
Gobernanza y planeación regional en América Latina

Sergio Montero Muñoz
Universidad de California-Berkeley

Introducción

La planeación urbana y regional en América Latina se encuentra actualmente en un proceso de reinención. Frente a un pasado caracterizado por planes territoriales impuestos por funcionarios y mandatarios del gobierno central de modo jerárquico y vertical, dos décadas de descentralización, democratización y neoliberalización del Estado en América Latina han resultado en nuevas formas de gobernar y planear el territorio. En este contexto, el concepto de *gobernanza*, basado en la idea de que las decisiones de gobierno y política pública deben hacerse a través de redes y asociaciones horizontales entre actores del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, se ha generalizado y expandido a gran velocidad. Hoy en día, desde Tijuana hasta Buenos Aires, difícilmente podríamos encontrar unas guías de planificación y *buen gobierno* que no vean con buenos ojos los procesos participativos y las asociaciones público-privadas (APP) como instrumentos deseables en el diseño, planeación e implementación de políticas públicas.

Este artículo hace una reflexión crítica sobre estas nuevas formas de planeación basadas en asociaciones que incluyen actores no estatales. Frente a celebraciones de las redes de gobernanza y el asociacionismo público-privado como una forma más democrática o eficiente

de planear, este artículo parte de la base de que las redes horizontales de gobernanza y las APP también pueden fallar como instrumentos de planeación ya sea por la falta de inclusión de objetivos que beneficien al interés general público, por cuestiones de representación democrática (quiénes sí y quiénes no están representados en las APP) o por la incapacidad de institucionalizar objetivos acordados, entre otras razones. Para ello se analiza el caso de la región metropolitana de Bogotá-Cundinamarca, Colombia, donde una estructura de gobernanza basada en dos APP fue establecida en 2001.

Pese al gran interés inicial que estas dos asociaciones despertaron en Bogotá, los objetivos de planeación regional que plantearon acabaron siendo dominados por una agenda procrecimiento y procompetitividad dirigida por el sector privado local. A pesar de que los resultados obtenidos en Bogotá no tienen por qué ser comunes a otras regiones metropolitanas que establezcan este tipo de mecanismos de planeación, el análisis de este caso permite valiosas reflexiones acerca de las posibilidades y limitaciones de las APP como instrumentos de gobernanza y planeación regional en el contexto latinoamericano.

Gobernanza y planeación

Hoy en día es difícil tener una discusión respecto de la planeación urbana y regional sin aludir a la idea de la *gobernanza*, un concepto que en las últimas décadas ha entrado con fuerza en el discurso y práctica de la planeación. Aunque hay muchas y diversas interpretaciones del concepto, una de las versiones más citadas es que a lo largo de las últimas décadas se ha producido un cambio de paradigma en la forma de gobernar y se ha pasado “del gobierno a la gobernanza”.¹ La nueva forma de gobernar basada en la gobernanza se caracteriza por dar mayor protagonismo en los procesos de diseño, planeación e implementación de políticas públicas a actores no gubernamentales como

1. Rod Rhodes. “The New Governance: Governing without Government”. *Political Studies*. Londres, The University of Nottingham, vol. 44, núm. 4, septiembre de 1996, pp. 652-667.

cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, gremios organizados, universidades, etc. En un movimiento que pretende solucionar los problemas de las jerarquías verticales del gobierno y las fallas de mercado, la gobernanza se basa en conceptos como *redes horizontales*, *colaboración público-privada* y *planificación estratégica*.

Frente a una primera oleada de estudios de gobernanza que celebraban la emergencia y las posibilidades de nuevas formas de gobernar el territorio de manera más horizontal, dos críticas se desarrollarán en las siguientes secciones: 1) la posibilidad de que la gobernanza, como los gobiernos y los mercados, pueda fallar; y 2) la necesidad de contextualizar el “cambio del gobierno a la gobernanza” a las condiciones sociopolíticas y económicas de cada territorio y la imposibilidad de interpretarlo como un cambio universal.

Metagobernanza y fallas en la gobernanza

En 1998, Bob Jessop escribió un influyente artículo en el que hacía evidente la posibilidad de que hubiera errores en los sistemas de gobernanza a pesar de su supuesta capacidad de regularse y equilibrarse por sí mismos.² La gobernanza puede malograrse, por ejemplo, cuando los objetivos de los actores se alejan en demasía del interés público o cuando existe un conflicto irreconciliable en las negociaciones entre actores. Con base en los hallazgos de Jan Kooiman y sus colegas del Club de la Gobernanza de Rotterdam,³ Jessop desarrolló la noción de la *metagobernanza* como un proceso que permite supervisar y regular los posibles traspiés de ésta. La idea de la metagobernanza reintroduce al Estado en la teoría de la gobernanza y concibe a políticos y administradores públicos no como un participante más en la mesa de negociación sino como los garantes de que los sistemas de gobernanza funcionen para lo que fueron diseñados. La posibilidad de regular y mejorar

2. Bob Jessop. “The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development”. *International Social Science Journal*. París, UNESCO, vol. 50, núm. 55, marzo de 1998, pp. 29-45.
3. Jan Kooiman (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 1993.

las deficiencias inherentes a los procesos de gobernanza abrió una nueva línea de análisis empírico desde finales de los noventa acerca de la relación entre gobernanza y democracia,⁴ así como las posibilidades y limitaciones de las APP como instrumentos de gobernanza y provisión de servicios públicos.⁵

La geografía de la teoría de la gobernanza

Otra crítica a los preceptos iniciales de la teoría de la gobernanza es que ésta debe atender más a los contextos sociopolíticos y económicos donde los cambios en los procesos de gobierno ocurren. Como apunta Marinetto, la teoría de la gobernanza ha estado dominada por la experiencia de los países del norte de Europa, Estados Unidos y Reino Unido, así como por dos cambios fundamentales en la economía política de estos países: 1) las políticas neoliberales que en los años ochenta socavaron y disminuyeron la capacidad de intervención del Estado; y 2) la emergencia y popularidad de las teorías de Nueva Gestión Pública –New Public Management– que enfatizan la incorporación de herramientas del sector privado a la gestión pública para mejorar su eficiencia.⁶ La conceptualización de estos dos cambios como universales constituye la base de la crítica que Marinetto ha hecho a la primera oleada de teorías de gobernanza al designarlas como parte de una “escuela anglosajona de gobernanza”.

En el contexto latinoamericano, la gobernanza ha demostrado ser una herramienta de análisis útil para ir más allá de dicotomías como Estado vs. sociedad, o público vs. privado que, por mucho tiempo, han dominado los estudios de gobierno y política pública. En este sentido, la idea de la gobernanza permite incorporar la influencia que actores no gubernamentales tienen en los procesos de política pública. No obstante, como afirma Luis F. Aguilar, mientras que los estudios de gobernanza en el contexto anglosajón han estado centrados en analizar y criticar las nuevas formas

4. Guy Peters y Jon Pierre. “Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain”. I. Bache y M. Flinders (eds.). *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004; Eva Sorensen. “Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance”. *The American Review of Public Administration*. Vol. 36, núm. 1, marzo de 2006, pp. 98-114.
5. Jon Pierre (ed.). *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. Londres: MacMillan Press, 1998; Tony Bovaird. “Public-private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice”. *International Review of Administrative Science*. Bruselas, International Institute of Administrative Sciences, vol. 70, núm. 2, junio de 2004, pp. 199-215; Eugene McCann. “Collaborative Planning as Therapy? The Politics of Public-Private Policy Making”. *The Professional Geographer*. Washington, Association of American Geographers, vol. 53, núm. 2, mayo de 2011, pp. 207-218; Fanarak Miraftab. “Public-Private Partnerships: the Trojan Horse of Neoliberal Development?”. *Journal of Planning Education and Research*. Tallahassee, Association of Collegiate Schools of Planning, vol. 24, núm. 1, septiembre de 2004, pp. 89-101.
6. Michael Marinetto. “Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-governance School”. *Political Studies*. Londres: Political Studies Association, vol. 51, núm. 3, octubre de 2003, pp. 592-608.

7. Luis F. Aguilar. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006.

8. Karen Chapple, Sergio Montero y Óscar Sosa. "Evolving Regionalism: Latin American Regions in the Twenty-First Century". *Regional Development Dialogue*. Nagoya, United Nations Centre for Regional Development, vol. 33, núm. 1, primavera de 2012.

9. Merilee Grindle. *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

10. Cristina Zurbrigge. "Gobernanza: Una Mirada desde América Latina". *Perfiles Latinoamericanos*. México, Flacso, vol. 19, núm. 38, julio-diciembre de 2011, pp 39-64.

11. Joseph Stiglitz. *Globalization and Its Discontents*. Nueva York: W.W. Norton, 2003.

gerenciales neoliberales introducidas por la Nueva Gestión Pública, en el caso latinoamericano es necesario estudiar cómo las nuevas herramientas de la gobernanza afectan y se hibridan con las dinámicas institucionales y políticas heredadas del autoritarismo y el clientelismo.⁷ A diferencia de Estados Unidos, Reino Unido o Europa del Norte, en América Latina nunca se partió de una democracia o estado del bienestar consolidados. La perspectiva latinoamericana de la gobernanza complica, por tanto, la narrativa anglosajona de una transición relativamente simple de un estado democrático del bienestar a uno neoliberal.

Gobernanza urbana y regional en América Latina

El interés en las últimas décadas por la gobernanza a nivel urbano y regional en América Latina puede explicarse por dos factores clave.⁸ En primer lugar, hay que destacar los procesos de descentralización que tuvieron lugar en el subcontinente durante los años ochenta y noventa.⁹ Uno de los cambios fundamentales fue pasar de una interpretación de las entidades locales como meros agentes de manejo de fondos transferidos por el gobierno central a una nueva interpretación del municipio como un ente con capacidad de tomar decisiones autónomas. No obstante, debido a los escasos recursos, tanto técnicos como financieros, los gobiernos locales en América Latina pasaron también a depender de su asociación con el sector privado y grupos de sociedad civil para elaborar estudios y prestar servicios.

En segundo lugar, es importante señalar el nuevo consenso alrededor de la importancia de la gobernanza que surge desde mediados de los noventa en las organizaciones de desarrollo que operan en el subcontinente.¹⁰ Tras las duras críticas a la ineficacia de las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington¹¹ y la irrupción de la Nueva Economía Institucional, que ponía en evidencia la importancia

de las instituciones –formales e informales– en el crecimiento económico,¹² la mayoría de programas de desarrollo del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas, comenzaron a incluir la necesidad de articular y desarrollar instituciones y redes de gobernanza duraderas.¹³

La paradoja de la gobernanza en Latinoamérica

En el contexto de la descentralización y la gobernanza, la cantidad de actores que han de participar en los procesos de planeación y política pública en las ciudades y regiones de América Latina representa un arma de doble filo. Una de las herramientas más utilizadas en este contexto ha sido la planificación estratégica (PE). La PE es el proceso a través del cual se determinan la visión, misión y objetivos de una organización como medio para tomar decisiones estratégicas para llegar a esos objetivos. La PE surgió en los años sesenta como una herramienta de gestión privada y, como apunta Jordi Borja,¹⁴ desde mediados de los ochenta se convirtió en una herramienta fundamental para organizaciones no gubernamentales así como para gobiernos locales y regionales en toda América Latina.

Una de las ventajas de la PE es la posibilidad de desarrollar una estrategia común por medio de un proceso de decisión participativo que puede incluir a diferentes actores. No obstante, quien –y quien no– está representado en el proceso de PE constituye la debilidad más notable de esta metodología de planificación. La falta de representación de ciertos actores ya sea de manera directa (no invitados a participar) o indirecta (invitados a participar pero sin estar familiarizados con el lenguaje y las dinámicas de la planificación participativa) puede llevar a la reproducción de las jerarquías sociales existentes o al diseño de agendas que perjudiquen a poblaciones vulnerables o subrepresentadas.

12. Douglass North. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press, 1990.

13. Banco Mundial. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992.

14. Jordi Borja. “El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas”. *Instituciones y desarrollo*. Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 8, 2001, pp. 83-142.

15. Teresa Caldeira y James Holston. "State and Urban Space in Brazil: From Modernist Planning to Democratic Interventions". Aihwa Ong y Stephen Collier (eds.). *Global Assemblages: Technology, Politics, and Ethics as Anthropological Problems*. Londres: Blackwell, 2005.
16. Javier Medina. "The Twists and Turns in Colombia's Experience in Regional Development Planning: Lessons on Collective Learning and Institutional Innovation". *Regional Development Dialogue*. Nagoya, United Nations Centre for Regional Development, vol. 33, núm. 1, primavera de 2012, pp. 64-79; Darío Restrepo. "De la Descentralización a la Regionalización. Nuevo Escenario de la Guerra y Oportunidad para la Paz". *EURE-Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, vol. 29, núm. 89, mayo de 2004, pp. 81-96.
17. Estas teorías enfatizan el papel de los factores endógenos como la gobernanza, el capital social y los clusters urbano-regionales como elementos clave para el desarrollo y la competitividad de los territorios a nivel global. Véase Allen Scott (ed.). "Regions and the New Economics of Competition". *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Nueva York: Oxford University Press, 2001; Allen Scott y Michael Storper. "Regions, Globalization and Development". *Regional Studies*. Londres: Regional Studies Association, vol. 37, núms. 6 y 7, 2003, pp. 579-593.
18. Consejo Regional de Competitividad. *Bogotá-Cundinamarca hacia una región competitiva. Bases del Plan Regional de Competitividad 2004-2014*, Bogotá: CRC, 2003.

Por ejemplo, Holston y Caldeira han argumentado que si bien las nuevas herramientas participativas introducidas en Brasil han facilitado la democratización de los procesos de planificación urbana, antes dominados por expertos y jerarquías gubernamentales, el nuevo paradigma de planificación participativa basada en las APP ha abierto las puertas de los ayuntamientos brasileños a poderosos intereses económicos e inmobiliarios.¹⁵ Estos intereses, agrupados en gremios o cámaras de comercio, aprendieron rápidamente la dinámica de la PE y se han convertido en grupos de presión clave en la toma de decisiones de política urbana.

En las siguientes secciones se revisa la experiencia de la región metropolitana de Bogotá donde, debido a la imposibilidad legal de establecer un nuevo gobierno a nivel regional-metropolitano, se estableció un sistema horizontal de gobernanza basado en dos APP. El análisis de esta experiencia sirve para ilustrar la teoría de la gobernanza y también para extraer lecciones de los logros y limitaciones de este tipo de mecanismos en el contexto latinoamericano.

Gobernanza y planeación regional en Colombia

La idea de articular Colombia en regiones no es algo nuevo.¹⁶ Sin embargo, en los años noventa y debido a la popularización de las nuevas teorías de competitividad territorial, ciudad-región global y el nuevo regionalismo,¹⁷ el plan estratégico Bogotá 2000 – elaborado entre 1994 y 1997– empezó a apuntar hacia la necesidad de coordinar a Bogotá con los territorios de su entorno como primer paso para ser más competitivos a nivel global.¹⁸ Los líderes de Bogotá y de los municipios de la región metropolitana comenzaron a ser apreciados cada vez más como elementos complementarios en lugar de competidores por recursos, como había venido sucediendo en décadas anteriores.

Implícito en esta nueva conceptualización de la relación económica entre la ciudad y la región, hay también un cambio en las teorías de planeación y gobierno de las regiones metropolitanas. Frente a los tradicionales paradigmas de planificación que pretendían solucionar el problema de la coordinación metropolitana-regional con un nuevo nivel de gobierno formal supramunicipal, el nuevo regionalismo prima como solución la gobernanza y la planificación estratégica entre los diversos actores públicos y privados que forman parte de la ciudad-región.

En Colombia, Allen Scott y Michael Storper, dos de los principales teóricos del nuevo regionalismo y las teorías de la ciudad-región global, son citados en un acta legislativa de 2004 que buscaba modificar la Constitución de 1991 y justificar la creación de una Región de Administración y Planificación Especial (RAPE) entre Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta.¹⁹ A pesar de que varios departamentos colombianos han mostrado interés en asociarse y consolidarse como una región formal en los últimos años, la inexistencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) en Colombia,²⁰ requerida por el artículo 307 de la Constitución para dar atribuciones de autogobierno y manejo de recursos propios a las regiones, ha bloqueado constantemente la regionalización del país desde 1991.²¹

Mientras que la transferencia de recursos, tareas y poder político de decisión al municipio acompañó a la descentralización de Colombia en los años ochenta, la regionalización del país en los noventa olvidó importantes aspectos de representatividad democrática. Los beneficios democratizadores de la descentralización quedaron, por tanto, limitados a nivel regional, y en lugar de líderes regionales electos han surgido asociaciones público-privadas que encontraron su razón de ser en el desarrollo económico y la competitividad territorial.

19. Alcaldía de Bogotá D.C. 2008. "Proyecto de Acto Legislativo N° 07 de 2004". (<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=17779>), 1 julio de 2008.
20. Ha habido que esperar a 2012 para que un proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial fuera finalmente aprobado en Colombia.
21. Restrepo, *loc. cit.*

La región metropolitana Bogotá-Cundinamarca

El proceso de integración regional entre Bogotá D.C. y el departamento de Cundinamarca ha ocupado un lugar cada vez más visible en el discurso político y en los planes de ordenamiento territorial de la alcaldía de Bogotá y de la gobernación de Cundinamarca durante la última década. Frente al continuo bloqueo del gobierno central para la creación de gobiernos regionales en Colombia, en 2001 se crearon en Bogotá dos APP clave para coordinar las tareas de planificación regional: la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (MPR) y el Consejo Regional de Competitividad (CRC). Las funciones de ambos organismos se solaparon en ocasiones si bien la intención inicial era la de contar con una asociación de liderazgo público y que se encargara de temas de ordenamiento territorial y planificación regional, la MPR, y otra, el CRC, de liderazgo privado y enfocada en temas de desarrollo económico regional. Ante la inexistencia de un gobierno regional, ambos organismos pronto se convirtieron en los principales protagonistas de la gobernanza y planeación regional de la metrópoli colombiana.

a) La Mesa de Planificación Regional (MPR)

La MPR se creó en febrero de 2001 mediante un acuerdo de voluntades entre el entonces alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, el gobernador del Departamento de Cundinamarca, Álvaro Cruz, y el director de la agencia medioambiental de Cundinamarca, Darío Londoño. La MPR definió como su objetivo “que el área de estudio [Bogotá D.C. y los 116 municipios de Cundinamarca] sea más productiva, que el ingreso per cápita sea mayor y más equitativo, y que la población [especialmente la más vulnerable] tenga acceso a los servicios sociales necesarios para su desarrollo”.²² Los objetivos funcionales de la MPR quedaron definidos de la siguiente manera: 1) Equilibrio en la distribución de la población y actividades

22. Mesa de Planificación Regional (<http://www.regionbogotacundinamarca.org>), 10 abril de 2008.

económicas; 2) Productividad y competitividad; 3) Sostenibilidad ambiental; 4) Infraestructura física y servicios; 5) Desarrollo institucional; y 6) Cohesión social.

Con base en estos objetivos, la MPR realizó un proceso de evaluación de posibles escenarios de planeación regional a través de una serie de talleres (41 en total) en los que participaron funcionarios, representantes de las administraciones municipales, de organizaciones comunitarias, académicas y del sector privado. Por unanimidad, los actores escogieron un escenario regional de desconcentración metropolitana y decidieron la creación de una red de ciudades como lo más deseable para el proceso de integración entre Bogotá y Cundinamarca.²³ Las entidades que conformaron la mesa acordaron una estrategia central basada en el apoyo técnico y fortalecimiento de capacidades de los actores públicos para que éstos trabajaran de forma coordinada y con una visión regional compartida de futuro. El objetivo era que ellos mismos desarrollaran conjuntamente el plan de acción institucional, los lineamientos para el plan estratégico regional de manejo del territorio y el desarrollo de proyectos estratégicos con una perspectiva regional.

b) El Consejo Regional de Competitividad (CRC) y la agenda interna

El segundo organismo clave de gobernanza en la región de Bogotá-Cundinamarca fue el CRC. El CRC se constituyó en 2002 como una asociación público-privada que representaba a 1 800 organizaciones en Bogotá y Cundinamarca. La Secretaría Técnica, encargada de hacer propuestas para proyectos regionales, incluía representantes de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia (Fenalco), la Cámara de Comercio de Bogotá, así como un representante de la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y de la CAR, la agencia medioambiental de Cundinamarca.

23. MPR-UNCRD. *De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá: UNCRD, 2005.

24. Consejo Regional de Competitividad (<http://www.bogotacompite.org>), 10 de abril de 2008.

La misión que guiaba al CRC era “formular y desarrollar la visión económica regional de largo plazo, a partir de consensos público privados que generen identidad y compromiso colectivo para que Bogotá y Cundinamarca sea una de las primeras regiones de Latinoamérica por su calidad de vida”.²⁴ El CRC se articulaba mediante una potente narrativa de competitividad territorial en forma de cinco objetivos estratégicos: 1) Incrementar las exportaciones de Bogotá y Cundinamarca; 2) Posicionar Bogotá y Cundinamarca como uno de los mejores destinos de inversión en América Latina; 3) Fortalecer la economía regional y elevar la productividad de la pequeña y mediana empresa (PYME) por medio de la organización en cadenas y *clusters* en agroindustria y servicios; 4) Convertir el recurso humano y la ciencia y la tecnología en los principales factores generadores del desarrollo de la economía regional; y 5) Construir la capacidad institucional para gestionar el territorio y la economía regional.

En 2005 y tras un esfuerzo de coordinación institucional entre el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca, la MPR, y el CRC, se presentó la “Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de la región Bogotá-Cundinamarca”. El documento, editado por la Cámara de Comercio de Bogotá, tenía como función consolidar los procesos de coordinación institucional entre la MPR y el CRC, además de construir consensos entre el sector público y privado, la sociedad civil y la academia, respecto del futuro de la región. El documento incluía cinco objetivos estratégicos mediante los cuales se debían articular los esfuerzos de integración regional, 71 proyectos estratégicos para la región y una serie de recomendaciones al gobierno nacional; asimismo reflejaba también la preponderancia, cada vez mayor, del discurso de la competitividad territorial frente a los objetivos más exhaustivos de productividad, sostenibilidad e inclusión social inicialmente desarrollados por la Mesa de Planificación Regional.

Tabla 1. Objetivos estratégicos de la agenda interna de Bogotá-Cundinamarca

1. Aprovechar las ventajas comparativas existentes y propiciar la creación de ventajas competitivas
2. Mantener y diversificar la estructura productiva de la Región, desarrollando las complementariedades y especializaciones de sus sectores industrial, agroindustrial y de servicios y promoviendo los encadenamientos productivos y la asociatividad
3. Crear las condiciones para que la ciencia, tecnología e innovación se conviertan en factores determinantes del desarrollo económico y social de la Región
4. Fomentar las exportaciones y los niveles de inversión en la Región
5. Fortalecer la estrategia de ordenamiento territorial y contribuir al desarrollo equitativo y sostenible de la Región

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. “Agenda interna para la productividad y competitividad de la región Bogotá-Cundinamarca”. Bogotá, 2005.

Continuidades y discontinuidades

Desde la publicación de la “Agenda interna...” en 2005, dos hechos importantes han sucedido en el panorama de la planeación regional de Bogotá-Cundinamarca. Por una parte, la MPR fue oficialmente deshecha en 2008. A pesar de su desaparición y de la falta en la actualidad de una institucionalidad formal pública que coordine los gobiernos locales y departamental de Bogotá-Cundinamarca, la idea de la importancia de la coordinación metropolitana y la planeación regional ha permeado en los planes de ordenamiento territorial de los diferentes gobiernos locales que componen la región. Hoy en día es imposible pensar en un plan de ordenamiento territorial de Bogotá o de los municipios aledaños que no incluya una sección sobre la importancia de la coordinación y planeación a nivel regional. De hecho, en 2008, la alcaldía de Bogotá y el gobierno de Cundinamarca firmaron un convenio administrativo para colaborar en temas regionales bajo el nombre de Región Capital. No obstante, sigue sin existir un mecanismo que regule o supervise de manera efectiva estos esfuerzos fragmentados de diversos gobiernos locales.

La CRC, por su parte, fue renombrada Comisión Regional de Competitividad Bogotá-Cundinamarca y con un renovado liderazgo privado sigue produciendo informes, estudios y propuestas de proyectos regionales con el objetivo de aumentar la calidad de vida de los habitantes de la región a través de la promoción de la competitividad territorial de Bogotá-Cundinamarca.

Conclusiones

Durante los años ochenta y noventa, Colombia tuvo un proceso de descentralización esencialmente municipalista que reforzó el poder político y los recursos de los municipios y, al mismo tiempo, dejó de lado otras escalas de gobierno y planeación sub-nacional como la regional-metropolitana. Frente a la imposibilidad de crear un gobierno regional formal que regulara las dinámicas territoriales de Bogotá más allá de sus límites municipales, un sistema de redes de gobernanza empezaron a articular desde 2001 la idea de la región Bogotá-Cundinamarca usando la planificación estratégica y las APP como herramientas principales.

Dos APP en particular –la MPR y la CRC- fueron clave en este ejercicio. El caso de estudio muestra cómo las ideas de competitividad regional, aunque en un principio útiles para atraer a la mesa a actores con intereses muy diversos, se convirtieron finalmente en un discurso dominante que dejó campo libre a que los intereses privados dirigieran las agendas y procesos de gobernanza regional. Este artículo no pretende invalidar la importancia de los objetivos de mejora de la competitividad en las regiones metropolitanas, pero sí recomienda la elaboración de un marco teórico que gué iniciativas de planificación regional e incluya ideas más amplias como la consolidación de procesos de representatividad democrática, construcción de ciudadanía, principios de justicia social o sostenibilidad ambiental, entre otros.

El caso de estudio también pone de relieve el escaso poder de la sociedad civil no empresarial en

la definición de las agendas regionales a pesar de su participación en talleres y continua mención de manera oficial en los documentos. El problema de su escasa influencia se agravó debido a la gradual pérdida de poder del sector público en favor de las organizaciones del sector privado encabezadas por la Cámara de Comercio de Bogotá.

Esto supuso una de las principales fallas en el sistema de gobernanza regional de Bogotá-Cundinamarca. Los actores gubernamentales, representantes de “lo público” en las APP, deberían haber velado de una forma más activa por la inclusión –y priorización– de objetivos de planificación regional amplios, así como haber garantizado que las voces y peticiones de la ciudadanía no empresarial hubieran tenido una repercusión efectiva en las agendas. Evitar este tipo de fallas es particularmente importante en el contexto latinoamericano donde la debilidad de los representantes públicos en estructuras de gobernanza y planeación territorial participativas puede llevar al diseño de políticas públicas que reproduzcan las jerarquías y disparidades sociales existentes en lugar de intentar revertirlas.