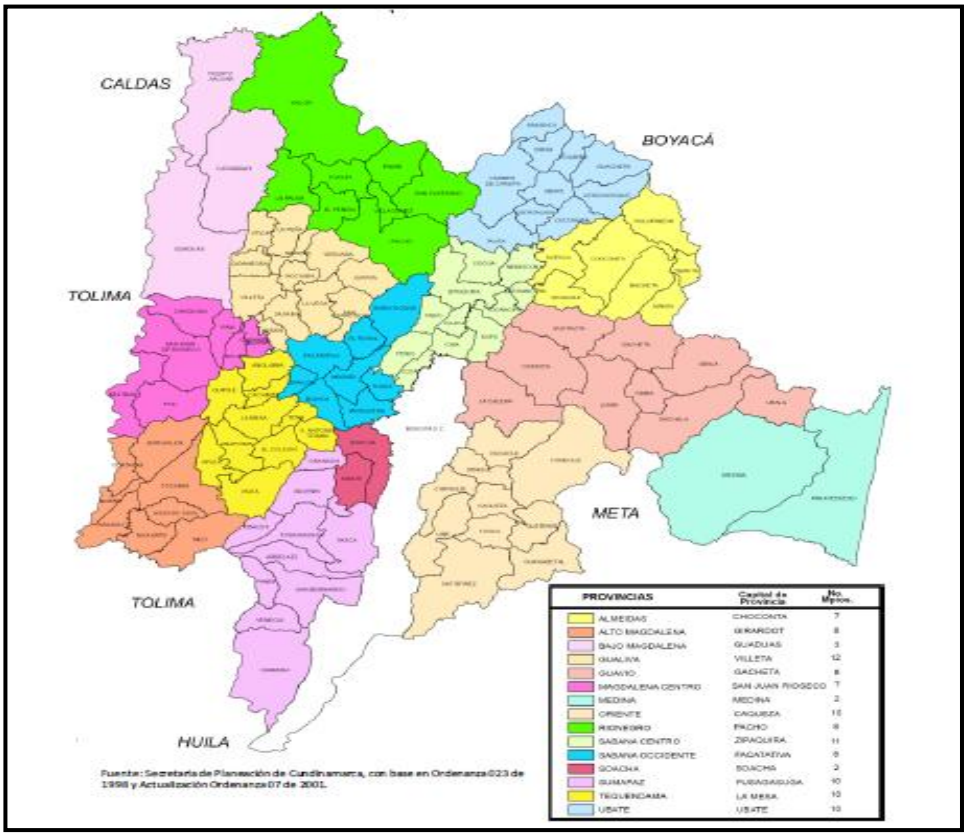
Un ejemplo relacional es la gran cantidad de viajes desde y hacia la capital lo cual ha generado diferentes roles en los municipios circunvecinos; en cuanto a la dependencia de los municipios al centro regional, tal puede verse en aspectos como la demanda de servicios de salud, educación o financieros; por último, una interdependencia podría ser el abastecimiento de la sabana a Bogotá en cuanto a alimentos y la correspondencia de oferta que hace Bogotá como principal mercado que dinamiza la economía regional.

Con el propósito de explorar la región de estudio y realizar una descripción del proyecto de manera más precisa, a continuación se profundiza en la región de estudio y en el proyecto como iniciativa de solución de movilidad, lo anterior en la línea de contribuir a la comprensión contextual de la concertación en proyectos urbanos regionales.

4.1 LA REGIÓN DE ESTUDIO

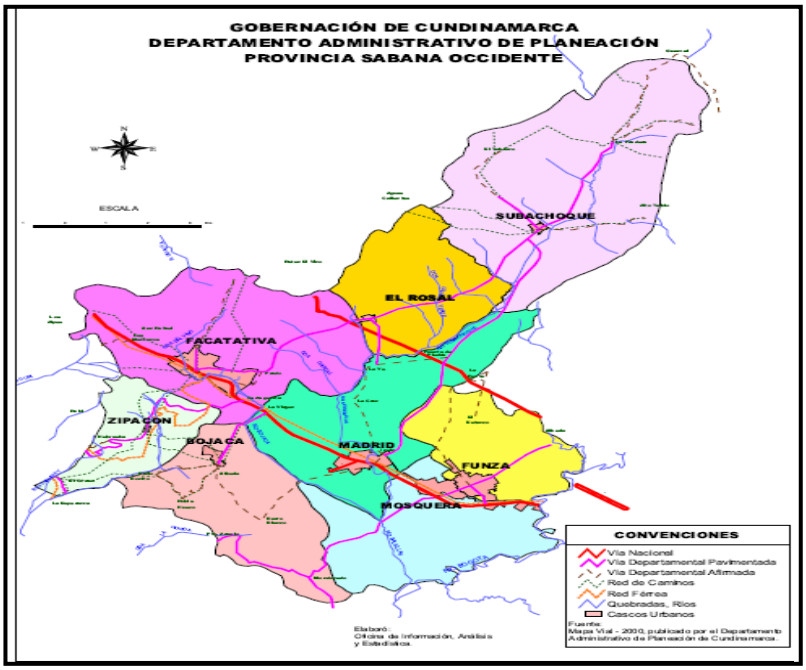
Como ya se mencionó anteriormente, el proyecto urbano regional explorado en el proceso de la concertación, es un proyecto en el marco de movilidad regional de la Región Capital Bogotá- Cundinamarca en Colombia; más precisamente de la subregión de la sabana occidente (ver figura No.12.), donde se configura el proyecto de *tren de cercanías* en la agenda de Región Capital y previamente en la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (MPRBC).

Figura No 12. Departamento de Cundinamarca División política y localización de la Provincia de Sabana Occidente.



Fuente: Secretaría de Planeación de Cundinamarca 2010.

Figura No.13 División administrativa y localización de la Provincia de Sabana Occidente.



Fuente: Secretaría de Planeación de Cundinamarca 2010.

La región en cuestión, corresponde entonces a la denominada Región Capital que comprende a la ciudad capital de Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca, la población para este territorio en el 2010 representó el 21.6% de la población total del país en una extensión de 25.846 km2. Se considera que su área de influencia inmediata involucra a los 6 municipios limítrofes y se denomina borde urbano. Estos municipios son La Calera, Chía, Cota, Funza, Mosquera y Soacha.

El primer anillo de influencia para Bogotá lo conforman 26 municipios: Chía, Cogua, Cota, Cajicá, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tocancipá, Tabio, Tenjo. Zipaquirá, *Funza, Madrid*, *Mosquera, Facatativá*, Subachoque, El Rosal, Bojacá, Zipacón. Soacha, Sibaté, Fusagasuga, Silvania, Granada, La Calera, y Cáqueza. Estos municipios están en un radio de 64 km aproximadamente y representa el 60.2% del total de la población departamental y el 61% del PIB de Cundinamarca.
La relación económica de Bogotá con este primer anillo se basa en actividades de industria, suministro de alimentos y materias primas. (SDP, 2010).

El segundo anillo lo conforman 33 municipios, de los cuales hacen parte los 26 del primer anillo. Se incluyen los municipios de la provincia de oriente por cuanto estos le proveen a Bogotá agua y alimentos, y además cobra importancia la seguridad y la migración de la población. (SDP, 2010).

La región se considera la más importante del país en términos de dinámica económica y jerarquía funcional teniendo a Bogotá como la ciudad primada, además de toda la oferta cultural y de servicios que posee. En la región habitan 9.8 millones de personas, siendo la más alta concentración de población del país. Bogotá representó para el país en el 2010 el 16.5% de la población del país y Cundinamarca el 5.5%. Mientras Bogotá tiene una densidad de 4.270 hab/km2, el departamento alcanza 101 hab/km2. Bogotá aporta el 26.2% del PIB nacional y Cundinamarca aporta el 5.5%. (SDP, 2010).

De acuerdo a Rivera (2001), Bogotá y su crecimiento urbano se explica desde la alta migración intradepartamental e interdepartamental hacia la capital en las últimas décadas acompañada de sus posterior crecimiento poblacional después de los años 80, así mismo la migración e inmigración parcial entre Bogotá y sus anillos de influencia es cada vez mayor, dado que existe una constante interacción y movimiento de la población, explicada por la atracción hacia Bogotá como centro de mayor tamaño, servicios prestados, equipamientos, la atractiva concentración de oportunidades laborales y la aspiración a un mejor nivel salarial en comparación con las otras ciudades del país y del departamento. De este modo, la alta

migración hacia la ciudad temporal o permanente, entre otros factores conduce a altas tasas de crecimiento de la población en la misma y la ubican por encima de las tasas de crecimiento del resto del país. Sin embargo, con relación a los municipios vecinos del primer y segundo anillo se mantiene en niveles menores, entre otras razones explicado por la presión que ejerce Bogotá la cual recae como alternativa de expansión hacia estos municipios.

Entre 1993 y 2005 el país presentó una notable desaceleración en el crecimiento de su población con respecto al periodo 1985-1993, cediendo 0.6% en su tasa promedio anual al pasar de 2% a 1.4%. Para ese mismo periodo, Bogotá y Cundinamarca presentaron la misma tasa de crecimiento de 1.9%. Lo que se puede explicar en parte por el desplazamiento de población de población desde Bogotá hacia los municipios de la sabana como Mosquera, Tocancipá y Chía, quienes presentaron tasas significativas en este periodo (SDP, 2010: 12).

En esta línea, se puede inferir que en los últimos años los municipios vecinos a la capital estén absorbiendo parte de las dinámicas del crecimiento de Bogotá, una posible evidencia representa la conurbación de algunos municipios de la Sabana como Funza, Mosquera y Madrid en el occidente y en el Norte, Chía, Canica. Ante este acelerado proceso, se ha planteado establecer estrategias que le moderen; sin embargo, la dinámica parece superar la capacidad institucional local y regional para dar una solución.

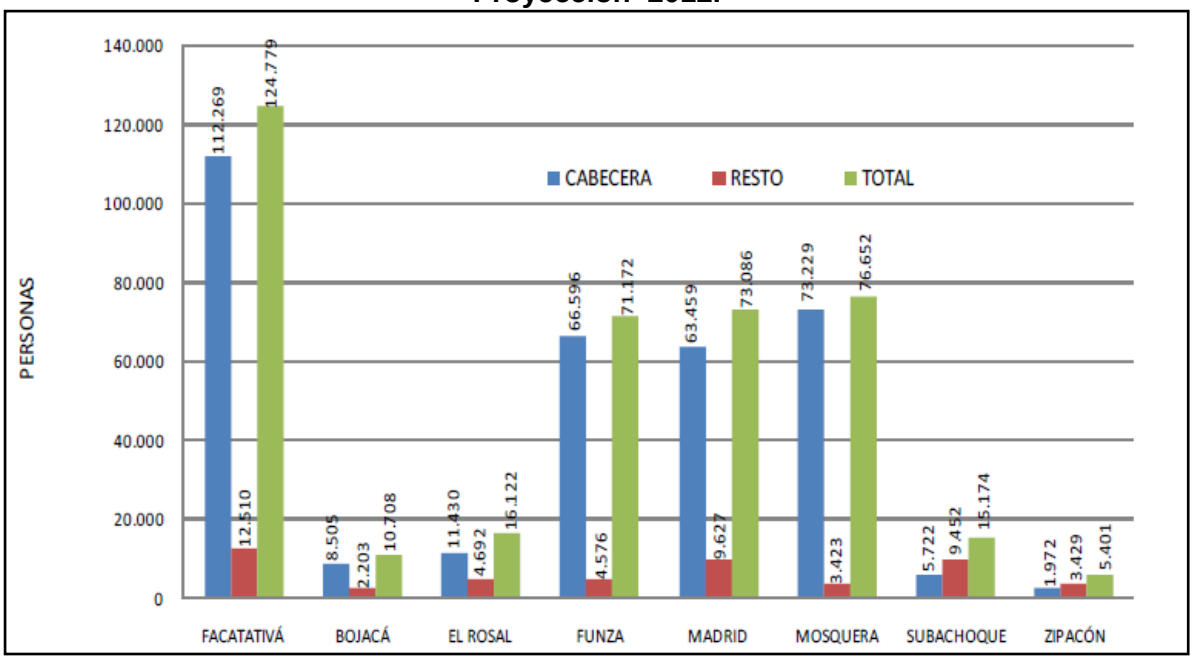
Adicionalmente, la región de estudio enfrenta diferentes problemáticas asociadas a este crecimiento desordenado, no solo respecto al deterioro ambiental generado por la expansión de las aéreas urbanas que se considera una problemática creciente y de suma importancia, sino la creciente demanda de servicios públicos, de equipamientos, de conectividad, de movilidad y de armonía social.

En función de estas problemáticas en la región, el proyecto explorado conduce a una reorganización del territorio y a un cambio en la dinámica al interior del país con la necesidad de un alto compromiso de la capital colombiana por su influencia directa, y de la nación debido a que esta expansión desde distintas ópticas no es propia de la capital sino es considerada producto de las regiones.

La Sabana occidente

La Sabana Occidente es una de las 15 provincias del Departamento de Cundinamarca en Colombia. Actualmente está compuesta por 9 Municipios, que son Boyacá, El Rosal, Cota, Facatativá, Funza, Madrid, Mosquera, Subachoque y Zipacón.

Figura 14. Distribución poblacional de la provincia sabana occidentes por municipio-Proyección 2012.



Fuente: DNP-Estadísticas Básicas Provincia de Sabana Occidente 2012.

Como se observa en la figura No.14 el municipio de Facatativá es el que mayor población urbana y rural registra en toda la provincia con un total de 124.379, seguido de Mosquera con 76.652, Madrid con 73.086 y Funza con 71.172 habitantes. Los municipios de Mosquera y Funza son limítrofes con la ciudad de Bogotá y presentan un proceso de conurbación, estos municipios están a una distancia entre 24 y 29 kilómetros de Bogotá, situación que les otorga una posición estratégica desde la óptica de la constitución de un nodo central Geográfico, adicionalmente son el acceso a la ciudad de Bogotá en la región occidental de la Sabana; de este modo se establecen unas relaciones de conectividad interna y de conectividad hacia los demás municipios del occidente del departamento de Cundinamarca siendo la entrada de flujos provenientes de la región noroccidente del Colombia.

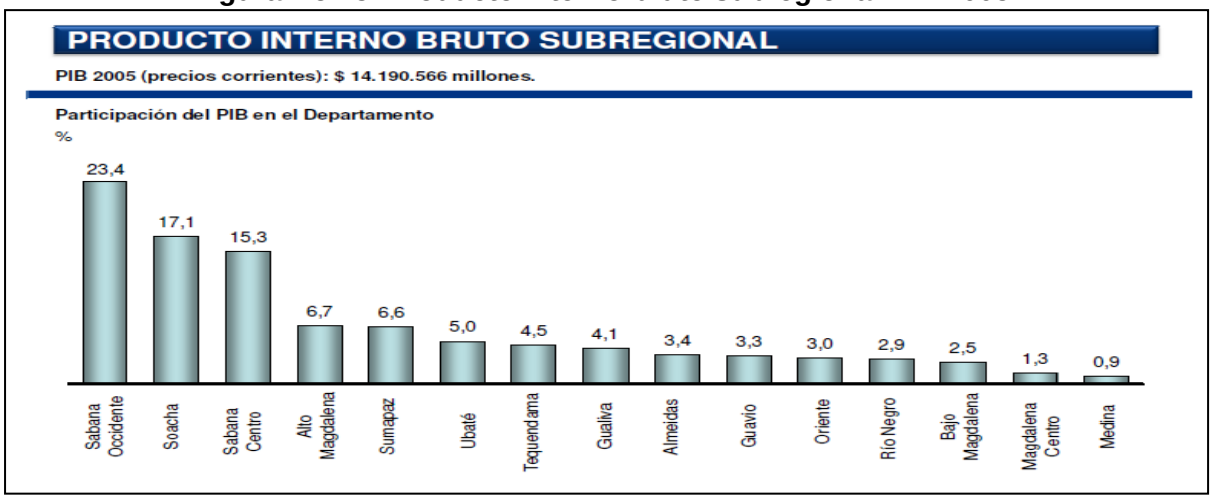
En cuanto al municipio de Madrid, su casco urbano se localiza sobre la Carretera de Occidente (Que coincide con la Calle 13 del Distrito Capital de Bogotá), que es una vía de orden nacional junto con la actual variante del municipio. Esta ha sido complementada con

el eje paralelo conocido como la Autopista Bogotá – Medellín (Que coincide con la Calle 80 del Distrito Capital de Bogotá), (PMD 2008-2012). El municipio se caracteriza por un fuerte desarrollo industrial a lo largo de la Carretera de Occidente, que conduce de Bogotá al sub-centro regional de Facatativá, su estructura vial regional intermunicipal ofrece a corto y mediano plazo un sistema de alta conectividad con la capital y con la región.

El municipio de Facatativá se considerada como la ciudad más importante con excepción del sistema urbano (Bogotá, Soacha), se encuentra ubicado a 42 km de Bogotá y como sub-centro regional ofrece de manera constante servicios de salud, educativos y comerciales a los municipios cercanos, así mismo es un destino de trabajo y de proyectos regionales de alta magnitud.

En el aspecto económico, la Sabana Occidente presenta para el 2005 la participación del PIB municipal más alta del Departamento de Cundinamarca con 23.4% (Ver figura No.15), es el primer productor de leche y el segundo productor agrícola, especialmente de cultivos transitorios como la papa y las hortalizas Con la habilitación del Tren de Cercanías, es de esperarse que los nuevos proyectos de vivienda de interés social se ubiquen en los municipios, fenómeno que al parecer está en la mente de los mayores constructores de Colombia, pues según datos recopilados en las visitas de campo, algunos constructores son los propietarios de grandes fincas en la Sabana.

Figura No.15. Producto interno bruto subregional PIB 2005.

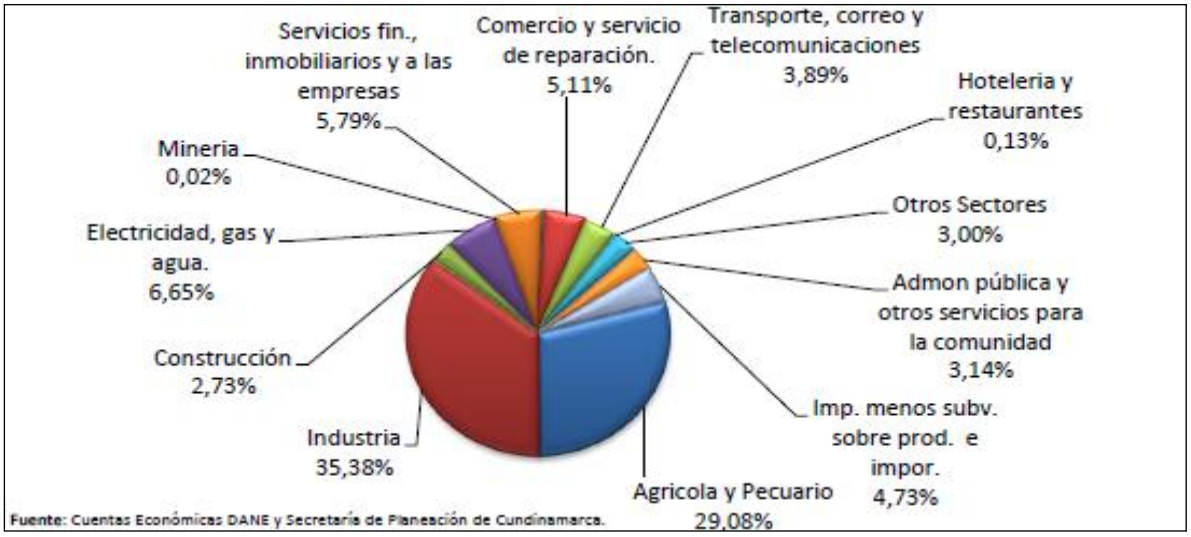


Fuente: Secretaría de Planeación Departamental de Cundinamarca. Oficina de Sistemas de Información -SP-.

Las cifras sectoriales revelan que el PIB de la Provincia de Sabana Occidente se concentra en el desarrollo de actividades industriales (35,38%) y agropecuarias (29,08%), y en menor medida servicios financieros e inmobiliarios (5,79%), lo que implica que entre estas tres actividades se concentra el 70,3% del PIB de la Provincia. Adicionalmente, vale la

pena mencionar que al contrario de lo que ocurre en otras provincias del departamento, en donde la administración pública es un reglón importante dentro de la actividad económica, en Sabana Occidente la participación de esta actividad dentro del PIB provincial solo alcanzó un 3,1%. Lo mismo ocurre con las actividades de hotelería y restaurantes y minería, cuyas contribuciones son marginales dentro de la producción provincial.

Figura No.16. Distribución del PIB de la Sabana Occidente año-2007



Fuente: Secretaría de Planeación Departamental de Cundinamarca

Conectividad e Infraestructura Regional

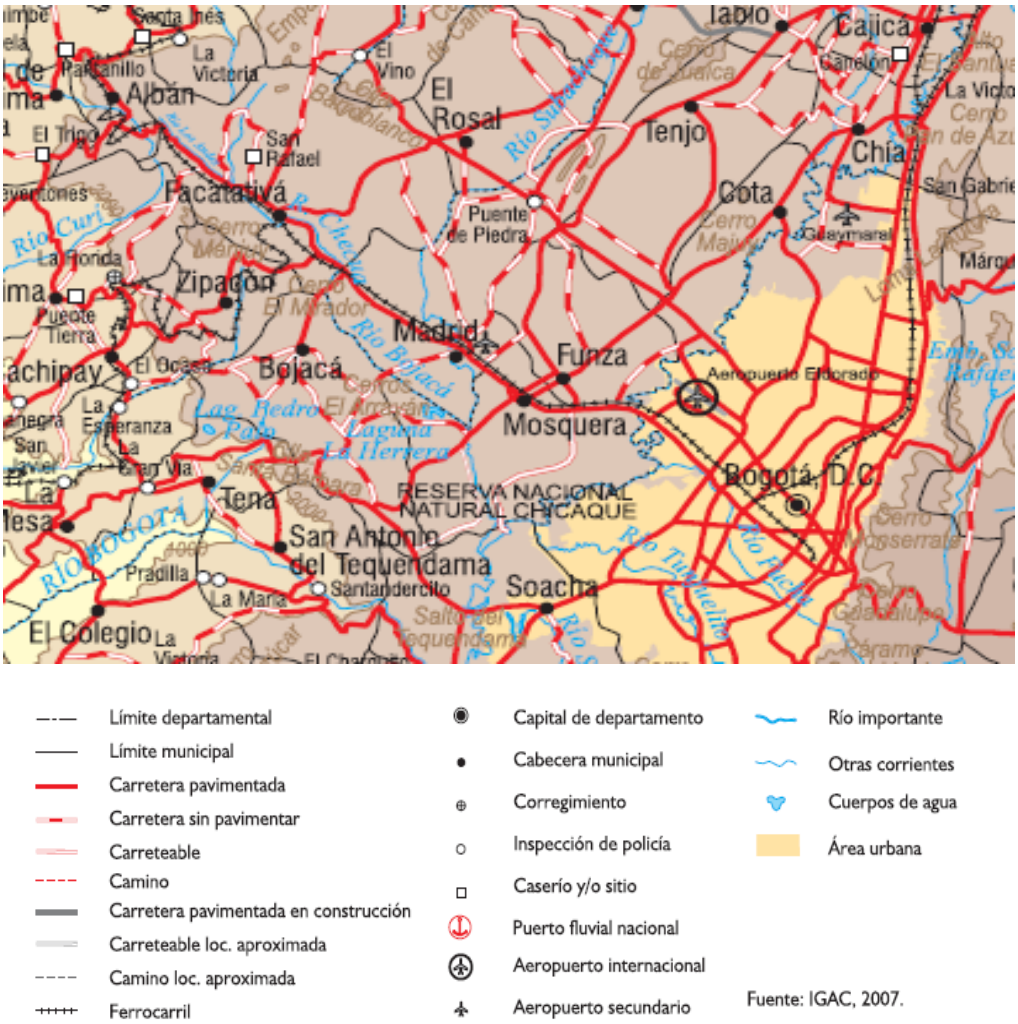
Para comprender la región, su integración y el proyecto de movilidad regional a explorar, es importante introducir de manera descriptiva un breve estado de la conectividad e infraestructura de la región, de este modo contextualizar sus necesidades y oportunidades.

Inicialmente el sistema vial de Cundinamarca configura está conformado por una estructura de ejes viales nacionales que conectan la Costa Atlántica con el Pacífico como eje longitudinal y otro eje vial, transversal, que conecta los Llanos Orientales con la Costa Atlántica. Al interior del departamento la conectividad vial es concéntrica y manifiesta la dominancia urbana de Bogotá, al presentar la capital como como centro del departamento (ver figura No.17).

De este modo, el eje longitudinal, Costa Atlántica-Costa Pacífica, configura un eje que concentra la mayor población y centros urbanos y refleja un territorio económicamente integrado y articulado con la capital. El eje transversal Llanos Orientales-Costa Atlántica,

puede considerarse a su vez, como estructurado por dos ejes en formación; el eje que conecta a Bogotá con Medellín y el eje que conecta a Bogotá con los Llanos Orientales.

Figura No.17. Mapa vial y de infraestructura de la Sabana occidente -Región Bogotá Cundinamarca.



Fuente: Tomado de la Secretaria departamental de Cundinamarca 2007. Modificado.

Según el CONPES 3677 el sistema de transporte de la región lo conforman el subsistema de tren de cercanías con sus dos líneas o corredores Férreos de la Sabana Centro y la Sabana Occidente; el Subsistema de troncales como el Corredor Américas – Mosquera, Corredor Calle 80 –Siberia-El Rosal, el corredor Autopista Sur –Sibaté-Fusagasuga, el corredor Zipaquirá - Facatativá - Sibaté y el Corredor Guaymaral- Usme – Cáqueza.

El proceso de integración de la región hace que el departamento y la capital a través de acuerdos regionales expresen la necesidad de contribuir a un desarrollo más ordenado, coherente y articulado de la región, el departamento de Cundinamarca ha orientado las estrategias de movilidad y ordenamiento territorial a la generación de centros poblacionales con densidades medias y altas en las cabeceras municipales, que promuevan la redistribución de población del área integral de la Región capital. El proyecto Tren de Cercanías entra entonces como una herramienta estructurante del sistema de movilidad regional necesaria para apoyar el desarrollo de las políticas de reordenamiento de los usos del suelo regional, con lo cual se generará interactivamente la demanda futura del sistema menciona el CONPES 3677.

A continuación se dará un marco de acercamiento al proyecto urbano regional que nos permitirá observar las instancias de relaciones entre los entes territoriales de interés y en consecuencia los escenarios construidos para la concertación.

De este modo darle continuidad al cumplimiento de los objetivos del trabajo final respecto al análisis del proceso de concertación de acuerdo a la normatividad nacional, regional y local para determinar las dificultades, problemáticas y obstáculos en la concertación como instancia esencial para el logro del desarrollo armónico de proyectos de interés regional, en el marco de gestión de ciudades.

4.2 EL PROYECTO A EXPLORAR

Dado que la región de estudio Bogotá-Cundinamarca ha experimentado un proceso de integración en función de la actividad económica y de competitividad, se ha planteado una agenda compartida de proyectos para mejorar las condiciones de intercambio económico y por supuesto, las iniciativas de conectividad y transporte son parte de estas agendas, entre estos, encontramos el proyecto explorado para este trabajo el “ *tren de cercanías*”, donde ya se pasó por una identificación y se seleccionó como prioritario en ámbito de la movilidad regional.

Una vez incluido en la agenda regional en el ámbito de planeación, se requiere su incorporación en los proyectos de inversión tanto nacional, departamental, municipal y de la capital, previo a lo anterior es necesario que los entes territoriales se pongan de acuerdo en su formulación dado que es la etapa donde se define las actividades, los presupuestos, las

prioridades, responsables, participantes y resultados, así como la forma jurídica para desarrollarlo como proyecto de escala regional.

En esta etapa es precisamente donde la concertación toma lugar ya que es donde los actores se identifican, se establecen los responsables de planeación y financiación, y se precisan los impactos y resultados paralelos a la valoración de los costos asociados a la implementación del proyecto.

La importancia de los análisis de la concertación en la región para la formulación de los proyectos urbanos regionales.

Dado el contexto de integración regional de Bogotá-Cundinamarca, la dinámica de la capital y de los municipios circunvecinos es cada vez más inter-dependiente, ya sea por la absorción y presión que ejerce Bogotá desde diferentes sectores o por el flujo poblacional existente en la región. Esto conduce a una continua interlocución entre las instituciones de los entes territoriales para satisfacer necesidades compartidas, solucionar las problemáticas en la región y para crear acuerdos y escenarios de cooperación para el desarrollo continuo y armónico en los territorios.

Y es precisamente de esa continua y mutua necesidad de interlocución, la importancia de la concertación entre entidades y entes territoriales en la región, los proyectos sobrepasan las jurisdicciones y son de escala urbano regional, por esto requieren de acuerdos formulados, respetados, desarrollados y cumplidos con el fin de satisfacer las necesidades o demandas socioeconómicas de la región.

El proceso de integración ha generado escenarios de concertación como la Mesa de Planificación Regional o el Convenio Región Capital, donde se construyen agendas y compromisos que se deben reflejar y materializar a través de los planes de desarrollo y en los planes de ordenamiento territorial, en este sentido la materialización de la política pública se refleja finalmente en los proyectos formulados y desarrollados, por esta razón se necesita que los proyectos se concerten política, administrativa y financieramente. De lo contrario, las iniciativas de integración y las agendas comunes se quedan como marco de acción y no contribuyen al desarrollo territorial de la región.

De hecho, el proyecto urbano regional se enmarca en la nueva gestión de ciudades y de regiones, bajo la perspectiva de integración, el proyecto logra converger la visión de diferentes actores y autonomías regionales para lograr el beneficio a escala regional,

superando la planeación individual, según intereses únicos de los municipios, incorporándolos a la red de ciudades y a la integración regional.

El tren de cercanías responde a través de la promoción de este subsistema a la problemática del transporte en la región, generando alternativas y soluciones, dado que el sistema de transporte existente no ha sido planificado en un contexto global e integrado. La problemática a ha sido mitigada a través de la insuficiente ampliación y adecuación de vías de comunicación existentes desde hace décadas en la Sabana, y que hoy en día no abastecen las necesidades de movilidad en la región; Como efecto, el sistema de transporte se ha caracterizado entre otras cosas por:

La consideración exclusiva del sistema de carreteras en detrimento de los ferrocarriles ha recargado excesivamente el tráfico automotor sobre las pocas vías existentes, incrementando en gran número el uso del automóvil privado sobre el público. Al respecto, se produce la sobre -utilización de las escazas carreteras nacionales existentes en la región por el tráfico nacional, el regional, el metropolitano y el local estableciendo un conflicto general. Así mismo, se experimenta la falta de articulación entre el sistema vial de Bogotá y el sistema vial regional, la cual genera grandes conflictos en los puntos de acceso a la ciudad, lo que provoca congestiones vehiculares, por la confluencia en las mismas vías de numerosos vehículos con distintos destinos y motivos de trasporte.

Es el caso de las relaciones entre los municipios y la red nacional, el conflicto se evidencia cuando el municipio atiende incluso el tráfico suburbano que se presenta en la interacción entre la capital Bogotá y los municipios circunvecinos de la sabana. De este modo la tendencia es el aumento de la dependencia intermunicipal sobre esta red principal, dadas las intervenciones en los ejes principales.

Paralelo lo ya expuesto, se presenta la insuficiencia de equipamientos de transporte (terminales de buses, camiones, trenes, aviones) que, adicionalmente, no están articulados y funcionan cada uno de manera independiente, generando lógicas de descoordinación entre los territorios; la inexistencia de un transporte multimodal que permita vincular el transporte por camión con otras modalidades de carga como el transporte ferroviario, el fluvial y el aéreo, de esta manera contribuyendo a la reducción de costos en la región para la conexión con los mercados nacionales e internacionales.

Dado lo anterior, la importancia e influencia de la región en proyectos viales nacionales que optimicen su conexión interna y externa, el mejoramiento en los sistemas de distribución

y consolidación de carga, así como el acceso generalizado a las nuevas tecnologías de la información y a la conectividad internacional, se convierten en factor crítico de éxito de una estrategia de competitividad en el mediano y largo plazo, así como una solución para la población que se moviliza en la subregión.

El Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá

Está conformado por varias líneas férreas existentes desde 1880, las cuales aparecen en la Figura No.18.

Figura No.18. Líneas férreas del tren de cercanías de la sabana de Bogotá

Línea	Longitud/km	Municipios Involucrados
Bogotá-Facatativá	40	Funza, Mosquera, Madrid, Facatativá
Bogotá-LaCaro	34	La Caro
La Caro- Nemocón	34	la Caro, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Nemocón
La Caro-Suesca	40	La Caro, Briceño, Tocancipa, Gachancipa, Suesca
Suesca Chocontá	19	Suesca, Choconta.

Fuente: Ministerio de Transporte, citado por Maldonado (2001).

De las líneas férreas que aparecen en la Figura No.18, el estudio de factibilidad económica y financiera realizados por el Convenio Ferrovías, Renfe (2000) y el Estudio de Demanda realizado por Steer Davies Gleave (2001), concluyen que la línea recomendada para iniciar la habilitación del Tren de Cercanías es la que une a Bogotá con Facatativá.

La línea férrea Bogotá-Facatativá, también conocida como la Línea de Occidente, tiene impacto directo en cuatro municipios de la provincia de la sabana occidente: Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá, también tiene impacto indirecto en tres municipios más: El Rosal, Zipacón y Bojacá. En total impacta a estos siete municipios de los diez que conforman la Provincia y por tanto se puede considerar que la habilitación de esta línea férrea es un proyecto de importancia para toda la Provincia de Sabana Occidente.

El proyecto de tren de cercanías en el proceso de integración regional Bogotá Cundinamarca.

La movilidad entre el Distrito Capital y los municipios del borde urbano es un tema con antecedentes superiores a más de dos décadas, esta relación y articulación hace parte de una dinámica integral que tiene la capital con el resto del país, adicionalmente la dinámica propia de Bogotá incide en los cambios y relaciones con los municipios que conforman el área metropolitana.

Diferentes presiones como la inmobiliaria, las actividades industriales, agrícolas y logísticas han forzado a estos municipios a mantener una relación constante y dinámica asumiendo diferentes roles y exigencias incluso por fuera de la planificación. Los roles más evidentes es la transformación industrial

De igual manera como ya se ha mencionado a lo largo del documento, Bogotá y el departamento, junto a los municipios involucrados, han incorporado avances en una planificación concertada para satisfacer las necesidades y desarrollar las potencialidades en el contexto de un proceso de integración inevitable.

En lo que respecta a la movilidad, dinámica en la que se formula el proyecto exploratorio, los últimos 15 años se han identificado diferentes escenarios para proyectos regionales, así mismo, existen varios antecedentes de integración y planificación concertada en la región de estudio que posteriormente se analizarán, pero es la Mesa de Planificación Regional Bogotá -Cundinamarca (MPRBC) el escenario más fuerte institucionalmente y la fuente de muchas iniciativas concertadas entre Bogotá y los municipios de la región. La MPRBC ha establecido sectores claves que se transformaron en mesas especializadas como la mesa de movilidad, al respecto, en este escenario se promueve diferentes proyectos de movilidad, uno de ellos es el tren de cercanías.

El proyecto del tren de cercanías no solo se encuentra como proyecto estratégico en la MPRBC, también hace parte del POT de Bogotá, y paralelamente en los POT de los municipios de Mosquera, Funza, Madrid y Facatativá y en sus respectivos planes maestros sectoriales que son los instrumentos que permiten definir las necesidades de generación de suelo urbanizado, de acuerdo con las previsiones de crecimiento poblacional, movilidad y de localización de actividades económicas.

El Distrito Capital mediante el Decreto 319 de 2006, adoptó el Plan Maestro de Movilidad (PMM) como el instrumento de planificación de la movilidad que se articula con la estrategia de ordenamiento de la ciudad-región.

El PMM busca impulsar una política sectorial para Bogotá basada en una movilidad segura, equitativa, sostenible y competitiva, estableciendo como eje estructurador *el sistema de transporte público*. En esta línea estos proyectos incluyen los diferentes modos entre ellos el férreo.

Así mismo, define como objetivo la integración modal de transporte para facilitar el acceso, la cobertura y la complementariedad del sistema de movilidad urbana, rural y regional.

Una de las principales estrategias del PMM consiste en la definición del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), adoptado mediante Decreto 309 de 2009. El SITP surge de la necesidad de generar un sistema integrado de transporte, con los mejores elementos de cada uno de los esquemas de prestación del servicio[27], mejorando las condiciones de cobertura, accesibilidad, costo, seguridad, conectividad y beneficio social.
Con el SITP se espera mejorar sustancialmente los niveles de servicio y de calidad del transporte público como estrategia para desestimular el uso del vehículo particular y mejorar la calidad de vida de los habitantes y visitantes de Bogotá.

Por otro lado, la agenda interna para productividad y competitividad de la región establece puntalmente el proyecto del ***Tren de Cercanías,*** y lo describe como un prestador de servicios de transporte de pasajeros por el ferrocarril entre Bogotá y los municipios de la sabana centro y sabana occidente, aprovechando la infraestructura ferroviaria existente. Según la agenda el objetivo de este proyecto es ofrecer una alternativa de movilidad eficiente a los habitantes de los municipios de la sabana y Bogotá que se movilizan diariamente por este corredor.

Según el CONPES 3677, En el marco de un convenio interadministrativo suscrito entre la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito Capital en 1999, se acordó la realización de los

[27] El SITP abarca la integración del transporte colectivo y masivo actual (y futuro), las instituciones o entidades creadas para la planeación, la organización, el control del tráfico y el transporte público, así como la infraestructura requerida para la accesibilidad, circulación y el recaudo, control e información y servicio al usuario del sistema.

estudios de viabilidad del proyecto Tren, los cuales se desarrollaron de manera conjunta entre FERROVIAS y el consorcio estatal español RENFE-INECO en 2000.

Fundamentado en el concepto y escenario de Región Capital, la Gobernación de Cundinamarca y el Ministerio de Transporte han adelantado la iniciativa del proyecto del Tren de Cercanías, el cual ha sido incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Estado comunitario: Desarrollo para todos"[28]. Para ello, se contrató el "Estudio de Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Tren de Cercanías", con la firma Consultoría Colombiana S.A. (CONCOL). Durante el 2009, el Departamento realizó diferentes ajustes y precisiones en materia técnica, legal y financiera y presentó ante su Asamblea una solicitud de vigencias futuras excepcionales para el desarrollo del mismo[29].

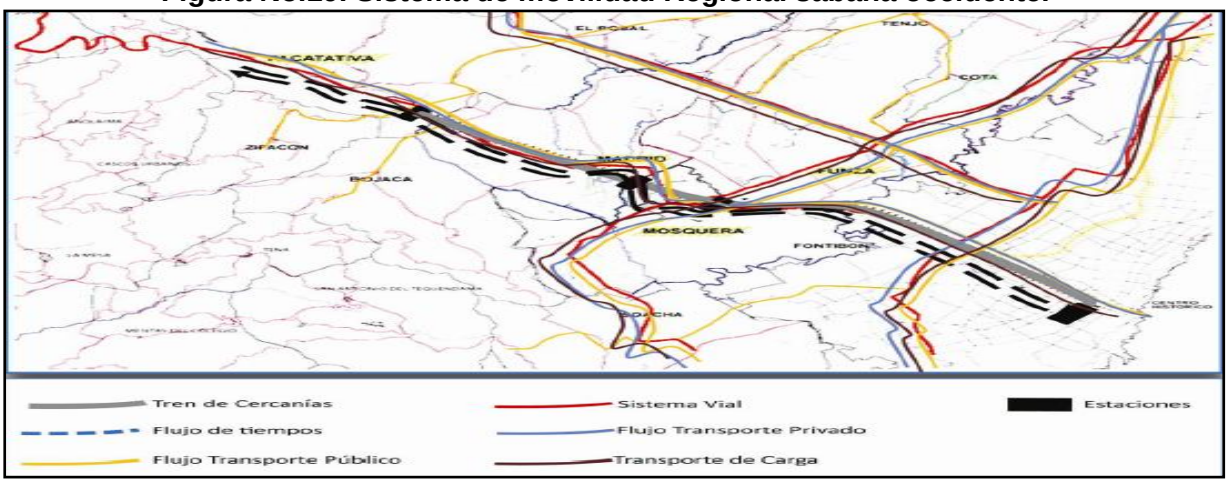
En el proceso de desarrollo de los estudios de pre-inversión para los diferentes proyectos estratégicos de movilidad del Distrito y la Región Capital, la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá, bajo el marco legal descrito en el CONPES 3677, han solicitado la cofinanciación del Gobierno Nacional para llevar adelante dichos proyectos. En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Distrito, la Gobernación de Cundinamarca, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, firmaron el Sistema Troncal de Cercanías Occidente, Sur y Norte.
Entendiendo la necesidad de contribuir a un desarrollo más ordenado, coherente y articulado de la región, la Gobernación de Cundinamarca plantea que ha encontrado oportuno orientar las estrategias de movilidad y ordenamiento territorial a generar centros poblacionales con densidades medias y altas en las cabeceras municipales, que estimulen la redistribución de población del área integral de la Región capital.

En este contexto, ha estudiado y viene desarrollando el proyecto Tren de Cercanías, como herramienta estructurante del sistema de movilidad regional (Figura No. 19) necesario para apoyar el desarrollo de las políticas de reordenamiento de los usos del suelo regional, con lo cual se generará interactivamente la demanda futura del sistema.

[28] Numeral 3.5.4. "Específicamente, para los corredores férreos actuales que cruzan la Sábana de Bogotá y su área de urbana por la integración que tiene con los demás municipios circundantes están llamados a tener un función básica y fundamental."
[29] Ordenanza 038 de 2009 "Por medio de la cual se autoriza al Gobernador del Departamento para comprometer recursos de vigencias futuras excepcionales y se dictan otras disposiciones". Parágrafo del Artículo Primero: "el Gobernador de Cundinamarca dará aplicación al artículo 18 de la Ley 105 de 1993, con el fin de generar recursos para la construcción, rehabilitación y ampliación de obras de infraestructura vial o férrea. Estos proyectos podrán financiarse además, con recursos ya autorizados por la Asamblea, con valorización o cualquiera otra fuente como plusvalía regional o desarrollo inmobiliario, entre otros."

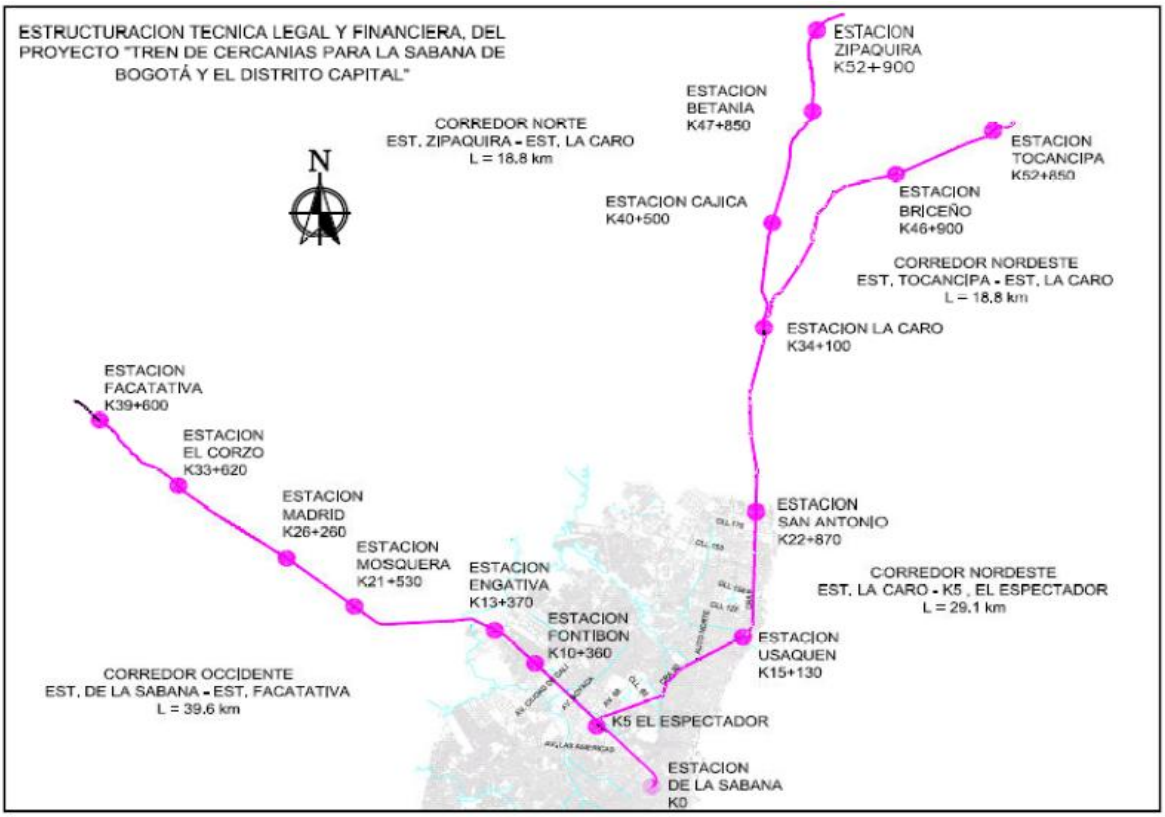
Actualmente, en la Sabana de Bogotá existen dos líneas de ferrocarril principales (Línea Norte y Línea Occidente) con un total de 111 Km y con 15 estaciones a lo largo de su recorrido (Figura No.19).

Figura No.19. Sistema de movilidad Regional sabana occidente.



Fuente: Tomado y adaptado de: Sarmiento D, Javier (2009). Tesis de grado. Los proyectos de infraestructura para la movilidad y su rol en la consolidación en la red de ciudades en la región Bogotá –Sabana occidente. Estudio de caso. Tren de cercanías en el Eje Bogotá-Facatativá.

Figura No.20. Corredores Ferroviarios Existentes



Fuente: CONPES 3677

El proyecto presentado por la Gobernación plantea un desarrollo por fases, iniciando por el corredor occidental, y continuando con el corredor Norte. Existe además un primer acuerdo entre la Gobernación, Distrito y Nación con respecto al punto de llegada en dicho corredor occidental, que sería la Avenida Ciudad de Cali.

A fin de consolidar las cargas necesarias de la demanda de transporte del sistema de Cercanías, la Gobernación y los municipios promoverán un ordenamiento del territorio y del uso del suelo compacto en sus centros urbanos, articulándolos funcionalmente con el Sistema de Cercanías que se diseñe.

La actualidad del proyecto urbano regional del tren de cercanías.

La subregión del Corredor Férreo de Occidente en la Sabana de Bogotá tiene como subregión logística un valor estratégico que trasciende las escalas urbanas y regionales para abarcar las escalas departamental y nacional. Esto se debe a su localización con respecto a:

1) La plataforma logística más importante del país (el Aeropuerto Eldorado).
2) A los principales corredores de carga del país.
3) A las zonas industriales de Bogotá. Este rol estratégico será mucho más importante tras la aprobación del TLC. (Logística: conjunto de actividades relacionadas con el embalaje, consolidación, subdivisión, transporte, y legalización y entrega de carga).

Según la consultoría realizada por la Universidad Nacional (Políticas y Estrategias de Ordenamiento Regional e interurbano de los municipios del Corredor Férreo de Occidente) en convenio suscrito con la gobernación del departamento de Cundinamarca, el Sistema de Movilidad de la región debe reestructurarse para soportar altísimos volúmenes de tráfico de carga en el mediano plazo; para ello es necesario implementar un sistema de acceso al Aeropuerto El dorado y a la zona industrial y logística de la Calle 13 que ofrezca varias opciones; asimismo se debe asegurar que el tráfico de carga pueda desviarse para no afectar las áreas urbanas de Facatativá y Funza.

También manifiestan que la estructura de centralidades de la subregión se modificaría con base en el desarrollo de la conurbación Funza – Madrid – Mosquera y que se convertirá en un Centro Regional de Servicios.

El Modelo de Ordenamiento de la subregión incluye los siguientes elementos respecto a la movilidad:

1- Sistema de Movilidad que incorpora un conjunto de accesos nuevos a Bogotá y al Aeropuerto Eldorado, así como Variantes de Facatativá y Funza.
2- Subsistema de Ciclo Rutas rurales.
3- Integración funcional y espacial de Funza, Madrid y Mosquera para configurar un gran centro urbano capaz de absorber las grandes demandas de servicios sociales y empleo.
4- Creación del Corredor Logístico de Madrid-Mosquera, incorporando el Centro de Actividades Logísticas Bogotá-Región de Occidente, que forma parte del Plan Logístico de Bogotá.

Las políticas de Ordenamiento Regional propuestas en la consultoría contratada por la gobernación y que están asociadas a la movilidad de la región son las siguientes:

a) Recuperación del sistema de estaciones férreas
b) Renovación de los centros urbanos afectados por el Tren de Cercanías
c) Desarrollo de la Centralidad Subregional Funza-Madrid-Mosquera
d) Construcción de la Estructura de Espacio Público del CFO
e) Estructuración del sistema de movilidad peatonal y para bicicletas
f) Desarrollo del Sistema Logístico y de Movilidad de los municipios del CFO
g) Estructuración del Corredor Logístico e Industrial de Occidente

En cuanto a las Estrategias de Ordenamiento Regional e interurbano presentan lo siguiente:

- Integración del Tren de Cercanías con el sistema de movilidad inter regional a partir de Facatativá como centro articulador intermodal.

Finalmente el proyecto explorado “tren de cercanías”, como ya se ha abordado será analizado en la fase denominada corredor Occidente, que comprende a Bogotá y a los municipios de Funza, Mosquera Madrid y Facatativá. Esto con el fin de precisar una constante interlocución en la subregión y lograr obtener hallazgos puntuales en el proceso de análisis, en la actualidad se presentan múltiples discusiones sobre la viabilidad económica y técnica del proyecto, interpretaciones como el Tren Ligero, Tren Tram entre otros, son posibles transformaciones del proyecto integrador de las subregión.

5. ANÁLISIS DEL PROCESO DE CONCERTACION DEL PROYECTO TREN DE CERCANIAS EN EL MARCO DE INTEGRACION REGIONAL BOGOTA- CUNDINAMARCA.

En este capítulo se analiza y sintetiza el proceso de concertación en la Región Bogotá Cundinamarca alrededor de la formulación del proyecto urbano regional del tren de cercanías de Bogotá y la sabana -fase uno o línea occidente; los marcos principales de actuación de este proceso son tres: el primero proviene del contexto normativo ya desarrollado en el documento, aquí se analiza el aporte de las leyes, ordenanzas y acuerdos a la concertación en proyectos urbanos regionales en la región de estudio, identificando su prospectiva y el desarrollo de las categorías analíticas desde la dimensión normativa.

El segundo marco corresponde al de planeación del ordenamiento territorial donde se analizan los planes de ordenamiento territorial (POT) de los municipios y el distrito, que son instrumentos que dan línea para desarrollar acciones integrales de mayor prospectiva en los territorios, estos planes traen consigo temáticas para la concertación supramunicipal e invocan la necesidad o desarrollo de una instancia que conlleve a la armonización de esfuerzos y recursos para formular o ejecutar el proyecto en cuestión.

En cuanto al tercer marco de actuación, este hace referencia propiamente a los mecanismos o estrategias elaboradas para la construcción de espacios o instancias de concertación, los cuales son creados en el contexto de otros instrumentos de planeación (como los planes de desarrollo con sus planes de inversiones) y han sido retroalimentados a lo largo de décadas pasadas en la Región, lo anterior se evidencia a través de productos que en su mayoría corresponden al ámbito de la competitividad regional, un ejemplo de esto es el proyecto del tren de cercanías, que hace parte de la agenda común de la región.

Finalmente y como producto de los análisis del proceso de concertación en los marcos de actuación mencionados anteriormente, se genera un cuadro resumen que contiene los ámbitos de abordaje, los actores y los resultados del proceso de concertación del Proyecto Urbano Regional, como insumo contextual y relacional de la matriz evaluativa de la concertación del proyecto del tren de cercanías, la cual pretende resolver los cuestionamientos orientadores y resolver el planteamiento de la hipótesis del presente trabajo.

A continuación se analizan los marcos de actuación de los procesos de concertación del proyecto urbano regional del *tren de cercanías* línea sabana occidente:

(A) **Marco de actuación *Normativo* del Proyecto Urbano Regional Tren De Cercanías Línea Sabana Occidente.**

Normas de apoyo para Analizar el marco de actuación Normativa:

- Constitución Política de Colombia (Artículos 286, 306, 319, 321, 322, 325, 328): Marco normativo para impulsar acuerdos entre el Distrito Capital, Cundinamarca y otras entidades territoriales.
- Ley 128 de 1994 "Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas"
- Ley 136 de 1994. "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"
- Ley 152 de 1994 "por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"
- Ley 388 de 1997 "Ley de desarrollo Territorial".
- Ley 1454 de 2011 "Ley Orgánica de ordenamiento territorial".
- Ordenanza No. 065 de 1999 "Por la cual se adoptan las Directrices y Orientaciones para el Ordenamiento Territorial del Departamento de Cundinamarca". Declarada inexequible. Gobernación de Cundinamarca. Asamblea Departamental de Cundinamarca. 1999.

El primer marco de actuación (A). Desde la Constitución Política de Colombia, en el título referente a la organización territorial, la carta política le abrió las puertas al tema regional en Colombia. Más allá de hacer explícita la posibilidad de constituir regiones, la Constitución plantea la posibilidad de consolidar un modelo territorial flexible, acorde con la diversidad económica, social, ambiental, cultural y étnica del país. Para lograr tal objetivo, se mencionan diferentes figuras o formas organizativas de asociación e integración territorial, entre las que se destacan las Regiones de Administración y de Planificación (RAP), figura que surge a partir de la sumatoria de dos o más departamentos con el fin de desarrollar proyectos comunes.

Los esfuerzos para la construcción de una región entre Bogotá y Cundinamarca se han desarrollado en el marco de los preceptos constitucionales sobre la materia, tanto es así, que el artículo 325 de la constitución política de Colombia trata sobre la disponibilidad de los municipios y de la capital para asociarse con el fin de desarrollar proyectos comunes, Surgiendo así la firma del acuerdo de voluntades, como una figura organizativa que

propiciaría el proceso de concertación con el fin de aumentar la productividad y competitividad de sus territorios, procurando así un ingreso per cápita 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.

De esta manera la constitución promueve la creación de nuevas formas de organización territorial sin que se constituyan entidades territoriales, si no una instancia jurídica de planificación regional (RAP), con la participación y el consenso de las entidades del orden legislativo. La constitución de una RAP no requiere la preexistencia de una ley orgánica de ordenamiento territorial (por no crear una entidad territorial) sino la voluntad de los respectivos gobernantes, expresada mediante convenio interadministrativo (concepto del consejo de estado[30]). Esta aclaración refirió que si bien la creación de regiones como entidades territoriales como lo ordena el artículo 307, que supone la preexistencia de la LOOT, no es el caso de las RAP dado que la existencia de la LOOT se requiere para la regulación y no para la creación de la misma,

Pero del análisis de la ley, resulta que al requerirse una forma organizacional de esquema regional en Colombia, la Constitución delimitó la figura regional a las entidades territoriales departamentales, excluyendo a los municipios. Esta limitación de la figura regional, que con la excepción hecha en favor del Distrito Capital por el artículo 325 de la Constitución Política, excluye a los municipios de conformar región siendo en realidad los municipios, y no los departamentos, los mayores interesados en repercutir en el territorio. En este sentido, la Figura organizativa RAP y de acuerdo al artículo 325 de la constitución política (RAPE) no proyectaría su función de planificación, intervención e inversión sobre los municipios, teniendo en cuenta que son estos los que requieren la armonización territorial para garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la formulación y desarrollo de proyectos de impacto regional.

Desde este punto de vista, la Constitución Política de 1991 establece una forma organizativa donde la ciudad capital y el departamento construirían una figura regional, que propiciaría un espacio de concertación para la garantía de ejecución de planes y programas de desarrollo vinculados para la concreción de proyectos en común, tal como lo menciona el artículo 325, e incluso determina la posibilidad de la conformación de un área metropolitana entre los entes territoriales municipales y la capital a través de un acuerdo de voluntades.

[30] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación número 1361 de septiembre 6 de 2001. Actor: Ministro del Interior. Consejero Ponente: César Hoyos Salazar.

Para facilitar el desarrollo de proyectos supramunicipales se requeriría que la LOOT, entregará una forma de esquema regional entre municipios y no sólo la excepción de la capital y el departamento expresada en al artículo 325, si bien la concertación de proyectos puede estar desarrollada en un convenio asociativo, la figura regional donde los municipios no son pasivos sino protagonistas en la planeación, consolidaría el espacio de concertación político- administrativo, aproximándose a la figura y función de un ente territorial. Al respecto, la constitución política en el artículo 286 define como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y territorios indígenas y abre las puertas para que las regiones y provincias se constituyan en entes en los términos de la ley.

De otra manera estas iniciativas por fuera de la figura de ente territorial son de carácter administrativo y dependientes de voluntades de gobiernos fluctuantes para la concreción de iniciativas. Para el caso de la conformación de un área metropolitana, el soporte legal es preciso y las decisiones son vinculantes; establece que la ley de ordenamiento territorial le daría un régimen administrativo y fiscal de carácter especial.

Al respecto, la ley 128 de 1994 genera la figura de las áreas metropolitanas, una forma organizativa de concertación supramunicipal. En su Artículo 1 Precisa el objeto de estas así:

> “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”.

Esta figura como bien lo hace explicito la ley es una figura administrativa que permite generar planes conjuntos y estrategias de desarrollo de proyectos para los municipios que la integran, cabe precisar que en su artículo 22 sobre el patrimonio de estas entidades menciona que parte de los recursos que conforman su presupuesto provienen de impuestos generados por obras metropolitanas.

Por su parte, la ley 136 de 1994 que habla sobre la modernización de la organización municipal, aunque promueve la concertación al interior de su jurisdicción y el cumplimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, además de lo que la ley de ordenamiento establezca, no precisa las relaciones con otros municipios y las condiciones

para desarrollar propuestas conjuntas. Si bien es una ley netamente municipalista, no visibiliza la influencia tanto generada como por generar de la región a la cual pertenece.

Desde la ley 338 de 1997

La ley 338 de 1997, es por la cual se establecen las competencias en ordenamiento territorial en los diferentes niveles, nacional, departamental, metropolitano y municipal; y donde se establece el plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de esta Ley, la cual también está contenida en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, denominado como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

Esta ley, desde su definición de ordenamiento territorial, sus objetivos y en sus instancias de concertación y consulta, establece en el concepto de ordenamiento territorial la necesidad de la concertación en la formulación y ejecución de acciones en el territorio, y lo menciona de la siguiente manera: el ordenamiento territorial "comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales".

En este sentido como ya se mencionó anteriormente la Constitución Política promueve la coordinación y acción concertada para acciones comunes entre entes territoriales, mientras las "otras leyes" a las cuales hace referencia, establecen la condición de desarrollo armónico de proyectos entre los mismos, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

En su artículo 6to, en cuanto al objeto del ordenamiento define que ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

Además menciona que el ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las *relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales;* deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida digna para la población actual y las generaciones futuras.

Respecto a las instancias o espacios de concertación, la ley 388 de 1997, habla de que en el proceso de formulación de POT, los entes territoriales en materia de medio ambiente deben someter a revisión del plan, a las autoridades ambientales como la Corporación Autónoma Regional (CAR) y posteriormente al Ministerio del Medio Ambiente , si es el caso a la junta metropolitana y luego al Concejo territorial de Planeación; las administraciones municipales o distritales solicitarán opiniones a los gremios económicos y a agremiaciones profesionales, de igual manera realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales y los demás mecanismos de participación que la ley establezca.

Esta ley recae sobre los entes territoriales establecidos en la Constitución y no determina la construcción de espacios o instancias de concertación supramunicipales que garanticen la construcción armónica e integrada de los territorios, dejándole a discreción de los mismos el planteamiento de esta necesidad en la región. Como más adelante se verá los planes de ordenamiento de los entes territoriales relacionados con el proyecto del tren de cercanías contemplan la integración regional pero no alimentan o determinan los espacios o instancias de concertación entre los interesados, más bien resultan adoptando sus planes teniendo en cuenta las recomendaciones de la Gobernación del departamento de Cundinamarca o de la Capital, o sencillamente determinando autónomamente su plan.

Desde la ley 1454 de 2011.

Tras dos décadas después de promulgada la Constitución de 1991, finalmente se aprueba la norma que buscaba poner en práctica las disposiciones de la Constitución de 1991 sobre el ordenamiento territorial; la recién aprobada Ley orgánica de ordenamiento territorial, la Ley 1454 de 2011, impulsada por el gobierno Santos, se esperaba que aclarara de manera inicial el panorama del ordenamiento territorial del país y que diera luz a una nueva forma de hacer región y fortalecer los procesos de integración, pero estas

expectativas se quedaron en una ley sin alma y poder, ya que mantiene la estructura departamental y no permite consolidar regiones.

El gobierno nacional actual le ha dado prioridad a los temas relacionados con la ruralidad y el territorio, pero en la norma no hace explicito la consolidación de regiones. La gran dificultad para avanzar hacia el ordenamiento territorial del país ha sido el poder político de los departamentos, de manera categórica podría afirmarse que la consolidación de la región implica necesariamente el debilitamiento de los poderes regionales en el país, y más puntualmente en los departamentos. Así mismo, La ley 1454 no clarifica el significado de región y deja intacta la estructura departamental. La norma no es sólida y apenas se rescata la promoción de alianzas y acuerdos voluntarios entre las entidades territoriales bajo una regulación (la ley sepultó las posibilidades de formar nuevas regiones), así como incluye la temática de distribución económica de los entes territoriales respecto a los recursos por regalías.

Dentro de los aspectos rescatables respecto a la concertación para los proyectos urbano regionales y entorno a la planificación regional, en su contenido la LOOT 1454 de 2011 fortalece los procesos de asociación, procesos esenciales para el logro de un desarrollo concertado y participativo de los proyectos de interés supralocal, en su artículo 11 sobre la Conformación de asociaciones de entidades territoriales menciona los siguiente: “ Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios”.

De igual manera, en su Artículo 14 Asociaciones de municipios menciona que: “Dos o más municipios contiguos de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o territoriales, finalmente, el Artículo 16.” Provincias administrativas y de planificación” establece que:

“Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales (…) esta constitución tiene como fin, entre otros, la

prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral (…).”

En el artículo 21, permite el desarrollo de las Regiones Planificación y Gestión para acceder a recursos del Fondo de Desarrollo Regional mientras el Artículo 30: Desarrolla el Art. 325 de la CP dado que regula el desarrollo de la RAPE y brinda la posibilidad de incorporar nuevos departamentos.

Este proceso de constitución comienza con el Concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado -COT- (Proyecto de Acuerdo: Presentado el 11 de agosto de 2011), Presentación Acuerdo y Ordenanza ante las Corporaciones (Proyecto de Ordenanza: presentado en octubre de 2011), aprobación del Acuerdo y la Ordenanza por las cuales se autoriza la constitución de la RAPE entre el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital ante las respectivas corporaciones. Como producto se tiene la elaboración y suscripción del Convenio entre mandatarios seccionales de creación de la RAPE y la Incorporación del contenido del Convenio en los Planes de Desarrollo.

(B) **Marco de actuación de planeación del ordenamiento territorial para el Proyecto Urbano Regional Tren De Cercanías Línea Sabana Occidente.**

Planes de ordenamiento territorial de los entes territoriales involucrados con la formulación del Proyecto Urbano Regional

Planes de ordenamiento territorial

- POT de Bogotá -Plan de Ordenamiento Territorial- POT – 2000 (**Decreto 619**). “marco de concertación” Bogotá – Sabana (Distrito y 19 municipios aledaños).
- Revisión POT Bogotá –Decreto 469 de 2003: **“marco de concertación”** entre Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca.
- Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.
- POT Municipales de la provincia Sabana Occidente del Departamento de Cundinamarca:
- Funza. Acuerdo No.03 de 2006” “Por medio del cual se adopta la revisión ordinaria y ajuste al plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Funza Cundinamarca.”

- Mosquera. Acuerdo No.020 de 2006 “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste al plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Mosquera, departamento de Cundinamarca.”
- Madrid. Acuerdo No.017 de 2006 “Por el cual se revisa y ajusta el plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Madrid”
- Facatativá. Acuerdo No.06 DE 2006 “Por medio del cual se revisa y ajusta el plan de ordenamiento territorial de Facatativá”

El segundo marco de actuación (B).

Desde el POT de Bogotá. Decreto 619 de 2000 y Decreto 190 de 2004; Lo que se observa del "Modelo regional" del POT es que considera hacia el futuro el "área de la Sabana como un Territorio integrado por tres grandes "territorios" o espacios regionales articulados por "sistemas relacionales". De este modo La ciudad debería "ofrecer el suelo urbano necesario" para evitar "la urbanización informal en cualquiera de sus manifestaciones".

En el Documento Técnico de soporte que plantea el POT, este establece relación con el último estudio de desarrollo urbano completo realizado en la ciudad que conocemos como FASE II; pero además de la relación que el POT establece con Fase II[31], también le da vigencia a fragmentos del Estudio de Factibilidad y Realización de un sistema de transporte masivo para Bogotá elaborado en 1981, y al Plan Maestro de transporte urbano de Santa Fe de Bogotá (JICA), terminado en 1996.

Bogotá tenía en ese momento 3 millones cien mil habitantes, y se proyectó un Plan de Estructura hasta el año 1990 para ocho millones quinientos mil habitantes, con estudios en mayor detalle hasta el año 1980 (Cinco millones cien mil habitantes).

El estudio parte de evaluar tres escenarios de desarrollo regional. El área de estudio incluye 17 municipios de la Sabana; Para la evaluación se analizan las implicaciones de costos (todas las propuestas se midieron y presupuestaron), facilidad de ejecución, posibilidad de ajustarse a cambios en tasas de crecimiento, suministro de servicios públicos, y criterios ambientales.

[31]ESTUDIO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, FASE II; Llewelyn Davies WeeksForestier-Walker &Bor, KatesPeatMarwick& Co., Cooper &Lybrand, Colsutécnicos Ltda., DAPD.; Italgraf, Bogotá, 1974. Respecto al Estudio FASE II, 1973 En el Comité Directivo de este estudio participaron DAPD, CAR y el Departamento Nacional de Planeación.

Dentro de las propuestas planteadas incluye los siguientes aspectos; la *Expansión hacia el occidente (Soacha, Funza, Mosquera y Madrid), Hacia el norte se restringe. En cuanto al transporte, incluye rutas expresas de buses y sistema de transporte masivo sobre riele,s y a* nivel metropolitano, se propone crear una *autoridad metropolitana*, Corporaciones de Desarrollo para identificar proyectos regionales y "evitar la expansión y dispersión actual en la Sabana".

El POT del 2000 estableció como *objetivo regional* Propiciar la construcción de un modelo regional sostenible, para lo cual se adoptan las Siguientes políticas de largo plazo:

1. Convertir la región en una unidad de planeamiento reconocible en el ámbito nacional, y célula económica de alta productividad y adecuada calidad de vida.
2. Establecer mecanismos que permitan al Distrito Capital concertar y alcanzar acuerdos con los municipios vecinos sobre:

a. Manejo Ambiental.
b. Consolidación de un sistema jerarquizado de asentamientos.
c. Identificación, construcción y mantenimiento de la red vial y de transporte.
d. Identificación, construcción y mantenimiento de los sistemas regionales de abastecimiento de aguas, saneamiento y energía eléctrica.
e. *Identificación de proyectos estratégicos de interés común para la región.*
f. Incorporar un enfoque integral sobre el sistema hídrico del río Bogotá, orientado a su adecuado manejo y protección, reconociendo su importancia como elemento básico de la estructura ecológica principal de la región.

En los artículos[32] 174 y 175, se profundiza en cuanto a los objetivos y modos en el sistema de transporte, donde busca consolidar a largo plazo un sistema de transporte regional funcionalmente integrado al sistema de transporte urbano, en cuya base debe estar el Sistema Tren de Cercanías y la organización del tráfico de carga y mercancías.

De este modo, el POT de Bogotá supuso que las administraciones distritales hasta el 2010 cumplirían con los proyectos propuestos en el documento, o al menos llevar a cabo los proyectos que tienen una incidencia más clara sobre la región: el 'tren de cercanías', el suministro de servicios públicos y la construcción de la primera línea de metro

[32] Artículos Derogados por el art. 286, Decreto Distrital 469 de 2003.

Ya para el año 2003, se realiza la ***primera revisión***[33] del POT de Bogotá a través del decreto 469, compilado por el Decreto Distrital 190 de 2004, dentro de las causales de revisión se encuentran los convenios con los municipios de la región que impliquen un cambio en las definiciones de los sistemas generales y las normas urbanísticas.

En este decreto se menciona que en el proceso de seguimiento y evaluación que adelantó el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (hoy secretaría) y demás entidades distritales respecto al Plan de Ordenamiento Territorial vigente; en los resultados de los estudios de la mesa de planificación regional, , se considera que desde el punto de vista jurídico y de conveniencia se debe revisar el Decreto Distrital 619 de 2000 (Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá) básicamente en los siguientes aspectos:

- Los compromisos del Distrito Capital para la Construcción Compartida de la Región Bogotá Cundinamarca.
- Los ajustes en el modelo de ordenamiento del Distrito Capital en la perspectiva de consolidación de la Red de Ciudades.
- La estrategia integral de aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997.
- La participación de las localidades en el seguimiento, evaluación y control del Plan de Ordenamiento Territorial.
- La priorización de la inversión y ejecución prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial de conformidad con la disponibilidad financiera actual y proyectada del Distrito Capital.

Los ajustes y modificaciones específicas al Decreto Distrital 619 de 2000 tuvieron relación con:

- La estructura ecológica principal del Distrito.
- La actualización de la nueva tecnología prevista para el sistema de descontaminación y tratamiento del río Bogotá.
- La clasificación del suelo

[33]Tanto el numeral 4 del artículo 28 de la ley 388 de 1997,y el articulo1 del decreto 932 del 2002 definen la revisión del POT; Acorde con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Nacional 932 de 2002, se entiende por revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, la reconsideración general o parcial de sus objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que, como consecuencia del seguimiento y evaluación de su implementación, suponga la reformulación completa del correspondiente Plan, o la actualización o ajuste de sus contenidos en el corto, mediano o largo plazo.

- El ajuste de la política y el programa de vivienda en razón del agotamiento del suelo de la ciudad y el escenario regional.
- *La integración de los sistemas vial y de transporte dentro del sistema de movilidad.*
- Ajustes y complementación de las normas del sistema de espacio público.
- La revisión de las normas urbanísticas de usos y tratamientos para adecuarlas al modelo de ordenamiento.
- La complementación de la reglamentación aplicable al suelo rural.

Para la revisión del POT de Bogotá, se estableció un perfil integrador de la región con la ciudad, o al menos eso expresan los objetivos presentados en el artículo 1:

De este modo encontramos como Objetivo **2. Pasar de un modelo cerrado a un modelo abierto de ordenamiento territorial.** El Distrito Capital ordenará su territorio reconociéndose como *nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá-Cundinamarca* y de otras ciudades con las cuales tenga o requiera eficientes niveles de articulación física y virtual a nivel nacional e internacional, con el fin de mejorar su seguridad alimentaria, facilitar y viabilizar las estrategias orientadas a garantizar la seguridad ciudadana, la seguridad humana y la sostenibilidad económica y ambiental de largo plazo.

En cuanto al Objetivo **3. Vincular la planeación del Distrito Capital al Sistema de Planeación Regional.** Las decisiones que se tomen en materia de *ordenamiento del territorio Distrital deberán orientarse en la perspectiva regional y atender su conveniencia e impacto respecto de las decisiones que se* ***concerten*** entre Bogotá D.C. el Departamento de Cundinamarca, sus municipios, las autoridades ambientales competentes, y otras entidades o agencias con funciones de planificación regional, para lograr una eficiente planeación económica, social y territorial.

Respecto al objetivo **4. Controlar los procesos de expansión urbana en Bogotá y su periferia como soporte al proceso de desconcentración urbana y desarrollo sostenible del territorio rural.** El Distrito Capital tendrá como objetivo detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región en áreas periféricas a los nodos urbanos, a las zonas de influencia del sistema movilidad, y mediante la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos a las directrices de planificación regional.

Así mismo el Artículo 2. Que establece el Marco General para las Acciones del Distrito Capital en la construcción de la Región Bogotá – Cundinamarca menciona:

En concordancia con lo establecido en el artículo 306 de la Constitución Política, el Distrito Capital dará continuidad al proceso de construcción de la Región Bogotá–Cundinamarca, impulsado por la Mesa de Planificación Regional y por el Consejo Regional de Competitividad, en la búsqueda de un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio en lo económico, ambiental y social que permita la creación de nuevas ventajas competitivas para la región, su gobernabilidad, la seguridad ciudadana, la reducción de la pobreza y el equilibrio en el ordenamiento territorial, para lo cual se establecen las siguientes acciones:

1. Creación de condiciones favorables para incentivar la inversión, la generación de empleo productivo en las ciudades de la región, la innovación y el desarrollo tecnológico, *la capacidad de planificación y gestión de los asuntos de interés supramunicipal* y la ampliación de oportunidades para fortalecer la inclusión y cohesión social.
2. *Formulación concertada* de políticas con los niveles nacional, departamental, municipal y con las autoridades ambientales que contemplen instrumentos económicos, sociales, de ordenamiento territorial, normativo e institucional, basados en el reconocimiento y el respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

En la misma línea el Artículo 3. Habla sobre la red de ciudades como estrategia de ocupación del territorio, donde el Distrito Capital forma parte de un sistema de ciudades interdependientes integradas en una red tanto física como virtual. Las principales acciones para el fortalecimiento de la red se relacionan con el desarrollo integral, tanto urbano como rural de los 116 municipios de Cundinamarca y de otros pertenecientes a los departamentos vecinos que acuerden convenios y/o compromisos para tal fin.

El Distrito Capital se define como el nodo principal de la estructura regional, a partir de la cual se podrá estructurar una estrategia de desconcentración, que según como sea *concertada* orientará el propio modelo interno de ordenamiento.

Profundizando los artículos anteriores el Artículo 4. Áreas de actuación estratégica en el marco de una agenda regional dice lo siguiente: El Distrito Capital establecerá acuerdos y alianzas con la nación, departamentos, municipios y demás autoridades con competencia en la región Bogotá Cundinamarca, entorno a las siguientes acciones estratégicas como:

Gestión de proyectos económicos regionales. Donde mencionan que se adelantarán acciones de promoción y articulación de *proyectos estructurantes con la región que como*

los de movilidad, servicios públicos domiciliarios y medio ambiente, permitirán la distribución equilibrada de la población en el territorio y la cofinanciación de proyectos económicos estratégicos tales como el Plan Estratégico Exportador Regional y las cadenas productivas.

En el mismo artículo se menciona la Movilidad inteligente donde Se identificarán los espacios de articulación de la infraestructura vial y de los modos de transporte necesarios para soportar la plataforma productiva regional. De igual manera expresa que el Distrito Capital apoyará la formulación de proyectos y planes concertados dentro de la fase I de la Mesa de Planificación Regional Bogotá- Cundinamarca, tales como el Puerto Multimodal de Puerto Salgar, el Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado - incluida la adecuación de accesos para la movilidad de la carga pesada en la Zona Franca de Bogotá y de los pasajeros, y la ampliación de las vías que articulan la ciudad a la región, así mismo en el artículo 46 sobre planes maestros prioritarios define el plan maestro de movilidad.

El Artículo 64. Sobre la Articulación física y virtual con el comercio nacional e internacional, busca asignar recursos de nueva inversión a las infraestructuras necesarias para la movilidad de carga y pasajeros en la red de ciudades de la región, y para la exportación de bienes y servicios al resto del país e internacionalmente, a través de 6 programas, uno de ellos es el segundo programa sobre la ***Consolidación del Anillo de Innovación a lo largo del corredor del tren de Occidente***.

Ya para la revisión del POT 2003 en el Artículo 5 Sobre la autorización de los convenios que desarrollen la Ciudad Región. Dice: "Los convenios a través de los cuales se desarrolle el componente de relación ciudad – región, en el marco de lo ordenado en la Constitución Política (artículo 306)que orienta el POT, serán autorizados por el Concejo Distrital.

Para el POT 2004[34] , en su título No. 1, “hacia la construcción compartida de la región Bogotá Cundinamarca: compromisos del distrito capital”, permite observar la proyección de unión y mutuo apoyo para la construcción de la región. Así mismo dentro de sus objetivos plantea que la ciudad se ordenará territorialmente como nodo principal de la red de ciudades de la región Bogotá Cundinamarca, así como la vinculación de la planeación distrital al sistema de planeación regional. En este objetivo precisa que “Las decisiones que se tomen en materia de ordenamiento del territorio Distrital deberán orientarse en la perspectiva regional y atender su conveniencia e impacto respecto *de las decisiones que se concerten entre Bogotá D.C. el Departamento de Cundinamarca, sus municipios*, las autoridades ambientales competentes, y otras entidades o agencias con funciones de planificación regional, para lograr una eficiente planeación económica, social y territorial”.

[34] DECRETO 190 DE 2004 (Junio 22) "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003."

Respecto a lo anterior, el objetivo 4 precisa que el Distrito Capital tendrá como objetivo detener los procesos de conurbación mediante el control de la expansión urbana, un manejo concertado de los usos del suelo en el Distrito y la Región en áreas periféricas a los nodos urbanos, a las zonas de influencia del sistema movilidad, y mediante la articulación de las políticas y proyectos de servicios públicos a las directrices de planificación regional.

Desde los POT municipales encontramos respecto a la integración y concertación regional en torno a la movilidad, que los municipios de la sabana occidente como Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá incluyen en sus respectivos POT el tren de cercanías como parte logística de su crecimiento y desarrollo urbano, por ejemplo para el caso de Funza se busca la implantación de equipamientos de escala Regional aprovechando la posición urbanística excepcional del municipio dentro de la Región y como lugar de interrelación de sistemas viales de la región que favorezcan la accesibilidad urbano regional para potencializar los proyectos estratégicos, entre estos, el tren de cercanías.

Para el caso de Mosquera, el POT hace referencia al sistema vial urbano y rural vehicular como estructurante del desarrollo del municipio, con alguna mención a otros componentes como las ciclorutas, semaforización vial y el corredor férreo. Además de la integración con Soacha y el sistema de vías regional.

El PBOT de Madrid prioriza la necesidad de definir los mecanismos que conlleven al Municipio a promover el ordenamiento de su territorio con políticas respecto al uso equitativo y racional del suelo, la preservación y protección de los recursos naturales y el patrimonio cultural, entre otros. Se destacan a continuación los objetivos principales relacionados con la infraestructura, transporte y movilidad local y regional:

- Promover la localización estratégica de manera concertada de las actividades de la región de la Sabana de Occidente para fomentar un desarrollo integral y completo, creando una red solidaria de asentamientos en la región.

- Promover una infraestructura vial y de transporte, a partir de la consolidación de las vías municipales que integren el territorio y complementar con criterios de equilibrio los equipamientos regionales y los servicios públicos.

- Promover la conexión Intermunicipal para fomentar su desarrollo potenciando la consolidación de un sistema de ciudades para mejorar la accesibilidad de sus ámbitos funcionales.

Como complemento a los componentes del Sistema de Movilidad de Madrid, el PBOT define los equipamientos básicos necesarios para el desarrollo óptimo de los usos de suelo, es así como en los equipamientos de servicios públicos de transporte se incluye el tren de cercanías.

En el caso del POT de Facatativá, este muestra dentro de sus objetivos de infraestructura del sistema de transporte, fijar las directrices para el establecimiento de un sistema de transporte regional, complementario con el sistema intermunicipal que complemente tanto la línea férrea como la organización urbana(...), así mismo, menciona la consolidación de una sistema integrado de transporte a través de un intercambiador modal de escala regional para integrar el sistema de transporte municipal a un sistema de transporte regional a mediano plazo con el tren de cercanías (línea Facatativá Bogotá).

De este modo, los instrumentos de planeación de los municipios y el distrito capital (POT) evidencian la necesidad conjunta de la integración del transporte y la movilidad, contemplan y relacionan el tren de cercanías como parte del sistema integrado de transporte regional en el marco de una visión regional previamente construida en los diferentes procesos de estudio y competitividad que a lo largo de las dos últimas décadas han convenido en los planes de desarrollo y han sido soportados por las instancias y espacios creados para generar productos para la planeación de la región.

Pero como se mencionó en el análisis de la ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento no tienen un alcance de integración, más aun, teniendo en cuenta que no es obligante su armonización y la planeación de las actividades estructurantes de la región no están ni coordinadas y mucho menos concertadas; dejando a la voluntad de gobiernos municipales de turno, la decisión de desarrollar acciones conjuntas para el proyecto regional, así mismo, la gobernación que por competencia debe ser un medio articulador, no logra vincular y empoderar a los municipios en el proceso de concertar la formulación y ejecución del proyecto del tren de cercanías. Es así como en definitiva, los planes no son vinculantes ni promueven espacios supramunicipales de articulación y definición conjunta del proyecto y de su participación en el mismo.

(C) **Marco de actuación de las instancias o escenarios de concertación y planes de desarrollo involucrados en la concertación del Proyecto Urbano Regional Tren De Cercanías Línea Sabana Occidente.**

Planes de desarrollo que involucran el proceso de concertación del proyecto.

- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: PROSPERIDAD PARA TODOS 2010-2014.
- Plan Distrital de Desarrollo - Por la Bogotá que queremos- (1998-2000)
- Plan Distrital -Bogotá para vivir todos del mismo lado- (2001-2003)
- Plan Departamental -Trabajemos Juntos por Cundinamarca- (2001-2003)
- PLAN DE DESARROLLO Departamental de Cundinamarca "Cundinamarca corazón de Colombia" 2008-2012.
- PLAN DE DESARROLLO Distrital de Bogotá, D. C., 2008 – 2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor".
- Planes municipales de desarrollo de los 4 municipios del área de estudio. 2008-2012. Funza, Mosquera, Funza y Facatativá.

Instancias y escenarios de concertación del proyecto

- *El Consejo de Gobierno o las dependencias equivalentes.*
- *Las demás Secretarías.*
- *El Concejo Municipal.*
- *El Consejo Territorial de Planeación.*
- *Las Veedurías Ciudadanas*
- *Los Comités de Seguimiento a las Regalías CSIR.*
- *Mesa de Planificación Regional* **MPRBC** (2001)
- Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca (2001)
- Consejo Regional de Competitividad (2002)
- Talleres para la construcción de la visión (2002-2003).
- Convenio interadministrativo entre Bogotá y el departamento de Cundinamarca para la conformación de la Región Capital 2008.
- Comité interinstitucional del Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca.

Productos generados como línea base o de política para el proyecto.

- Plan Estratégico Bogotá 2.000 (1994-1997)
- Estudio Monitor de Competitividad para Bogotá (1997)

- Bases del Plan Regional de Competitividad (2003)
- Plan estratégico exportador regional PEER 2004.
- Agenda de proyectos del Plan Regional de Competitividad (2004)
- Agenda Interna para la productividad y competitividad (2005)
- Comisión Regional de Competitividad (2006)
- Plan Maestro de Movilidad Decreto 319 DE 2006
- Evaluación Agenda Interna Regional (2007).
- Plan de Competitividad Regional 2008 - 2012 (2008).
- CONPES 3256 - Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca. 2003
- CONPES 3527 de política nacional de competitividad y productividad-2008
- CONPES 3547 Política nacional de logística 2008.
- CONPES 3668 Informe de seguimiento a la política nacional de competitividad y productividad ley 1253 de 2008- 2010
- CONPES 3677 de 2010 de movilidad integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca.
- Modelo de ocupación territorial regional para los municipios de las provincias de la sabana occidente, centro y Soacha (MOT) 2008.
- El Plan Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca 2008-2019.

El tercer marco de actuación (C)

La mayoría de las instancias o escenarios que se han desarrollado en la región corresponden al plano económico y de Competitividad regional, este es un tema que varios actores públicos y privados vienen promoviendo desde inicios de la década de los 90. Los Alcaldes y Gobernadores han compartido y liderado este proceso y sus Planes de Desarrollo se han articulado con la iniciativa, garantizando la continuidad.

El proceso empezó desde la ciudad de Bogotá, con iniciativas públicas y privadas por separado. Luego se vio la necesidad de trabajar como región y crear espacios de concertación público-privados, obteniendo como resultado la creación de instancias con un único proyecto de región.

El proceso iniciado en 1992 con el Plan Estratégico Bogotá 2000 en la Alcaldía de Jaime Castro, a través del estudio "La Bogotá que todos soñamos" de la Cámara de Comercio de Bogotá, los planes Distritales de desarrollo de los Alcaldes Antanas Mockus (Formar Ciudad y Bogotá para Vivir Todos del mismo lado) y Enrique Peñalosa (Por la Bogotá que

queremos) y el Plan Departamental de Desarrollo del Gobernador Álvaro Cruz (Trabajemos Juntos por Cundinamarca), dieron origen a la Mesa de Planificación Regional Bogotá – Cundinamarca (MPR). Escenario y espacio principal para la definición y concreción de acciones conjuntas.

A continuación se realiza una descripción del escenario de concertación de proyectos más importante de la región hasta el año 2008: la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (Figura 5), que ha sido una de las más recientes experiencias, y la que más optimismo ha causado, este escenario se propuso llenar el vacío institucional en la región, ofreciendo un escenario de carácter técnico para que los distintos niveles de gobierno trabajen conjuntamente, articulen y concerten lineamientos, políticas, planes y proyectos sin la exposición a una pérdida de autonomía administrativa o a la existencia de imposiciones por parte de ellos.

Sin duda alguna el Plan de Desarrollo (2001 - 2004): “Bogotá para vivir todos del mismo lado” Bajo la administración de Antanas Mockus , fue la etapa de planeación concertada más importante de la región; el tema de integración regional entre Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca en definitiva tomó rumbo en esta dimensión. La visión a largo plazo y de integración de esta etapa, aludía por un camino que hiciera posible la convergencia de los intereses económicos y de organización territorial entre los entes territoriales de la región.

En este plan se formuló una política de integración regional, y como estrategia específica para lograr los objetivos de la política de integración regional, se creó una Consejería de Región y Competitividad, cuyo propósito era institucionalizar los acuerdos en la región entorno a la competitividad, lo que implicaría tocar diferentes elementos del desarrollo territorial como la movilidad, entre otros.

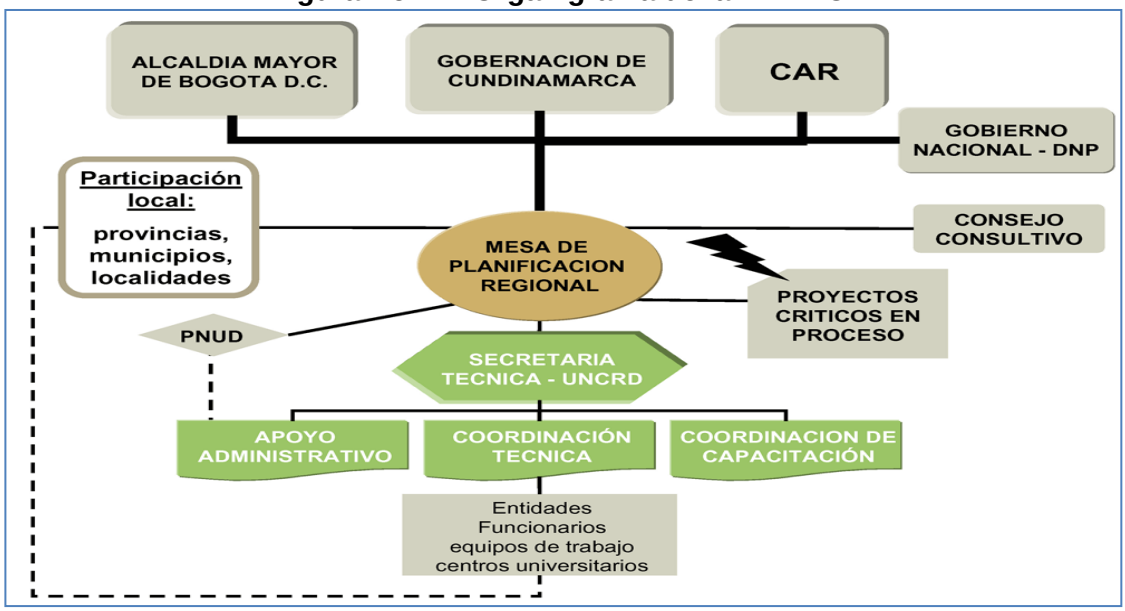
En este período junto a la gobernación de Cundinamarca el distrito creó la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPRBC), que como ya se mencionó anteriormente se convirtió en el principal escenario para la concertación y coordinación de los asuntos de la *Ciudad Región* y posteriormente de la *Región Capital.*

El reto institucional de la MPRBC como escenario de convergencia multiactoral, fue construir un espacio de concertación entre distintos niveles de gobierno, para abordar conjuntamente problemas comunes del territorio, con una visión compartida de desarrollo a largo plazo y congregar al gobierno nacional, al Departamento de Cundinamarca, a Bogotá,

a las administraciones locales de los 116 municipios de Cundinamarca y a tres autoridades de manejo ambiental, además de una coordinación técnica con el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD)

Este planteamiento se hace tras reconocer que las instancias, espacios y escenarios, tradicionalmente han trabajado de forma independiente y tienen distintos tipos de autonomía dadas sus jurisdicciones, funciones y competencias; y teniendo en cuenta que, sobre todo, quieren conservar esta autonomía, aunque son niveles de gobierno que comparten problemas e intervienen en el mismo territorio.

Figura No. 21. Organigrama de la MPRBC.



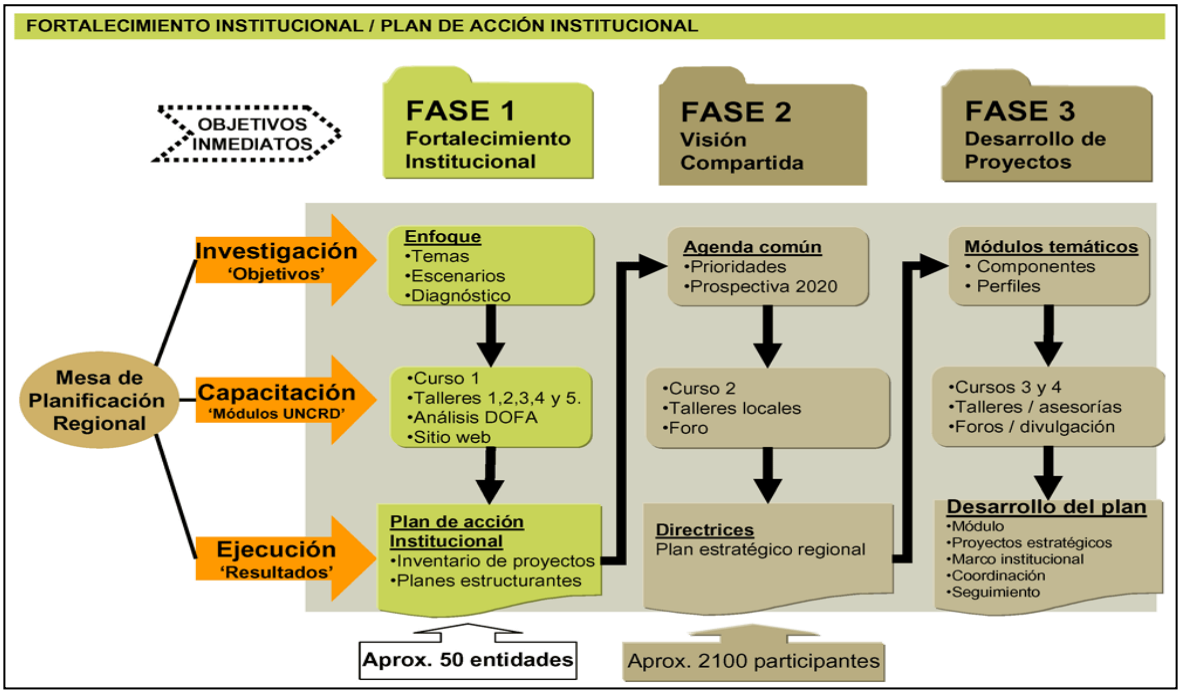
Fuente: MPRBC.

La MPRBC es un proyecto que surgió con el acuerdo de voluntades entre el Alcalde de Bogotá, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca y el Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) en el año 2001, donde se buscaba fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca, promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y competitiva el área de estudio.

Desde un comienzo el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) fue invitado a vincularse a la iniciativa para encargarse de la Secretaría Técnica; por su parte, el Gobierno Nacional también tiene participación en la MPR, en cabeza del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Las actividades de la MPR, se iniciaron en noviembre del 2001 con el proyecto Construcción de Capacidad Técnica e Institucional para la Gestión Integrada de Bogotá-Cundinamarca, formalizado bajo un convenio suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (COL/01/030).

Figura No 22. El plan de acción de la MPRBC.



Fuente: MPR-Web Site.

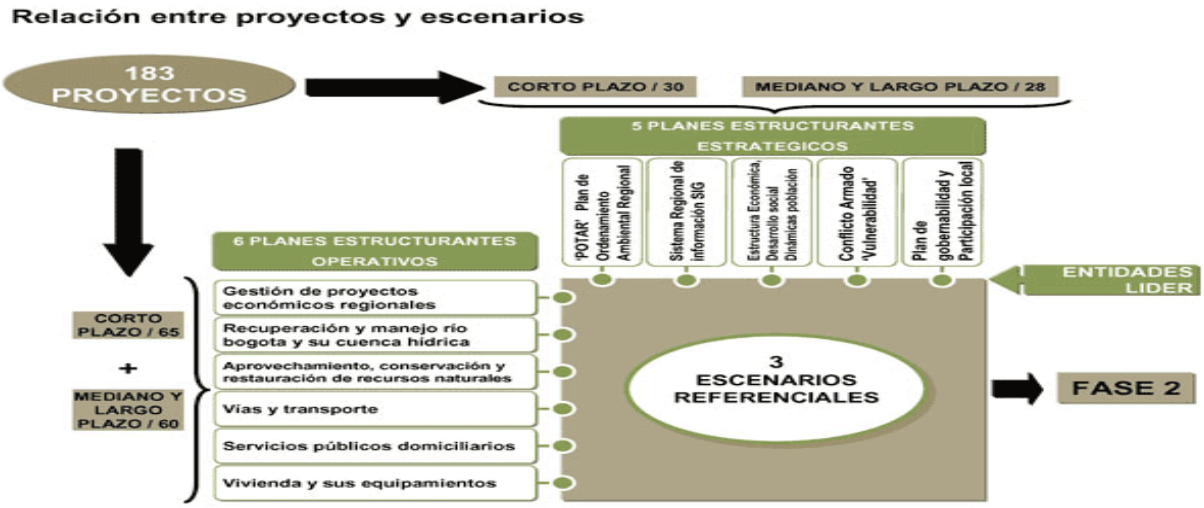
La MPRBC como herramienta gestora tiene como objetivo primordial (ver figura No. 22), convertir el ordenamiento territorial en el soporte para lograr la mayor productividad y competitividad, así como la promoción del equilibrio territorial, la desconcentración regional y la creación de una red de ciudades; estos objetivos se basan en los siguientes puntos:

- Productividad y competitividad
- Calidad de vida
- *Autonomía local y sostenibilidad política*
- Equidad y cohesión social
- Infraestructura existente

Al respecto, en el punto de Autonomía local y sostenibilidad política, menciona que pretende lograr una visión compartida, coordinada y articulada entre el departamento, los municipios y el Distrito Capital, que consolide la autonomía local e independencia en decisiones municipales y distritales.

Cabe decir que es necesario articular unos de los objetivos del plan estratégico exportador regional (PEER), se trata del Objetivo 1: “gestionar iniciativas que mejoren el entorno regional para los negocios internacionales”, este objetivo diseña una estrategia, la cual consiste en mejorar la infraestructura y logística de la región para la integración comercial, y en continuidad plantea proyectos asociados, entre los cuales se resalta el de integración de los sistemas de transporte de la ciudad región, con proyectos como el tren de cercanías.

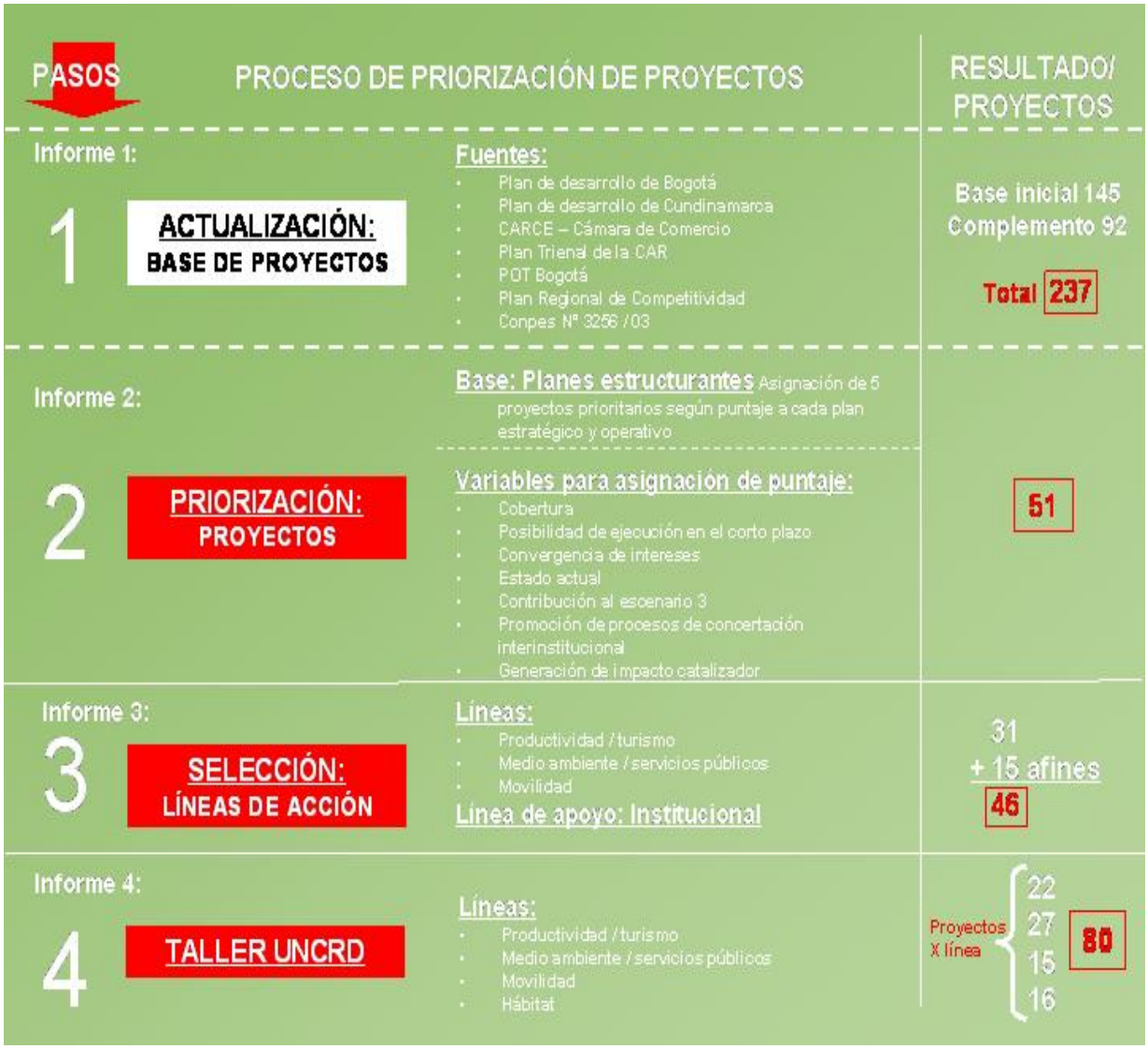
Figura No 23. Plan de acción institucional



Fuente: MPRBC.

Ya en la MPRBC se identifican unos proyectos prioritarios para la región (ver figuraNo. No.24) que posteriormente se consolidaron en la agenda interna para la productividad y competitividad de la región Bogotá Cundinamarca. A continuación se muestra el antecedente desde la agenda de la MPR:

Figura No 24. Agenda de proyectos regionales de la MPRBC



Fuente: MPRBC.

La MPR en las fases del proceso priorización de proyectos bajo un esquema de concertación ha incluido en la Agenda Interna una serie de proyectos entre los cuales se señala el Plan Maestro De Movilidad Regional (PMMR).

Al respecto, desde la Mesa de Planificación Regional Bogotá–Cundinamarca, se creó una Mesa Regional de Movilidad, desde allí se seleccionaron proyectos de transporte que deberían dar su inicio en el corto plazo, los cuales se clasificaron de la siguiente manera:

- Extensión del Sistema TransMilenio a Soacha
- ***Tren de Cercanías***

- Túnel de los Cerros Orientales
- Puerto Multimodal en Puerto Salgar – Navegabilidad del Río Magdalena
- Clúster de Logística CELTA S.A. (Industrias)
- Plan Maestro del Aeropuerto El Dorado
- Anillo vial Interno - Anillo vial Externo
- Troncales viales
- Primera Línea de Metro
- Ampliación Autopista al Llano y Autopista Norte
- Avenida Circunvalar del Sur

Figura No 25. Agenda de proyectos regionales entorno a la movilidad.

Fuente: MPRBC.

La agenda describe el Plan Maestro de Movilidad Regional (PMMR) de la siguiente manera: “En cumplimiento del plan de ordenamiento territorial de formular y poner en marcha un plan maestro que integre los diferentes modos de transporte, aéreo, fluvial, terrestre y férreo, articulado al sistema de transporte de Bogotá-Cundinamarca y a su vez con la red nacional. (…)”.

La agenda también establece el objetivo de dicho PMMR, el cual seria “adelantar procesos de concertación entre las entidades del nivel Nacional, Departamental y distrital,

encargándose de la planificación(…), (…)administración de proyectos de movilidad en la región buscando la mayor coherencia entre las necesidades y los proyectos. Así mismo establece la definición de la articulación e integración de los diferentes componentes del sistema de movilidad, el plan de inversiones correspondiente y el cronograma de inversiones(…)".

Por otro lado la agenda establece puntalmente el proyecto del ***Tren de Cercanías,*** y lo describe como un prestador de servicios de transporte de pasajeros por el ferrocarril entre Bogotá y los municipios de la sabana centro y sabana occidente, aprovechando la infraestructura ferroviaria existente. Según la agenda el objetivo de este proyecto es ofrecer una alternativa de movilidad eficiente a los habitantes de los municipios de la sabana y Bogotá que se movilizan diariamente por este corredor.

La estrategia central de la Mesa es el apoyo y capacitación de los actores públicos que se desempeñan en el área de estudio, para que ellos mismos desarrollen en forma coordinada el plan de acción institucional, los lineamientos para el Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio y el desarrollo de proyectos estratégicos con perspectiva regional.

Posteriormente los mismos actores crearon la comisión regional de competitividad (CRC) cuando en el 2001 el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional - CAR, firmaron el acta de intención con el propósito de construir una visión de generación sostenible de riqueza y prosperidad para todos los habitantes de Bogotá y Cundinamarca, que articulara las acciones públicas y privadas bajo los principios de cooperación y confianza.

Esto supone adelantar sucesivamente procesos cíclicos de investigación, capacitación y ejecución, para respectivamente, identificar los temas sobre los cuales se debe concentrar el apoyo de la Mesa, coordinar los esfuerzos de los actores institucionales y del sector privado y llevar a cabo los proyectos acordados. En el 2002, la CRC firmó actas de compromiso y se crearon los grupos de gestión, el grupo asesor y la secretaria técnica. Este proceso continua en las siguientes administraciones Distrital y Departamental, en articulación con los planes de desarrollo 2008-2012 (Bogotá Positiva: Para vivir mejor) y de Cundinamarca: Corazón de Cundinamarca.

En el 2003 el Acto Legislativo No. 1 de 2003, como iniciativa de un grupo de congresistas de la región Bogotá-Cundinamarca, dispuso en su artículo 17 adicionar el artículo 306 de la

Constitución, con el fin de habilitar la creación de una Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), de la cual podrían hacer parte Bogotá y los departamentos contiguos. Dando cuenta de la exploración de alternativas para definir la institucionalidad más apropiada, con el fin de desarrollar los objetivos planteados por la MPRBC y el Proyecto; Pero Esta reforma fue declarada inexequible por la Corte Constitucional en marzo de 2004 por procedimientos de trámite. No obstante, el proceso evidenció la importancia y el interés que múltiples actores distritales, municipales, departamentales y nacionales dieron a la necesidad de contar con una institucionalidad de carácter regional.

En diciembre de 2003 el CRC aprobó las bases del Plan Regional de Competitividad 2004 - 2014, con una agenda de 99 proyectos. En el 2004, las Bases del Plan fueron validadas y articuladas a los Planes de Desarrollo 2004-2008 "Bogotá Sin Indiferencia" y “Es Tiempo de Crecer del Gobernador”, de Cundinamarca, expresando la priorización de 44 proyectos asociados a cinco objetivos estratégicos.

En noviembre de 2005 la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la Gobernación de Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional presentaron la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca, como resultado del consenso y la profundización de los trabajos adelantados en los últimos años para construir un futuro compartido para la Región y alcanzar el desarrollo económico y social según los principios humano, equitativo y sostenible.

Esta Agenda incluía 71 proyectos que fueron priorizados y clasificados en nueve factores de competitividad estructural, identificados en su dimensión sectorial, regional o transversal. En el año 2006 el Consejo Regional de Competitividad se articuló con el Sistema Nacional de Competitividad, convirtiéndose en la Comisión Regional de Competitividad. Durante el período comprendido entre los años 2007 y 2008 la Comisión Regional de Competitividad realizó la evaluación de la Agenda Interna Regional y como resultado de este trabajó presentó el Plan de Competitividad Regional 2008-2019.[35]

Al hacer un balance del proceso seguido por la MPRBC, resulta evidente que la búsqueda de una coalición política para el alcance espacial del “área de intervención” ha

[35]El Plan Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca 2008-2019 refleja la evolución de este proceso de concertación público-privado, que inició a través de un acuerdo de voluntades en 2001, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de nuestra región, y convertirla también en un lugar atractivo para la actividad empresarial. El Plan Regional de Competitividad 2008-2019 contiene seis estrategias y 31 proyectos.

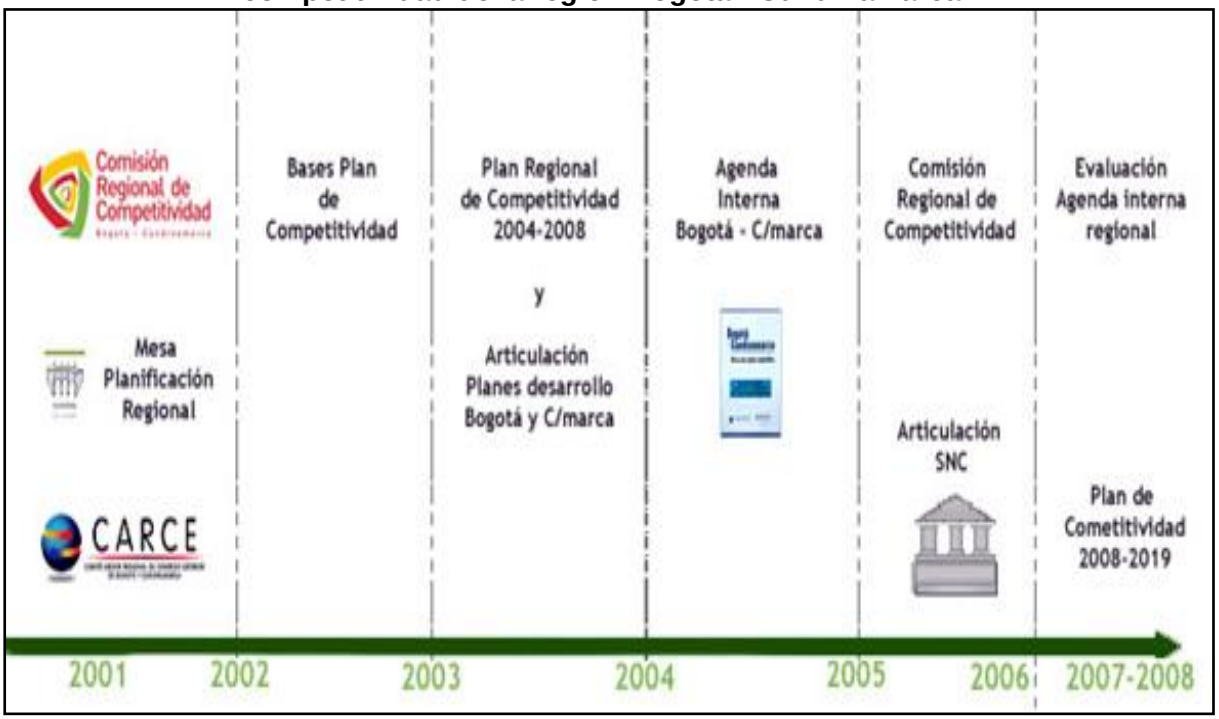
dejado sin la debida atención al área metropolitana de Bogotá y la Sabana, que es el territorio en donde se acumulan los problemas cotidianos y de mayor urgencia en su tratamiento (transporte, suelo urbano, vivienda y equipamiento urbano).

Antes de 2001, se intentó organizar un área metropolitana de Bogotá con municipios del occidente de la Sabana, y el POT de Bogotá de la época limitó el contexto del plan al área de la Sabana de Bogotá. En el período 2001-2003, la reforma del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá criticó y desdibujó este contexto, y dio paso a la región conformada por el territorio de Bogotá y Cundinamarca, el área de estudio de la MPRBC. La lección que deja este proceso es que los arreglos institucionales y los acuerdos administrativos que se logren en el "primer anillo metropolitano", que a todas luces resultan prioritarios, no excluyen el objetivo de la intervención coordinada en el conjunto de la región a pesar de las restricciones normativas y administrativas, en el período 2001 - 2007 en la región Bogotá - Cundinamarca, se abrieron caminos para diseñar maneras de intervenir y actuar concertadamente frente a los evidentes y crecientes problemas del territorio regional y de su rezago competitivo con respecto a otras áreas semejantes en el contexto de América Latina.

Por otro lado, los Planes de Desarrollo por ser los instrumentos legales por medio de los cuales se dan a conocer los objetivos de gobierno de los mandatarios electos a nivel municipal, departamental y nacional, se considera de importancia recoger lo señalado en estos documentos con respecto al sistema de movilidad en cada municipio y específicamente en cuanto a su integración con el Corredor Férreo de Occidente. A continuación se relacionan los hallazgos en cada municipio del área de estudio.

Este proceso de articulación institucional por parte de la gobernación de Cundinamarca, la alcaldía mayor de Bogotá, la CAR, los municipios y centros académicos, se presenta en un resumen de línea de tiempo presentada por la Comisión Regional de Competitividad en la siguiente Figura (23).

Figura No.26 Línea de tiempo en el proceso de articulación institucional para la competitividad de la región Bogotá - Cundinamarca.



Fuente: CRC.

A partir del año 2008, aprovechando las iniciativas en el marco de competitividad generadas en la región, el departamento de Cundinamarca a través de su plan de desarrollo departamental de Cundinamarca “corazón de Colombia 2008-2012 – Ordenanza 009 de 2008” y en concordancia con lo señalado por el Modelo de Ocupación Territorial, señala que una de las prioridades de la administración departamental es el fomento de un modelo de ordenamiento territorial a través del cual se logre consolidar una red de ciudades y de polos de desarrollo, que potencien las ventajas competitivas regionales.

Se destaca la relevancia que tienen las líneas programáticas “Crecimiento moderno con desarrollo humano” e “Integración regional” del PDD, por su vínculo directo con los objetivos de fomentar un eje estructurador de movilidad eficiente sobre la línea férrea de occidente.

En dicho contexto y específicamente al referirse al subprograma “Infraestructura competitiva”, la administración departamental manifiesta su intención de fomentar y consolidar un moderno sistema de infraestructura económica, red de comunicaciones y sistema de movilidad, que propenda por un crecimiento de las actividades productivas del departamento y a su vez articule los diferentes modos de transporte.

El subprograma “Infraestructura de transporte para el desarrollo”, en concordancia, fomenta la articulación de los sistemas de movilidad nacional, distrital y regional con la infraestructura departamento. En cuanto al programa de “Integración regional”, y su componente “Movilidad para la Integración de la Región Capital” se tienen por objetivos, entre otros: Mejorar la accesibilidad intermunicipal e interregional, a través de proyectos estratégicos (tren de cercanías).

De este modo la constitución de la *Región Capital* incorpora nuevos elementos al proceso de integración regional, no solo en el ámbito de la competitividad si no en el proceso de desarrollo territorial y ordenamiento, por esta razón su análisis se desarrollará en el tercer escenario referente al de la planeación desde el ordenamiento territorial.

En el ámbito de la planeación desde la provincia de la sabana occidente tenemos los planes de desarrollo municipales con el siguiente análisis:

Tras el análisis realizado al plan de desarrollo municipal de Funza PDM (Ciudad Eficiente 2008-2011 – Acuerdo 008 de 2008) se evidencia que los aspectos relacionados con el transporte y la movilidad municipal tienen un alcance que puede ser limitado frente a los requerimientos que existen en el marco de la operación troncalizada para el desarrollo del Corredor Férreo de Occidente. De hecho no se evidencia en el PDM de Funza una posición frente al tema del tren de cercanías y la futura integración regional de los municipios de la sabana de occidente.

Respecto a los planes de desarrollo de los municipios del área de estudio “sabana occidente”, tenemos que para el plan de desarrollo municipal de Mosquera PDM 2008 – 2011 “Así Recuperamos a Mosquera” se plantean los siguientes objetivos relacionados con la integración de la movilidad:

- Aprovechar la ubicación estratégica y la cercanía con los municipios de Funza y Madrid para propiciar proyectos que generen un desarrollo subregional compatible y ordenado e impulsen proyectos de tipo regional de interés común.
- Participar activamente en el proceso de región capital liderado por el Departamento de Cundinamarca, asumiendo liderazgo y proyectando a largo plazo las relaciones con la Capital de la República y con las zonas del Departamento de Cundinamarca, con influencia en Mosquera e influenciadas por el Municipio.
- Priorizar conjuntamente con los municipios vecinos y el departamento, proyectos de impacto regional y gestionar la financiación para su ejecución.

- Gestionar la obtención de recursos para los proyectos de impacto regional concertados con el Departamento de Cundinamarca para el Plan de Desarrollo "Cundinamarca Corazón de Colombia".

Tal como se mencionó con anterioridad la administración municipal reflejó en el POT el interés a participar, evaluar y adoptar los programas y estrategias necesarias para lograr la integración regional, donde el tren de cercanías es el mecanismo actual más importante para lograr este objetivo, resaltando entre sus estrategias "Concertar con los municipios del trazado vial, la participación en bloque y decidida de los municipios afectados".

El municipio de Madrid en su PDM (Construyendo a Madrid con Sentido Social 2008-2011 – Acuerdo 005 de 2008.), tiene Como parte de las políticas propuestas para el fomento y consolidación de un transporte eficiente del municipio, el PDM, que incluye programas dentro de los cuales se destaca "Madrid y ciudad-región" que fomenta estrategias relacionadas con la movilidad, tal como la vinculación del municipio en el proceso de diseño y ejecución del proyecto Tren de Cercanías y la participación activa en el Comité de Movilidad Regional, que involucra la ejecución de la segunda Fase de la Concesión Fontibón- Facatativá – Los Alpes. Adicionalmente, entre los subprogramas y metas que buscan facilitar el proceso de integración con Bogotá.

Respecto al municipio de Facatativá en su plan de desarrollo (Renovación en serio para Facatativá 2008-2011 – Acuerdo 016 de 2008) se resaltan los Proyectos de gran impacto de iniciativa local, propuestos en el PDM en el eje de "Alianza Regional", donde dan como resultado el planteamiento de una serie de "Macroproyectos de Impacto Regional y Local", entre los cuales se destacan por su importancia y relevancia la vinculación del "municipio y sus áreas de influencia con instrumentos POT a la movilidad generada por el Tren de Cercanías", la administración local resalta la importancia de los proyectos de gran impacto en el desarrollo municipal que participan de forma transversal en el Plan de Desarrollo Municipal y que no tienen un impacto directo sobre los recursos municipales por tratarse de inversiones regionales[36], como es el caso del tren de cercanías y la doble vía Fontibón los Alpes.

En el ámbito nacional, en cuanto al plan de desarrollo "Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos 2010-2014", En los documentos habilitados por Planeación Nacional, aún no se presenta referencia directa al proyecto del tren de cercanías de la

[36]Estos proyectos serán financiados con recursos de la Nación y el Departamento.

región sabana de occidente. Sin embargo, las menciones a la integración de la Región Capital por medio de infraestructuras y proyectos se expresan en líneas programáticas y condicionantes generales, que permitirán la posterior selección de proyectos a impulsar por parte de la nación, tales como:

- La existencia de macroproyectos de infraestructura y equipamientos con elevado impacto regional y que se podrán constituir en ejes de integración entre centros y zonas de interés económico, social y ambiental (Redes viales, ferrovías, infraestructuras, transportes, comunicaciones, redes logísticas, hidrovías, etc.)
- Las dinámicas de formación de corredores y de procesos urbano – regionales existentes y potenciales.
- Iniciativas de ciudad región o regiones metropolitanas, entre ellos el Eje Cafetero, Región Capital y la Región Metropolitana Costa Caribe.
- -Preparación de documentos de soporte por parte del Ministerio de Transporte, que justifique la solicitud de un préstamo a la banca multilateral, para el fomento del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá y la Región Capital y los SETP.

De acuerdo a la revisión realizada en el escenario de la planeación desde la competitividad y planes de desarrollo, tenemos que el proceso de integración y el desarrollo de iniciativas en pro de la región se encuentra bajo los escenarios de concertación como la MPR, la Agenda Interna, los planes de desarrollo de los diferentes niveles, entre otras; en los que la Nación, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, la Gobernación de Cundinamarca, la CAR y los municipios sostienen, y que tienen como fin el consenso y la profundización de los trabajos comunes y en coordinación para la construcción de un futuro compartido de la Región, y así mismo buscan alcanzar el desarrollo económico y social según los principios del desarrollo humano equitativo y sostenible, que con la construcción de dicho proyecto generarían una dinámica regional consolidada y estructurada en cuanto a la planeación del desarrollo económico.

Por otro lado, cabe decir que según la revisión realizada el Distrito Capital y los municipios de la sabana occidente (Funza, Mosquera, Madrid y Facatativá), muestran una posición de preservación de la autonomía territorial, con compromisos no obligantes y responsabilidades atadas a la voluntad política o en el caso más adverso a una posición netamente orientada al cumplimiento de funciones y competencias, lo que genera una lectura de la integración y proceso de concertación regional, como un ejercicio extenso, informativo y con compromisos limitados por recursos, funciones, voluntades y en general

por la inviabilidad legal y política de acuerdos atados a un ente territorial que las conforme y rija.

En la anterior sección, se mostró como el proceso de integración regional Bogotá-Cundinamarca ha recibido el impulso de la Nación, el departamento y la ciudad capital Bogotá con su participación en la Mesa de planificación; en esta misma línea el gobierno nacional realizó la expedición del documento 3256 del Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES[37], planteando unos lineamientos en materia de concertación, coordinación y subsidiariedad en la región, en aspectos como el desarrollo de proyectos en común. Esto quiere decir que existen unos lineamientos para el desarrollo conjunto de proyectos en el marco de concertación e integración de la Región Bogotá Cundinamarca, adicional al proceso de desarrollo de la normatividad en el campo de ordenamiento territorial. Al respecto se presentan los principales acercamientos de esta normatividad a la concertación de proyectos en la región, en el marco de la movilidad regional y del proyecto tren de cercanías.

Los anteriores artículos contextualizan el ámbito regional de corredor férreo de occidente en el sentido de las repercusiones supralocales y del área de influencia e interconexión. De este modo se ratifica la necesidad de la concertación en la planeación y coordinación tanto en la formulación como en la ejecución de los planes, en pro de una armonización y articulación de un proyecto subregional de movilidad al interior de los POT, los planes de desarrollo y el fortalecimiento de las iniciativas como la Mesa de Planificación Regional y la Región Capital

Ya desde otro ámbito entre los documentos generados en el desarrollo de este proceso de concertación de proyectos, el CONPES 3256 "Políticas y estrategias para la Gestión concertada del desarrollo de la Región Bogotá – Cundinamarca", presenta las políticas y estrategias orientadas a fortalecer y dar continuidad al proceso de consolidación de la región Bogotá – Cundinamarca.

El objetivo es propiciar el trabajo conjunto entre las instancias del nivel nacional con los actores regionales públicos y privados, con el propósito de lograr una región más productiva, competitiva y con mayor inclusión y cohesión social.

[37]CONPES 3256 .El cual define políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región con el fin de facilitar la coordinación y articulación de esfuerzos entre la Nación, las entidades territoriales y ambientales de Bogotá-Cundinamarca y entre todos ellos con el sector privado, así como la armonización de los instrumentos y procesos de planeación de los diferentes niveles de gobierno.

En particular se presenta: (i) Antecedentes del proceso de construcción de la región Bogotá – Cundinamarca; (ii) Un diagnóstico regional, que se enfoca en la dinámica poblacional, económica y de seguridad alimentaria, comercio exterior, infraestructura regional, capital humano y desarrollo tecnológico, estructura ambiental y ordenamiento territorial, entre otras; (iv) Políticas y estrategias que se describen con el propósito de fortalecer y dar continuidad al proceso de construcción regional Bogotá–Cundinamarca y avanzar en la concertación y regionalización de políticas, especialmente en materia de: a) poblamiento y población; b) asistencia y seguridad alimentaria; c) instrumentos institucionales, económicos y financieros; y d) seguridad y convivencia pacífica; (v) Recomendaciones.

Al respecto y con base al anterior CONPES mencionado, una instancia de desarrollo regional y territorial que contempla los aspectos del ordenamiento es la Región Capital: la Agenda fue suscrita en la Agenda Común para el desarrollo y la integración regional en noviembre del año 2007, en la cual los mandatarios electos del departamento de Cundinamarca y la ciudad de Bogotá D.C. establecieron la creación de una Empresa Férrea Regional, como ente encargado del manejo del proyecto de Tren de Cercanías.

Esta agenda fue posteriormente incorporada en el Plan de Desarrollo Departamental "Cundinamarca, Corazón de Colombia", razón por la cual el Tren de Cercanías adquirió la característica de proyecto prioritario para la movilidad de la Región. Adicionalmente, las instituciones y autoridades políticas de los municipios en cuestión (Mosquera, Funza. Madrid y Facatativá), en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca y sus entidades competentes al transporte y movilidad, han adoptado en diferentes instancias las funciones y competencias referente al tema del sector.

De la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca a la Región Capital.

En al año 2001 se estableció la Mesa de Planificación como uno de los esfuerzos centrales para consolidar un marco institucional de carácter regional, a partir de la construcción de una visión común sobre el desarrollo y la integración entre Bogotá y Cundinamarca.

La MPRBC generó un espacio de diálogo y socialización permanente, en el que los Gobernantes de los entes territoriales de los diferentes niveles y las entidades ambientales, sumado a los sectores privados y centros académicos, tuvieron la oportunidad de construir, debatir y definir las necesidades conjuntas en la región, proponer sus aspiraciones y expectativas sobre el desarrollo territorial de la región, y todo esto apartir del reconocimiento

de la interdependencia e interacción constante en la región, y de la puesta en marcha de espacios para favorecer la concertación interinstitucional, como medio para ordenar el territorio y propiciar la formulación y ejecución de proyectos como el tren de cercanías.

Es así como en el contexto de la MPRBC, durante el año 2001 se creó también el Consejo Regional de Competitividad -CRC-, el cual se instituyó mediante el Acuerdo de Voluntades. Este esfuerzo surge “desde una perspectiva para la integración público-privada, con el fin de promover y orientar la competitividad de la región”(SDP; 2011: p. 25). Un logro central del Consejo fue la creación en el año 2005 de la Agenda interna de Productividad y Competitividad donde se consolidan las apuestas productivas y la infraestructura que la región requiere para mejorar su competitividad.

En este sentido, estos acuerdos permitieron la apropiación de las decisiones concertadas en una perspectiva regional por parte de las entidades y a través del CRC, se impulsaron diversos proyectos e iniciativas que generaron diversas capacidades al interior de las entidades involucradas en la concreción y posterior formulación y ejecución de los proyectos acordados. Así mismo se produjo en el contexto de la MPRBC y del CRC múltiples estudios, CONPES y planes prospectivos, los cuales han sido insumo para repensar la institucionalidad de la región y para mejorar las dinámicas propias a través de proyectos como el tren de cercanías.

Un ejemplo a traer es que en el año 2006 se dio uno de los pasos más relevantes en este proceso de institucionalización del marco de la competitividad en la región, gracias a que el Consejo Regional de Competitividad se articuló con el Sistema Nacional de Competitividad, convirtiéndose en la Comisión Regional de Competitividad –CRC- mediante el Decreto537 de 2007. Dos de los logros trascendentales de la CRC fueron: los Planes de Competitividad para las provincias en el año 2009 y los Planes Regionales de Competitividad.

Una vez creado el espacio de confianza y la agenda común con los proyectos prioritarios en la región, incluyendo el tren de cercanías como solución del transporte integrado en el departamento; se considera que a la MPRBC como instancia de concertación, se le dé por cumplida su misión, ya que permitió una visión concertada para lograr el desarrollo territorial y propicio la identificación de algunas de las acciones y estrategias para materializar tal imagen objetivo.

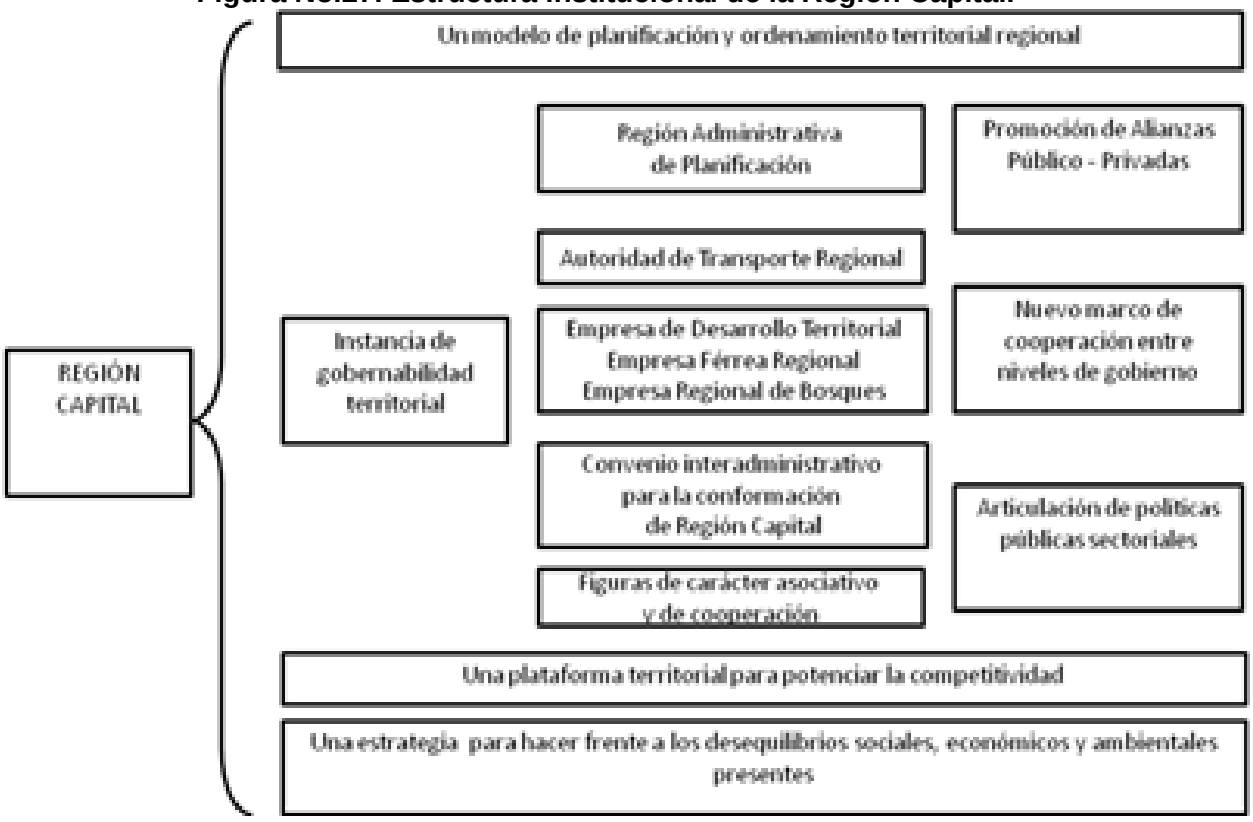
Para el caso de la Mmovilidad, se reconoce que la infraestructura en transporte y movilidad es un factor prioritario para el logro de la competitividad, como se mencionó

anteriormente. Dado que la reducción de los tiempos de transporte de pasajeros y carga, la adecuada interconexión de redes y modos y la ampliación de las coberturas y el acceso de la población a los diferentes sistemas, son factores que contribuyen al pleno aprovechamiento de las ventajas competitivas con las que cuenta la región. Por esta razón, se incorporan diferentes proyectos de movilidad orientados a garantizar la extensión del desarrollo del centro hacia los límites, a partir de la consolidación de un moderno sistema de infraestructura intermodal, potenciando la utilización de los corredores férreos regionales entre estos el proyecto tren de cercanías.

Pero los entes territoriales convinieron en que la MPRBC culminó su propósito y dio paso a una nueva institucionalidad para el desarrollo de esa agenda común, interpretada como el principal producto de la instancia de concertación con la construcción de confianza entre los actores.

De este modo y a través del convenio interadministrativo suscrito entre el alcalde de Bogotá y el gobernador de Cundinamarca, se crea la Región Capital, que plantea una nueva arquitectura institucional para la planificación y la gestión del desarrollo regional, con proyectos estratégicos de infraestructura, entre estos proyectos se abordan temas como sistema integrado de infraestructura intermodal, tren metropolitano o de cercanías y conectividad de la región con el resto del país y el mundo, con el fortalecimiento y desarrollo de sus modos (vial, férreo, aeroportuaria y fluvial), entre otros. El esquema de la estructura institucional planteado para la Región Capital es el siguiente (figura No.24):

Figura No.27. Estructura institucional de la Región Capital.



Fuente: Secretaria de Región Capital e Integración Regional -Gobernación de Cundinamarca. 2007.

Como lo menciona la secretaría distrital de planeación de Bogotá[38], la "Región Capital es un nuevo marco para la planificación y ordenación del territorio a escala regional". Y extiende tal propósito así: Con la configuración de Región Capital, se espera hacer frente a aquellas dinámicas y problemáticas que rebosan las capacidades individuales de las entidades territoriales, de una manera coherente, coordinada, eficiente, equitativa y sostenible. Ello cobra especial importancia, cuando se trata de analizar cuáles son los impactos y beneficios de la mirada regional a los procesos de planificación y ordenación del territorio".

En la misma línea menciona que con Región Capital se pretenden establecer las bases para una gestión planificada en materia de ordenamiento territorial, a través de la cual se sumen esfuerzos y voluntades en torno a los grandes temas de la planificación, tales como la distribución de equipamientos e infraestructuras, la provisión de bienes y servicios públicos, la definición de los usos del suelo y el diseño de instrumentos para su gestión, la formulación y diseño de políticas para la movilidad y el transporte regional y la preservación

[38] En ABC de región capital .Versión inicial para discusión y comentarios. Abril 5 de 2010

y mantenimiento de los recursos naturales existentes, con especial énfasis en el recurso hídrico.

Una vez constituida la Región Capital, los municipios del departamento de Cundinamarca podrán celebrar Convenios con ésta, de manera individual, agrupados libremente o por medio de Asociaciones de Municipios, con el fin de integrarse, en calidad de participantes. Se espera que en estos convenios, se ofrezcan incentivos especiales para estimular y promover la vinculación, en calidad de participantes, de los municipios.

El Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca mencionan como objeto del convenio la "intención de conformar una región que se denominará RegiónCapital, 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", entre los compromisos de este convenio tenemos los siguientes:

- 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 y la Secretaría de Región Capital e Integración Regional de la Gobernación de Cundinamarca o sus delegados.

Claro está, y también se hace explicito, que este convenio no trata de crear una región como entidad territorial que sustituya al Distrito Capital y al Departamento, ni busca alterar o reducir el grado de autonomía de cada entidad territorial.

Por el contrario, se busca sumar esfuerzos y compartir aprendizajes mutuos, duplicar las ventajas y condiciones favorables del territorio para atraer más inversión y generar más empleo, al igual que un ambiente propicio para la innovación y el desarrollo, como también, para integrar políticas, esfuerzos e iniciativas para mejorar la calidad de vida de las y los habitantes.

De acuerdo a lo anterior, la pérdida de autonomía política administrativa y fiscal por parte de los entes territoriales, se convierte en una barrera para la integración de una región ya integrada de hecho pero no de derecho, dejando un papel fundamental a la concertación en proyectos de escala supramunicipal, no solo para su concreción sino para su promoción y desarrollo.

En otra línea, a partir de la firma del Convenio Interadministrativo, que generó la creación de Empresas regionales, basadas en estudios técnicos, normativos, y en la consecución de las autorizaciones legales y búsqueda de aliados para su conformación; Como primer resultado, se creó la Empresa Férrea Regional, que se visualiza como la instancia gestora del Proyecto Tren de Cercanías , que servirá para propiciar la articulación con las demás unidades de gestión y operación de los proyectos de transporte masivo de la Región Capital.

En el Convenio Interadministrativo para la conformación de la Región Capital (2008) se identificaron los mecanismos de cooperación intergubernamental para lograr los propósitos comunes de integración y desarrollo regional. Es de tener en cuenta que para la ejecución del convenio, se creó un Comité Interinstitucional para que facilitara la toma de decisiones y la concertación de políticas e instrumentos de planeación regional, esta instancia, en la práctica no sesionó ni cumplió con las expectativas para las cuales fue creada, por lo que este vacío tuvo que ser cubierto por la decidida gestión tanto de la Alcaldía Mayor de Bogotá como de la Gobernación de Cundinamarca, a través de sus secretarías de despacho y entidades descentralizadas.

Cabe decir que el convenio interadministrativo si bien condiciona la interacción entre el Gobierno departamental y Distrital, de manera contraproducente invisibiliza la participación de los municipios involucrados y de las autoridades ambientales. Es así como la Región Capital avanza en el enfoque desde lo departamental, pero retrocede en tanto el Alcalde no actúa como interlocutor. Las acciones son pocas y la mayoría de iniciativas de la Gobernación y el Distrito Capital, parecen obviar las intenciones de la región y los municipios que permanecen a la espera de la concertación entre los primeros, para

participar pasivamente, ya que la forma organizacional del convenio los vuelve dependientes de tales autoridades y des-empoderan su decisiones.

En esencia, el convenio representó la iniciativa promovida por el Gobernador Andrés Gonzales para asumir el liderazgo del debate regional. Bajo este marco se orientaron estudios de la MPR y se adelantaron diseños y acciones de ordenamiento territorial –Modelo de Ocupación de la Sabana, Macroproyecto Urbano regional del Aeropuerto El Dorado (MURA), Aeropolis, Tren de Cercanías, revisión de POTs, entre otros-.

Al respecto a través del CONPES 3677[39], se promueve que dentro del contexto urbano regional, la gestión de la movilidad debe potencializar la consolidación del Modelo de Región –Capital, determinado por la desconcentración de asentamiento poblacional y actividades económicas, con el fin de disminuir la presión ambiental y la concentración poblacional tanto en la Sabana como en Bogotá a través de un sistema policéntrico de ciudades compactas y sostenibles. Es claro que aunque cada ciudad de la Región Capital posee un Plan o Esquema de Ordenamiento, la conjugación y articulación de los mismos es escasa.

El rápido avance de los procesos de conurbación y de ocupación de la Región Capital, imponen la necesidad de actuar conjuntamente para evitar una dispersión y un consumo ineficiente del suelo de la Sabana. Al respecto, según el CONPES 3677 en el proceso de desarrollo de los estudios[40] de pre-inversión para los diferentes proyectos estratégicos de movilidad del Distrito y la Región Capital, la Gobernación de Cundinamarca y la Alcaldía Mayor de Bogotá, solicitaron la cofinanciación del Gobierno Nacional para llevar adelante la ejecución.

En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Distrito, la Gobernación de Cundinamarca, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, firmaron un Memorando de Entendimiento el 5 de mayo de 2009 para establecer la cofinanciación por parte de la Nación de los proyectos de movilidad de la Región – Capital (ver figura No.24).

[39]CONPES 3677 de 2010 de movilidad integral para la Región Capital Bogotá – Cundinamarca.

[40]Los principales estudios que permitieron diagnosticar y planificar estratégicamente el sector y que se encuentran vigentes fueron: “Proyecto deTransporte Urbano para Santa Fe de Bogotá - Diseño Técnico Operacional del Sistema TransMilenio” - 2000; “Formulación del Plan Maestrode Movilidad para Bogotá” - 2006; y “Diseño Técnico, Legal y Financiero del Sistema Integrado de Transporte Público para la Ciudad deBogotá D.C.” - 2008.

Dando alcance al Memorando de Entendimiento firmado el 5 de mayo de 2009 para establecer la cofinanciación por parte de la Nación de los proyectos de movilidad de la Región Capital, el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con el Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conformaron una Mesa de Trabajo con miras a elaborar un Documento CONPES Integral para las Soluciones de Movilidad.

Figura No.28 Recursos de la Nación para el Programa Integral de Movilidad de la Región Capital Bogotá Cundinamarca. (Cifras en millones de pesos corrientes).

AÑO	RECURSOS PARA BOGOTA	RECURSOS PARA CUNDINAMARCA	RECUSOS TOTALES DE LA NACION
2016	358.216[19]	47.762	405.978
2017	368.962	49.195	418.157
2018	380.031	50.671	430.702
2019	391.432	52.191	443.623
2020	403.175	53.757	456.932
2021	415.270	55.369	470.640
2022	427.728	57.030	484.759
2023	440.560	58.741	499.301
2024	453.777	60.504	514.281
2025	467.390	62.319	529.709
2026	481.412	64.188	545.600
2027	495.854	66.114	561.968
2028	510.730	68.097	578.827
2029	526.052	70.140	596.192
2030	541.833	72.244	614.078
2031	558.088	74.412	632.500
2032	574.831	76.644	651.475

Fuente: CONPES 3677.

Según el CONPES 3677, la complejidad y escala de los proyectos de movilidad identificados para la Región Capital y las limitaciones en materia de recursos de los entes territoriales y la Nación, y su obligación constitucional de atender otras necesidades sociales en la ciudad, la región y el resto del país, menciona que resulta imperativo que cada ente territorial garantice la adecuada evaluación, priorización, secuencia, diseño y ejecución de

sus proyectos, así como buscar fuentes alternas de financiamiento que no dependan de los presupuestos públicos.

Adicionalmente, la selección de fuentes de financiamiento puede a su vez constituirse en una herramienta que contribuya a la optimización de los patrones de movilidad y a mejorar la calidad del servicio y el bienestar de los ciudadanos, imponiendo, por ejemplo, sobrecostos a la utilización del vehículo particular, o contribuyendo a fomentar por ejemplo la concesión de 32 estaciones e inmuebles conexos, la renovación urbana. En otras palabras, los mecanismos de financiamiento no sólo son fuentes de recursos para los proyectos, sino también instrumentos de política pública.

Dando alcance al anterior CONPES, para el 2009 la Secretaria Distrital de Planeación, desde la Dirección de Vías, Transporte y Servicios Públicos, analizó la movilidad regional, en el contexto de los municipios del primer anillo, en el cual se involucraron los estudios del tren de cercanías, el cual ha sido tenido en cuenta desde años atrás, en donde las propuestas se han basado en la recuperación y habilitación de las redes existentes en donde se integra a Bogotá y sus municipios del entorno e influencia inmediata así:

- En 1995 con el estudio de la firma JICA
- En 2000 con el estudio de la firma Steer Davies & Gleave
- Fue retomado en el Plan Maestro de Movilidad Distrital en 2006
- Consultoría Colombiana CONCOL denominado “Estudio Estructuración Técnica, Legal y Financiera del Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá y el Distrito Capital”

Respecto al documento de la Secretaría Distrital de Planeación, se identifica que en la consultoría de Davies & Gleave y con poblaciones estimadas, calculan y determinan que “La población estimada para el año 2000 de los municipios del área de influencia del tren de cercanías fue de 655.644 habitantes, de los cuales el 67% reside en la cabecera municipal, mientras que apenas el 33% reside en las zonas rurales.

Sobre el transporte en la región, el Plan Maestro de Movilidad Regional (2006), el Plan Maestro de Transporte se concibió como una propuesta de: “articulación simultánea entre los distintos componentes del plan vial, del transporte público, del manejo de tráfico, y de los usos del suelo, de las densidades de población y los centros de empleo” así lo expresa

Mario Noriega[41] en el año 2001, articulación que 10 años después no se ha visto en la Ciudad – Región.

El Plan Maestro de Movilidad (PMM) actual contempla un modelo de movilidad futura en donde el sistema de movilidad "debe dar respuesta a las necesidades internas y deconexión con los flujos externos de movilidad de personas y de carga en el marco de la estratégica de ordenamiento para una ciudad abierta y desconcentrada en un territorio urbano regional, orientada a consolidar un área urbana, contener la conurbación, mejorar la productividad sectorial y, en general a aumentar la competitividad de la región Bogotá – Cundinamarca".

Es decir se orienta a consolidar un transporte urbano – regional integrado, eficiente y competitivo, pero la realidad es diferente; dado que no se ha logrado consolidar una forma de organización territorial - regional, como un área metropolitana, o una institucionalidad que genere una planificación conjunta, obligatoria y vinculante entre Bogotá y los municipios del área Metropolitana o región, tampoco se ha planteado o desarrollado la idea de una Comisión de Transporte Metropolitano o regional en donde exista concertación entre los gobiernos locales, el gobierno central y el sector privado para la ejecución del proyecto del tren de cercanías u otros proyectos de la subregión.

En lo que respecta a los municipios involucrados en el proyecto del tren de cercanías, hasta el año 2011, los municipios más poblados son: Zipaquirá (91.113), Facatativá (90.226), Chía (61.783), Madrid (52.110), Funza (51.808) y Cajicá (40.158); por otra parte, en la provincia de la *Sábana Occidente* , se identifico que el porcentaje de hogares con NBI era de 25.9%, mientras que en la Sábana Norte, era de 19.6%.

La demanda existente para el Tren de Cercanías representa esta población como objetivo del proyecto". De acuerdo a las proyecciones poblacionales y al crecimiento de la demanda de viajes por número de pasajeros, se ha constatado que la mayor demanda se encuentra hacia el occidente de la ciudad (ver figura No.29).

[41]Articulo Arq. Mario Noriega – Plan Maestro de Transporte para Santafé de Bogotá - Revista Escala. Junio 2001.

Figura No. 29. Proyección de viajes por número de pasajeros en municipios. MPRBC

Municipio	2006	2008	2011
Bojacá	9.142	9.653	10.433
Cajicá	46.548	48.817	52.244
Chía	100.813	106.355	114.881
Cota	20.386	21.377	22.879
Facatativá	109.997	114.943	122.320
Funza	62.888	65.644	69.783
Gachancipá	11.216	11.895	12.944
La calera	24.175	24.943	26.077
La mesa	27.501	28.292	29.566
Madrid	64.026	67.042	71.564
Mosquera	65.157	68.891	74.654
Sibaté	32.336	33.661	35.681
Silvania	21.473	21.610	21.782
Soacha	412.922	433.992	466.216
Sopó	21.748	22.841	24.489
Tabio	21.473	22.637	24.487
Tenjo	18.627	18.936	19.366
Tocancipá	24.936	26.434	28.732
Zipaquirá	103.721	107.918	114.161
Total	1.199.085	1.255.881	1.342.259

Fuente: SDP Adaptado.

Respecto a las Instituciones responsables de la Gestión de la Movilidad y el Transporte, el enfoque de descentralización que la Constitución Política y leyes asociadas da a los municipios, da la posibilidad de que cada uno priorice sus necesidades en infraestructura vial y transporte urbano entre otras. Según el Decreto 80 de 1987 " Por el cual se asignan unas funciones a los municipios en relación con el transporte urbano", se establece que corresponde a los municipios desarrollar unas funciones para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano de pasajeros y carga, relacionado con: rutas de transporte público, empresas de transporte público, fijación de tarifas de transporte público, sancionar a quienes infrinjan el Código Nacional de Tránsito, expedir tarjetas de operación y fijar las capacidades transportadoras y recorridos urbanos de vehículos interurbanos dentro de la ciudad.

Dentro del marco constitucional el Congreso de la República ha expedido un marco legal para unificar los principios y criterios que deben servir de fundamento para la regulación y reglamentación del transporte y su operación en el territorio nacional, y son fundamentalmente: la Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, se reglamenta la planeación del sector del transporte y se dictan otras disposiciones”.

Según la normatividad Colombiana, el alcalde municipal es el responsable directo de una gestión del transporte, que requiere para su buen cumplimiento un alto grado de tecnificación y requerimientos de información, los cuales son complejos según el tamaño y estructura de integración regional y nacional de las ciudades.

En el área de estudio, en la dinámica territorial y su sistema de movilidad existen múltiples intereses, lo que ha determinado la acción de distintos actores con poder y decisión, que conllevan a diferentes resultados y dinámicas. Según los distintos niveles de responsabilidad que tienen las instituciones con la distribución territorial actual, se hacen evidentes los vacíos y problemas de movilidad que se escapan del ámbito local, no solo por sus causas sino por sus implicaciones territoriales y la inoperatividad de sus soluciones.

La capacidad de gestión que tienen los administradores locales para concertar, coordinar y liderar estos temas es limitado, porque la movilidad es *regional* y no reconoce límites político-administrativos; así mismo, algunas competencias que se comparten entre municipios como la continuidad de algunas infraestructuras o recorridos de transporte no se están coordinando actualmente ni para el futuro, siendo contradictorios con las pretensiones de integración competitiva.

CONSTITUCIÓN DE LA RAPE -REGION CAPITAL: PROYECTO DE ACUERDO 228 de 2011.

Con los antecedentes del Convenio Interadministrativo de los gobernantes, denominado "Región Capital", se da el salto institucional para convertirse en una instancia consolidada de carácter asociativo –RAPE-, que permite a los entes territoriales conservar su identidad política y territorial, pero les da la oportunidad de abordar de manera coherente y articulada los grandes retos regionales y los asuntos que hoy exceden la capacidad individual de las dos entidades territoriales, en materia de planeación y ordenamiento territorial,

sostenibilidad ambiental, gestión y prevención de riesgos y desastres, desarrollo económico y movilidad, entre muchas otras.

Este proyecto se da partir de las posibilidades que la Carta Política de 1991 estableció para la organización de Regiones Administrativas y de Planificación en sus artículos 306 y 325, y de la recientemente promulgada Ley LOOT 1454 de 2011, la cual determina en el parágrafo 3 del artículo 30 que "el Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio (…)

Según la LOOT el acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales (…)".

Según el proyecto, de acuerdo con la Constitución y la ley, son funciones de la RAPE las siguientes:

a. Contribuir a la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la que corresponda a las entidades territoriales como instancia de planificación y ejecución coordinada de asuntos de carácter regional.
b. Promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación, de los departamentos que conformen la RAPE y el Distrito Capital.
c. Asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales y del Distrito Capital.
d. Apoyar los procesos de descentralización.
e. Diseñar y garantizar la ejecución de planes y programas regionales de desarrollo integral, y planificar la prestación de los servicios públicos que corresponden a los entes territoriales que la conformen.
f. Ejecutar proyectos de inversión regional que generen competitividad y desarrollo regional integral.
g. Promover y apoyar los Comités de Integración Territorial de la Ley 614 de 2000, para concertar la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y la presentación de la visión estratégica de desarrollo del área de influencia de la RAPE.
h. Gestionar ante la Nación la cofinanciación de proyectos estratégicos de la RAPE.
i. Las demás que señale la Constitución, la Ley, los reglamentos y las demás competencias que le deleguen los entes territoriales que conformen la RAPE

A través de la configuración de la RAPE, se aprovecharían las ventajas de la proximidad y cercanía de los factores productivos en el territorio, explotando las economías de escala y asegurando condiciones propicias para alcanzar mayor competitividad, ofrecer mejores condiciones y calidad de vida a la ciudadanía y enfrentar los retos surgidos de la globalización

En cuanto a la financiación de la integración institucional- regional de Bogotá y Cundinamarca se han venido evaluando diferentes alternativas que permitan la consecución de recursos con miras a asegurar la implementación sostenible y continuada de los proyectos que componen el Programa Integral de Movilidad. Entre estas se encuentran: sobretasa a la gasolina (ya implementada), cobros por congestión, peajes urbanos, tarifas diferenciales en parqueaderos, valorización y los diferentes mecanismos de captura de valor del suelo.

Así mismo, pretende que el desarrollo urbano articulado al transporte, pueda generar una reciprocidad de beneficios y, por tanto, se recomienda que los grandes proyectos de movilidad se articulen adecuadamente con la dinámica urbana, para lo cual se requiere una coordinación y planeación integrada de transporte y uso de suelo en los corredores de transporte público.

En particular, la gestión urbanística con instrumentos de planeación local debe tender a generar procesos de densificación y aprovechamiento intensivo del suelo en usos orientados al transporte masivo en el área de influencia de los corredores troncales, de las terminales o portales. Lo anterior, permitirá soportar los procesos de captura de recursos derivados de la plusvalía o valorización del suelo aledaño a las intervenciones y construcción de la infraestructura del sistema de movilidad.
El potencial de generar recursos públicos a través de mecanismos de plusvalía debe constituirse en una de las prioridades de los entes territoriales y de la Nación para conformar un fondo que permita asegurar la viabilidad de financiamiento del Programa Integral de Movilidad para la Región Capital.

Este escenario de planeación con objetivos que concuerdan con el ordenamiento territorial, fortaleció la relación entre el distrito capital y el departamento, pero como se menciono anteriormente no permite demostrar el papel de los municipios en el proceso de integración. De esta manera, nuevamente se fortalece la autonomía local en el ámbito administrativo y por supuesto político, reflejando que la integración sigue siendo tenue para

lograr una concertación efectiva y orientada a la consecución de proyectos regionales limitándose a identificar oportunidades de negocio, agendas económicas y vinculación de socios privados para que participen en proyectos no concertados por los diferentes municipios interpretándose como una dinámica desde Bogotá o para Bogotá reduciendo el papel de los entes territoriales al momento de planear proyecto vinculantes con la regional y la satisfacción de necesidades de la población.

La concertación desde la visión o intereses de los entes territoriales e instituciones vinculadas.

Basado en el cuadro de argumentos a favor y en contra de la concertación para Europa occidental de Compston (2000), se realiza una adaptación de este, con el contexto del caso de integración Bogotá Cundinamarca y unas especificaciones, teniendo en cuenta los actores y acciones en el marco de integración de la región Bogotá Cundinamarca (Ver Figura No.30**)**.

Figura No. 30 Cuadro resumen de argumentos a favor y en contra de la concertación como proceso en la planificación regional.

ARGUMENTOS	GOBIERNOS	EMPRESARIOS	SECTORES SOCIALES
A FAVOR DE LA CONCERTACIÓN.	Beneficia el desarrollo de la economía del país. Aumenta la legitimidad política. Reduce conflicto. Conduce a la construcción colectiva. Ayuda a interpretar demandas sociales. Unifica la visión de planeación. etc**.**	Beneficia el desarrollo de la economía del país. Genera espacios para la inversión privada. Aumenta el poder de negociación del empresariado. Incorpora los diferentes tipos y necesidades del tejido empresarial en iniciativas. etc.	Beneficia el desarrollo de la economía del país. Genera la legitimidad democrática y política. Incrementa la influencia de la sociedad en las decisiones del territorio. Permite materializar las demandas sociales en proyectos concertados. Genera participación productiva en responsabilidades y beneficios. Minimiza la corrupción del estado. etc.

EN CONTRA DE LA CONCERTACIÓN.	Genera lentitud, ineficiencia e impide la innovación en el estado. Debilita el poder del estado en la toma de decisiones. Reduce la autonomía del estado. Amplia los canales de persuasión de otros sectores. Conduce a vías de hecho y derecho para la apropiación privada de instancias públicas. La participación en la concertación no es calificada. etc.	Se generan obstáculos para la inversión directa. Los participantes son poco representativos. Genera canales de corrupción. Dificulta la negociación con la comunidad. Genera lentitud, ineficiencia e impide la innovación del sector privado y su intervención. Genera inestabilidad en los proyectos de largo plazo. etc.	Genera responsabilidades a la sociedad. Libera la responsabilidad del estado. Permite la incorporación y manipulación del sector privado en asuntos públicos. Compromete a los grupos sociales con la agenda empresarial Se legitiman los procesos de corrupción. Los grupos pierden autonomía. Rechazo de los grupos sociales a la co-gestión del estado. etc.

Fuente: Elaboración propia basada en Compston 2000, Font. J, 2000, Schmitter,1992, Lijphart, 2000, Borja y Castells, 1997, Cuervo, 2003.

Con el cuadro resumen, se hacer una aproximación al resultado de cómo ha sido interpretada la concertación de actores en la región, algunos hallazgos son los siguientes:

Así como en América Latina, en Colombia y la región de estudio los procesos de concertación de proyectos regionales, se tratan más bien de un proceso errático, desigual, disperso, con escasa organicidad y se explica que las razones por las cuales la concertación no ha logrado “entronizarse como una práctica institucionalizada en el marco de una democracia deliberativa”, se deben a una serie de límites que dichas experiencias confrontan, a saber: i. La ausencia generalizada de tradición y vida democrática; ii. El débil desarrollo institucional; iii. El uso político (manipulación) de la iniciativas; iv. El cortoplacismo de las experiencias; v. la prevalencia de una visión centralista y sectorial.

Los argumentos predominantes en el discurso político de un país, a favor o en contra de la concertación, son determinantes para que tenga o no lugar. Al analizar los argumentos más comunes anti y pro-concertación en el proceso documentado, usados por los gobiernos, empresarios y sectores sociales organizados, concluye que no hay un patrón general nítido de distribución de los argumentos entre entes y actores.

Desde esta visión, la concertación va más allá de la socialización de decisiones, más bien resulta fundamental para la concreción de la política pública y para el desarrollo óptimo de los proyectos regionales, subregionales y locales, la concertación en la formulación es fundamental para lograr establecer competencias, funciones y compromisos en las agendas de las entidades involucradas en las decisiones públicas de los entes territoriales.

Según la revisión, en Europa gracias a los estados de bienestar, y su organización territorial por regiones, la concertación se conserva como una práctica formadora de políticas, el perfil de esta práctica es el “corporativismo”, como un sistema de representación de intereses, en el cual se evita el conflicto abierto entre los diferentes grupos, a través de la negociación de las divergencias, haciendo confluir en una misma organización los intereses del capital y de la sociedad.

Mientras tanto, en América Latina se trata más bien de un proceso errático, desigual, disperso, con escasa organicidad, todo explicado por el fuerte lazo existente entre la clase política y los propietarios privados, esta falta de separación entre estos poderes hacen que ciertos procesos pierdan sentido y se conviertan en un formalismo legal.

La razón del pesimismo a esta práctica y proceso se debe a que la concertación de actores entre diferentes entes territoriales obliga a los dirigentes políticos a responsabilizarse a través de compromisos, lo que implica una vigilancia y asignación de recursos para el desarrollo de estas iniciativas, cuestión nada atractiva para un país caracterizado por su alta corrupción política.

También este proceso lo interpretan como un escenario reduccionista del estado por parte de privados, ya que muchas iniciativas provienen de este sector, favoreciendo sus dinámicas de riqueza por medio de los asuntos públicos; al respecto otras visiones desde el sector privado, indican que la concertación que incluya los grupos sociales genera traumatismos en la implementación efectiva de proyectos, también generan oposición a iniciativas del progreso y finalmente establecen nuevos conflictos.

El proceso de concertación para iniciativas regionales es visto como una práctica que vulnera la autonomía territorial para la planeación y genera condicionamiento en las obligaciones presupuestarias, también es una amenaza a los poderes departamentales y sus maquinarias tanto políticas como privadas, dado que promovería la regionalización ya sea administrativa o de planificación, y eventualmente una reducción del poder político actualmente conformado.

Cuadro resumen ámbitos de abordaje en el proceso de concertación del proyecto urbano regional explorado.

En este cuadro (figura No. 31), se pretende mostrar y evidenciar el lugar de la concertación en el proyecto urbano regional explorado, tanto en las instancias, escenarios y formas organizativas como en los ámbitos de abordaje en relación a las normas que los rige , la composición de sus actores[42], el nivel organizacional, los puntos claves, los actores líder, la posición de los actores, las ventajas, desventajas y los resultados generales de estos ámbitos a la fecha.

Al respecto, es necesario aclarar que se plantean como ámbitos de abordaje las instancias[43] los escenarios[44] y las formas organizativas[45], basados en las dimensiones N*ormativa y de planeación* y la *político-Institucional y el insumo de los marcos teóricos-conceptuales y normativos ya presentados.* De igual manera, se entenderá por puntos claves en el cuadro relacional, los temas críticos que se afrontan en cada ámbito de abordaje, es decir los puntos que representan una oportunidad respecto a la integración, asociación o vinculación territorial o institucional para la concertación del desarrollo del proyecto explorado.

Para los actores se tiene en cuenta una distinción en tres sentidos; en primer lugar desde su participación o incidencia en el rumbo del proyecto y hace referencia directa a su protagonismo, liderazgo o competencia, en segundo lugar desde su condición de privado o

---

[42] Como se mencionó en el capítulo "Método de investigación" se hace referencia al término "actores" a las instituciones públicas, mixtas o privadas con persona jurídica.

[43] Se entenderá por instancia los espacios de interlocución, con diferentes niveles de incidencia, entre diferentes actores públicos y privados respecto a temas específicos de la gestión y planeación pública creados por una norma nacional, regional o local.

[44] Se entenderán como escenarios los espacios institucionales de diálogo creados por común acuerdo entre las partes con carácter no obligante y sin una norma específica que la rija. (Son escenarios creados no normalizados).

[45] Se entenderá como formas organizativas, las entidades territoriales propuestas en la constitución y que la ley orgánica establezca para el desarrollo de iniciativas económicas y sociales entre diferentes jurisdicciones.

público y en tercer lugar desde la escala territorial; con respecto a la primera distinción, se consideran así: Actores dominantes (AD) aquellos que tienen el poder de decidir el rumbo del proyecto; Actores autónomos (AA): Aquellos que presentan el proyecto (con todas las especificaciones necesarias), lo defienden y apoyan, pero no toman la decisión de ejecución; Actores de enlace (AE): Son los que brindan apoyo al proyecto (técnica y financieramente) pero no influyen directamente en la decisión final. En cuanto a la segunda distinción, la condición de público se considera como la entidad o institución que pertenece a los gobiernos territoriales y su interés está basado en mejorar las condiciones sociales en su jurisdicción, y por privado, son las instituciones que tienen intereses netamente empresariales y/o económicos. Finalmente, la tercera distinción, hace referencia al nivel u orden organizacional político, es decir el orden Nacional, Departamental, Distrital o Municipal.

La posición de los actores representa desde la percepción basada en la observación y documentación , el grado de favorabilidad o des- favorabilidad con el proyecto bajo un argumento del actor. Las ventajas se definen como las acciones o marcos favorables para la concertación de proyectos de este tipo, donde el proyecto se concreta conjuntamente en avances o desarrollos, mientras las desventajas se definen como las situaciones asociadas a falencias o dificultades que impiden o no permiten la concertación del desarrollo proyecto.

El resultado precisa el alcance del ámbito de abordaje en la actualidad, es decir, muestra la última referencia registrada basada en la visión observada en la región.

Figura No.31. Cuadro resumen ámbitos de abordaje del Proyecto Urbano Regional del Tren de Cercanías- Corredor Occidente P-UR-T

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN	Artículo 340 de la CP 1991	Está conformado por representantes de los sectores, económico, raizal, indígena, comunidades negras, educativo y cultural, mujeres, comunitario, social, ecológico y 9 representantes de los entes territoriales, divididos en 4	Nacional	Es una instancia de planeación del desarrollo y son el espacio de concertación entre el estado y la sociedad civil, es espacio de diálogo social y participación ciudadana	Dirección Nacional de Planeación (DNP)	Dado que son escenarios de discusión y consulta sobre lo ya planteado en un plan de desarrollo nacional el actor dominante es el gobierno nacional.	Permite como escenario de discusión y como instancia de planeación involucrar propuestas de intervención en el territorio en proyectos regionales y la creación de mesas temáticas	Es una instancia consultiva con alcance netamente de concepto, se encuentra ligada al gobierno de turno, lo que genera una posición aliada con el formulador y no es vinculante al interior de su territorio con los entes	Se discuten los proyectos regionales prioritarios en el plan de desarrollo ya formulado, se toman los aspectos a promover y ajustar, pero no es vinculante respecto a la toma de decisiones ya que es una instancia consultiva, se discute lo ya planeado pero

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN		alcaldes y 5 gobernadores de diferentes zonas del país.					etc.	territoriales, se considera más una supra política que se trasmite a lo local.	para el caso del proyecto explorado se enmarca en una línea de competitividad general, con tendencia al fomento, pero invisibiliza las barreras normativas y políticas para el desarrollo de estos proyectos. Unos productos del orden nacional para la concertación de

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN									la región son el CONPES 3256 (diciembre de 2003): lineamientos de política y compromisos de la nación para aportar a la integración regional. y el CONPES 3677 de 2010 de movilidad integral para la región capital Bogotá – Cundinamarca, Pero no establecen los

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
									mecanismos para desarrollar tal iniciativa de manera concreta y con un marco que la respalde.
CONSEJO DEPARTAMENTAL DE PLANEACIÓN	Artículo 340 de la CP 1991, Ley 152 de 1994	Los actores son designados por el gobernador, con base a la terna presentada por cada sector Representantes de entidades territoriales y de	Departamental	Es una instancia de planeación del desarrollo. como también un espacio de concertación entre el estado y la sociedad civil, que promueve el diálogo social y la	Secretaria Departamental de Planeación	Dado que son escenarios de discusión y consulta sobre lo ya planteado en un plan de desarrollo nacional; el actor	Permite como escenario de discusión y como instancia de planeación, involucrar propuestas de	Es una instancia consultiva con alcance netamente de concepto, se encuentra ligada al gobierno de turno, lo que	Se discuten los proyectos regionales prioritarios en el plan de desarrollo ya formulado, se toman los aspectos a promover y ajustar, pero no es

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONSEJO DEPARTAMENTAL DE PLANEACIÓN		sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.		participación ciudadana		dominante es el Departamento, quien se apropia del proyecto respecto a su promoción y coordinación, sin embargo este no logra trasmitir y contagiar la apropiación por parte de los demás entes territoriales.	intervención en el territorio, en proyectos regionales, así como la creación de mesas temáticas, etc.	genera una posición aliada con el formulador de política territorial y no es vinculante territorialmente con los demás entes para proyectos en común.	vinculante respecto a la toma de decisiones ya que es una instancia consultiva, se discute lo ya planeado pero para el caso del proyecto explorado se presenta como priorizado y fomentado, sin embargo no se presentan soluciones contundentes para la ejecución

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
									concertada en la región.
CONSEJOS DISTRITALES O MUNICIPALES DE PLANEACIÓN	Artículo 340 de la CP 1991, Ley 152 de	El número de sus miembros varía según el acuerdo municipal que lo crea y son designados por el	Distrital o Municipal	Es una instancia de planeación del desarrollo y son el espacio de concertación entre el estado y la	Secretaria Distrital o municipal de Planeación	Dado que son escenarios de discusión y consulta sobre lo ya planteado en un plan de	Permite como escenario de discusión y como instancia de planeación, involucrar	Es una instancia consultiva con alcance netamente de concepto, se encuentra ligada	Se discuten los proyectos locales prioritarios en el plan de desarrollo ya formulado, se toman los aspectos

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONSEJOS DISTRITALES O MUNICIPALES DE PLANEACIÓN	1994	alcalde de acuerdo a ternas presentadas por cada sector. (educación, salud, mujeres, jóvenes, JAC, sindicatos, Empresarios, cooperativa, cultura, etc.).		sociedad civil, el cual promueve un espacio de diálogo social y participación ciudadana.		desarrollo nacional, el actor dominante es el Distrito o el municipio, haciendo respetar sus proyectos internos y prometiendo el dialogo para estos proyectos vistos como impropios.	propuestas de intervención en el territorio en proyectos locales y con la creación de mesas temáticas etc.	al gobierno de turno, lo que genera una posición aliada con el formulador de política territorial y no es vinculante territorialmente con los demás entes territoriales para proyectos comunes.	a promover y ajustar, pero no es vinculante respecto a la toma de decisiones ya que es una instancia consultiva, se discute lo ya planeado pero para el caso del proyecto explorado se presenta una posición pasiva, dadas las implicaciones fiscales y políticas que se asumirían. Un producto para el caso del distrito capital es el plan maestro de

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONSEJOS DISTRITALES O MUNICIPALES DE PLANEACIÓN									movilidad (adoptado por el decreto 319 de 2006 y los POT 2003: "marco de concertación" entre Bogotá y los 116 municipios de Cundinamarca) y el decreto distrital 190 de 2004 (Instrumentos de planeación y gestión con alcance netamente jurisdiccional no regional).

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
COMITÉ DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL	Ley 489 de 1998 y 614 de 2000	Departamento, distrito y corporaciones	Departamental Distrital Municipal	Instancia para facilitar la toma de decisiones y propiciar la articulación y concertación de políticas e instrumentos de planeación regional. Las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento	El municipio principal con alta influencia de la nación.	Es una instancia vinculante con los diferentes sectores de una región, lo cual no implica perdida de la autonomía territorial, se considera atractiva para el ambiente político.	Facilita la articulación vertical entre la nación, el departamento, el distrito y los municipios. Establece el alcance de manera concertada con los entes territoriales, promoción	Influencia del gobierno nacional en la planeación regional, las decisiones no son vinculantes hasta quedar en estatutos, poco control y seguimiento de los actores, no tiene capacidad, ni autonomía administrativa	Actualmente no existe tal comité, pero hay una visión compartida sobre el interés de abrirlo, pero la inoperatividad de los comités creados como el interinstitucional de Bogotá Cundinamarca no es un buen ejemplo.

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
COMITÉ DE INTEGRACIÓN TERRITORIAL				territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo (futuro del área de influencia territorial).			de visión conjunta del territorio. Desarrollo de planes conjuntos y armonización de POT'S.	y presupuestal. Requiere de un proceso de reglamentación lento y revela la incapacidad de avanzar en el concepto de región dejando todo como esta y siguiendo con arreglos y acuerdos con alcance de	

ÁMBITO DE ABORDAJE -INSTANCIA (I)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
								una visión regional concertada limitada para proyectos integradores y con reto institucional.	

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
AMPLIACIÒN DISTRITO	Artículos286, 322-328,356 de la CP 1991		DISTRITAL	La conformación de la ampliación del distrito implicaría una planificación y desarrollo de políticas de movilidad bajo una sola administración y jurisdicción, la concertación se da al interior del distrito y seria una decisión del gobierno distrital.	Experiencia inexistente, pero sería la Alcaldía distrital de Bogotá quien lideraría un posible anexo en común acuerdo con el o los municipios interesados.	Dado que implicaría la eliminación de los municipios y conversión en localidades no contaría con respaldo en la región, se perderían por completo las autonomías municipales, es decir el gobierno municipal.	Favorecería el desarrollo de instrumentos de ordenamiento territorial, tendría autonomía política para decisiones de transformación territorial, el proyecto solo requeriría aprobación del consejo distrital y del gremio del sector.	Se llegaría a la perdida de gobierno, autonomía e identidad municipal. Implicaría un reto para la administración fiscal del distrito y la ampliación de la injerencia de Bogotá. Sus intereses en el territorio llevarían a conflictos sociales.	No se encuentra en la agenda política de la región y mucho menos de los municipios de la sabana, adicionalmente se tiene como referencia la experiencia de anexo de mediados del siglo XX.

***ÁMBITO DE ABORDAJE* -FORMA ORGANIZATIVA (FO)**	**NORMA QUE LA RIGE**	**COMPOSICIÓN**	**NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA**	**CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T**	**ACTOR LÍDER**	**POSICIÓN DE LOS ACTORES**	**VENTAJAS**	**DESVENTAJAS**	**RESULTADO**
PROVINCIA	Artículo 286 y 321 de la CP 1991	**BOGOTÁ Y LA SABANA**	**DISTRITAL Y MUNICIPAL**	Integración regional para la planificación conjunta bajo una única administración, coexistencia y vínculo administrativo entre municipios. Potencial creación de instancia de concertación subregional	Esta iniciativa sería conjunta pero no ha sido promovida por el alcance de la misma.	Dada la naturaleza administrativa de la forma organizativa actual no se considera atractiva para los actores hacía proyectos de gran impacto como el explorado, sin embargo, si la LOOT lo	Sería un avance geopolítico para la región y el país, se avanzaría en la flexibilidad de la planeación territorial y en el reconocimiento de dinámicas subregionales. Se tomarían decisiones plenamente vinculantes. Existiría la	La figura es netamente administrativa hoy en día, actualmente no hay un respaldo jurídico ni político para que sea algo más.	Actualmente las provincias funcionan conjuntamente en aspectos económicos, de educación y salud pero no están vinculadas al Distrito. Podría considerarse como una forma organizativa para la integración y concertación con alto potencial

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
PROVINCIA				precisa y funcional.		permitiera sería una forma organizacional potencial para estos proyectos.	posibilidad de plantear en una LOOT nuevas regiones y entes territoriales.		regional si se avanza normativamente para su transformación.

ÁMBITO DE ABORDAJE **-FORMA ORGANIZATIVA (FO)**	**NORMA QUE LA RIGE**	**COMPOSICIÓN**	**NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA**	**CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T**	**ACTOR LÍDER**	**POSICIÓN DE LOS ACTORES**	**VENTAJAS**	**DESVENTAJAS**	**RESULTADO**
ÁREA METROPOLITANA	Articulo 319 y 325 de la CP de 1991-ley 128 de 1994 (ley orgánica de Am)	**BOGOTÁ Y LA SABANA**	**DISTRITAL Y MUNICIPAL**	Integración regional para la planificación metropolitana y generación de una dinámica regional con funciones específicas para intervenciones regionales, lineamientos metropolitanos vinculantes y la generación de una instancia de	Bogotá y al menos un municipios de la sabana	Se considera un área metropolitana de hecho, pero dadas las relaciones desiguales podría no haber consenso, sin embargo, se ha planteado interés por parte de	Forma organizativa conveniente para grandes proyectos con suportes jurídicos, con escenarios e instancias de concertación supramunicipal altamente vinculantes y definidos como lo es la junta metropolitana,	La dirección esta netamente en el núcleo metropolitano, no existe rotación del poder, desigualdad en la toma de decisiones en el área, incapacidad fiscal, lo cual está en discusión política..	Existe un área metropolitana de hecho y el distrito ha planteado la posibilidad de realizar una iniciativa. Pero aun no es concreto cuales municipios están interesados.

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
ÁREA METROPOLITANA				concertación precisa y funcional.		Bogotá, Soacha y chía entre otros, en la región.	que generaría un plan metropolitano de desarrollo e incluso un POT metropolitano. Existe claridad en las funciones, capacidad técnica, recursos propios, decisiones precisas de acuerdo a		

ÁMBITO DE ABORDAJE **-FORMA ORGANIZATIVA (FO)**	**NORMA QUE LA RIGE**	**COMPOSICIÓN**	**NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA**	**CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T**	**ACTOR LÍDER**	**POSICIÓN DE LOS ACTORES**	**VENTAJAS**	**DESVENTAJAS**	**RESULTADO**
ÁREA METROPOLITANA							definición de hechos metropolitanos y se encuentra en la agenda política la incorporación de capacidad de recaudo.		

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	Ley 136 de 1994	Mosquera, Funza, Madrid, Facatativá y Bogotá	Distrital y municipal	Planeación conjunta de asuntos intermunicipales.	Al menos dos municipios contiguos.	Ya existen experiencias de asociación de municipios para la región que retoman temas como servicios públicos y producción agrícola, Sin embargo, el Distrito no lo	Ya existen las experiencias en temas sectoriales, su creación es simple y rápida, mantienen un poder de negociación equilibrado, las decisiones son plenamente vinculantes y configuraría una forma regional alternativa.	No existen experiencias de asociación con municipios y distritos. Las decisiones no son vinculantes. Los recursos dependerían de voluntades políticas. Se demuestra una incapacidad de generación de tributos y	Esta figura jurídica promueve la planeación entre regiones; permite obtener esquemas de financiación más atractivos; mejora la prestación de los servicios públicos y facilita la ejecución de proyectos de obra pública de beneficio común. Sin embargo,

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS						ha contemplado.		No contempla asuntos de ordenamiento territorial.	aunque existe una normatividad que las reconoce como entidades descentralizadas del orden municipal o intermunicipal, y en todo caso de derecho público con personería jurídica (Decreto 1390 de 1976 y Ley 136 de 1994), carecen de estímulos

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
									concretos para su creación.
REGIÓN ADMINISTRATIVA DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL (RAPE)	Artículo 306 y 325 de la CP de 1991, ley 1454 de 2011 art. 21 y 30	La nación Bogotá, Cundinamarca, municipios, CAR.	Distrital y departamental	Planeación y ejecución conjunta de la región de proyectos.	Bogotá y Cundinamarca	Es una forma organizativa viable , dado que acomete sin perjuicio de la identidad política y administrativa de las entidades territoriales.	Genera la posibilidad de gestionar ante la nación la cofinanciación de Proyectos estratégicos de la Rape, como el proyecto explorado. Genera una interlocución permanente entre	Eestablece una entidad territorial auto sostenible económica, fiscal y políticamente, por lo que aún está sujeta a acuerdos de poderes locales inestables políticamente. Su constitución está enfocada a	Actualmente existe un convenio interadministrativo denominado Convenio región capital, si bien las acciones son vinculadas en los planes de desarrollo del distrito y del departamento, en el ordenamiento

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
REGIÓN ADMINISTRATIVA DE PLANIFICACIÓN ESPECIAL (RAPE)							el distrito y el departamento. Crea una instancia regional para la concertación en proyectos prioritarios en la región.	un tema de competitividad, mientras el ordenamiento queda aislado y desarticulado, así como los proyectos regionales de conectividad. Se mantiene una posición dominante por la composición de su junta directiva y desempodera los intereses	territorial no se encuentra vinculado de manera precisa, incluso lo único preciso es el carácter administrativo de la asociación. Así mismo, los municipios se vuelven participes pero no protagonistas del destino de la región. Esta forma organizativa

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
								municipales, no es plenamente vinculante y genera desigualdad en la intervención territorial.	requiere de un comité pero en la actualidad solo se observa inoperatividad del comité interinstitucional de Bogotá Cundinamarca.
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO REGION-CAPITAL 2007	CONVENIO INTERADMINSTRATIVO ENTRE BOGOTÁ Y	Departamento, distrito, municipios y organizaciones públicas y privadas	DEPARTAMENTAL Y DISTRITAL	Reconfiguración de la articulación de la región para decisiones concertadas en el ámbito de la formulación de	Cundinamarca y el distrito capital.		Establece las bases para una gestión planificada en materia de ordenamiento territorial, a través de la cual	Hace explicito que este convenio busca crear una región como entidad territorial. Se convierte en una barrera	Actualmente funciona como instancia de interlocución entre el distrito y el departamento de Cundinamarca pero aun no se

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONVENIO INTERADMINISTRATIVO REGION-CAPITAL 2007	CUNDINAMARCA			proyectos.			se sumen esfuerzos y voluntades en torno a los grandes temas de la planificación. Plantea una nueva arquitectura institucional para la planificación y la gestión del desarrollo regional con	para la integración de una región ya integrada de hecho pero no de derecho. Recentraliza el poder y pierde el avance y desarrollo de una interlocución entre todas provincias. Se convierte en una instancia	ha consolidad el comité interinstitucional.

ÁMBITO DE ABORDAJE -FORMA ORGANIZATIVA (FO)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LÍDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
							proyectos estratégicos y se configuro un comité institucional para la toma conjunta de decisiones.	desvinculante con los municipios en el proyecto región.	

***ÁMBITO DE ABORDAJE* - ESCENARIO (E)**	**NORMA QUE LA RIGE**	**COMPOSICIÓN**	**NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA**	**CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T**	**ACTOR LIDER**	**POSICIÓN DE LOS ACTORES**	**VENTAJAS**	**DESVENTAJAS**	**RESULTADO**
MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL (2001)	NINGUNA	Nación Departamento, distrito, municipios, firmas consultoras, UNCRD, CCB, CAR y universidades.	Departamental, distrital, municipal.	Escenario de establecimiento de acuerdos y compromisos concertados para la planeación y ejecución de proyectos urbano regionales	Bogotá, Cundinamarca y las provincias.	Era un escenario atractivo de planeación y concertación, con vínculo a voluntad de los actores (no es obligante). Es considerado como proceso de articulación y mediación para	Escenario de discusión y construcción de región, vincula los diferentes entes territoriales en un ejercicio de planeación e integración con el ordenamiento territorial y proyecta	Escenario vinculante en planeación, pero no obligante administrativa ni políticamente, es de carácter técnico, promocional, de discusión y de tenues acuerdos. Es dependiente de decisiones políticas y el alcance es de planeación y baja ejecución.	Al considerarse un escenario agotado, se le dio fin en el 2007 con la aparición del Convenio Región Capital, mostrando un retroceso en la interlocución entre diferentes niveles y un re-centralismo de las decisiones. Su producto más importante fue el acercamiento e interlocución en la región, materializado en la construcción de

ÁMBITO DE ABORDAJE - ESCENARIO (E)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LIDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL (2001)						planificación y para muchos, es el escenario institucional ideal para la región; sin embargo, para otros es un escarnio que ya cumplió con su objetivo..	como prioritario el tren de cercanías. Logra fomentar una dinámica de trabajo permanente entre la gobernación de Cundinamarca y sus provincias, la alcaldía de Bogotá y sus	Se considera un escenario agotado.	una agenda concertada con proyectos priorizados en la región que luego se trasladaría a mesas y planes de competitividad regional que incorporan proyectos en los planes de desarrollo de los gobiernos territoriales. otro producto de este escenario fue el modelo de ocupación territorial.(MOT)

ÁMBITO DE ABORDAJE - ESCENARIO (E)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LIDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL (2001)							localidades y la corporación autónoma regional de Cundinamarca. Produce una agenda de desarrollo para la región con buena planificación, para que los proyectos sean incorporados		

ÁMBITO DE ABORDAJE - ESCENARIO (E)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LIDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
							en las agendas locales y los planes de desarrollo de los entes territoriales.		
CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD (CRC) 2002	Ninguna	CCB, BOGOTÁ CUNDINAMARCA, 1.800 organizaciones de los sectores público, empresarial	Departamental, distrital, provincial y corporativo.	Escenario de formulación de propuestas regionales de ocupación del territorio que sirva al departamento como referente para orientar a los municipios de las	Actores gremiales como la CCB con representantes del distrito, el departamento y municipios	Dado que es un escenario de promoción económica y de competitividad los actores ven de manera	Refleja la evolución de este proceso de concertación público-privado, que inició a través de un acuerdo de	Es un escenario de concertación e interlocución principalmente gremial y corporativo, tiene múltiples intereses económicos y no muestra una	Entre los productos de este escenario se tiene el modelo de ocupación territorial (MOT), el plan regional de competitividad de Bogotá y Cundinamarca 2008-2019 y los planes

ÁMBITO DE ABORDAJE - ESCENARIO (E)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LIDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
CONSEJO REGIONAL DE COMPETITIVIDAD (CRC) 2002		, académico y cívico-social de Bogotá y Cundinamarca		provincias de sabana centro, sabana occidente y Soacha (21 municipios), en el proceso de revisión y ajuste de sus POT; propone generar una política integral de desarrollo territorial, así mismo de dar un plan conjunto de desarrollo económico y de	relacionados	positiva tal escenario y como una oportunidad de generar y explotar potencialidades económicas en su respectivo territorio.	voluntades en el 2001. Aporta a la formulación del plan regional de competitividad 2008-2019 Bogotá Cundinamarca que contiene seis estrategias y 31 proyectos, entre estos *el tren de*	propuesta de concertación para proyectos públicos de intervención en el territorio, y es enfático en el desarrollo económico de la región.	provinciales de competitividad.

ÁMBITO DE ABORDAJE - ESCENARIO (E)	NORMA QUE LA RIGE	COMPOSICIÓN	NIVEL DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	CLAVE RELACIONAL PARA LA CONCERTACIÓN DEL P-UR-T	ACTOR LIDER	POSICIÓN DE LOS ACTORES	VENTAJAS	DESVENTAJAS	RESULTADO
				competitividad regional.			*cercanías*.		

Como se mencionó en el capítulo 2, que corresponde al *Método de investigación* , a continuación se sintetizan las preguntas y respuestas sobre el proceso de concertación en proyectos urbano regionales para el caso exploratorio del tren de cercanías en el marco de integración regional Bogotá Cundinamarca.

Figura No.32. Matriz evaluativa del proceso de concertación en Proyectos Urbano Regionales. Caso de exploración tren de cercanías, provincia sabana occidente en el departamento de Cundinamarca.

MATRIZ EVALUATIVA DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN DEL PROYECTO TREN DE CERCANÍAS DE LA LINEA SABANA OCCIDENTE. (ASPECTOS DE VALORACIÓN)		
DIMENSION	**CATEGORIA 1 (CONCERTACIÓN)**	**CATEGORIA 2 (PROYECTO URBANO REGIONAL)**
TEORICO CONCEPTUAL	**¿Qué es la concertación?** **¿Cuál es la importancia de la concertación?** La concertación se define como práctica, proceso, estrategia o mecanismo para el establecimiento de acuerdos entre actores en el contexto de la planeación para la concreción y definición de políticas, planes y proyectos, así como para su ejecución y evaluación. Se considera importante porque es el mecanismo de planeación que permite construir acuerdos y establecer compromisos desde diferentes poderes, pensamientos y jurisdicciones, a través de instancias o espacios definidos.	**¿Qué es un proyecto urbano regional?** El proyecto Urbano Regional se considera como la materialización de un proceso de planeación de uno o varios entes territoriales que contemplan la perspectiva urbana y regional del impacto asociado al producto real y visible de la política pública. También se considera un conjunto de acciones e intervenciones que articulan su espacio en el territorio y dimensionan su carácter integral en el sentido de la construcción sobre lo complejo.

NORMATIVA Y PLANEACIÓN	**¿La concertación tiene lugar en la normatividad colombiana?** **¿Cómo se interpreta la concertación desde la normatividad?** La concertación aparece como una práctica participativa de la planeación, se interpreta como una necesidad para aunar esfuerzos y concretar objetivos; pero esta no tiene un lugar importante en la normatividad, resulta como una forma o medio de llegar a acuerdos, sin establecer estrategias y desarrollar los potenciales de una institucionalidad de las instancias y espacios a través de la reglamentación de las acciones que la conforman.	**¿El proyecto urbano regional bajo que marco de planeación se encuentra?** **¿Existe una normatividad específica para acordar proyectos de escala supralocal?** Los proyectos urbanos regionales resultan de políticas que en principio se encuentran desarticuladas entre los entes territoriales, son necesidades conjuntas que solo a través de instancias o espacios concertivos o directrices centralistas se llevan a cabo, si bien como proyectos son el producto de la política desarrollada en la planeación, su carácter “urbano regional se lo da el marco de desarrollo territorial y su implicación en la geografía y política. Este es el caso del tren de cercanías que se encuentra en la agenda de todos los entes territoriales de la región de estudio, en los planes conjuntos de competitividad, en los planes de desarrollo y en los POT`S. Tras la revisión de la normatividad, los instrumentos de planeación y el análisis de las instancias y espacios de concertación de

NORMATIVA Y PLANEACIÓN		proyectos, se encuentra que la normatividad no promueve las instancias de formulación supramunicipal; desde la constitución se observa la negación a la conformación de formas organizativas como la RAPE, donde los municipios se organizan sin un departamento como líder de ésta. Por otra parte, la ley 388 no avanzó en el plano supramunicipal y se concentró en los aspecto urbanos de los municipios; mientras que en la “LOOT” 1454, en la cual se concentraron tantas expectativas en el avance regional, resultó fortaleciendo el centralismo, promoviendo la asociación administrativa de los entes territoriales, esto podría ser un aspecto favorable para los proyectos de escala regional, pero no es nada innovador a lo que anteriormente de la ley se podía hacer. Toda la normatividad establece la concreción de proyectos que materialicen la política, y se observa que el proyecto de tren de cercanías se encuentra en un marco de planeación regional, pero no está respaldado por un marco normativo de concreción, dando a entender que solo le interesa al departamento, dado que los entes territoriales a pesar de incluirlo en su agendas, no lo incluyen en su presupuestos.

POLITICO INSTITUCIONAL	**¿Cómo se define la actual estructura administrativa de la región Bogotá Cundinamarca (RBC) frente a la formulación y ejecución de proyectos Supramunicipales (año 2011)?** **¿Cuál es el alcance de la ley 388 de 1997 frente a la formulación y ejecución de proyectos de escala regional?** **¿Cómo se define la institucionalidad de la región para definir y ejecutar un proyecto de escala regional?** **¿Cuál es el alcance de la ley 1454 de 2011 frente a la formulación y ejecución de proyectos de escala regional?** En la actualidad, la estructura administrativa de la región Bogotá Cundinamarca es prácticamente inexistente, lo que dificulta el avance en la formulación y ejecución de proyectos supramunicipales. No existen entidades de creación conjunta que propicien los consensos sobre los objetivos de desarrollo y la gestión estratégica de las políticas y proyectos que los materialicen, y este es el caso del tren de cercanías. En estos términos, los acuerdos deben adelantarse conforme el interés o voluntad de los mandatarios de turno y realizarse en el marco de las entidades convencionales, con enormes restricciones para actuar en escalas supramunicipales. La ley 388 de 1997 tiene un alcance limitado frente a la formulación y ejecución de proyectos de escala regional. En síntesis, esta ley apenas se ocupa del ordenamiento territorial de las áreas urbanas a su interior y no avanzó en los aspectos regionales de tal ordenamiento, en buena medida, porque estos siguen estando pendientes de regulación por parte del Congreso de la Republica. En la última década, la institucionalidad de la región se ha venido conformando por medio de los acuerdos que

POLITICO INSTITUCIONAL	dieron origen a la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (2001-2011), posteriormente a los intentos de la Región Central (2004-2007) y más recientemente a Región Capital (2008-2011). Todos estos acuerdos han sido celebrados entre los respectivos alcaldes de la ciudad y los gobernadores y, en el caso de la MPR, esta conto con el apoyo de entidades del sector privado, académico y social, e incidió en la creación del Comité Intergremial Bogotá Cundinamarca, el Consejo Regional de Competitividad, el CARCE (Consejo para exportaciones), entre otras instancias de gobernanza regional. En particular, la denominación misma de la Cámara de Comercio de Bogotá y Cundinamarca indica el rol de esta entidad en la conformación de la institucionalidad regional. En este caso, se han constituido alianzas entre la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía de Bogotá y la CCBC para crear entidades como Invierta en Bogotá, Bogotá Emprende, entre otras. Otra iniciativa que se ha venido consolidando es el Foro Bogotá Región 2038, liderado por la Revista Semana y que se ha convertido en un espacio interinstitucional para debatir temas de interés urbano y regional, que ya lleva 5 o 6 ediciones. También se destaca la creación de la Secretaria de Integración en la Gobernación de Cundinamarca, mientras que en el Distrito el asunto se maneja a nivel de una subdirección de la Secretaria de Planeación, en un tercer o cuarto nivel de la organización distrital. La Ley 1454 de 2011, si bien llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, representa muy poco avance en los

	aspectos relativos al desarrollo de proyectos regionales: de un lado, limita el ordenamiento regional a la realización de proyectos y, de otro, define como región conforme, el conjunto de entidades territoriales involucradas en un proyecto, reduciendo el marco del desarrollo regional a obras físicas entre dos o más municipios, e ignorando el verdadero carácter de lo regional. Más aun, le otorga mucho peso y posibilidades a los privados para imponer sus proyectos, habida cuenta de la baja capacidad técnica de sus empresas frente a las limitaciones de las entidades públicas, lo que puede significar que los proyectos atiendan más al interés privado y local que al interés público y de carácter regional. Lamentablemente, bajo esta visión se “invertirán” la mayor parte de las regalías, convirtiendo la LOOT esperada por más de dos décadas, en mecanismos blandos para legalizar la explotaciòn y malversación de los recursos del desarrollo territorial.

Fuente: Elaboración Propia basado en la metodología de evaluación aplicada en: Evaluación de experiencias locales urbanas desde el concepto de sostenibilidad: el caso de los desechos sólidos del municipio de Los Patios (Norte de Santander, Colombia) * Maira Judith Contreras Santos.

De acuerdo a lo anterior y en función de la hipótesis planteada para el trabajo final, ***"la institucionalidad político administrativa de la región ha sido el factor determinante para la no concertación de la puesta en marcha del proyecto regional del tren de cercanías en la región Bogotá Cundinamarca " ;*** se puede obtener como resultado, que efectivamente los marcos de actuación de los procesos de concertación para la concreción de proyectos como el tren de cercanías no son favorables, inicialmente tanto al Constitución Política como la LOOT, no establecen de entrada una institucionalidad política y territorial clara, concreta y determinante para que los proyectos supramunicipales tengan la posibilidad de desarrollarse sin limitarse por instrumentos normativos inconclusos, que impiden la conformación de entidades territoriales o formas organizativas, favorables, instancias escenarios eficaces para su desarrollo como en el caso entre municipios, y entre estos y la capital, o que estos proyectos sean dependientes de formas asociativas entre entidades territoriales que pueden no recoger las intenciones o perspectivas de otros entes involucrados pero impedidos o limitados para participar en la concertación a nivel decisional.

Adicionalmente, se considera que no hay una instancia fuerte, solida y concreta y que más bien el escenario de concertación más importante, visible e integradora fue la MPRBC, que se dio por agotada sin valorar que este escenario lograba congregar eficazmente los planteamientos de los entes territoriales involucrados, y que hasta que la región no tuviera una institucionalidad a través de una forma organizativa más fuerte, integrada, eficaz y participativa inter y supramunicipalmente no se debería haber dado por terminada su existencia, su alcance y su misión. Al respecto, si bien la Región Capital como instancia de concertación para el establecimientos de agendas y proyectos para el desarrollo, fue creada como la nueva fase de integración que requería la región, no logra materializar la gorma institucional requerida para la concertación efectiva, no solo por la inoperatividad del comité interinstitucional creado por la RAP, Región Capital en el 2011, si no por la exclusión de los verdaderos protagonistas del proyecto en el territorio en la fase decisional, como son los municipios, que en este caso, son los que integran la Provincia Sabana Occidente. La imposibilidad se da en la formulación, dado que es la fase del proyecto donde se establecen competencias, funciones, responsables de operación y financiamiento y que en el contexto Recentralizador no se comprende que las nuevas regiones, integraciones etc, son una necesidad si se quiere desarrollar proyectos de infraestructura o de operación a una escala supramunicipal. El miedo de la perdida de la autonomía tanto política como financiera es la principal barrera para la concertación

efectiva de los proyectos, y dado el caso explorado, también es la condición que necesita superar el proyecto del tren de cercanías.

6. CONCLUSIONES

La concertación como categoría analítica desde lo conceptual, se enmarca en el contexto de gobernabilidad de estados neoliberales o sumergidos en la globalización económica.

En este sentido, la gestión es un factor clave en las ciudades que buscan articularse a la economía global; la principal característica es la flexibilidad institucional, entendida como “la capacidad interna y la autonomía externa de las instituciones locales para negociar la articulación de la ciudad con las empresas e instituciones de ámbito supra-local”.

Dependiendo del enfoque tanto de política como de desarrollo, las problemáticas nacionales evidenciadas y tratadas por actores regionales o locales con la ayuda o no del gobierno nacional, interpretan la importancia y uso de la capacidad local y de la concertación a la hora de materializar sus planes en proyectos y más si son escala regional.

La optimización de la política de desarrollo urbano plantea la necesidad de ajustar y desarrollar la legislación relacionada, fortalecer los procesos de planificación urbana y definir esquemas eficaces interacción entre los diferentes niveles como la nación, el departamento, las provincias y los municipios en un marco de descentralización.

La concertación aparece como un elemento clave de la gobernabilidad de las ciudades o regiones insertadas en la economía global, desde la óptica de la gobernabilidad se requiere de la creación de un espacio de concertación y cooperación interinstitucional, como mecanismo que articule los instrumentos de planificación, afiance y garantice la participación de la comunidad y de todos los actores involucrados, y priorice los proyectos a desarrollar con una visión estratégica e integral para el desarrollo de la región.

Para fortalecer la gobernabilidad y la participación, es necesario avanzar en temas de descentralización político- administrativa que otorguen poder de gestión y responsabilidades a los gobiernos locales y supralocales. Así mismo, se deben crear mecanismos de participación de la sociedad civil en la ejecución de acciones que tienen que ver con la gestión pública. Esto significaría un salto importante de voluntad concertada en la plenitud de la participación.

La concertación desde lo conceptual se interpreta como un mecanismo o vertiente de la planeación, que permite articular las decisiones de los distintos sectores de acuerdo a prioridades, mediante esta, se compromete a cada sector responsable, hacia el logro de objetivos definidos para evitar la dispersión de rumbos, proceder con mayor eficacia y rapidez hacia ellos, evaluar resultados y adaptar acciones a las circunstancias cambiantes.

También se define como procesos de naturaleza económica, política, social y cultural, caracterizados por formas de intervención del estado para solucionar problemas relevantes; de hecho, al ser una estrategia de construcción de políticas públicas, se desarrolla en espacios de confluencia de fuerzas, en el que se confrontan proyectos ideológicos, políticos, se defienden intereses, se negocian y se fortalecen posturas. En si se conviene la concertación como el soporte institucional de establecimiento de acuerdos entre diferentes.

*La concertación no se considera en la normatividad colombiana como una mecanismo determinante, si no como parte de un proceso de planeación; así n*o se puede concertar en un marco territorial con competencias y funciones libres de elegir, es decir, se requiere de una instancia única, territorial, autónoma en recursos y competencias para proyectos de escala regional o de una institucionalidad de la instancia, escenario o del espacio de concertación, firme, concreta, autónoma, permanente y eficaz, que no solo garantice la planeación, sino la ejecución de las agendas y proyectos comunes.

Los proyectos urbano regionales o de escala regional carecen de un tratamiento especial y se les invisibiliza al no contemplarlos concretamente en la planeación integradora en la región.

El crecimiento urbano y la infraestructura de movilidad en Bogotá y la Región no han presentado una adecuada coordinación, siendo una de las causas más importantes que ha determinado la desarticulación funcional del territorio.

La formulación de proyectos urbano regionales implica muchos cambios en diferentes ámbitos, como se mencionó en los capítulos anteriores, existe un marco de integración regional y una evolución del mismo, donde los diferentes actores han intervenido pero no llegan a asumir responsabilidades, dado que no les compete o simplemente se sale de las funciones del ente; los cambios no solo son respecto al pensamiento y la visión regional, más precisamente los cambios son políticos administrativos, obedece a una reconfiguración de la estructura para asegurar la unificación de criterios y a la especificidad de intervenciones integradores en una región.

Se puede decir que hay una intención para acordar y para desarrollar proyectos de escala regional, pero los diferentes entes territoriales consideran un riesgo estos proyectos, en ocasiones los leen como oportunidad, pero normalmente la lectura se refiere a la perdida de la autonomía tanto territorial como financiera, ya que concertar proyectos en supramunicipales implica con la actual normatividad desviar recursos para intervenciones incluso fuera de su jurisdicción, dándoles una responsabilidad adicional de política y recursos, y sometiéndose a líneas de acción y a una visión propia del desarrollo regional. La evidencia del temor y aversión al riesgo se encuentra en los compromisos tenues, individuales, aislados y desvinculantes que asumen, al igual que la persuasión hacia la agenda conjunta voluntaria y a la resolución de convenios unilaterales sin especificidad de la inversión e intervención y sujetos a disponibilidad presupuestal o capacidad de gestión (voluntad política).

Unos de los elementos más importantes y quizás el aspecto clave a concertar en los proyectos supra locales, es el de la responsabilidad fiscal y el financiamiento de estas iniciativas, este puede ser el centro de la motivación a la concertación, ya que en el proyecto del tren de cercanías a pesar de ser una iniciativa de más de dos décadas y de tener el apoyo de la nación, el departamento, el distrito y los municipios, se ve obstaculizada por la decisión de invertir o no, y sobre todo tras la resolución de interrogantes como: ¿cuánto le corresponde a cada actor?, ¿cuál es el beneficio de cada ente territorial?, ¿esta inversión atenta contra las finanzas del ente?, ¿Qué sacrificios deben asumir los entes al invertir en los proyectos regionales? ¿Qué tanta autonomía pierden los entes territoriales al desarrollar su plan presupuestal?, y, ¿Qué

implicaciones políticas tiene el no administrar sus propios recursos, respecto a cuotas políticas, maniobrabilidad en los procesos de corrupción, vigilancia supra local, pérdida de poder territorial, entre otros?. o incluso cuestionamientos técnicos-funcionales sobre si es un tren ligero, pesado, Tren Tram etc.

*Existe una concertación en la región en el ámbito de la competitividad, pero c*omo se observó, la concertación en proyectos urbano regionales mientras esté atada a relaciones de poderes territoriales y a la adopción de responsabilidad fiscal, financiera y en general de inversión bajo voluntad política, se quedará en documentos de planeación y lineamientos de política.

Los proyectos concertados son prácticamente sobre productividad, y más que concertación es un proceso de socialización de políticas necesarias para el abastecimiento de la capital; la integración para el desarrollo de estos proyectos se observa desde Bogotá como una oportunidad para satisfacer las necesidades del mercado de la región, necesidades no suplidas por la ciudad y su jurisdicción, por esta razón, la integración desde esta óptica es importante, pero sin vincularse administrativa ni políticamente para no asumir responsabilidades con la región. Por parte del departamento, la integración es una forma de validar sus competencias de coordinación y le da un papel fundamental que no ha podido tener, dadas las condiciones de la normatividad municipalista en Colombia y su carácter administrativo como ente territorial.

*Los planes de desarrollo incluyen el proyecto en sus agendas y planes, pero obstáculos políticos, normativos y acuerdos financieros fallidos detienen la iniciativa y la complejizan, no hay consenso entre los entes territoriales en las funciones y competencias; e*l proyecto urbano regional del tren de cercanías es visto como una iniciativa departamental y no cuenta con el apoyo real de la capital Bogotá, del mismo modo los empresarios del transporte de la sabana occidente no lo consideran necesario, afirmación justificada desde la óptica del desmonte del gremio de transportadores y desde la academia, debido a la insuficiencia de demanda de pasajeros que arrojan sus estudios.

Así mismo la revisión documental arroja que existe una desarticulación de la planeación local con la regional y con los proyectos nacionales, además de un modelo de integración regional turbio y poco claro en la región; lo anterior se explica porque Bogotá ha apostado a un modelo de ciudad compacta y consolidada a pesar del

fenómeno de expansión que sufre, mientras que los municipios desarrollan un modelo de ciudad dispersa, con fenómenos de sub-urbanización en búsqueda de atracción de capital proveniente de Bogotá irónicamente.

Los proyectos de la región se han visto obstaculizados por los gobiernos de turno, que tras los avances realizados en cada instancia retroceden por la falta de un arreglo institucional, arreglo fallido que proviene de la incapacidad y falta de apropiación de la normatividad en la regionalización para la formulación de proyectos.

Por otro lado, los proyectos urbano regionales de la región no han progresado en su formulación, debido a la insuficiencia de recursos de los entes territoriales y a la ausencia de una iniciativa regional, esto explicado desde el temor a la pérdida de autonomía, el compromiso presupuestal, la no concertación en el cofinanciamiento, y la falta de búsqueda de recursos.

La concertación de actores en proyectos urbano regionales como experiencia en el marco de integración regional del área de estudio, se ha interpretado desde dos perspectivas, una de ellas es que la concertación de actores entorpece la eficiencia de la política pública, hace menos dinámica la formulación y ejecución de proyectos y se presta para aumentar los escenarios de corrupción; adicionalmente se piensa que la concertación solo es efectiva cuando los actores son capacitados en los asuntos temáticos y comparten una visión.

En la misma línea, los proyectos promovidos en la región son basados en las necesidades de Bogotá y que la región a través de sus recursos o espacio podrían satisfacer. Los municipios se ven atropellados por la dinámica propia de la capital, lo que los deja sin un rol protagónico y realmente concertado para favorecer las comunidades.

Existe una integración regional en el ámbito de la competitividad que favoreció los espacios de concertación como la MPRBC; se observó el interés de la consolidación de la región por parte de sectores académicos y sus múltiples estudios, la dinámica parece estar liderada por el departamento de Cundinamarca a través de la MPRBC y la Región Capital, que con algunos municipios a través de sus planes, manifiestan un interés en la integración, sin embargo, aún existe el miedo a los compromisos fiscales y a la pérdida de autonomía por parte de un plan regional obligante, de este modo la dinámica de concertación, como proceso, practica o mecanismo de conciliación de

interés para un fin común, ha ido desarrollado planes conjuntos, pero no obligantes, produciendo iniciativas de integración que no son suficientemente fuertes y legítimas.

Dentro de los retos de la articulación institucional en los diferentes niveles, está el atar los acuerdos de las diferentes instancias a las entidades como instituciones y no a responsables individuales (personas), garantizando así la continuidad y la profundización del proceso.

De acuerdo a lo anterior, es urgente:

- Incrementar la participación activa de los municipios ubicándolos en su rol de responsables de la dinámica regional y no como observadores de esta.
- Garantizar el diálogo continuo entre líderes del proceso.
- Posicionar el tema en todas las agendas de las entidades territoriales como el departamento y municipios.
- Asignar recursos para la continuidad de los proyectos regionales.
- Diseñar mecanismos de seguimiento a los compromisos.
- Garantizar la acción coordinada de proyectos regionales entre política nacional, regional y local con una visión compartida entre los ciudadanos y las organizaciones.

La MPRBC fue la institucionalidad regional en lo que respecta el acuerdo de acciones y proyectos a priorizar en la región, entre estos el proyecto del tren de cercanías; Como se dijo anteriormente, la MPRBC ha sido la instancia de concertación más importante de la región, ya que involucra actores nacionales, internacionales, regionales y locales del sector público, además del apoyo de universidades que han promovido el proceso desde la academia, allí se han planteado proyectos urbano regionales como el tren de cercanías, con la limitante de que se ha convertido en un escenario de trabajo donde los compromisos no trascienden a un plano de ejecución pues sólo han llegado a la instancia consultiva y de proyección.

El trabajo de la MPRBC avanzó en la identificación –y coordinación entre jurisdicciones– de planes y proyectos articuladores de la región. Una de las lecciones para el futuro es que se deben intensificar los esfuerzos para superar uno de los problemas tradicionales de la planeación en Colombia, en especial, en la relación entre la planeación urbana y regional con los sistemas de transporte. Queda pendiente garantizar la adecuada articulación entre el Plan de Movilidad Regional

(actualmente en proceso), y el Plan Regional propuesto por la MPRBC para desarrollar la agenda, y que no se quede como proceso sin culminación de sus perspectivas. De la experiencia de la Mesa de Planificación Regional (MPRBC) en el período 2004-2007, se puede decir que los procesos de concertación requieren de una gran capacidad de liderazgo político de las administraciones participantes, con el fin de garantizar una visión más amplia, y mayor capacidad de convocatoria y de persuasión.

El trabajo conjunto y la construcción de confianza entre los funcionarios de las diferentes entidades y agencias es una condición necesaria para garantizar la ejecución de algunos de los planes y programas que se derivan de los acuerdos institucionales, pero no es suficiente para garantizar la sostenibilidad del proceso en el largo plazo, de hecho es necesario atar los acuerdos a las instituciones con el debido apoyo de los protagonistas o actores con nombre propio en las administraciones.

Posteriormente y en función del desarrollo de los proyectos de la MPRBC, nace el convenio Región capital, que lleva una nueva instancia de integración y desarrollo en proyectos de esta escala a través de un proceso de concertación, si bien es considerado desde la perspectiva de Bogotá y Cundinamarca un avance para el desarrollo de políticas, desde los municipios se ha considerado un retroceso en la participación política municipal y técnica.

*La institucionalidad para la formulación, desarrollo y ejecución de proyectos supramunicipales no está concretada, normalizada o acordada y mucho menos después de la culminación de la MPRBC; por otra parte, la Región Capital se remite a una instancia sin legitimidad regional por parte de los municipios y provincias; si bien l*a búsqueda de una institucionalidad de carácter regional no es nada nueva, hay antecedentes de legislación, estudios, planes sectoriales e intentos por organizar algún tipo de institucionalidad para el manejo de temas regionales en los que se han involucrado distintas instancias de Gobierno.

La definición de una institucionalidad para la integración territorial de la región Bogotá Cundinamarca resulta una tarea de gran envergadura, si se considera la complejidad que representa la estructura administrativa vigente en los distintos niveles del sector público. Más allá del tamaño de las agencias, existen entre ellas diferencias importantes originadas en la evolución que han tenido las políticas regionales en

Colombia y que han sido poco propicias en la generación de alianzas entre las diferentes entidades territoriales, en el proceso todavía abierto de descentralización administrativa y fiscal del Estado colombiano, teniendo en cuenta las asimetrías de las capacidades operativas y funcionales y las brechas visibles en el uso y la eficacia de las herramientas de ordenamiento territorial, cuya trayectoria es corta en el tiempo y en el contexto de una LOOT precaria, que limita los actuales esquemas de los *planes de ordenamiento territorial a no conducir, ni crear instancias o espacios de concertación de proyectos de escala regional o supramunicipal, y conlleva a que la planeación y desarrollo de este instrumento este aislada entre los entes territoriales.*

A pesar de ser bastantes las estructuras institucionales, resultan insuficientes para la magnitud del problema y sus perspectivas de evolución futura. Esto se deriva de la falta de asimilación de una realidad metropolitana o regional y la precaria comprensión del proceso.

Las barreras en la conformación de un ente territorial regional son de origen constitucional y legal; teniendo en cuenta que falta una LOOT seria y rigurosa que aborde las dificultades para integrar los municipios, el Distrito y la Gobernación; hay falta de confianza entre actores territoriales y persiste la manipulación de intereses nacionales y extra regionales, sin llegar a considerar que un ente territorial autónomo política y administrativamente, mejoraría la concertación en la formulación y planificación de proyectos regionales, a pesar de que esto es una opción para la concertación inmediata y para el desarrollo de iniciativas regionales como el proyecto tren de cercanías, no se trata de crear una entidad territorial plena, sino instancias de concertación como la RAPE, que mejorarían la planificación y la gestión de los objetivos y directrices de desarrollo, pero con una verdadera autonomía del poder central del gobierno nacional y con una institucionalidad permanente, invulnerable, constante y con compromisos presupuestales y funciones atadas bajo una normatividad.

La autonomía que requiere la institucionalidad de la región es definitiva, los principales problemas de la des–concertación de actores son precisamente los referentes a las competencias y funciones, sobre todo en el tema de financiamiento y autonomía política.

La formulación de proyectos urbano regionales implica muchos cambios en diferentes ámbitos, como se mencionó en los capítulos anteriores existe un marco de integración regional y una evolución del mismo, donde los diferentes actores han intervenido pero no llegan a asumir responsabilidades, dado que no les compete o simplemente se sale de las funciones del ente; estos cambios no solo son respecto al pensamiento y la visión regional, sino que también corresponden a la política y la administración, además obedecen a una reconfiguración de la estructura para asegurar la unificación de criterios y la especificidad de intervenciones integradores en una región.

Una forma organizativa posible sería la constitución de una subregión provincial-capital, que implicaría un reto para la región, ya que pasaría de ser un ente administrativo a un ente territorial, requeriría del apoyo de la LOOT, pero sin respaldo jurídico en la actualidad y mucho menos político a pesar de favorecer las decisiones vinculantes.

Para el caso de la conformación del área metropolitana, es importante darle derecho a la acción de hecho evidenciada, ya que Bogotá es el centro de decisiones en la región y ejerce diferentes presiones en los municipios, ya sea de manera espontánea o planificada. Entonces, se podría legitimar un proceso de integración ya hecho, pero con las implicaciones de la constitución metropolitana en el ámbito político y económico.

La consecución y concertación de actores entorno a un proyecto supramunicipal requiere más que escenarios compartidos e iniciativas apartadas no formalizadas, si la región exige una articulación con sus dinámicas y estas superan la supra municipalidad, es urgente que se logre una figura autónoma regional de planeación, que se encargue de dirigir una política de desarrollo territorial conjunto a los municipios la capital y el departamento.

No se requiere obligatoriamente crear otra entidad territorial que compita con sus integrantes, sino una instancia que favorezca la construcción de consensos y la formulación de la política regional, es decir una instancia de concertación efectiva supramunicipal que logre concretar las agendas de planificación y materializarlas en proyectos de inversión acordados y evaluados por los diferentes entes territoriales en una mesa, espacio y tiempo, como lo fue en los aspectos de planificación la MPRBC.

BIBLIOFRAFÍA

Boix, D., & Trullen, J. (2003). “Redes de Ciudades y Externalidades”. Tesis Doctoral.

Borja, M., (1999). Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia. Bogotá. Editorial Cerec,

Borda, J., Hernández, E. W., Murrieta, F., Cenecorta, I., Morales, C., García, S., “Informe sobre gobernabilidad en las áreas metropolitanas en el mundo actual”, UNAM-Asamblea de Representantes del Distrito Federal II Legislatura. México. Desafío metropolitano.

Borja, J. & Castells M. (1997). Local y Global, La gestión de las ciudades en la era de la información Madrid. Santillana, S.A. Taurus

Bouzas, R., y Ffrench-Davis, R, (1998). “La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo”, Trabajo preparado para su presentación en el Seminario “Gobernabilidad democrática y participación”, Comisión Sudamericana de Paz, Cochabamba.

Brenner, N. & Theodore, N., (2002). Cities and the geographies of actually existing neoliberalism. Oxford: Blackwell, páginas 2–32. Editores: Brenner, Neil y Theodore, Nik, en Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe

Brenner, N., (2003). “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa occidental post – fordista”. Santiago de Chile. Revista EURE, Vol. XXIX, N° 86.

Bruera, I., (2009). Globalización y actores locales en el desarrollo del espacio urbano, tomado de: http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2009/16-numero-33

Camagni, R., (2005) Economía Urbana. Barcelona. Traducción de Vittorio Galletto, publicado por Antoni Bosch editor.

Compston, H., (2000). Beyond Corporatism: A Configurational Theory of Policy Concertation. European Journal of Political Research 42(6), pp. 787-809.

Cuervo, L. (2003), Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución, Santiago de Chile. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Serie gestión pública 40.

Font, J., (2000). Ciudadanos y decisiones públicas, Ariel, Barcelona, Introducción (pp. 13-30).

Gido, J. & Clements J. (1999), Administración Exitosa de Proyectos. Primera Edición.

González, F., Bolívar, I., & Vásquez, T. (2003.) Violencia política en Colombia; de la nación fragmentada a la construcción del estado; Bogotá. CINEP. (336 páginas)

González, J. (2011). La frágil Ley de Ordenamiento territorial. Revista "Cien días vistos por CINEP/PPP No 73".

Krugman, P. (2001). The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade. MIT Press Cambridge.

Krugman, P. (1992), Geografía y Comercio, Barcelona, España. Antoni Bosch Editor.

Laserna, R. (1986). Movimientos Sociales Regionales (apuntes para la construcción de un campo empírico). Santiago de Chile Documento B/42. ILPES/DPPR.

Lijphart, A. (2000). Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Barcelona. Ariel.

Licha, I. (2003). Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. Washington, D.C. INDES/BID.

Miranda, J. (1999). Gestión de proyectos identificación – formulación evaluación financiera –económica – social – ambiental. Bogotá. MM Editores.

Moncayo, E. (2004). Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – CEPAL.

Noriega, M. (2001). POT para Santafé de Bogotá. Impactos y Consecuencias. Tema ¿Equilibrio regional…?

Ocampo, J. (2000). La reestructuración de los espacios nacionales. Santiago de Chile. Serie Gestión Pública, CEPAL/ILPES, LC/L.1418-P; LC/IP/L.178, ISBN: 92-1-321643-2.

Piorun, D. (2002). Liderando Proyectos. Ediciones Macchi, Argentina.

Pineda, S. (2006). La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales. Bogotá. IV Encuentro Internacional de AERYC.

Rivera, R., 2001. La acción pública y la democracia deliberativa: las bases de una concertación sostenida. San José, FLACSO, Revista Espacios, 13 pgs.

Robbins, S., & Coulter, M. (1997). Administración. Quinta Edición. Editorial Prentice Hall.

Rose, N. % Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government.» The British Journal of Sociology, Vol. 43, no 2., Junio, páginas 173-205.

Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. Santiago . 2003, vol.29, n.88, pp. 5-27. ISSN 0250-7161

Sassen, Saskia (2007). Una sociología de la globalización, Editorial Katz, Buenos Aires

Sarmiento, J. (2009). Tesis de grado. Los proyectos de infraestructura para la movilidad y su rol en la consolidación en la red de ciudades en la región Bogotá –Sabana occidente. Estudio de caso. Tren de cercanías en el Eje Bogotá-Facatativá.

Schmitter, P. 1979.Trends toward Corporatist Intermediation. London, Beverly, sage.

Schmitter, P. (1992): «Introducción», en P. Schmitter y G. Lehmbruch (coords.): Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado, México: Alianza Editorial.

Stoner, James. (1989). ADMINISTRACIÓN. México. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana S.A.

Talavera, H. (2000), Urbanismo Operacional y Proyecto Urbano, articulo 4/1 Bitácora Urbano territorial.

Tokman, V. (1997). Hacia un diálogo social renovado. En Diálogo y concertación social. OIT, Lima.

Yory, C. (2004). Ciudad y Sustentabilidad. Bogotá - Colombia. Universidad Piloto de Colombia. Facultad de Arquitectura y Artes.

---------- (2003). “Bases del Plan Regional de Competitividad (2004-2014)”. Bogotá. Consejo Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca, CRCBC

---------- (2005). Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad de la Región Bogotá-Cundinamarca. Bogotá. Consejo Regional de Competitividad, CRC - Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, MPRBC

---------- (2002). “Propuesta para construir la Agenda Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación para Bogotá y Cundinamarca”. Bogotá. Consejo regional de competitividad - Grupo de gestión de tecnología e innovación.