



No. 15

Agosto 2021

ISSN 2538-9491

Documento de Política

Bogotá también es Región: Gobernanza Multinivel, Policentrismo y Nuevos Retos de la Planeación Regional en la década de 2020

Autores:

Sergio Montero, Claudia Hoshino, Edgar Cataño, Carmenza Saldías



Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Desarrollo - Cider

Bogotá también es Región: Gobernanza Multinivel, Policentrismo y Nuevos Retos de la Planeación Regional en la década de 2020

Autores: Sergio Montero, Claudia Hoshino, Edgar Cataño, Carmenza Saldías

Esta publicación se desarrolló en el marco de un convenio de colaboración entre el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes y la Región Central-RAPE. La presente publicación representa un estudio independiente, desarrollado de manera autónoma por los autores y no refleja la opinión o los intereses de las entidades financiadoras del proyecto.

Documentos de política

No. 15

Edición electrónica

Bogotá, Agosto, 2021.

© Universidad de los Andes 2021

Sergio Montero, Claudia Hoshino, Edgar Cataño, Carmenza Saldías

Autores

Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.co>

Nathalia Franco Borrero

Directora del Cider

Roger Rossi Ballesteros

Gestor de Comunicaciones del Cider

Camilo Andrés Belalcazar España

Practicante de Comunicaciones del Cider

Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider. Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Tabla de Contenido

Bogotá también es Región: Gobernanza Multinivel, Policentrismo y Nuevos Retos de la Planeación Regional en la década de 2020.....	1
Tabla de Contenido.....	4
Introducción.....	5
1. Experimentos de planificación regional en Bogotá.....	6
1.1 Anexión de seis municipios vecinos a Bogotá (1954).....	7
1.2 Primera iniciativa de creación de un Área Metropolitana de Bogotá (1998-99).....	8
1.3 La Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (2001-2009).....	9
1.4 Segundo Intento de Constitución de Área Metropolitana en Bogotá (2012).....	12
1.5 La Región Administrativa y de Planificación Región Central-RAPE (2014).....	13
1.6 El Comité de Integración Territorial-CIT (2014).....	14
1.7 Región VIDA (2016-19) y la propuesta Región Metropolitana Sabana Bogotá (2018).	15
2. La década de 2020: Un nuevo contexto para la planeación regional.....	16
3. Conclusiones: hacia una visión regional de Bogotá basada en el policentrismo.....	20
Referencias bibliográficas.....	22

Introducción

En Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, Ley 1454, 2011) orientó al gobierno nacional a promover la conformación de figuras asociativas territoriales en el país como una manera de profundizar la descentralización administrativa. La constitución de la RAPE Región Central en el 2014, como resultado de un proceso de concertación territorial entre el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, planteó un importante hito de la descentralización territorial en Colombia. El Acto Legislativo 02 de 2020 que llevará a la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) presenta un reto en términos de clarificar y evitar funciones cruzadas entre la RAPE Región Central y la futura RMBC. Por otro lado, la emergencia sanitaria y económica creada por la pandemia del Covid-19 ha impuesto restricciones a la movilidad y ha puesto de manifiesto la necesidad de poner más énfasis en temas como la seguridad alimentaria, las conexiones urbano-rurales, la coordinación de servicios públicos, el desarrollo económico con enfoque territorial y a las visiones de género sobre la economía y el cuidado. Y aunque los retos son muchos, estamos también ante una oportunidad para pensar nuevas maneras de gobernar y planificar la región en Colombia de manera más descentralizada, multi-escalar y policéntrica. Y también de pensar a Bogotá como una región en la que conviven diferentes niveles de gobierno y escalas de planeación.

En este documento de política proponemos un marco conceptual para situar estos retos actuales de la planeación regional en Bogotá en el contexto de los nuevos retos y dinámicas del ordenamiento territorial a nivel local y global. La coyuntura actual requiere ir más allá de las nociones de planificación y desarrollo regional que prevalecieron durante finales de siglo XX y principios del siglo XXI, que enfatizaban el rol del gobierno central y el discurso de la competitividad global para la creación y planeación de regiones. En este documento proponemos un marco de gobernanza multinivel y planeación multiescalar que nos permita pasar a un nuevo paradigma en el que las regiones sean vistas no sólo como actores que compiten en el contexto de la globalización, sino como elementos de una construcción colectiva, incluyente y policéntrica del territorio.

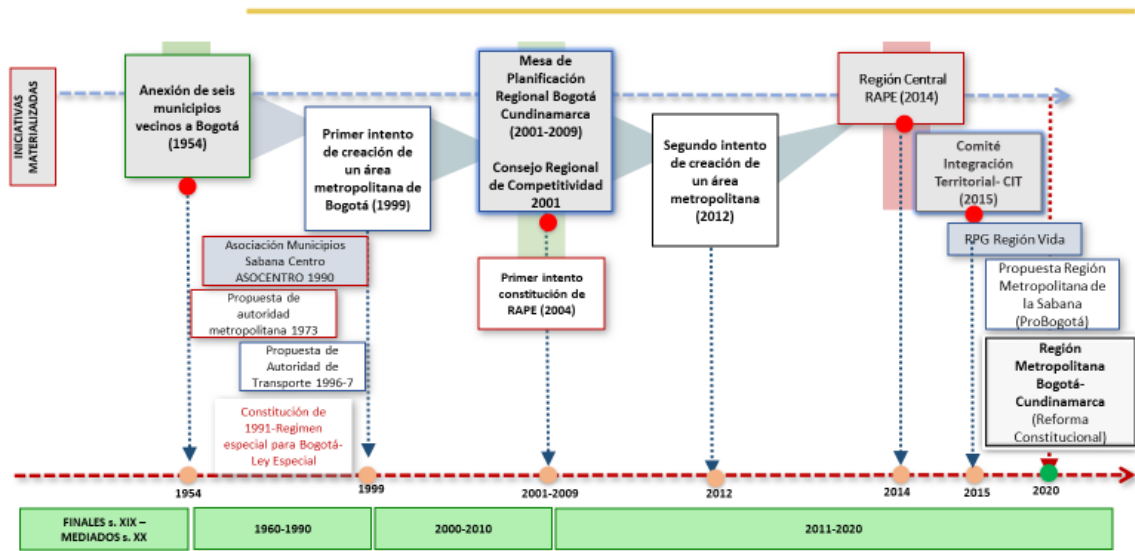
El documento se divide en tres partes. En la primera exponemos la experiencia de diferentes experimentos de planificación regional que tuvieron lugar en Bogotá desde mediados del siglo XX hasta 2018. En la segunda parte, recogemos algunos de los principales temas a los que debemos prestar atención en la década de 2020: la agenda 2030 del desarrollo sostenible, la crisis climática, la pandemia por el Covid 19, el freno a los procesos de globalización que se venían gestando en las últimas décadas, la necesidad de incorporar las visiones de género y de la economía del cuidado, así como la mayor importancia de la autonomía territorial y las conexiones urbano-rurales en los procesos de planeación del territorio. Con base en la experiencia histórica y la coyuntura actual, en la tercera parte concluimos con algunas ideas sobre cómo la idea de gobernanza multi-nivel, planeación multi-escalar y policentrismo pueden ser útiles para pensar la planeación regional en Bogotá en el contexto actual y futuro.

1. Experimentos de planificación regional en Bogotá

Aunque la idea de estructurar y planear regiones en Colombia se remonta al siglo XIX, la planeación regional moderna emerge en el país tras la Segunda Guerra Mundial (Moncayo 2004; Chapple et al., 2012). La literatura académica distingue entre dos grandes momentos en la planeación regional moderna. Hay un primer momento (1940-1980) que podríamos llamar “keynesianismo espacial” (Martin 1993), donde las políticas de planeación y desarrollo regional se hacían desde el Estado-nación y con base a inversiones en infraestructura y atracción de grandes empresas. Tras los procesos de descentralización y neoliberalización que tienen lugar en la década de 1980 surge otro modelo que algunos autores llaman “nuevo regionalismo” (Lovering, 1999). Ante el aumento en importancia de la globalización y la pérdida de poder del estado-nación, la región (Storper, 1997) y en particular, la “ciudad-región global” se presenta como un lugar estratégico para generar crecimiento económico y competitividad global (Scott & Storper, 2003). En este contexto, la planeación regional comienza también a dar un mayor peso a la idea de la “gobernanza” y a arreglos institucionales público-privados para articular el nivel regional (Montero, 2015). Sin embargo, como mostraremos en este documento, estamos ante una nueva era en la que debemos cuestionar algunos de los aspectos centrales de ese “nuevo regionalismo” de finales del siglo XX como, por ejemplo, la centralidad de la globalización, la urbanización, el carácter extractivo de la economía (Scott & Storper, 2003, p. 44); e incorporar elementos de los debates de género, la crisis climática, equidad y bienestar, al igual que lecciones derivadas de la situación actual de la pandemia.

Sin embargo, antes de hablar del momento actual es importante entender cuáles han sido los aprendizajes de los experimentos de planeación regional llevados a cabo en la región de Bogotá. En esta sección reconstruimos la trayectoria de algunos de los principales intentos de planeación e integración regional llevados a cabo en Bogotá y Cundinamarca desde mediados del siglo XX.

Gráfico 1. Experimentos en planificación regional en Bogotá desde mediados del siglo XX



Fuente: Hoshino (2019)

1.1 Anexión de seis municipios vecinos a Bogotá (1954)

El primer hito significativo, y uno de los principales antecedentes de conformación metropolitana de Bogotá, que además otorgó a la ciudad su carácter de “Distrito Especial”, se dio en 1954 con la anexión de los seis municipios vecinos a Bogotá (Bosa, Usaquén, Engativá, Suba, Fontibón y Usme). El proceso inició a mediados del siglo XIX y se sostuvo durante el siglo XX, con marcadas motivaciones políticas y económicas, que se buscaba confirmar a Bogotá como capital del país, dándole primacía con un régimen especial al régimen municipal ordinario de los demás municipios. Culminó en 1957 con la ampliación del territorio de la capital del país, territorio que había sido ya urbanizado por Bogotá desde las décadas finales del siglo XX (Arias & Gómez, 2016). Arias y Gómez (2016) analizan esta anexión como el resultado de un importante movimiento, especialmente desde Bogotá, que combinó una serie de factores, que incluyeron el reclamo de Bogotá de una mayor autonomía y capacidad administrativa desde los años 40 frente al departamento de Cundinamarca y la Nación.

Las consideraciones constitucionales de la época tuvieron un peso especial, motivadas por el interés de contar con una capital nacional con capacidad y régimen propio. Otros factores fueron: un aumento de poder de decisión e intervención del sector gremial y empresarial sobre los asuntos urbanos; un conjunto de arreglos institucionales viabilizados por el estatus de Bogotá como Distrito Especial; una concentración de poder en la figura del “alcalde mayor”; un cambio en las funciones y alcances del concejo municipal y los municipios integrados al territorio del Distrito Especial de Bogotá, así como nuevas concepciones de planeación que generaron diferentes acciones en el espacio durante este periodo.

Los actores más influyentes que definieron las políticas e intervenciones sobre la ciudad en esta época fueron los sectores industriales y empresariales, así como los poderes eclesiásticos, además de los constructores, transportadores y comerciantes. Su papel fue determinante debido al crecimiento del mercado de la vivienda en la ciudad y la proliferación de mercados informales de vivienda y tierra. Durante este periodo, la acción pública se centró especialmente en legalizar barrios, proveer servicios públicos y habilitar suelo rural para urbanización (Del Castillo Daza, 2008). Al alcalde se le otorgó capacidad de crear nuevas secretarías y la organización de unidades administrativas autónomas para la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la gestión del transporte público. En relación con el enfoque de planificación territorial, “se pasó de una idea de planeación que modelaba la totalidad de la ciudad a la idea de intervenciones parciales sobre zonas priorizadas y delimitadas” (Arias & Gómez, 2016, p. 7). A pesar de ese cambio de enfoque no existió un plan integral que respondiera a la nueva realidad de anexión de los 6 municipios.

Uno de los factores que tuvo gran incidencia política en la relación de Bogotá con los municipios adyacentes y con el Departamento de Cundinamarca, es que antes de la anexión de los municipios y de otorgar un régimen especial a Bogotá, Bogotá como municipio y su alcalde tenían una relación de dependencia frente al Departamento. Después de la anexión, además de la autonomía otorgada al alcalde sobre las decisiones de la ciudad, se estableció una participación más importante de la nación que del departamento en el gobierno de la ciudad. Todo esto, sin modificar el estatus de Bogotá como capital de Cundinamarca, a pesar de no ser territorio cundinamarqués (Arias y Gómez, 2016, P. 6). Esta decisión sigue teniendo implicaciones hasta la fecha, habilitó el suelo a Bogotá para crecer durante los siguientes 30 años, dentro de los límites de su nueva jurisdicción. Para estos propósitos, Bogotá no necesitó negociar ni articular con sus municipios vecinos como lo tuvieron que hacer otras metrópolis latinoamericanas (Ramírez et al., 2017). Esta es una situación muy diferente a la actual, donde Bogotá sigue creciendo hacia los municipios, en una relación funcional cada vez más fuerte, interdependiente entre Bogotá y los municipios de la Sabana.

1.2 Primera iniciativa de creación de un Área Metropolitana de Bogotá (1998-99)

El estudio “Alternativas para el Desarrollo de Bogotá”, dirigido por el economista Lauchlin Currie (1969), propuso la creación de una autoridad metropolitana que controlara la expansión urbana de la ciudad y su dispersión sobre la Sabana. El estudio incluía la recomendación de utilizar el ente gestor para desarrollar proyectos metropolitanos y plantearon tres escenarios de desarrollo regional, en un área de estudio que comprendía 17 municipios. Entre 1996 y 1997, el Plan Maestro de Transporte realizado por la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa (JICA, 1996) definió otro importante antecedente en torno a arreglos institucionales para la regulación de la movilidad y el desarrollo de infraestructura de transporte en Bogotá y su región, incluyendo en sus análisis a 17 municipios de la Sabana y señalando la necesidad de crear una autoridad única para manejar el transporte en la región Bogotá-Sabana. Hasta la fecha, esta autoridad no ha sido creada.

Un hito fundamental que definió nuevas posibilidades para la conformación de un área metropolitana para Bogotá y de sus interacciones con otros niveles de gobierno fue la Constitución de 1991. La Constitución Política (art.1) definió a Colombia como una República Unitaria con descentralización y autonomía de sus entidades territoriales, siendo la más importante de ellas el municipio. Creó la figura del Distrito Capital para Bogotá y le abrió la posibilidad de conformar “un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental [...] 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” (Constitución Política de Colombia de 1991, art. 325). Sin embargo, la Ley Orgánica 1625 de Áreas Metropolitanas le representó a Bogotá una importante restricción para constituir un Área Metropolitana, pues la Ley excluyó de su ámbito de aplicación a la capital del país, motivada por la condición “especial” de la ciudad que la diferencia y excluye del régimen municipal. Según esta Ley, el Distrito Capital debe contar con un régimen especial de asociatividad con sus municipios vecinos.

Un nuevo intento de constitución de un área metropolitana se dio en el primer gobierno de Enrique Peñalosa (1998-2000), en el seno de Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y una Consejería para Cundinamarca creada para este fin. Se invitaron 20 municipios de la llamada “Sabana de Bogotá”¹ a una mesa de concertación a abordar el tema. De acuerdo con Gouëset (2005), los principales temas de discusión fueron: provisión de agua potable, la gestión de las empresas distritales de servicios públicos, proyecto de cobro de peajes a la entrada de Bogotá, el alcance del proyecto BRT (Transmilenio), construcción de viviendas de interés social en los municipios adyacentes y el traslado del matadero fuera de Bogotá. Estos temas que han sido altamente conflictivos no han logrado llegar a un acuerdo desde la época hasta hoy. La posición de Bogotá tampoco favoreció la posibilidad de acuerdo, donde “el tono de las discusiones, paternalista y unilateral, habría contribuido a indisponerlos aún más” (Gouëset, 2005), además de un clima de relativa desconfianza, no solo desde los municipios sino desde la Gobernación. El artículo del periódico El Tiempo del 22 de septiembre de 1999, denominado “La pelea entre el Alcalde y el Gobernador- Tensión entre mandatarios” evidencia el conflicto, debido, por un lado, a la propuesta del Área Metropolitana, “ante lo cual Gobernador expreso sus reservas y pidió que fuera una opinión concertada” y agregó que “la vía que se escoja, debe garantizar la autonomía de esos municipios... Los esquemas que supongan la imposición unilateral de políticas por parte de la urbe metropolitana conducirían a un distanciamiento y no a una armonización de políticas”. En ese momento se visibilizó otro conflicto en relación con el cobro de los peajes a la entrada a Bogotá, sobre los cual el Gobernador opinó “que no solo no era viable, sino que esta los reventaría a todos”, y que “a Bogotá hay que abrirla a país, no hay que amurallarla; tenemos que integrarnos y no dissociarnos” (El Tiempo, 1999).

Con el antecedente de la anexión de municipios en 1954 descrita atrás, la posibilidad de perder la autonomía municipal por su integración en un área metropolitana era creciente, debido a que, según la reciente Constitución, se dejaba abierta la posibilidad de convertir el área metropolitana en un “distrito metropolitano”, donde los municipios integrados desaparecerían como entidades territoriales. Como resultado, la propuesta de constitución de un área metropolitana no solo no prosperó, sino que la mesa de concertación duro muy poco, ya que los municipios más prósperos se retiraron rápidamente de esta mesa y pronto fueron seguidos por lo demás.

1.3 La Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca (2001-2009)

Luego de los fallidos intentos de integración regional y en un entorno de amplio conflicto político entre la Alcaldía y la Gobernación en el período administrativo, los mandatarios electos de Bogotá y Cundinamarca para el período 2001-2004 (el Alcalde de Bogotá, Antanas Mockus, el Gobernador del Departamento de Cundinamarca, Álvaro Cruz) firmaron un acuerdo de voluntades el 8 de febrero de 2001, para fortalecer los lazos de cooperación entre Bogotá y Cundinamarca, promover el desarrollo económico y social de sus territorios y hacer más productiva y

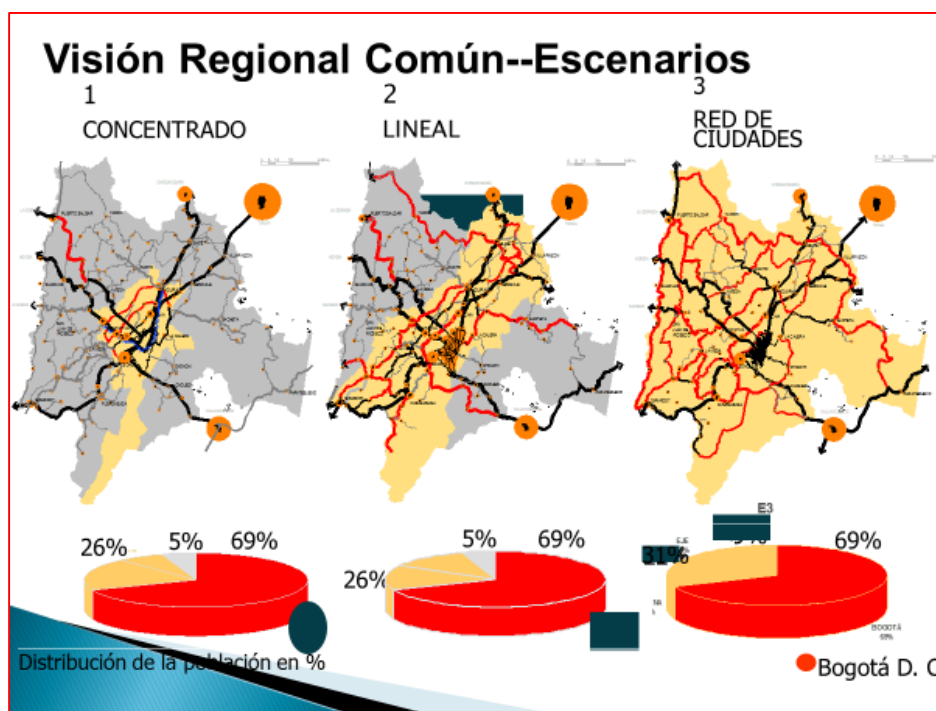
¹ La Sabana de Bogotá, es como comúnmente se llama a la Sabana del Río Bogotá, que bordea la ciudad por su borde occidental.

competitiva la región (MPRBC, 2005a). Como resultado, se creó la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca como un espacio de diálogo y concertación para la integración regional. La MPRBC invitó a participar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR como socio “con voz y voto” en la Mesa, en un ámbito democrático en la toma de decisiones y donde los argumentos técnicos prevalecieran sobre los políticos.

La MPRBC se constituyó sobre la base de la autonomía jurisdiccional y administrativa de los entes territoriales, pero con la voluntad de construir una institucionalidad necesaria para administrar aspectos inter-jurisdiccionales o intersectoriales. La Mesa representa uno de los hitos más importantes en la integración regional de Bogotá. Para el DNP, los aportes conceptuales, metodológicos y técnicos de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca y los del Modelo de Ocupación Territorial para los Municipios de Sabana, representan “aportes básicos para la discusión que hoy enfrenta el país constituyéndose en un referente de primer orden en cualquier expectativa de regulación y/o formulación del ordenamiento territorial de esa escala” (DNP, 2012, p. 34). Desde el establecimiento, la MPRBC invitó al Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD) a vincularse a la iniciativa para encargarse de la Secretaría Técnica del proyecto, además del gobierno nacional, como una instancia imparcial, facilitadora de los procesos de diálogo y construcción de consensos y acuerdos.

La MPRBC, financiada por partes iguales entre Bogotá, Cundinamarca y la CAR (que constituyeron una bolsa común a través del convenio de cooperación con Naciones Unidas), se conformó por representantes de los gobiernos de Bogotá, Distrito Capital y del Departamento de Cundinamarca, de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP), constituyéndose en un esquema de gobernanza multinivel. Paralelamente, los mismos mandatarios territoriales constituyeron un espacio similar de articulación del sector privado y empresarial, apoyado por la Cámara de Comercio de Bogotá, denominado “Consejo Regional de Competitividad” (CRC), que retoma los objetivos de la MPRBC, pero desde la perspectiva de la articulación con el sector privado. La MPRBC y la CRC lograron superar el importante desafío de su continuidad en las siguientes administraciones territoriales (logrando tres periodos administrativos de alcaldes y gobernadores). En el año 2004, las nuevas administraciones de Bogotá y Cundinamarca apoyaron la continuidad del proyecto, continuando las actividades desarrolladas en la anterior administración y se comprometieron a construir la institucionalidad requerida para darle sostenibilidad al proceso. Sin embargo, la dirección de la CAR se retiró a fines del 2004.

Gráfico 2. Escenarios territoriales planteados en la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca



Fuente: MPRBC, 2003.

En el ámbito de la MPRBC se formularon tres escenarios territoriales: 1) concentrado, siguiendo la tendencia existente de concentración de actividades económicas y de población en Bogotá y sus municipios circunvecinos; 2) lineal, en consolidación de un eje de desarrollo económico alrededor de la cuenca del Río Bogotá (denominado Sabana de Bogotá), de características metropolitanas; y, 3) un escenario de desconcentración y promoción de la conformación a largo plazo de una red jerarquizada de ciudades, atendiendo la necesidad imperante de una distribución más equilibrada de población y actividades económicas y en equilibrio con el medio natural. Durante los diferentes talleres participativos que se realizaron en el contexto de la Mesa, se eligió el escenario desconcentrado como el deseado.

Durante el periodo 2004-2007, la MPRBC sirvió de plataforma para sentar las bases de la conformación de la Región Administrativa y de Planificación de la Región Central de Colombia (RAPE) ya que, con base en el dinamismo demostrado por la MPRBC, los Departamentos del Tolima, Boyacá y Meta y sus capitales manifestaron su interés de hacer parte de la iniciativa de integración y con ello crear lo que se denominó la Región Central (esta iniciativa, aunque logró llegar a discusión ante el Congreso de la República, no fue aprobada en esta oportunidad).

Como crítica al proceso, podemos decir que el ejemplo de la Mesa de Planificación Regional Bogotá Cundinamarca pone de relieve el escaso poder de la sociedad civil no empresarial en la definición de las agendas regionales de Bogotá-Cundinamarca, a pesar de su participación en talleres y continua mención de manera oficial en los documentos (Montero 2015). 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 de principios de 2000s. Aunque el ejercicio comenzó con una agenda ambiciosa, las ideas de competitividad regional y global que, 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. Esto no pretende invalidar la importancia de los objetivos de mejora de la competitividad en las regiones metropolitanas, pero el ejemplo sí muestra que la elaboración de un marco teórico que guíe iniciativas de planificación regional debe incluir ideas más amplias que la competitividad global como, por ejemplo, la consolidación de procesos de representatividad democrática, construcción de ciudadanía, principios de justicia social o sostenibilidad ambiental, entre otros.

1.4 Segundo Intento de Constitución de Área Metropolitana en Bogotá (2012)

En 2012, durante la alcaldía de Gustavo Petro (2012-2014) se promovió el segundo intento de constitución de un gobierno metropolitano. En esta oportunidad, el área metropolitana se planteó solamente entre Bogotá y el municipio de Soacha y fue un proyecto promovido por los alcaldes de los dos entes territoriales desde el inicio de sus administraciones, visto desde una perspectiva de equidad territorial². Para esto solicitaron a la Registraduría adelantar una consulta popular (en diciembre de 2012) a los habitantes de Bogotá y Soacha para que votaran si querían o no un área metropolitana (El Tiempo, 2014). La consulta popular es uno de los mecanismos de participación consignados en el artículo 103 constitucional y que hoy está modificado por la Ley 1757 de 2015. Ese mecanismo hace parte, además, del procedimiento de adopción de la figura de área metropolitana (art 8 Ley 1652/13), pero puede ser utilizado de manera amplia para que la ciudadanía se pronuncie en relación con una iniciativa de la administración. Así pue, una vez radicado el proyecto, la Registraduría consideró improcedente la consulta, por no haber expedido aún la ley especial que señala la Ley de Áreas Metropolitanas para fijar la fecha de tal consulta.³ Según señalaron los Registradores Distritales “que *en el entendido que aún no se han definido las reglas especiales a las que se sujetaría la conformación de un Área Metropolitana entre Bogotá y los municipios colindantes del departamento de Cundinamarca no es procedente fijar una fecha para la realización de la consulta*” (Soacha Ilustrada, 2013). De esta manera quedó descartada la posibilidad de adelantar la consulta ciudadana, por

² Soacha, ya conurbado por Bogotá, es el municipio más pobre del primer anillo, con altos déficits de prestación de servicios públicos, salud, vías, educación y recreación. Algunas razones que sustentaban la iniciativa de crear un área metropolitana es el aumento de bogotanos que llegan a Soacha en busca de una vivienda más económica; la dificultad para la movilidad que evidentemente impacta a los habitantes de Bogotá y Soacha, el aumento progresivo de la brecha social y la necesidad urgente del fortalecimiento de la seguridad.

³ El Régimen de Áreas Metropolitanas o Ley 1625 del 2013 aprobado en el Congreso deroga la Ley 128 de 1994; en esta nueva norma se establece un régimen político, administrativo y fiscal para la gestión del territorio, a través de la conformación de áreas por dos o más municipios vinculados entre sí por características territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas. Además, fija los requisitos para la conformación de dichos entes, tanto por municipios de un mismo departamento como por municipios pertenecientes a varios de ellos. <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201625%20DEL%2029%20DE%20ABRIL%20DE%202013.pdf>

lo menos en lo que quedaba de los periodos de los alcaldes de Bogotá y Soacha, dejando el tema en manos del Congreso la aprobación de una ley especial para Bogotá y sus municipios (Soacha Ilustrada, 2013).

Por su parte, la gobernación de Cundinamarca manifestó de nuevo su desacuerdo con la conformación de un área metropolitana. Según El Tiempo (2014), el gobernador de Cundinamarca del momento, Álvaro Cruz, afirmó que “...se le daría un golpe certero al ambiente porque los recursos que tiene la CAR,⁴ que van dirigidos a 99 municipios, irían exclusivamente para Bogotá y Soacha; eso es inequidad”. Agregó que “no se requiere de un área metropolitana para poder solucionar los problemas” (El Tiempo, 2014). Sin embargo, en el mismo año 2014, el alcalde Petro y el gobernador Cruz, finalmente se pusieron de acuerdo, junto con los gobernadores de otros dos departamentos (Tolima y Boyacá), en la constitución de la Región Administrativa y de Planificación para la Región Central RAPE, la primera en de este tipo en el país (ver siguiente apartado).

1.5 La Región Administrativa y de Planificación Región Central-RAPE (2014)

La RAPE fue probablemente el resultado de un esfuerzo de integración regional de Bogotá, ante la imposibilidad de constituir otra figura de gobernanza regional. La RAPE, constituida en septiembre de 2014, fue el resultado de un proceso iniciado desde 2004 en el ámbito de la MPRBC, retomado en 2013 bajo el liderazgo de Bogotá y Cundinamarca y en el ámbito de un convenio de cooperación entre la Alcaldía Mayor de Bogotá y UNCRD. La RAPE Región Central es un esquema asociativo territorial de escala regional (supra-departamental), conformado por Bogotá D.C. y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, contemplado en la Constitución Política de 1991 (dispuesto en los artículos 306 y 325) y confirmado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) y la reforma al Sistema General de Regalías, para promover el desarrollo económico y social. Como entidad administrativa no invade las competencias y autonomía de las entidades territoriales que la conforman (RAPE-UNCRD, 2014, Documento Técnico de Soporte, p. 16-17). Esta plataforma de desarrollo regional fue concebida como de largo aliento (12 años), para abordar problemáticas y retos que superan las jurisdicciones de los gobiernos departamentales (incluyendo a Bogotá como Distrito Capital), contando con personería jurídica, autonomía administrativa¹ y patrimonio propio.

La RAPE fue el primer Esquema Asociativo Territorial (EAT) de este tipo que se constituyó en el país, a pesar de que otras regiones habían manifestado su interés en hacerlo (como la Región Pacífico, y la Región Caribe). La iniciativa fue reconocida por el nivel nacional y por otras regiones. Uno de los valores de la RAPE fue haber creado un camino que no existía en materia de financiación, estructura organizativa, documentos técnicos de soporte, cumplimiento de requisitos ante el Congreso para su aprobación, y ruta crítica, entre otros. Esta experiencia abrió el camino a otras cuatro Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en el país: La RAP Pacífico, la RAP Caribe, la RAP del Eje Cafetero, y la RAP Amazonía.

⁴ La CAR es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, es un ente corporativo de carácter público, integrada por los entes territoriales, encargada de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente, y recursos naturales renovables.

La RAPE fue el resultado del diálogo y acuerdo entre el Distrito Capital y los cuatro Departamentos vecinos de aproximadamente dos años, que involucró una serie de actividades de asistencia técnica a los funcionarios públicos de los gobiernos involucrados para lograr un consenso sobre los temas principales que se abordarán y definir la hoja de ruta estratégica para alcanzar los objetivos. Estaba centrada en los cinco ejes estratégicos acordados por los gobiernos involucrados, que fueron: (i) la sostenibilidad de los ecosistemas y la gestión de riesgos, (ii) infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos, (iii) competitividad regional y proyección internacional, (iv) seguridad alimentaria y economía rural, y (v) gobernanza regional y buen gobierno (DTS RAPE, 2014. P. 163-171).

En 2018 (Decreto 3 de 2018), la RAPE estableció 5 hechos regionales como guía para su funcionamiento:

- La Región Central con institucionalidad sólida, enfocada a mejorar los indicadores de desarrollo, económico, social y ambiental.
- La Región Central con seguridad hídrica para la sustentabilidad del territorio.
- La Región Central se consolida como despensa agroalimentaria saludable del país.
- La Región Central ha logrado activar una comunidad regional del conocimiento basada en la innovación para dinamizar el país.
- La Región Central es la promotora del sistema logístico para mejorar la competitividad y el desarrollo sostenible.

A pesar de que la RAPE fue creada con para la planificación estratégica del territorio, la estructuración y ejecución de proyectos conjuntos y de que es una plataforma que sirve para mejorar la capacidad de negociación de sus asociados en el concierto nacional, existen algunas críticas a esta figura por no haber mostrado resultados específicos, ni haber encontrado el alcance y objeto de esta amplia escala de planificación territorial.

1.6 El Comité de Integración Territorial-CIT (2014)

Paralelamente con la RAPE, y ante el fallido intento de constitución del área metropolitana en 2014, Bogotá lideró una nueva instancia de cooperación multinivel, a través de la figura del Comité de Integración Territorial-CIT, un organismo oficial para el diálogo, el debate y el consenso en la planificación territorial (a nivel metropolitano). Esta figura, regulada por la Ley 614 de 2000, define los CIT como “cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial”(Comité de Integración Territorial, 2014, p. 34). Según lo establece el artículo tercero de la misma norma, la constitución del Comité de Integración Territorial es obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil habitantes.

El CIT se estableció oficialmente en octubre de 2015 a través de un acuerdo firmado por el gobernador de Cundinamarca, los alcaldes de Bogotá y 12 municipios (inicialmente, actualmente cuenta con 24), el director de las Corporaciones Autónomas Regionales que tienen jurisdicción en el área de influencia, el delegado del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y del Ministerio del Interior. El CIT surgió bajo la premisa de la

imperiosa necesidad de institucionalizar los mecanismos de coordinación que permitan articular las políticas de ordenamiento territorial ya que las relaciones de interdependencia entre la ciudad de Bogotá y su área de influencia se intensifican cada vez más, y que hasta la fecha solo habían existido “arreglos y escenarios informales más que sobre la base de estructuras institucionales claramente definidas, situación que deriva en una serie de dificultades y retrocesos en la articulación de decisiones supramunicipales, en la medida que los acuerdos no sobrepasan los períodos administrativos de los gobiernos” (Comité de Integración Territorial, 2014, p. 41).

Los desafíos planteados al interior del CIT se relacionan con la necesidad de armonizar los instrumentos de planificación y los planes territoriales, especialmente en relación con la conurbación, el control del uso de la tierra, la movilidad y el transporte, los ecosistemas, el agua, la vivienda, la industria, las instalaciones públicas, la gestión de riesgos y el cambio climático. A pesar de que el CIT, fue constituido fundamentalmente para armonizar la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial y gracias a ello, compensar el déficit de otro espacio de diálogo multinivel (vertical y horizontal), también ha servido como instancia para el desarrollo de algunos estudios, y la discusión de posibles esquemas de gobernanza metropolitana. Allí se han discutido alternativas como la constitución de un área metropolitana, una Región de Planificación y Gestión, una Provincia Administrativa y de Planificación, Autoridades regionales (por ejemplo, de transporte y movilidad), y Asociaciones de Municipios (todos estos esquemas asociativos territoriales previstos en la LOOT). No obstante, el hecho de que la Secretaría del CIT esté presidida por la Cámara de Comercio de Bogotá ha sembrado algunas dudas respecto a que un tema tan delicado como la armonización de los POTs municipales de la región esté a cargo de una organización gremial. A pesar de haber logrado algunos consensos, el CIT no ha logrado eliminar uno de las dinámicas más graves que se siguen produciendo hoy día en la región metropolitana de Bogotá: el “volteo de tierras” que existe desde hace años en varios municipios de Cundinamarca (Cuesta 2019).

1.7 Región VIDA (2016-19) y la propuesta Región Metropolitana Sabana Bogotá (2018)

Las iniciativas más recientes de regionalización para la región de Bogotá han incluido la “Región Vida”, generada desde la gobernación de Cundinamarca, y una propuesta para la constitución de la “Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá” liderada por ProBogotá. Región Vida se planteó como una Región de Planificación y Gestión RPG que puede o no incluir a Bogotá, y que en el futuro podría constituirse como una Provincia de Planificación PAP. Inicialmente Región Vida incluyó 9 municipios y posteriormente 23, en la llamada “Región Vida ampliada”, concebida como “un territorio para la felicidad, la habitabilidad y la sostenibilidad, que busca reconocer la potencialidad de cada uno de los municipios que lo integran, y que debe quedar plasmado en sus POT, lo que permitirá saber dónde se podrá realizar la construcción de viviendas, universidades, vías, industrias, etc., que permitan un crecimiento ordenado y planificado” (Gobernación de Cundinamarca, 2016). La Región Vida buscó fomentar el debate sobre la necesidad de coordinar y armonizar los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial municipales a nivel regional. Jugó también un importante papel en fortalecer el Comité de Integración Territorial (CIT), cuya secretaría técnica acabó ocupando la Cámara de Comercio de Bogotá, como el organismo encargado de esa coordinación (Cámara Comercio Bogotá, 2019).

La propuesta de la Región Metropolitana de la Sabana de Bogotá (2018), realizada por ProBogotá durante la administración de Enrique Peñalosa, incluyó la vinculación de 24 municipios del departamento, planteando la reforma del Artículo 325 de la Constitución para darle viabilidad a la figura metropolitana de Bogotá. La iniciativa generó una amplia oposición en la gobernación y los municipios que argumentaron no haber sido consultados en el proceso.

2. La década de 2020: Un nuevo contexto para la planeación regional

Se puede afirmar que cada una de las iniciativas mencionadas en la sección anterior aportaron lecciones y experiencias importantes para la aprobación del reciente Acto Legislativo 02 de 2020 que modificó el Artículo 325 de la Constitución para la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC). Sin embargo, en la actualidad, estamos en una coyuntura muy particular a nivel local, nacional y global que implica repensar la planeación regional.

Los Acuerdos de Paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmados en 2016, suponen el reto de promover no sólo el desarrollo sino también construir una paz duradera, incluyente y respetuosa con la diversidad biocultural del país. Uno de los temas más citados en estos acuerdos es la necesidad de atender las grandes brechas de desarrollo entre las regiones, así como las brechas urbano-rurales del país. Y en particular la falta de oportunidades de desarrollo e inclusión en territorios rurales y ciudades pequeñas, las más afectadas no sólo por la pobreza sino también por el conflicto. Uno de los principales consensos que se desprende de los acuerdos es, por tanto, la necesidad de pensar el desarrollo con un “enfoque territorial,” es decir, que el desarrollo se piense desde las necesidades y potencialidades de los territorios y no como algo impuesto desde el gobierno nacional (Montero, 2021). Por otra parte, las agendas globales de desarrollo actuales han dado especial relevancia que éstas le han dado al enfoque territorial para abordar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2016). Estas Agendas coinciden en que la lectura territorial de las escalas territoriales requiere de poner en movimiento un enfoque territorial y multi-escalar, no sólo para comprender la dimensión espacial de los procesos de desarrollo, sino para intervenir sobre ellos (Naciones Unidas, 2016).⁵ Finalmente, la pandemia del Covid-19 en 2020 puso de relieve la necesidad urgente de repensar el desarrollo y la planificación del territorio. Estamos en un momento de la historia en el que no vamos a volver a la “normalidad” de antes del Covid-19. En este contexto, debemos pensar cómo se gobernará y liderará nuestro mundo post-pandemia y, por tanto, cómo se diseñarán e implementarán políticas de planeación y desarrollo regional.

En las últimas décadas, la idea de la gobernanza ha entrado con fuerza en el discurso y la práctica de la planeación del desarrollo territorial en Colombia (Moncayo, 2004; Montero 2015). Aunque hay muchas interpretaciones del concepto de gobernanza (Aguilar, 2010), en este documento entendemos gobernanza como el “proceso de coordinación de actores, grupos sociales e instituciones para alcanzar objetivos que han sido discutidos y definidos colectivamente en entornos fragmentados” (Bagnasco y Le Galès 2000, p. 26). Esta nueva forma de gobernar basada en la gobernanza se caracteriza por dar mayor protagonismo a actores no gubernamentales como cámaras de comercio, organizaciones de la sociedad civil, gremios organizados, universidades, etc. en los procesos de diseño, planeación e implementación de políticas públicas. Desde esta perspectiva, términos como redes, colaboración público-privada y planificación estratégica se han convertido en denominador común de las políticas de desarrollo territorial latinoamericanas en años recientes (Montero 2021). Una gobernanza efectiva e inclusiva de las diferentes redes de actores estatales y no estatales que existen en un territorio implica tener un capital social y una

⁵ La Nueva Agenda Urbana NAU (2016) plantea replicar la idea de multi-escalaridad al interior de los países, coincidiendo con la necesidad de compromisos de los países para fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y con organizaciones no gubernamentales, para la prestación de servicios sociales y básicos con atención a comunidades más vulnerables (Naciones Unidas 2016, p. 29).

ciudadanía activa capaz de facilitar procesos de liderazgo y acción colectiva (Putnam et al. 1993). Cuando estos recursos no existen o son escasos, el Estado puede desempeñar un papel como facilitador. (Evans 1996). En este contexto, surge la idea de gobernanza multinivel como una manera de pensar no sólo en los diferentes tipos de actores que intervienen en decisiones de gobierno sino también en los diferentes niveles de gobierno que intervienen en estas decisiones. La idea de gobernanza multi-nivel incluye por tanto las relaciones tanto horizontales (entre diferentes tipos de actores) como verticales, es decir, entre diferentes niveles de gobierno: local, regional, nacional, internacional, etc. (Bache et al. 2016).

En Colombia, en los últimos años, diversas organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la OCDE u ONU-Hábitat han visto en la gobernanza y, en particular, en la gobernanza multi-nivel una manera de promover estrategias para profundizar la descentralización (OCDE 2014). Sin embargo, diversos autores han mostrado también las debilidades de las estrategias de gobernanza en Colombia cuando estas no tienen en cuenta las relaciones de poder que pueden ejercer élites y actores poderosos del sector privado (Montero, Franz & Choles, 2021). Una manera de tener en cuenta las características diferenciales del territorio en las políticas de planeación y desarrollo es el enfoque territorial, es decir, que la planeación del desarrollo se piense desde las necesidades y potencialidades de los territorios y no como algo impuesto desde el gobierno nacional (Massiris Cabeza, 2012; Montero 2021). En ese sentido, la idea de planeación multi-escalar puede servir como una manera de territorializar la gobernanza multinivel, dándole valor al territorio y la necesidad de la comprensión de los objetos geográficos y problemáticas inherentes a las diferentes escalas del territorio (y no solo de los diferentes niveles del gobierno). Según Máttar y Cuervo (2017, p. 35), la planificación es “un acto político, una teoría y una disciplina para la creación de sentido (de pertenencia y de futuro) y la gobernanza multiescalar, intersectorial y temporal del desarrollo.” Por su parte, la CEPAL (2017) define la planeación multinivel como un “esquema de planificación que se ocupa de las interacciones que se producen entre las instituciones públicas de los distintos niveles gubernamentales”, que puede contribuir a mejorar la gobernanza democrática “poniendo en valor al *territorio*, como una categoría conceptual relevante en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, donde es fundamental la mayor participación de los niveles subnacionales” (CEPAL 2017, p. 47). El enfoque de planificación multi-escalar resalta la necesidad de procesos inclusivos de toma de decisiones en reconocimiento de que la implementación de políticas, acciones y estrategias es más efectiva cuando se trabaja coordinadamente y a diferentes escalas, para articular soluciones territoriales coherentes donde cada una de las administraciones ejerce sus propias competencias establecidas por el marco legislativo y la Constitución. Esto conlleva procesos sostenibles de diálogo, acuerdos, compartir autoridad, y por consiguiente cooperación entre una gran variedad de agentes, para generar pactos como resultado de visiones colectivas de territorio, físicas como de desarrollo.

En resumen, “multinivel” se refiere a los diferentes niveles de gobierno, con competencias diferentes de planear el desarrollo territorial a las diferentes escalas. La escala alude a una delimitación geográfica, que permite comprender determinadas problemáticas específicas del desarrollo, mientras que el nivel hace referencia a la organización política del territorio. Lo importante es distinguir las esferas de la acción colectiva, manejar adecuadamente las interrelaciones y articular los procesos que se dan a diferentes escalas y niveles, un desafío tanto técnico como político para llegar a acuerdos que resuelvan los problemas existentes a través de los mecanismos disponibles (legales, de descentralización, fiscales, institucionales y de planificación) (CEPAL, 2017, p. 12). En este sistema multiescalar, la gobernanza regional metropolitana es clave por la importancia e impacto socioeconómico y ambiental de un país (Hoshino, 2019). Para que la multiescala sea base de la gobernanza metropolitana, que tiene una geometría física e institucional variable, las interacciones de actores en red, los procesos de negociación y toma de decisiones deben converger en la capacidad y compromiso de los actores clave de los diferentes niveles de gobierno y escalas territoriales para establecer un diálogo efectivo para construir acuerdos y articular soluciones

acordes con sus competencias, asumir responsabilidades conjuntas y acción colectiva con visiones comunes de integración regional (Hoshino, 2019).

¿Cómo planear las regiones post-pandemia?

En la actualidad, los procesos de regionalización y la reactivación de los regionalismos ocurren ya no en el escenario de la guerra fría y el mundo unipolar, sino en un entorno multipolar y global. Por otra parte, el aumento en los populismos nacionales y la pandemia han demostrado que, aunque la globalización importa, no es necesariamente la principal dinámica en la que basar y justificar el ordenamiento del territorio. En este nuevo contexto, las regiones policéntricas pueden emerger ya no para alentar una globalización y crecimiento de la economía mundial a cualquier costo, sino para considerar una visión sostenible que permita reducir las amenazas y riesgos que implica la crisis climática, redistribuir la riqueza generada a través de dinámicas económicas de aglomeración y para procurar mejoramientos sensibles en las condiciones ambientales, así como de salud y bienestar humano y del planeta. En estos términos, la interacción y la colaboración normativas entre los agentes y actores deberían facilitar la construcción de una arquitectura institucional flexible, multiescalar, relativamente convergente y armónica, que exprese de manera suficiente el propósito regional de la integración en el marco del respeto a la autonomía local. Esa construcción podría contemplar los siguientes aspectos:

- Ser un proceso que se lleve a cabo de abajo hacia arriba bajo los conceptos de gobernanza multi-nivel y planeación multi-escalar
- Fortalecer redes multinivel con la participación de actores y agentes diversos y bajo esquemas de liderazgos renovados, horizontales y colectivos, con planteamientos distintos a los estatales, particulares o privados, y favorables a la elaboración del proyecto común
- Considerar las nuevas agendas y a las ciudadanías que la representan: ambiente, géneros, equidad y bienestar, economía del cuidado
- Regionalismo sostenible, incluyente y policéntrico
- Permitir que se adelante una discusión, promoción y gestión abiertas e incluyentes
- Responder a las dinámicas de la reconfiguración de la geografía del poder
- Reconocer la existencia de una región real por sí misma, y no solo la entidad formal definida por las entidades territoriales miembros o las autoridades
- Formularse con una visión multidimensional sobre aspectos sustantivos de la región
- Tener un enfoque de globalización como factor exógeno
- Asumir la integración mediante la cooperación entre un grupo de entidades territoriales
- La naturaleza jurídico-formal de la región debe ser resultado de un pacto entre quienes la conformen, bajo el principio de la multilateralidad y con el compromiso de que no se modifica unilateralmente

La participación voluntaria en la región, y su forma de planeación de abajo hacia arriba, interesadas en la integración y la cooperación como medios para abordar los debates sobre género, ambiente, economía del cuidado para poder generar nuevas ciudadanías y alcanzar objetivos sociales de inclusión y respeto con la diversidad. Estas prácticas se oponen a las decisiones verticales de otras épocas. Este cambio representa el paso más importante para superar las prácticas tradicionales del centralista, clientelar e impositivo, para aprender nuevas maneras

democráticas que favorezcan la madurez política de las sociedades. Y si bien el regionalismo prioriza los objetivos económicos el reconocimiento y fortalecimiento de los factores endógenos, no se busca promover el proteccionismo ni el aislacionismo, sino más bien de entender las condiciones propias para optimizar las propias oportunidades y participar en entornos abiertos y articulados con la economía global, para potenciar las relaciones de interdependencia y complementariedad territorial.

La construcción de la región, formal y real, debe ser el resultado de un proceso social, incluyente y multidimensional. Ya no es suficiente que la decisión sea de pocos, tampoco que la asignación de competencias de ámbitos especializados o restringidas a unos pocos servicios. En la medida en que los municipios son los agentes principales y, en realidad, la escala esencial de la construcción territorial, la variedad de sus necesidades y demandas, y la diversidad de municipios, requiere de entidades regionales capaces de manejar esta complejidad. También se debe reconocer el carácter multiescalar de las relaciones regionales. Y la conveniencia de gestionar esta complejidad, más allá de las prácticas usuales de épocas en las que lo regional era apenas una escala para resolver las relaciones de la Nación con el territorio. Ahora se trata de gobernar los territorios con las instancias adecuadas y permitiendo las relaciones en sus distintas escalas, desde lo local a lo global.

3. Conclusiones: hacia una visión regional de Bogotá basada en el policentrismo

En este nuevo contexto, consideramos que la RAPE Región Central y la futura Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca no deben limitarse a posicionarse como entidades reconocidas por la ejecución de programas y proyectos en el territorio de su jurisdicción, sino que debe apuntar hacia un concepto de construcción de región policéntrica en el entendido que las regiones constituyen en su esencia procesos de organización y cohesión del territorio de manera multi-escalar y están en constante formación de cara a un objetivo común de articulación y desarrollo regional. La colaboración entre los agentes y actores de estos procesos debe facilitar la construcción de una arquitectura institucional flexible, multiescalar, armónica y relativamente convergente. La idea de gobernanza multi-nivel y planeación multi-escalar nos pueden ayudar a pensar en formas más horizontales, participativas y descentralizadas de planear y gobernar las regiones. En la siguiente sección definiremos el marco conceptual de gobernanza multi-nivel y planeación multi-escalar para gobernar y planear el territorio de manera policéntrica y participativa en el contexto del nuevo regionalismo que surge en 2020. La gobernanza multinivel y la planificación territorial multiescalar son dos conceptos diferentes, pero íntimamente relacionados, donde la planificación multiescalar puede ser una potente herramienta para la gobernanza multinivel. Ambos conceptos son discutidos en los debates sobre desarrollo territorial y promovidos por diversas organizaciones de cooperación multilateral, entre las cuales se encuentran la OCDE, ILPES-CEPAL de las Naciones Unidas. En la legislación se encuentran incorporados en los preceptos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia (Ley 1454, 2011). El enfoque del cuidado nos puede ayudar a reinventar el Estado del bienestar y la propia

Las discusiones sobre la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca son una oportunidad para profundizar en la descentralización y la autonomía territorial y también para re-pensar el rol de la RAPE en un territorio con diferentes nodos y centros. Pensar y gobernar el territorio desde un enfoque de gobernanza multi-nivel y planeación multi-escalar nos puede permitir ir más allá de las estructuras jerárquicas tradicionales y promover formas más policéntricas, incluyentes y participativas de planificar el territorio. Pensar la RAPE como parte de una región policéntrica fortalecerá un sistema y distribución más equilibrada de población y actividades económicas, las vocaciones de los territorios, la generación de empleo y una nueva relación entre campo y ciudad, mayor accesibilidad y disminución de necesidades de desplazamiento. Para fomentar una estructura territorial equilibrada, las ciudades (en el marco del sistema de ciudades) deben complementarse y fortalecerse mutuamente para la competitividad económica, el desarrollo social, el fortalecimiento de las articulaciones urbano-rurales, el desarrollo de equipamientos logísticos, educativos y de salud, cultura, etc. Esto implica que tanto la futura RMBC como la RAPE contribuyan a pensar los núcleos policéntricos de la región de acuerdo con varios criterios:

- **Región Densa** (para intentar solucionar el déficit importante de vivienda de la región)
 - Densidad no es lo mismo que aglomeración (importancia de los espacios abiertos y los equipamientos adecuados en los futuros proyectos de vivienda densa en el contexto actual de pandemia)
- **Región Incluyente** tanto en nuevos desarrollos urbanos como en procesos de renovación urbana.
- **Región Sostenible** – importancia de que esas centralidades regionales densas se encuentren en nodos de transporte férreo / multimodal.

Los futuros nuevos corredores férreos del Metro y RegioTram abren la oportunidad de generar esa región policéntrica, densa, incluyente y sostenible, pero para ello será necesario:

- Aprovechar los “dientes” legales que podría tener la nueva región metropolitana para generar instrumentos de ordenamiento territorial y coordinar inversiones de diferentes escalas de gobierno que promuevan esos nuevos centros policéntricos. La RAPE podría jugar un rol importante en esa coordinación.
- La futura Autoridad de transporte metropolitano deberá combinar esfuerzos con una planeación de proyectos de vivienda y espacio público en nodos férreos/multimodales (*TOD – Transport-oriented development*).
- Conectar esas centralidades densas con estrategias de reactivación económica que conecten lo urbano y lo rural y con la RAPE (conexiones urbano-rurales, revalorización de la agricultura/seguridad alimentaria y manufactura de proximidad)
- Concertar el “cómo” de esa región policéntrica con ciudadanía, alcaldes y no sólo con la sociedad civil organizada empresarial.
- La política de megaproyectos de vivienda del gobierno nacional, así como de equipamientos regionales podría usarse como una manera para generar esos nodos policéntricos. Para ello, esa función podría devolverse al nivel metropolitano y generar un banco de tierras para proyectos de escala metropolitana. Esos proyectos de escala metropolitana podrían incluir tanto los equipamientos como la vivienda; y deben estar articulados a un modelo de desarrollo regional equilibrado y sostenible y a la distribución equitativa de cargas y beneficios a nivel regional.
- La armonización de los POT municipales a nivel regional deberá hacerse de una manera más efectiva. Es importante reformar el actual CIT para que, bajo un liderazgo público pueda evitar el ‘volteo de tierras’ que se produce en algunos municipios de la región y contribuir.

Finalmente, los instrumentos de planeación regional deberán incorporar la sumatoria de crisis sanitaria, social, climática y económica actuales, lo que obliga a quienes tomen las decisiones a considerar el reto de la reactivación económica en este caso de nivel regional para recuperar la dinámica económica y mitigar el impacto social de la pandemia y demás crisis del sistema social. Por lo tanto, los planteamientos del largo plazo del Plan Estratégico de la RAPE Región Central, así como los nuevos principios de la futura RMBC deberían recoger esta nueva realidad, en particular en lo relacionado con la seguridad alimentaria, el sistema ecológico y de innovación y la movilidad, que son temas que exigen ajustes en el diagnóstico de los planes, así como en sus estrategias que deben ser planteadas en el nuevo escenario de la reactivación económica y social.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Arias, M., & Gómez, S. (2016). La anexión de seis municipios a Bogotá en 1954: efectos socioterritoriales en la configuración de la metrópolis. Antecedentes y debates actuales. *Asociación Colombiana de Investigadores Urbano-Regionales*.
- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. In *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Bagnasco, A. & Le Galès, P. (eds). (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge University Press.
- Cámara Comercio Bogotá (2019). Ocupación Económica y Planificación Territorial de Bogotá y la Región Vida Ampliada de Cundinamarca. Bases para un Modelo de Ocupación Económica Territorial. Disponible en: <https://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/24536> (accedido 13 marzo 2021).
- Catalá, J. P. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. *La Gobernanza Hoy: 10 Textos de Referencia*, 145–172.
- CEPAL. (2017). *Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. 72, 1–17. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf (accedido Mar 20, 2021)
- Chapple, K., & Montero, S. (2016). From learning to fragile governance: Regional economic development in rural Peru. *Journal of Rural Studies*, 44, 143-152.
- Comité de Integración Territorial. (2014). Comité de Integración Territorial de Bogotá y los municipios circunvecinos - Documento Técnico de Soporte. In *Colección Integración Regional* (Issue 20).
- Cuesta, J. E. M. (2019). El ‘volteo de tierras’: modificaciones irregulares a los planes de ordenamiento territorial en Cundinamarca, Colombia. *Ciudades, Estados y Política*, 6(1), pp. 35-42.
- Currie, L. (1969). Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá. *Centro de Investigaciones Para El Desarrollo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia*.
- Del Castillo Daza, J. C. (2008). *Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli*. Universidad Nacional de Colombia.
- DNP. (2012). *Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda Agua y Desarrollo Urbano/zz_2013_Definición Sistema de Ciudades - Equipo base.pdf
- El Tiempo. (1999). “Pelea del Alcalde y del Gobernador”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-900669> (accedido 20 marzo, 2021).
- Evans, P. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Gouëset, V. (2005). *Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI*. U. Externado de Colombia.
- Hernández, A., Montero, S. Forero, R. Ávila, J. y Molina, C. (2019). *De los Hechos a la Planeación Metropolitana: Una Metodología Para Determinar El Impacto Metropolitano de Proyectos Territoriales*. Documento de Trabajo #1. Cider, Universidad de los Andes. Disponible en: <https://cider.uniandes.edu.co/es/publicaciones/node%3Atitle%5D-47> (accedido 20 marzo, 2021)
- Hoshino, C. (2019). La gobernanza multinivel, un camino hacia la gobernanza metropolitana de Bogotá. Tesis no publicada: Universidad de Barcelona.

- JICA. (1996). Estudio del Plan Maestro del transporte urbano en Santa Fé de Bogotá. In *Japan International Cooperation Agency. Japan International Cooperation Agency JICA*. http://open_jicareport.jica.go.jp/710/710_705.html (accedido 20 marzo, 2021).
- Lovering, J. (1999). Theory Led by Policy: The Inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the Case of Wales). *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (2): 379-395.
- Martin, R. (1993). Remapping British regional policy: the end of the North-South divide?. *Regional Studies*, 27(8), 797-805.
- Máttar, J., & Cuervo, L.M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas*. CEPAL.
- Massiris Cabeza, A. (2012). *Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Moncayo, E. (2004). Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Universidad Nacional de Colombia.
- Montero, S. (2021). *Repensando el Desarrollo Económico Local desde Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Montero, S. (2015). Gobernanza y planeación regional en América Latina, *Estudios Jaliscienses* 101: 6–19.
- Montero, S. y K. Chapple. (2018). *Regiones Periféricas, Gobernanza Frágil: Desarrollo Económico Local desde América Latina*. Ediciones Uniandes.
- Montero, S., Franz, T. & M. Choles. (2021). Repensando la Gobernanza y el Desarrollo Económico Local desde Colombia: Informalidad, Élite y Diversidad. En Montero, S. (ed.). *Repensando el Desarrollo Económico Local desde Colombia*. Ediciones Uniandes.
- MPRBC. (2005a). De las ciudades a las regiones: Desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca. *Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca*, 2, 320–359.
- MPRBC. (2005b). *De las ciudades a las regiones: desarrollo regional integrado en Bogotá-Cundinamarca*. Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca. https://books.google.com.co/books?id=_Yn1LQAACAAJ (accedido 20 marzo, 2021).
- Naciones Unidas (2016). Nueva Agenda Urbana. Disponible en: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf> (accedido 20 marzo 20, 2021).
- OCDE. (2014). *Colombia: La implementación del buen gobierno*. París: OECD Publishing.
- Pemán, I., & Jiménez, J. (2013). La Gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. *Diputación de Zaragoza*.
- Putnam, R. D., R. Leonardi y R. Y. Nanetti. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Ramírez, C., Candela, C., Marengo, N., Jaramillo, M. M., Silva, J., Galindo, A. M., López, J. S., & Morales, M. (2017). *La región metropolitana de la sabana de Bogotá: Propuesta para la asociatividad y la gobernanza regional*. Unpublished. <http://probogota.org/proyectos/gobernanza-regional/> (accedido 20 marzo, 2021).
- Scott, A. J., & Storper, M. (2003). Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 37, 579–593.
- Storper, M. (1997). *The regional world: territorial development in a global economy*. Guilford Press.

CIDER

 **Universidad de los Andes**
Colombia

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider

