

COORDINACIÓN DE ENTES TERRITORIALES Y MODERNIZACIÓN DEL
ESTADO COLOMBIANO

Un estudio de caso sobre la eficacia de la Región Administrativa de Planeación Especial – Región Central (RAPE-RC) en el ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá - Sabana

Karen Vanessa Gutiérrez Gómez

Universidad Externado de Colombia
Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D.C. 2019

COORDINACIÓN DE ENTES TERRITORIALES Y MODERNIZACIÓN DEL
ESTADO COLOMBIANO

Un estudio de caso sobre la eficacia de la Región Administrativa de Planeación Especial –
Región Central (RAPE-RC) en el ordenamiento territorial del área metropolitana de Bogotá -
Sabana

Karen Vanessa Gutiérrez Gómez

Trabajo de grado para optar al título de Magister en
Gobierno y Políticas Públicas.

Oscar A. Alfonso Roa
Director

Línea de Investigación:

OPERA: Administración Pública, Política Pública y Gobernanza

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D.C., 2019

AGRADECIMIENTOS

Por su providencia y amor inconmensurable, este trabajo está dedicado en primer lugar a Dios.

A mis padres que siempre han sido mentores de esfuerzo y valentía, a mi esposo quien me llena de serenidad en los momentos complejos, a mi hijo quien me da la motivación e inspiración para ser cada día mejor persona y profesional, a mi hermana por ser mi sombra y creer siempre en mí, a mi tutor Oscar Alfonso por poner a mi disposición su tiempo y conocimiento, a Adriana González quién me acompañó a dar la milla final en este proceso mientras me estrenaba como mamá, sin duda me ha dado la mayor muestra de empatía en esta causa, a mi alma mater, la Universidad Externado de Colombia por proveer excelentes maestros, quienes constantemente retan e inquietan el intelecto de sus estudiantes.

Gracias, muchas gracias,

DEDICATORIA

A Dios y a mi familia por ser mi motivación y respaldo, porque son ellos quienes me hacen sentir fuerte y capaz de alcanzar todo lo que me propongo.

Vanessa Gutiérrez Gómez

TABLA DE CONTENIDO

	Pag.
RESUMEN	6
CAPITULO I. Diseño de la investigación	8
1.1 Identificación	9
1.2 Justificación	11
1.3 Hipótesis	11
1.4 Objetivos	11
1.4.1 Objetivo General	11
1.4.2 Objetivos Específicos	11
1.5 Metodología	12
1.5.1 Unidad de Estudio	12
1.5.2 Unidad de análisis	12
1.5.3 Enfoque Investigativo	13
1.5.4 Instrumentos de investigación	13
1.5.4.1. Fuentes Primarias	13
1.5.4.2. Fuentes Secundaría	14
1.5.5 Marco Espacial	15
1.5.5.1. Marco Temporal	15
1.5.5.2. Marco Geográfico	15
CAPITULO II. Marcos de Referencia	
2.1 Marco Conceptual	16
2.2 Marco Legal	17

2.3	Marco Teórico	18
CAPITULO III. Revisión Analítica de los Lineamientos Emitidos por la RAPE.-RC		34
3.1	Articulación de Acciones En Torno al Ordenamiento Territorial Regional	35
3.2	Sistema de Ciudades	42
3.3	La Regionalización, el Sistema de Ciudades y el Ordenamiento Territorial	48
CAPÍTULO VI. Tipificación de los Limitantes que Enfrenta la RAPE- RC		53
4.1	El Proyecto de Articulación de Acciones en Ordenamiento Territorial Regional	53
4.2	La RAPE – RC y su Incidencia en la Zona Metropolitana de Bogotá	58
4.3	Identificación e Individualización de los Limitantes de la RAPE-RC en torno al Ordenamiento Territorial Regional	62
CONCLUSIONES		67
BIBLIOGRAFÍA		70
LISTA DE TABLAS		77
ANEXOS		78

RESUMEN

Este trabajo investigativo parte de la revisión analítica de los lineamientos emitidos por la Región Administrativa de Planeación Especial – Región Central (RAPE –RC) a través de la revisión documental y análisis del discurso de algunos actores relevantes del sector, institucional, político y académico, los cuales dieron respuesta a una entrevista dirigida diseñada para con el fin de obtener información que revele el grado de incidencia y el efecto vinculante del proyecto de articulación de acciones en torno al ordenamiento territorial regional que propone la RAPE-RC.

Los resultados indican que la RAPE – RC al ser un organismo administrativo sin responsabilidad política, no presenta limitantes en coordinación e implementación de sus lineamientos de gobernanza en términos de ordenamiento territorial, sino que la formulación de los mismos se ha visto turbada debido a la complejidad de la región vista desde un enfoque de red de política pública, pues la cantidad de actores políticos involucrados y la diversidad de sus intereses restringen la concertación. Adicionalmente la autonomía otorgada constitucionalmente a las entidades territoriales afecta de manera negativa el efecto vinculante de la RAPE-RC en términos de planeación y ordenamiento territorial en la región.

SUMMARY

This research work is based on the analytical review of the guidelines issued by the Special Planning Administrative Region - Central Region (RAPE -CR) through the documentary review and discourse analysis of some relevant actors in the sector, institutional, political and academic, which responded to a directed interview designed to obtain information that reveals the degree of

incidence and the binding effect of the project of articulation of actions around the regional land use proposed by the RAPE-RC.

The results indicate that the RAPE - RC, being an administrative body without political responsibility, does not present limitations in coordination and implementation of its governance guidelines in terms of territorial planning, but that their formulation has been disturbed due to the complexity from the region seen from a public policy network approach, since the number of political actors involved and the diversity of their interests restrict the agreement. Additionally, the autonomy granted constitutionally to territorial entities negatively affects the binding effect of the RAPE-RC in terms of territorial planning and planning in the region.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza, Redes de política pública, descentralización, modernización del Estado, ordenamiento territorial, Hechos regionales, Metrópolis, Aglomeración Urbana

CAPITULO I. Diseño de la investigación

1.1 Identificación

Las leyes y las normas en el mundo son el mecanismo por medio del cual el Estado pretende hacer efectivo el cumplimiento de iniciativas y propuestas que regulan las interacciones sociales y mantienen el orden político, económico y social de una sociedad. En Colombia, las leyes son un instrumento diseñado para fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas y privadas.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 306, da lugar a una figura asociativa territorial que permite la creación de las “Regiones Administrativas de Planeación” (RAP), cuyo objeto es que dos o más departamentos se asocien para promover el desarrollo económico y social de la región que conforman.

La calidad de estatuto especial de cada RAP(E) es establecida por el artículo 307 de la Carta Política de 1991, donde se dictamina que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) es la que define los principios que la orientan.

Con base en lo anterior, en el año 2014 los gobernadores de Cundinamarca, Tolima, Boyacá y Meta conjuntamente con el Alcalde de Bogotá, expresaron su voluntad política de crear la RAPE Región Central (RAPE-RC), firmando el Acuerdo 563 del 2014 expedido por el Concejo de Bogotá, así como las ordenanzas en los departamentos, en el cual se establece su función de “propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conforman” (numeral 1).

En su conformación y planeación, la RAPE-RC decidió operar cinco ejes estratégicos: a) sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos; b) infraestructura de transporte, logística y

servicios públicos; c) competitividad y proyección internacional; d) seguridad alimentaria y desarrollo rural; y, e) gobernanza y buen gobierno.

Desde el eje de gobernanza y buen gobierno se propuso la articulación del ordenamiento territorial y el sistema urbano – rural regional, cuyo objetivo es construir una estrategia de ordenamiento territorial regional.

La multiplicidad de intereses políticos, territoriales, económicos y sociales de los diferentes actores de la región central, podrían presentarse como limitantes para lograr una toma de decisiones consensuada que otorgue poder suficiente a la RAPE – RC, para legitimar sus propuestas y exigir el cumplimiento de las mismas.

Los intereses políticos están representados por gobernadores, alcaldes, concejales y ediles; los intereses económicos se evidencian por medio del sector productivo rural y empresarial (empresas públicas y privadas); finalmente los intereses sociales están ligados a la academia y a la sociedad civil en general.

Esta multiplicidad de actores e intereses podrían ser el obstáculo para un consenso en la toma de decisiones, afectando así la gobernanza que requiere la RAPE-RC en sus objetivos de articular y coordinar el ordenamiento territorial de las regiones y municipios adscritos a la misma.

1.2 Justificación

La modernización del Estado se vincula de manera estrecha con el concepto de adecuación a la globalización, realidad que ha permeado la toma de decisiones políticas, económicas y administrativas en todo el planeta. La Constitución Política de 1991 de Colombia, por ejemplo, proporcionó un marco jurídico para la apertura del mercado y con ella la transformación de algunas estructuras institucionales y organizacionales del Estado colombiano.

Para que el país pueda incursionar de manera dinámica y competitiva en la globalización generando un impacto real y determinante en el desarrollo de la nación, es necesario propiciar la coordinación de las entidades territoriales subnacionales como elemento clave para alcanzar los objetivos propuestos.

La descentralización de la toma de decisiones en materia fiscal, política y administrativa, otorga a los territorios subnacionales un papel fundamental, puesto que el enfoque territorial a la hora de definir sus necesidades permite una mayor asertividad para impulsar la competitividad, el progreso y el desarrollo nacional.

De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de 1991, la RAPE-RC encuentra su origen constitucional por medio de los artículos 286, 306 y 307, junto con el artículo 9° del artículo 12 de la Ley 1421 de 1993 y el artículo 30 de la Ley 1454 de 2011.

En el caso de la zona metropolitana de Bogotá – Sabana, núcleo urbano principal de la RAPE - RC, los artículos constitucionales que permiten soportar el análisis son el 319 y 325 los cuales dan lugar a la creación del área metropolitana con los municipios vecinos y la ciudad - región con otras entidades departamentales.

Aclarado lo anterior, en el presente documento se hará un análisis del discurso que busca identificar qué factores impiden que la RAPE-RC implemente en la zona metropolitana de Bogotá – Sabana, los lineamientos de desarrollo regional particularmente en temas de gobernanza, indagando el conocimiento y cohesión de los distintos actores involucrados en la coordinación de las entidades territoriales de la zona metropolitana de Bogotá – Sabana, a la luz del ordenamiento territorial de la ciudad región, que en este caso sería el sistema de ciudad que la RAPE-RC adoptaría como uno de los polos de desarrollo descentralizado, para formular e

implementar el proyecto de articulación de acciones en ordenamiento territorial de la región central del país en su conjunto.

La importancia de esta investigación radica en establecer si la razón de ser de la RAPE-RC tiene el suficiente alcance para implementar de manera exitosa la política pública de ordenamiento territorial regional, cuyo objetivo es el desarrollo integral de la región central en torno a las potencialidades y oportunidades del territorio, generando así mismo un impacto a nivel nacional.

Lo anterior permitirá una mejor visión sobre el alcance y el poder vinculante de la RAPE-RC en términos de gobernanza.

1.3 Hipótesis

La RAPE-RC al ser un organismo de carácter administrativo sin responsabilidades políticas y, por tal razón, presenta limitantes en la coordinación e implementación de sus lineamientos de gobernanza en términos de ordenamiento territorial regional.

1.4 Objetivos

1.4.1. Objetivo General

Identificar los factores que afectan el poder vinculante de la RAPE-RC para lograr la coordinación de la zona metropolitana de Bogotá – Sabana, a la luz del ordenamiento territorial regional, mediante un análisis del discurso de actores influyentes en la articulación de intereses, lo cual permitirá tipificar los factores expuestos y de esa manera evidenciar la relevancia de cada uno de ellos a la hora de coordinar y articular los planes de ordenamiento territorial.

1.4.2 Objetivos Específicos

Hacer una revisión analítica de los lineamientos emitidos por la RAPE – RC, concernientes al proyecto de articulación de acciones entorno al ordenamiento territorial regional.

Tipificar los limitantes que enfrenta la RAPE – RC en su camino hacia la articulación y coordinación del ordenamiento territorial regional, particularmente en la zona metropolitana de Bogotá – Sabana.

1.5 Metodología

1.5.1 Unidad de Estudio

Desde la postura de tres sectores (institucional, político y académico), se estudiará la Región Administrativa de Planeación Especial Región Central – RAPE RC – como mecanismo de descentralización del Estado y su alcance en la coordinación en la toma de decisiones con enfoque regional de las entidades territoriales adscritas a la misma, a través de un Estudio de Caso instrumental.

El Estudio de Caso Instrumental es definido por Stake (1998) como un mecanismo que “puede aportar elementos de análisis para entender una problemática en conjunto que no solo involucra el caso específico que se estudia”. Por lo tanto, es pertinente mencionar su relevancia en este trabajo investigativo puesto que bajo el escenario de descentralización del Estado, la RAPE –RC es solo una de las regiones administrativas de planeación y, adicionalmente es solo un ejemplo de los tantos esquemas asociativos presentes en el país.

1.5.2 Unidad de Análisis

El análisis estará basado en el proyecto de “articulación del ordenamiento territorial de municipios de borde” que presenta el eje de gobernanza y buen gobierno de la RAPE-RC como instrumento para apuntar a un ordenamiento territorial regional.

El proyecto en mención es relevante por su objetivo en sí, pues si bien existe una Política Nacional para la planeación del ordenamiento territorial, son las entidades municipales y departamentales las que tienen la autonomía para formular e implementar su propio plan.

Por lo anterior, esta propuesta de planeación territorial con enfoque regional, permitirá apreciar el alcance de la RAPE-RC a la hora de proponer e introducir los hechos regionales en los planes de ordenamiento territorial de las entidades territoriales que la componen.

1.5.3 Enfoque Investigativo

El enfoque de esta investigación es cualitativo puesto que analiza realidades subjetivas, pues si bien tiene en cuenta las estructuras de interacción de los actores, se basa fundamentalmente en el contenido de las mismas por medio de entrevistas a profundidad y análisis de discurso y contenido.

1.5.4 Instrumentos de Investigación

1.5.4.1 Fuentes Primarias

Se realizó una entrevista dirigida, la cual contiene 7 preguntas que proporcionan información y percepción sobre el papel de la RAPE-RC desde el sector institucional, político y académico. Así mismo, se mantendrá una constante comunicación sobre el tema con los representantes de cada sector para de esta manera generar un análisis detallado del discurso desde cada escenario.

Se proyecta realizar entrevistas a la Directora del Eje de Gobernanza y Buen Gobierno, en cabeza actualmente de Magda Paola Núñez, y al profesional contratista de ordenamiento territorial, el cual apoya el eje de gobernanza y buen gobierno de la RAPE,

Desde el sector político, el Concejal de Bogotá Emil Rojas del partido Colombia Justa Libres, quién es abogado especializado en derecho administrativo y ha sido estudioso de temas como planeación regional y urbana, respondió la entrevista de manera escrita

Así mismo, desde el sector académico la profesora Melba Rubiano Bríñez, quien tiene Maestría en Planeamiento Urbano y Regional de la universidad Federal de Rio de Janeiro y además es candidata a Doctora en geografía investigando sobre los desequilibrios territoriales de la RAPE-RC.

1.5.4.2. Fuentes Secundarias

Para este trabajo investigativo se tendrán en cuenta documentos proporcionados por la institución RAPE-RC, así como también documentos públicos que proporcionen información sobre el funcionamiento de la misma, entorno al proyector que busca intervenir la región central en la planeación del ordenamiento territorial, estos son:

- Plan Estratégico institucional 2017 – 2020. – RAP E
- El Sistema de Ciudades de la Región Central. – RAP E
- Misión para el Sistema de Ciudades. – DNP
- Exposición de Motivos: Acuerdo Regional por el Cual se Adoptan los Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional. – RAP E

- Propuesta de Gestión Territorial para la Articulación de lo Regional en el Ordenamiento Territorial de los Municipios de Borde Interno de la Región Central con Visión Regional Supradepartamental. – RAP E
- 02 Atlas de la Aglomeración de Bogotá. – DNP – DDU – OSC
- Comité de Integración Territorial de Bogotá y los Municipios Circunvecios. –CIT
- Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial. – DNP
- Documentos para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial: Balance Sobre los Avances en el Diseño e Implementación de Lineamientos de Ordenamiento Territorial Departamental que han sido Llevados a cabo en el País. – DNP - COT
- Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental: Contenidos Básicos. - DNP – COT
- Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia. – DNP – CEI

1.5.5 Marco Espacial

1.5.5.1 Temporal: Se analizará el tema de investigación a partir de la firma del acuerdo 563 de 2014 en donde se constituye oficialmente la RAPE – RC, a la fecha.

1.5.5.2 Geográfico: El estudio investigativo estará limitado geográficamente dentro de Colombia, particularmente en la región central del país la cual conforma la RAPE-RC con un análisis puntual de la zona metropolitana de Bogotá – Sabana, la cual incorpora 24 municipios (Bogotá, Bojacá, Cajicá, Chía, Choachí, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipacón y Zipaquirá).

CAPITULO II. Marcos de Referencia

2.1 Marco conceptual

La complejidad del objeto de investigación planteado, exige el manejo de un cúmulo de nociones y conceptos que, en ocasiones, adquieren más de un sentido. A fin de controlar tal polisemia, se procura a continuación conceptualizar las nociones que más comúnmente se emplearán:

- * **Aglomeración Urbana:** Se refiere a un conjunto de ciudades que cuentan con un núcleo central o nodo con el cual existe un alto nivel de funcionalidad y conmutación cotidiana, principalmente por motivos laborales;
- * **Gobernanza:** Se refiere a una nueva manera de gobernar y tomar decisiones, en donde la cooperación y la interacción entre actores por medio de redes públicas y privadas son fundamentales para la implementación de políticas públicas;
- * **Redes de Política Pública:** Se refiere a la interacción y coordinación auto organizada entre actores privados y públicos que hacen parte del consenso y negociación conjunta para la resolución de problemas públicos;
- * **Descentralización:** Se refiere a la reducción de la concentración de poder del Gobierno Central por medio de la delegación de funciones y recursos a las entidades territoriales, buscando impulsar de esta manera el desarrollo territorial;
- * **Modernización del Estado:** Se vincula de manera estrecha al propósito de adecuación institucional y organizacional a la globalización, en donde la competitividad y productividad se vuelven fundamentales para el desarrollo de país, de manera que en este caso la descentralización es el mecanismo para lograr la modernización del Estado en pro del desarrollo orientado a los lineamientos mundiales;

- * Ordenamiento territorial: Se refiere a la planeación y uso del suelo de manera organizada con objetivos claros en términos de integración, equilibrio, sustentabilidad y justicia social para lograr satisfacer las necesidades del territorio y su población;
- * Hechos regionales: Se refiere a la voluntad política de los gobernadores de los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta, junto con el Alcalde de Bogotá, sobre asuntos de interés regional que involucran a más de dos de estas entidades territoriales; y,
- * Metrópolis: Esquema asociativo funcional de un territorio que tiene como características la existencia de un núcleo metropolitano sobre el que gravita un área de mayor tamaño, y un sistema de actores complejo debido a su heterogeneidad y unos patrones particulares de ocupación del suelo, tales como la elevada densidad y, en algunos casos, las mezclas sociales y de usos económicos.

2.2 Marco Legal

Como ya se mencionó, en la Constitución Política de 1991 el artículo 306 establece la posibilidad de crear “Regiones Administrativas de Planificación” (RAP), mediante la unidad de esfuerzos de dos o más departamentos para promover el desarrollo económico y social de dicho territorio. Esta estructura cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. En el caso particular de la RAP (E) – Región Central, se determina como Región administrativa de planeación “especial” debido a que incluye al Distrito Capital.

La ley 1454 del 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, presenta un marco de principios por medio de los cuales se establecen las condiciones para la conformación de las RAP.

La ley 617 del 2000 y la ley 819 del 2003 establecen los parámetros de financiación y funcionamiento de las RAP.

El Acuerdo 563 de 2014 (Consejo de Bogotá) aprueba la constitución de la región administrativa y de planeación especial RAPE – Región central entre el Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

El Acuerdo regional 003 de 2018 (RAPE) declara y adopta los hechos regionales y el plan estratégico regional por cada eje de intervención.

La ley 1962 de 2019 – Ley de regiones, aprobado por el congreso y sancionada por el presidente, estipula normas para el fortalecimiento de las RAP y establece las condiciones para que estas se conviertan en entidades territoriales (RET), dando lugar al debate sobre modernización del Estado desde una perspectiva de descentralización la cual está especificada en la constitución Política de Colombia.

2.3 Marco Teórico

Las Políticas públicas son herramientas que, diseñadas con el fin de reparar las necesidades insatisfechas de una sociedad, procuran la conformación de redes colaborativas, las cuales ejercen un papel fundamental para posibilitar un ejercicio de la gobernanza.

Roth (2015: 92) formula la idea de que “las políticas públicas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que están establecidas formalmente. (...) El análisis de red se concibe entonces como una metodología descriptiva y de modelización inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores”.

En la revisión de literatura sobre gobernanza y las redes de políticas públicas como herramienta de análisis, existen distintas interpretaciones de la misma, una basada en la perspectiva americana, y otra más consolidada y estructurada, basada en la perspectiva europea.

En la perspectiva europea se asume la gobernanza como una forma de red política que surge de la interacción de distintas organizaciones de actores políticos y/o privados los cuales cuentan con una interdependencia que necesita ser coordinada entre ellos de forma horizontal, reduciendo la predominancia tradicional del Estado en donde la dirección político – administrativa tenía una forma vertical o jerárquica en la toma de decisiones, tanto así que, como menciona Lazega (1994) predomina la forma en la que se relacionan los actores entre si más que los atributos individuales que los caracteriza.

Por su parte, la perspectiva americana asume las redes como un mecanismo de intermediación de intereses por medio de subsistemas políticos que se usan como herramienta para analizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, teniendo como característica “una multitud de grupos intentando la dominación individual en un área de política pública, antes que trabajando cooperativamente dentro de redes estructurales” (Zurbriggen, 2003 citando a Peters, 1998).

No obstante, es pertinente mencionar como dice Natera (2005), que “el estudio de la gobernanza es multidireccional y se ha asociado a diferentes ámbitos, modalidades de actores y niveles de gobierno (local, subnacional, nacional, supranacional) con el fin de estudiar patrones estructuras y reglas de juego que facilitan o limitan la articulación e interacción sociopolíticas”, dando lugar así a una interpretación de la RAPE-RC como esquema institucional bajo el cual se pretenden alcanzar objetivos de desarrollo regional por medio de proyectos e iniciativas gestionadas desde la red de actores protagonizada por el consejo directivo el cual está compuesto por los gobernadores de los departamentos adscritos y al alcalde mayor de Bogotá.

Basados en Mayntz (2005), se puede decir que la modernización del Estado tiene parte en la incorporación del concepto de gobernanza en el mundo, pues este autor la define como “una nueva manera de gobernar” en donde la cooperación y la interacción entre redes públicas y privadas es fundamental para implementar políticas públicas. Por lo tanto, cabe mencionar que el mismo autor establece que “las redes emergen normalmente donde el poder está disperso entre los agentes en el campo político, pero donde la cooperación es necesaria para alcanzar la eficacia”.

Kooiman (2005) por su parte conceptualiza la gobernanza a partir de tres (3) principios, diversidad, dinamismo y complejidad, características bastante convergentes con la composición de la RAPE – RC. “La diversidad, desde esta perspectiva, es una característica de las entidades que forman el sistema y apunta a la naturaleza y el grado en que ellas difieren. La complejidad es un indicador de la arquitectura de las relaciones entre las partes de un sistema, entre las partes y el conjunto y entre el sistema y su entorno. El dinamismo se aplica a las tensiones en un sistema y entre sistemas.”. A saber, que bajo este concepto la RAPE-RC sería el sistema o red en donde se dan las interacciones entre los miembros de la junta directiva de la misma que involucran intereses diversos de acuerdo con la realidad sociopolítica de cada entidad territorial allí representada, sin embargo, es necesario que estas interacciones desemboquen en factores de integración para lograr el objetivo de desarrollo regional.

Basados en un enfoque institucionalista, se dice que las redes “son el marco institucional apropiado para la coordinación horizontal entre actores públicos, privados y sociales de la que en un mundo complejo en el que la coordinación jerárquica resulta normalmente disfuncional, depende la calidad de las políticas públicas” (Prats 2005).

En Colombia se diseña la RAPE-RC como una red de carácter institucional que tiene como función primordial coordinar e impulsar el desarrollo de la región central, estipulado de manera puntual en el Acuerdo 563 de 2014 en el artículo 8° numeral 1. “Propender por la coherencia y articulación de la planeación entre las entidades territoriales que la conformen”.

De igual forma, se permite adoptar y vincular este concepto a la propuesta de red de política pública (“policy network”) como una forma de gobernanza mencionada por Zurbriggen (2010) en su artículo “Redes de gobernanza” cuando dice que “Este enfoque estaría indicando una transformación del ejercicio de gobierno desde un rol marcadamente centralizado y jerárquico, hacia nuevas formas de gestión pública. Ello implica no solamente la coordinación e interdependencia entre los actores de la esfera pública y privada, sino también las relaciones al interior del propio sector público. Se trata de nuevas formas de gestionar las políticas públicas, a través de la articulación internacional, nacional regional/local de carácter transversal e intersectorial.” Pues para nadie es un secreto que Colombia a pesar de denominarse como estado unitario descentralizado, funciona desde el centralismo y las entidades territoriales son ejecutoras de los planes nacionales.

Adams y Kriesi (2007) refuerzan este concepto al mencionar que “hay un enfoque que utiliza el concepto de redes de políticas para referirse a una estructura de gobierno nueva y bien definida, que por un lado se pueden distinguir de las formas jerárquicas organizadas en forma vertical y, por otro lado, de las estructuras de mercado organizadas en forma horizontal. Los autores de este enfoque ponen el acento en la coordinación horizontal y auto organizativa entre los actores privados y públicos que están involucrados en la negociación conjunta y en la resolución de problemas.”, dando lugar a interpretar que la RAPE-RC es una red auto organizativa de entidades territoriales departamentales incluido el Distrito Capital, por medio de

la cual se busca articular e impulsar de manera coherente los planes y proyectos orientados al desarrollo de la región central.

Por su parte, Klijn (1998) al establecer que “las redes de políticas públicas como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas”, permite discernir que así como los gobernadores de los departamentos de Meta, Boyacá, Cundinamarca y Tolima junto con el alcalde del Distrito Capital de Bogotá, representantes de las respectivas entidades territoriales, son actores interdependientes dentro de la Región Administrativa de Planeación Especial – Región Central (RAPE-RC), tanto así que por transitoriedad, las entidades territoriales que componen la zona metropolitana de Bogotá también lo son, solo que según el análisis espacial de sistema de ciudad, este estaría en una escala diferente de la que se establece expresamente en la RAPE-RC.

Según los enfoques de política pública expuestos por Klijn (1998), el entramado que en este caso se identifica con las características de la RAPE-RC es el de “Modelo de proceso – Gobernanza” el cual cuenta con características como: variedad de actores, en términos de procesos existe conflicto de intereses y de definiciones del problema, son altamente dinámicos e impredecibles. En cuanto a las decisiones, la escogencia de alternativas genera apoyo y pueden ser vinculadas a los problemas, el poder está dividido en varios actores y la información es dispersa y ambigua. Por lo anterior, desde la gobernanza como interacciones, se refuerza el modelo de proceso expuesto por Klijn (1998), en donde existen unas características que cumple la RAPE-RC en términos de actores y sus interacciones orientadas a los objetivos propuestos por la misma.

Así también, el aspecto estructural que menciona Kooiman (2005), en donde las interacciones evidencian el contexto y las circunstancias que limitan, amplían o condicionan el campo de acción, es factor determinante en la toma de decisiones desde las instituciones o estructuras sociales que plantean un esquema con unos objetivos determinados como aplica en este caso de la RAPE-RC.

No obstante, para efectos de esta investigación, es determinante la aclaración de Roth (2015) cuando citando Kriesi (1994) menciona que “network (red, entramado) es un término genérico para señalar a todas las formas posibles de arreglos de cooperación entre actores”, pues permite analizar y estudiar los arreglos de cooperación entre los actores políticos que por medio de su voluntad lograron asociarse en la iniciativa de la RAPE y no nos lleva únicamente a la arena de la red condicionada únicamente por la política pública. No obstante, a partir de allí son estos mismos actores los que por medio de acuerdos articulados frente a los objetivos de RAPE lograrán o no dar relevancia a dicho entramado institucional.

En consecuencia, así como Kriesi le apuesta a una tipología genérica de redes, Jordana (2009) refuerza esta posición incluyendo en el análisis de redes, el análisis de la red de actores, la cual “constituye una de las posibles direcciones a seguir para estudiar el papel de los actores en los procesos políticos, tomando sin duda una perspectiva de carácter más estructural, en el sentido de suponer que la configuración de las relaciones entre los actores nos puede ayudar a entender el proceso político, más allá de las características puramente individuales de cada uno de los participantes”, permitiendo así analizar el papel de los actores que hacen parte fundamental en la formulación e implementación del proyecto de articulación de acciones en ordenamiento territorial regional, propuesto por la RAPE –RC.

Agusti Cerrillo (2005) bien menciona que el concepto de red busca “reconocer la existencia de numerosos actores que inciden en las políticas públicas en un momento en el que las sociedades modernas se caracterizan por su diversidad plural y complejidad”, dando lugar al estudio de la RAPE-RC como red de actores, la cual busca un impacto de desarrollo en la región por medio de la interacción y consensos que alcancen los representantes de las entidades territoriales que integran de manera expresa la RAPE –RC (Gobernadores y Alcalde Mayor del Distrito Capital), se estudiará la relevancia de dicha integración y su impacto real en las iniciativas regionales entorno al ordenamiento territorial.

De igual forma, de acuerdo con Zurbriggen (2011) cuando cita a Rhodes, la gobernanza es la mejor descripción del gobierno actual, pues existen varios “centros y diversos vínculos entre muchos órganos de gobierno”; pues si bien la RAPE-RC tuvo que pasar por una serie de filtros políticos y legislativos, la región central que pretende integrarse contiene distintos centros de poder y de toma de decisiones, los cuales cuentan con expresa autonomía, la cual fue otorgada por la misma constitución. Así pues, aunque la RAPE-RC se creó como una negociación entre el Alcalde Mayor de Bogotá y los Gobernadores de Meta, Tolima, Cundinamarca y Boyacá, cualquier iniciativa o decisión que se tome a nivel supradepartamental o departamental, influye en los municipios que en estos términos serían otros centros de gobierno con relación directa al gobierno departamental y nacional, dejando en duda su relación vinculante con las iniciativas de carácter regional.

Por lo anterior, puede decirse que la RAPE –RC es una red de poder político y administrativo que requiere de voluntad política y confianza por parte de los distintos centros de gobierno para impulsar sus propuestas a nivel regional. “En pocas palabras, la gobernanza se caracteriza por una red de instituciones e individuos colaborando juntos y unidos por un pacto de

mutua confianza: son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas.” Zurbriggen (2011)

La coordinación juega un papel fundamental, pues en una red como la RAPE –RC, en donde existen altos grados de interdependencia, el consenso debe ser transversal para la adopción y aplicación de cualquier iniciativa que se pretenda formular e implementar dentro de esta estructura institucional de carácter político – administrativo.

No obstante es evidente, que dentro del ámbito político, no son escasas las dificultades para articular y coordinar los intereses de desarrollo regional debido a los múltiples actores involucrados y la autonomía otorgada constitucionalmente a las entidades territoriales, tanto así que como este mismo autor señala “la eficacia de gobernar implica componentes científico-técnicos y no solo los institucionales de su cargo y actuación, además implica prácticas políticas de relación con los ciudadanos (agentes sociales, económicos, políticos), las cuales van más allá de la simple observancia de las prescripciones legales”. (Aguilar 2007)

Ahora, haciendo referencia al ordenamiento territorial de la zona metropolitana de Bogotá - Sabana, (Noriega, 2007) menciona que el POT de la Sabana de Bogotá presenta dificultades en la puesta en acción debido a que la Ley de Desarrollo Territorial (388 /1997) no aclara cómo los municipios deben incorporar la visión regional en sus Planes de Ordenamiento Territorial, así como la articulación de temas regionales en la Bogotá Región se han vuelto un saludo a la bandera, entonces ¿qué podrá esperarse de las iniciativas supradepartamentales que convoca la RAPE – RC?.

La coordinación y la concesión de las decisiones políticas están determinadas por los distintos actores involucrados, desde las estructuras de poder a nivel nacional, hasta gobernaciones, alcaldías y la sociedad civil; es decir que con respecto a este tema, como

mencionan GONZALEZ y SOLORZA (2016), “la RAPE – RC tiene como función principal la articulación de intereses mutuos tanto entre los socios, como con la Nación facilitando el encuentro, concertación y gestión de entidades territoriales”.

A partir de un enfoque neoinstitucional y el análisis de redes de políticas públicas como herramientas para estudiar el tema de coordinación de intereses referentes al ordenamiento territorial de la región central liderado por la RAPE-RC, es inminente estudiar el nivel de cooperación de los actores políticos directamente vinculados a la RAPE –RC, y para efectos de esta investigación, los actores con relación directa en la zona metropolitana de Bogotá (Alcalde Mayor de Bogotá y Gobernador de Cundinamarca) para incorporar los lineamientos dados por la RAPE – RC referentes al POT regional puesto que, aparte de la autonomía otorgada constitucionalmente a cada entidad territorial, existen esquemas de creencias que limitan la implementación del proyecto y así mismo el buen funcionamiento de la RAPE-RC en su papel de integrar y articular intereses colectivos en la región.

Es pertinente e importante adoptar la sugerencia de Mariscal (2008) en donde menciona que “El proceso regulatorio podría fortalecerse si se diera mayor relevancia a la coordinación y la organización de los intereses de los regulados a fin de promover la cooperación y así alinearlos con los intereses públicos. La regulación será siempre insuficiente sin instituciones que generen la cooperación y la confianza.”. Así entonces, la RAPE-RC podría establecerse o asumirse como un ente regulador de intereses colectivos, razón por la cual este funcionaría como red reguladora, coordinadora y articuladora de los intereses públicos concernientes al desarrollo de la región, por tanto debe ser inclusivo, abierto y democrático a la hora de esclarecer y determinar el bien para la mayoría de los actores, los cuales representan una comunidad particular.

Sin embargo, al asumir la RAPE-RC como institución autorregulada de conformidad con su origen de voluntades políticas, y acogiéndonos a la visión de Mayntz (2005), da lugar a una función de legitimación por medio de la cual el Estado debe ser reconocido, pues de acuerdo con el autor, a menudo el Estado apoya las emergencias que surgen de los autogobiernos, pues es de esta manera que participa en la red de políticas públicas y controla los instrumentos de intervención cruciales en la toma de decisiones, tanto así que “el Estado mantiene el derecho a la ratificación legal y a imponer decisiones en donde los actores no llegue a un acuerdo por medio de un acto legislativo o ejecutivo”, tanto así que “el control jerárquico y la autorregulación de la sociedad no son mutuamente excluyentes. Son diferentes principios ordenadores que están con frecuencia combinados y su combinación, autorregulación «a la sombra de la jerarquía», puede ser más efectiva que cualquiera de las formas «puras» de gobernanza.” (Mayntz 2005).

En consecuencia, el Estado sigue siendo un actor trascendental; no obstante, tiene limitaciones bajo un escenario centralista en la toma de decisiones como respuesta a los problemas sociales, razón por la cual, la modernización del Estado desde un enfoque territorial, es fundamental para desarrollo nacional. Tanto así que Pierre (2000) citado por Agusti Cerrillo (2005), afirma que “a pesar de que la gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político”.

Sin embargo, al ser la RAPE-RC una entidad de carácter administrativo que contiene distintos núcleos de poder político, abre zonas de incertidumbre y contradicciones, y es por esto que “captar el conocimiento necesario para la toma de decisiones y su correcta implementación obligan a ir mucho más allá de los informes técnicos y la participación ciudadana tradicionales. La construcción de relaciones de interacción, de redes, es fuente y se apoya a la vez en una

concepción renovada de los sistemas de información y conocimiento” Prats (2005), de manera que acogiendo el postulado número tres (3) de Rhodes (2005) en la descripción de gobernanza como redes autoorganizadas e interorganizacionales, las interacciones arraigadas en la confianza y reguladas por las reglas de juego expresas en el acuerdo 563 de 2014, son instauradas y acordadas al suscribir el mismo por la red de actores que crean y conforman la RAPE – RC, pretendiendo crear un sistema de información y conocimiento a través de sistemas de ciudades con los cuales se logre conocer las virtudes y necesidades de la región para de esta manera orientar esfuerzos hacia iniciativas reales que impulsen el desarrollo de la misma.

“En suma, una interacción puede ser considerada como una relación mutuamente influyente entre dos o más entidades. En una interacción distinguimos un nivel de acción (o intencional) y uno estructural. Entre estos niveles y en estos niveles. las fuerzas se destinan a mantener las relaciones existentes o a cambiarlas. En estas tensiones están implicadas las dinámicas de una interacción. En las características de las entidades entre las cuales suceden las interacciones aparece la diversidad de la realidad sociopolítica. En la conexión mutua entre muchas interacciones se puede percibir la complejidad del gobierno” (Kooiman, 2005)

Entre tanto, la descentralización como mecanismo de modernización del Estado es un factor trascendental, pues bajo el análisis de redes como una forma de gobernanza, vale mencionar que “La gobernanza se centra en las interacciones que ocurren en los sistemas sociales, involucrando el concepto de modernización como una gobernabilidad mejorada en las democracias occidentales, manifestando así, que los gobiernos y sus socios sociales deben señalar sus responsabilidades mutuas y conjuntas mostrando buena disposición para comunicar y aprender sobre la diversidad, el dinamismo y la complejidad” (Kooiman, 2005).

Bajo la perspectiva de RAWLS, “La modernización se entiende como el proceso que lleva las sociedades tradicionales hacia la modernidad y que se refleja en una serie de cambios generales: urbanización, industrialización, secularización, racionalidad, diferenciación social, aumento del alfabetismo, extensión de los medios de comunicación, mayor control del entorno natural y social, crecimiento económico, una más compleja división del trabajo, un desarrollo político expresado en mayor movilización social y mayor participación política” (Bula, 1994). Es pues, este concepto de modernización una promoción de objetivos que necesitan una agenda pública que desemboque en políticas públicas que lleven a alcanzar los objetivos mencionados como cambios generales.

Sin embargo, la teoría de la modernización contiene una gran variedad de interpretaciones que en muchos casos es divergente, pues se basan en fenómenos políticos y sociales de distintos países, además de distintas épocas, lo que impide que exista un concepto homogéneo y uniforme al respecto. “Son tantas y tan variadas sus interpretaciones, algunas diversas y hasta antagónicas, que difícilmente encontramos un factor común” (Guerrero, 1992). Por lo anterior, se puede inferir de manera más genérica que el concepto de modernización suele orientarse hacia modelos de desarrollo dentro del estado y la sociedad civil.

Por su parte, Huntington (1971) establece nueve características de un proceso de modernización, “1) revolucionario, por la magnitud de los cambios inducidos en el paso de la sociedad tradicional a la sociedad moderna; 2) complejo, pues involucra diferentes áreas de la vida social; 3) sistémico, dado que las transformaciones en un factor conducen a la transformación de otra serie de factores; 4) global, en tanto se extiende desde las sociedades occidentales hacia las no occidentales; 5) lento, requiere de algún tiempo, aunque para las sociedades en proceso de modernización parezca que los períodos son más cortos que en las

sociedades occidentales; 6) compuesto de diversas fases, donde cada paso puede ser bien identificado; 7) homogeneizador, pues al final homogeniza a los diferentes tipos de sociedades tradicionales; 8) irreversible, puesto que a pesar de las posibles interrupciones y retrocesos conduce a una sociedad secular; y 9) progresivo, dado que, al final y a pesar de los traumas que produzca, trae el bienestar cultural y material” (Bula, 1994), postulados que ciertamente pueden ser muy asertivos a la hora de implementar un proceso real de descentralización en Colombia.

En el análisis sobre las “principales teorías sobre el desarrollo económico y social” que hace Reyes (2001), introduce el tema de la teoría de la modernización dentro de la sociedad como un espacio en donde “los niños están mejor educados, y los necesitados reciben más beneficios.” Sin embargo, hace énfasis en varios autores de los cuales se puede analizar de manera más global el concepto de modernización.

Primero: “El análisis de Smelser afirma que las sociedades modernas tienen el aspecto particular de la diferenciación estructural particular, es decir, una definición clara de las funciones y papeles políticos de las instituciones. Smelser argumenta que, aunque la diferenciación estructural ha aumentado la capacidad funcional de las instituciones modernas, pero a la vez también ha creado un problema de integración, y de coordinación de las actividades de diferentes nuevas instituciones” (Reyes, 2001 citando a Smelser, 1963).

Bajo este supuesto, se puede decir que en esencia la RAPE-RC ha sido creada como una estructura institucional que pretenden generar iniciativas con un enfoque territorial, lo cual basado en Smelser, contaría con la característica de diferenciación estructural. No obstante, habrá que ver si es cierto que este ente administrativo cuente con una mayor capacidad funcional, y de igual manera se evidencia que existe un problema de integración y coordinación de esta nueva institución.

Segundo: “Según Smelser y el estructural funcionalismo, el desarrollo en estos términos produce los siguientes cambios en la sociedad: 1. Diferenciación estructural al desarticular las instituciones culturales de la sociedad tradicional. 2. Integración en una nueva sociedad. 3. Disturbios sociales causados por la integración desigual” (Artículos ABC Color, 28 de Noviembre 2003) – La teoría de la modernización.

Lo anterior da lugar a la descentralización como mecanismo de modernización, pues este proceso cumple con los principios de cambio social que menciona Smelser, pues las instituciones estructurales tradicionales, en temas de ordenamiento territorial se van a ver afectadas por una nueva iniciativa propuesta por la RAPE-RC, en donde se pretende desarticular política y administrativamente un grupo de entidades territoriales que conformarán un nuevo esquema llamado Región Administrativa de Planeación. Sin embargo, el impacto social que este tipo de procesos o decisiones genera puede generar desniveles en el ejercicio del poder de los diversos núcleos que se incorporan en la RAPE-RC.

Tercero: “Coleman añade que la modernización política puede ser observada como un interminable interjuego de los procesos de diferenciación, los imperativos y las realizaciones de la igualdad, y la capacidad integrativa, adaptativa y creativa de un sistema político” (Guerrero, 1992 citando a Coleman 1968).

Cuarto: “En el sentido político, Coleman resalta 3 aspectos fundamentales de las sociedades modernas: a) diferenciación de la estructura política; b) secularización de la cultura política (con la ética de la igualdad); c) aumento de la capacidad del sistema político de una sociedad.” (Reyes 2001 citando a Coleman 1968)

De acuerdo con las menciones de Coleman, siendo la RAPE-RC un mecanismo inicial de un proceso de descentralización del Estado en Colombia, es cierto que esto ha llegado a ser una

estructura de diferenciación regional en donde existen interacciones de distintos actores con autonomía y poder político que se juegan el desarrollo de la región central dentro de la pretensión de un nuevo sistema político.

Quinto: “Los principales supuestos de la teoría de la modernización se basa fundamentalmente en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico de Rostow, para una sociedad en particular existen cinco etapas. Resumiendo, estas cinco etapas son: (i) la sociedad tradicional; (ii) precondición para el despegue; (iii) el proceso de despegue; (iv) el camino hacia la madurez; y (v) una sociedad de alto consumo masivo.” (Reyes 2001) Citando A Rostow 1960).

Sexto: “Las influencias de Rostow en especial en la década de los sesentas ilustra una de las aplicaciones que desde un inicio tuvo la teoría de la modernización en el área de la formulación e implementación de políticas económicas y públicas en general. El Plan Marshall y la Alianza para el Progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por las teorías políticas de Rostow”. (Reyes 2001) Citando A Rostow 1960).

Los supuestos expuestos por Rostow sobre la teoría de la modernización, hace relación a la iniciativa de descentralización que se expuso en la constitución política de Colombia en 1991, pero que al día de hoy no se ha implementado. Cabe decir que se han dado algunos pasos, muy discutibles, para lograr dicho objetivo. Lo último en avances de este objetivo fue la ley de regiones sancionada en junio del 2019.

Para concluir el tema de la teoría de la modernización, vale la pena presentar la síntesis que el mismo Reyes (2001) hace de manera muy eficiente y útil para efectos de este trabajo:

Séptimo: “Como fundamentos esenciales, incluyendo aquellos en los que se basan los planteamientos de Rostow:

1. La modernización es un proceso homogeneizador, es este sentido sólo podemos decir que la modernización genera tendencia hacia la convergencia entre sociedades, por ejemplo, Levy (1967, p. 207) sostiene que: "a medida que pasa el tiempo, ellos y nosotros nos pareceremos cada vez más los unos a los otros ya que los patrones de modernización son tales que a medida que las sociedades se modernicen más, se parecerán más las la una a la otra".

2. La modernización es un proceso europeizador y/o americanizador; en la literatura modernizadora, hay una actitud complaciente hacia Europa Occidental y hacia los Estados Unidos. Se tiene una concepción de que éstos países poseen una prosperidad económica y estabilidad política imitable (Tipps: 1976, p. 14);

3. Además, la modernización es un proceso que se evidencia como irreversible. En otras palabras, una vez que los países del tercer mundo entren en contacto con el Occidente no serán capaces de resistirse al impetuoso proceso de modernización.

4. La modernización es un proceso progresivo que a largo plazo es no sólo inevitable sino deseable, dentro de la perspectiva de la teoría de la modernización. Coleman afirma que los sistemas políticos modernizados tienen una mayor capacidad que los sistemas políticos tradicionales para tratar con funciones de identidad nacional, legitimidad, penetración, participación y distribución.

5. Por último, la modernización es un proceso largo. Es un cambio basado más en la evolución que en un salto revolucionario. Tardará generaciones e incluso siglos para que culmine, y su impacto profundo sólo se sentirá a través del tiempo. Todos estos supuestos se derivan de la teoría evolucionaria fundamentalmente desarrollada en Europa y Estados Unidos.” (Reyes 2001)

En definitiva, “en cualquier caso, la modernización se relaciona con un proceso mayor del cual es una especie: el desarrollo. “La modernización es el proceso de dirigir y gobernar

conscientemente las consecuencias sociales, las crecientes diferenciaciones de roles y el complejo de la organización dentro de sociedad” (...) la modernización es un caso particular de desarrollo y requiere tres condiciones: un sistema social capaz de realizar innovaciones constantes, sin desfallecer, y aceptar la posibilidad del cambio; estructuras sociales diferenciadas y flexibles, y una organización social que brinde la capacitación y el conocimiento necesarios para vivir en un mundo tecnológicamente avanzado” Guerrero (1992); razón por la cual es inminentemente necesario vincular la gobernanza dentro de un proceso de descentralización como mecanismo de modernización del Estado.

CAPITULO III. Revisión analítica de los lineamientos emitidos por la RAPE

3.1 Articulación de acciones en torno al Ordenamiento Territorial Regional

En el desarrollo de la investigación no se captó la existencia de lineamientos claros y estratégicos que aborden de manera transversal la integración de la región por medio de la articulación de acciones del ordenamiento territorial. El documento formal que hace alusión a este proyecto, muestra una estrategia enfocada únicamente al desarrollo del turismo de naturaleza de actividades de ciclomontañismo (Mounain Bike MTB) y senderismo (Trekking).

Con base en lo anterior surge el interrogante de por qué no existe una base metodológica transversal que dirija los procesos estratégicos de intervención por parte de la RAPE-RC entorno a su proyecto de “articulación del ordenamiento territorial de municipios de borde” expuesto en el documento titulado “Propuesta de gestión territorial para la articulación de lo regional en el ordenamiento territorial de municipios de borde interno de la región central con visión regional supradepartamental”. Razón por la cual, la revisión analítica propuesta en el objetivo de investigación, parte de una perspectiva global sentada en el Acuerdo Regional 003 de 2018 “Por el cual se declaran y adoptan los hechos regionales y el plan estratégico regional”.

En consecuencia, la RAPE –RC apunta al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS 2030), no obstante, en lo concerniente al tema particular de ordenamiento territorial en la región central, existe una cadena lógica que permite vislumbrar como la RAPE –RC aporta al propósito de ciudades y comunidades sostenibles mediante el siguiente objetivo: “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes, y sostenibles”.

Por su parte, el Departamento de Planeación Nacional (DNP) de Colombia implementa este objetivo de desarrollo sostenible soportado en cuatro pilares estratégicos: 1. Un esquema de seguimiento y reporte, 2. Una estrategia territorial, 3. Alianzas con actores no gubernamentales, 4. Acceso a datos abiertos para el seguimiento al cumplimiento de los objetivos.

Así mismo, dentro de las grandes apuestas de Colombia para cumplir con los ODS respecto al tema de ciudades y comunidades sostenibles, se adoptan los esquemas asociativos de los cuales la RAPE – RC hace parte asociando el Distrito Capital de Bogotá con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta, buscando de esta manera, por medio del componente de gobernanza y buen gobierno, una región con una institucionalidad sólida enfocada a impulsar el desarrollo económico, social y ambiental de la misma.

De lo anterior se deduce que la RAPE – RC ha buscado una estrategia que vincule la visión regional en la planeación y gestión de cada entidad territorial, sin embargo, según lo expresado por el contratista de ordenamiento territorial cuya función es ser apoyo al eje de gobernanza y buen gobierno de la RAPE-RC, en la entrevista realizada en el mes de junio del 2019, este aclara que “la RAPE no propone textualmente la elaboración de un POT regional”. No obstante, en la línea estratégica número dos (2), denominada “Articulación”, expuesta por el eje de gobernanza y buen gobierno consultadas en la página de la RAPE Región Central (<https://regioncentralrape.gov.co/gobernanza/> - Fecha Enero 15 del 2019 – Hora 3:00pm); se establece como gran reto el ordenamiento territorial regional sustentado en el siguiente texto: “El gran reto: Ordenamiento territorial regional.

Ante esta circunstancia es importante reconocer que la planificación y el ordenamiento territorial requieren de un abordaje coherente y articulado, como grandes asuntos regionales que deben permitir la promoción equilibrada del desarrollo territorial. Lo anterior se logra planteando

alternativas frente a la ubicación de la vivienda, el empleo y los servicios, entre otros temas de impacto, así como generando polos de desarrollo descentralizados en el territorio regional, con el impulso del sistema de ciudades, por lo cual se propone construir una estrategia de ordenamiento territorial por medio de la articulación interinstitucional de sistemas de información geográficos de al menos 10 instituciones de la Región y la formulación del proyecto de articulación de acciones en ordenamiento territorial regional”.

La RAPE –RC orienta sus líneas estratégicas del componente de gobernanza y buen gobierno de acuerdo con la estrategia transversal del Plan Nacional de Desarrollo (2014 – 2018), llamada igual que el componente, la cual pretende “garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente, y eficaz. Un gobierno que asegure tanto mercado como sea posible, y tanto Estado como sea necesario” (Acuerdo 003 de 2018).

Sin embargo, bajo el enfoque de cierre de brechas que pretende trabajar esta estrategia, puede inferirse que la consolidación de un Estado moderno hace referencia desde una perspectiva regional a la efectiva implementación de un Estado descentralizado, en donde la eficiencia y la eficacia apelan a políticas públicas con enfoque territorial, para así tener un impacto real acorde con las necesidades e intereses de cada territorio regional.

Lo anterior hace antesala al punto particular que se estudia en este documento, pues el ordenamiento territorial tanto a nivel nacional como local no son retos menores. El gran desafío se encuentra de entrada cuando en aras de articular e integrar el territorio, se pretende persuadir a los representantes de las entidades territoriales para incorporar una visión regional en sus planes de ordenamiento territorial, puesto que la autonomía otorgada constitucionalmente a los municipios y departamentos permite cualquier tipo de negación al respecto.

Es decir que, si los temas de interés que discuten y definen como necesidades de carácter regional en el consejo directivo de la RAPE-RC, que está compuesto por los 4 gobernadores de la región más el alcalde de Bogotá, no son una prioridad para alguno de los 316 municipios que conforman la región central, estos mismos pueden prescindir de incorporar la “visión regional” en su planeación del territorio.

De manera que, la capacidad institucional de un mecanismo como la RAPE –RC para modernizar el Estado no es clara dado que los actores involucrados en la toma de decisiones supradepartamentales, son de carácter puramente político, es decir, son los 5 representantes del consejo directivo de la RAPE-RC quienes concentran el debate y decisiones entorno a los intereses y necesidades regionales.

Otro factor a tener en cuenta es que todas las entidades territoriales que hacen parte de la región central, tienen sus instrumentos de planeación en distintas etapas, por ejemplo, según el documento de exposición de motivos del acuerdo 003 del 2018 elaborado por la RAPE – RC, de los 316 municipios 259 presentan vencidos sus POT, incluyendo el de Bogotá, y solo 37 municipios de la región central lo tienen vigente.

- En Cundinamarca 104 de los 116 municipios tienen el POT vencido y solo uno con vigencia larga, los 11 faltantes están por vencerse en el mediano y corto plazo.
- En Boyacá hay 91 POT municipales están vencidos de los 123 que existen, 27 están vigentes y 5 están por vencerse.
- En Tolima 44 de 47 POT municipales están vencidos y 3 están por vencer.
- En el Meta hay 19 municipios con POT vencidos, 7 en vigencia y 3 por vencerse.

Lo anterior permite inferir que, bajo el propósito de articulación de acciones en ordenamiento territorial en la región, es necesario un entramado institucional que regule y

mitigue el efecto desarticulador que puede generar la variedad de momentos de ejecución de los POT municipales y Departamentales.

En consecuencia, es necesario que exista voluntad política real por parte de alcaldes y gobernadores para lograr el objetivo de integrar la región, por medio de la articulación de las acciones de los planes de ordenamiento territorial, en pro del desarrollo de la región, implementado las directrices o guías que acuerden los asociados desde el consejo directivo de la RAPE – RC, las cuales se estipulan institucionalmente como hechos regionales.

Sin embargo, al no haber, hasta este momento (junio de 2019) lineamientos generales de intervención de los POT municipales para incorporar los hechos regionales de manera transversal, los intentos de articulación pueden ser tan volátiles como las voluntades políticas que se tienen que reafirmar cada cuatro años con los cambios de gobierno departamentales y municipales.

Por lo anteriormente expuesto, el carácter centralista del Estado colombiano, tiene mucho terreno por abonar y recorrer, pues si bien ya se sancionó una ley (Ley 1962 de 2019) que le permitirá a las RAP convertirse en regiones con el atributo de entidad territorial llamada RET, es cierto que este nuevo mecanismo jurídico va a traer nuevos reparos en cuanto a la preparación del país para poder implementar lo dictado en esta norma; pues si bien aún no existe evidencia sobre una efectiva integración y articulación administrativa en la región central, la asimetría de poder y las distintas formas de organización político administrativa dentro del mismo espacio geográfico, puede ir en contra de una coordinación efectiva, y cuanto más al conformarse una RET, pues las jurisdicciones se traslapan debido a que existen distintos ámbitos de dialogo dentro de la misma región, en pocas palabras las RET tienen muchos más desafíos anclados al deseo de un Estado descentralizado.

No obstante, es cierto que, para pasar de un Estado centralista a uno descentralizado, se necesita más que la simple voluntad política, pues este es un factor variable que carece de exigencia si no está acompañado de una jurisdicción y reglamentación clara y persuasiva que incentive la cooperación de todas y cada una de las entidades territoriales agrupadas por la RAPE – RC.

Así pues, lo que se encuentra hoy en día es que únicamente existe un acuerdo de voluntades políticas por parte de los representantes de las gobernaciones del Meta, Tolima, Cundinamarca, Boyacá y la alcaldía de Bogotá, evidenciando así un desafío importante para lograr que se comprometan de manera sinérgica todos los municipios pertenecientes a la región central.

La RAPE – RC da lineamientos en cualquiera de sus ejes estratégicos de acuerdo con los hechos regionales, los cuales son definidos como: “Expresión de voluntad política de los mandatarios asociados, sobre asuntos de interés del desarrollo regional. También entendidos como asuntos que implican la toma de decisiones de los asociados, para ejecutar inversiones que contribuyan con el desarrollo económico, social y ambiental de la Región.” (Acuerdo 003 de 2018).

En consecuencia, los hechos regionales están liderados, y se podría decir monopolizados por los titulares asociados, en tanto que a través de distintos programas de su plan de desarrollo, cada uno trata una dimensión de interés regional del componente de gobernanza y buen gobierno de la RAPE – RC, y aunque por parte de este ente administrativo se dice que son de “fácil” integración, los programas mencionados no son propuestos por la RAPE-RC como acciones a articular en pro de la misión regional.

Según el documento de la exposición de motivos del Acuerdo 003 de 2018, Bogotá trabaja el “Nuevo Ordenamiento Territorial” por medio del programa “Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia.”; Cundinamarca por su parte trata el “Desarrollo Territorial” en su programa de “Planificación territorial para el desarrollo sostenible; integración regional e internacionalización”; Tolima trata “Gobernabilidad con eficacia y eficiencia para una gestión pública moderna” a través del programa “Una gobernanza para la paz”; y Meta trabaja en “Modernización y fortalecimiento de la administración pública” en su programa “Buen gobierno; ordenamiento territorial y fortalecimiento regional y subregional”.

De acuerdo con lo anterior, los lineamientos a estudiar y analizar en esta investigación nacen del hecho regional que reza de la siguiente manera “La Región Central con institucionalidad sólida, enfocada a mejorar los indicadores de desarrollo económico, social y ambiental.”, cuyo objetivo es “generar una institucionalidad sólida que promueva identidad regional, prácticas estables de buen gobierno, y el ordenamiento territorial”, dando lugar al proyecto objeto de esta investigación, llamado oficialmente como “articulación del ordenamiento territorial de municipios de borde” por medio de la estrategia “Gestión del ordenamiento y la integración territorial”.

El proyecto de articulación del ordenamiento territorial de municipios de borde, liderado por la RAPE – RC, consiste en “liderar el espacio de discusión Regional y articulación del ordenamiento territorial de los municipios de borde de la Región Central” tal como se expresa en el aparte “Exposición de motivos” del Acuerdo 003 de 2018. Razón por la cual, se introduce el concepto y la propuesta de sistema de ciudades para la gestión territorial que permita la articulación de lo regional en el ordenamiento territorial de los municipios de borde interno de la

región central debido a que la mayoría de la población colombiana vive en las zonas urbanas y es allí donde se concentra el 85% del PIB Nacional, según el DNP.

3.2 Sistema de ciudades

En Colombia el sistema de ciudades tiene como criterio principal el tamaño de la población urbana (100.000<) junto con su nivel de desarrollo y expansión, cada uno de ellos contiene un conjunto de ciudades en las que existe desarrollo urbano, no obstante, existen dos tipos de sistema, el primero es el sistema de ciudades uninodales, en cual contiene su expansión y desarrollo dentro del límite político administrativo de la entidad territorial municipal, el segundo es el sistema de aglomeraciones urbanas, en donde hay una ciudad núcleo que expande su desarrollo de manera funcional más allá de su límite político administrativo.

Según el DNP, en Colombia existen 18 aglomeraciones urbanas y 36 ciudades uninodales, en las cuales habitan el 65% de la población total del país. En las aglomeraciones urbanas habita el 52% de la población colombiana y en las ciudades uninodales habita el 13% del total de la población del país.

Las aglomeraciones urbanas tienden a formar redes de complementariedad dentro de la interacción y conmutación de las ciudades que la conforman por su cercanía, buscando ser así un foco de desarrollo, sin embargo, como lo expresa el DNP y el OSC en su documento 02 atlas de la aglomeración de Bogotá – DNP – DDU – OSC, “la importancia de las ciudades no se refleja en las políticas y acciones nacionales sobre los territorios. el análisis adelantado identifica la ausencia de una visión general del ordenamiento territorial nacional y la falta de reconocimiento del sistema de ciudades como uno de los elementos estructuradores del territorio”.

Para comenzar a hablar de la articulación y la coordinación de la región, y por ende del sistema de ciudades en torno al ordenamiento territorial, es necesario hacer referencia al documento nombrado Fortalecimiento del Sistema de Ciudades – Instrumentos de Planificación, en donde se afirma que, “La práctica de la planeación en el país ha mostrado que la planeación económica se ejerce fundamentalmente desde el Gobierno nacional a través de las políticas sectoriales (infraestructura, vivienda, agua potable y saneamiento, educación, salud, fomento al desarrollo económico, entre otras) contenidas en los planes de desarrollo o en documentos específicos (CONPES) basados en sus lineamientos, mientras que la planeación territorial ha sido ejercida principalmente por los municipios y, dentro de estos, las ciudades, a través de planes urbanos y/o municipales definidos por la ley. El contenido de las políticas nacionales hacia territorio como de los planes territoriales ha variado substancialmente en el tiempo.”

Tanto así que, en respuesta a la necesidad de un nuevo modelo institucional enfocado en la descentralización como mecanismo de modernización del Estado, a partir de la Constitución Política de 1991, se dicta que Colombia es un Estado Unitario descentralizado, sin embargo, al definir la descentralización como la reducción de la concentración de poder del Gobierno Central por medio de la delegación de funciones y recursos a las entidades territoriales, se busca impulsar el desarrollo territorial, pues si bien las políticas sectoriales tratan temas transversales, el poder político administrativo otorgado a la escala territorial permite atinar a las necesidades puntuales de cada entidad territorial, apuntando de esta manera a un mayor equilibrio en términos de desarrollo nacional.

En lo que concierne a esta investigación, es importante resaltar que las RAPE RC además de tener carácter supramunicipal y supradepartamental, presenta como mecanismo de intervención en la región el sistema de ciudades, el cual cuenta con sus propios lineamientos y

metodologías, por lo cual se evidencia que la RAPE-RC contiene distintos esquemas asociativos que hacen que la articulación y coordinación de ordenamiento territorial regional desemboque en situaciones de alta complejidad a pesar de que las diversas formas de organización político – administrativas presentan diferentes espacios de dialogo para la toma de decisiones.

El sistema de ciudad que involucra al área o zona metropolitana de Bogotá, está definido por la aglomeración propuesta por el DNP llamada “aglomeración de Bogotá”, la cual cuenta con la característica de aglomeración urbana dada su definición “ciudades funcionales cuyas actividades han desbordado el límite político-administrativo de la ciudad núcleo y desarrollan sus actividades en municipios aledaños”. Misión Sistema de Ciudades – DNP. Sin embargo, la diferencia entre la zona metropolitana de Bogotá y la aglomeración de la misma está en que las iniciativas de planeación tanto regional como metropolitana pasan por esquemas asociativos como Asocentro (Asociación de los municipios de Sabana centro), RAPE – RC (Región administrativa de planeación especial, región central) y el CIT (Comité de integración territorial), sin embargo la composición de Asocentro y CIT contiene municipios que no necesariamente hacen parte de la aglomeración de Bogotá, el cual es el modelo de sistema de ciudades que acoge la RAPE-RC para intervenir en la región e impulsar sus iniciativas en pro del desarrollo territorial de la región central del país.

La aglomeración de Bogotá es por su esencia, la más relevante de Colombia, pues está localizada en el centro del país y su nodo es la capital de la republica que cuenta con un umbral de conmutación laboral superior al 10% con 23 municipios (Soacha, Mosquera, Chía, Funza, La Calera, Sibaté, Cota, Cajicá, Tabio, Bojacá, Facatativá, Zipaquirá, Madrid, Sopó, Tocancipá, Cerinza, Cogua, Gachancipá, Sesquilé, Guatavita, Nemocón, Sutatausa, Tausa). Así mismo, la población de esta aglomeración es la de mayor densidad urbana, agrupando a 2017

aproximadamente 9,6 millones de habitantes de los cuales el 97,6% habitan el área urbana y cerca del 86% vive en el nodo Bogotá. Atlas de la Aglomeración De Bogotá – Observatorio del Sistema de Ciudades.

Según el observatorio de sistema de ciudades, al interior de dicha aglomeración existen diferencias significativas en lo que corresponde a las densidades urbanas, y esto es evidente cuando se expone que el 86% de la población de la aglomeración habita en Bogotá que es el nodo, evidenciando que el 14% restante de la población se distribuye en los otros 23 municipios.

Dicho lo anterior, la RAPE-RC tiene desafíos bastante exigentes para lograr cumplir con su objetivo de integración ordenada y coordinada del territorio, pues existen ejes de intervención superpuestos de acuerdo con las instituciones político administrativas generadas entorno al gran objetivo de descentralización y de ordenamiento del territorio, tanto así que, el sistema de ciudades funcionará, al igual que la región administrativa de planeación, siempre y cuando exista coordinación y articulación de las entidades territoriales involucradas.

Entre tanto, es pertinente evidenciar que así como la RAPE – RC en su visión general utiliza 5 ejes transversales de acción, el sistema de ciudades al que se acoge para adelantar su propósito de articular acciones entorno al ordenamiento territorial en la región, determinado por el observatorio de sistema de ciudades del DNP, utiliza un índice de ciudades modernas (ICM) en el cual se mide el avance de los territorios por medio de seis dimensiones, de las cuales hace parte una dimensión llamada “Gobernanza, participación e instituciones”, en el cual la aglomeración de Bogotá obtuvo los siguientes resultados según el documento 02 Atlas de la Aglomeración de Bogotá – DNP – DDU - OSC: “El dominio de gobernanza presenta un puntaje bajo (37) y una brecha amplia frente la aglomeración de Bucaramanga (96), mientras que en participación obtuvo un puntaje de 51 que también refleja una brecha frente a la aglomeración de Tunja que tuvo el

mejor resultado (68), evidenciando las oportunidades de mejora en estos componentes. Por su parte, en el dominio de fortaleza institucional la aglomeración de Bogotá obtuvo el mejor puntaje (76).”

Así mismo, el documento mencionado en el párrafo anterior, resalta que el bajo puntaje en el dominio de gobernanza se debe a que el indicador “pertenencia a esquemas asociativos” es muy bajo, pues a pesar de que 10 municipios pertenecen a Asocentro (Asociación de municipios Sabana centro), 13 municipios no presentan asociación alguna y Bogotá se encuentra entre los que presentan baja calificación de asociatividad, de manera que “lo anterior, refleja la baja asociatividad en esta región del país, especialmente por la falta de existencia de un área metropolitana legalmente constituida, convirtiéndose este indicador en el principal reto a superar para la aglomeración en esta temática”. 02 Atlas de la Aglomeración de Bogotá – DNP – DDU – OSC

En consecuencia, es importante mencionar que, dentro de la misión de sistema de ciudades, existen unos lineamientos que pretenden reforzarlo mediante una política pública que incorpora dentro de sus líneas la coordinación interjurisdiccional, la cual propone promover los esquemas asociativos y coordinarlos, así mismo, otra de sus líneas de acción es reconocer y planear en función del ordenamiento del territorio. No obstante, la articulación como factor fundamental para la planeación territorial no se ha dado en el sistema de ciudades, y si se escala a la región, esta articulación puede ser inviable sin antes asegurar la coordinación de la aglomeración, pues por el simple principio de transitoriedad al no coordinarse el sistema de ciudad, la región difícilmente lo logrará de manera articulada perdiendo de vista su objetivo de ordenamiento territorial con visión regional, debido a que esto exige una planeación consensuada.

Así entonces, partiendo de las conclusiones del documento del DNP, Atlas de la Aglomeración de Bogotá – Observatorio del Sistema de Ciudades, sobre el componente de gobernanza, participación e instituciones que dice que “La aglomeración no tiene esquemas de gobernanza que permitan gestionar las problemáticas regionales y alinear los intereses y prioridades de los municipios aglomerados. En este sentido, es fundamental dar pasos en la constitución de una institucionalidad metropolitana entre los municipios con mayores relaciones funcionales”, se evidencia que las distintas escalas y espacios de diálogo y concertación existentes dentro de la región generan un escenario incierto para la coordinación de las entidades territoriales.

Para el caso particular de la zona metropolitana de Bogotá, que a pesar de no estar legalmente constituida, la intensidad de las interacciones económicas y sociales con los municipios de borde, genera transformaciones urbanas en donde fenómenos como la conurbación o sub-urbanización juegan un papel importante a la hora de planear el ordenamiento territorial, tema que hace alusión a lo mencionado en el párrafo anterior, porque justamente es parte de la agenda de distintas instituciones/ asociaciones como por ejemplo el CIT, Asocentro, y la RAPE-RC, que para efectos del ordenamiento territorial no tienen comunicación alguna entre sí.

En tanto, que a pesar de haber iniciativas de asociación con el propósito de coordinar temas estratégicos como la planeación de ordenamiento territorial al interior de la región central, enfatizando en la zona metropolitana de Bogotá, no existen elementos jurídicos, más allá de la ley de regiones, ni entidades que permitan coordinar y ejecutar proyectos de ordenamiento territorial a nivel regional.

Tabla 1.1 Esquemas asociativos vinculantes de la zona metropolitana de Bogotá:

Zona Metropolitana de Bogotá - Sabana	RAPE -RC	CIT	ASOCENTRO
Bogotá	x	x	
Bojacá	x	x	
Cajicá	x	x	x
Chía	x	x	x
Choachí	x	x	
Cogua	x		x
Cota	x	x	x
Facatativá	x	x	
Funza	x	x	
Fusagasugá	x	x	
Gachancipá	x	x	x
La Calera	x	x	
Madrid	x	x	
Mosquera	x	x	
Nemocón	x		x
Sesquilé	x	x	
Sibaté	x	x	
Soacha	x	x	
Sopó	x	x	x
Tabio	x	x	x
Tenjo	x		x
Tocancipá	x	x	x
Zipacón	x	x	x
Zipaquirá	x	x	x
TOTAL	24	21	12

Fuente: Atlas de la aglomeración de Bogotá – observatorio del sistema de ciudades

3.3 La regionalización, el sistema de ciudades y el ordenamiento territorial

Como ya se ha mencionado, por medio de los artículos constitucionales 306 y 307, se da un primer eslabón en cuanto a la asociación regional y la conversión de las Regiones como Entidad

Territorial, las cuales para poder ser implementadas y legitimadas necesitan su respectiva Ley Orgánica.

No obstante, en aras de promover un desarrollo equitativo en el país, en junio del 2019 se sancionó la Ley de 1962/19 (Ley de Regiones), la cual responde al mandato constitucional de descentralización que no se ha logrado subsanar con la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Si bien la LOOT en el título IV. Artículo 30 establece amplios lineamientos sobre las Regiones, no define incentivos ni mecanismos metodológicos para la implementación y desarrollo de las mismas.

Lo anterior se refuerza con la Sentencia C-489/12 que establece que la LOOT no define aspectos relevantes como la posibilidad de convertir las regiones en entidades territoriales. No obstante, con la Ley de Regiones se pretenden definir las regiones como entidades territoriales (RET) y avanzar posteriormente en la reglamentación que busca mitigar los vacíos normativos y los inconvenientes de coordinación.

En el Artículo 2° de la Ley de Regiones se establece que las RAP y RET serán esquemas asociativos con un marco geográfico, económico, cultural o funcional, que propende por la descentralización y la autonomía territorial para el desarrollo nacional. Así mismo, el Artículo 3° define el hecho regional como un fenómeno territorial que trasciende las escalas de gobierno local y departamental en materia de competencias, inversión, planeación y ejecución de proyectos, requiriendo una atención conjunta para desarrollar acciones eficientes y efectivas.

Es decir que con lo expresado en los artículos 2° y 3°, la planeación y la implementación de propuestas regionales deberían avanzar de manera libre, no obstante, sigue existiendo un vacío

normativo que impide reclamar obligatoriedad a los gobiernos locales en cuanto a las políticas, proyectos o programas generados a partir de un hecho regional.

Y en el caso, de que exista el mecanismo jurídico que permita exigir la introducción del hecho regional en los planes y programas de los gobiernos locales, hay que anotar, que estos no son consultados a las entidades territoriales locales, pues los hechos regionales son definidos por el concejo directivo de las RAP, el cual está contenido por los Gobernadores asociados. Dejando así, un panorama confuso en la pretensión de mejorar la coordinación al interior de la región.

Por su parte, siendo el sistema de ciudades el mecanismo que pretende utilizar la RAPE-RC para intervenir la región en lo relacionado al ordenamiento territorial, esta tiene como reto primordial la coordinación interjurisdiccional, la cual presenta como faro la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) – Ley 1454/2011, pues es bajo este marco normativo se promueven de manera específica los esquemas asociativos entre entidades territoriales definiendo el propósito de las distintas asociaciones en materia administrativa.

No obstante, de acuerdo con el documento Sistema de Ciudades – Una Aproximación Visual al Caso Colombiano del DNP, los esquemas asociativos no poseen competencias en materia de ordenamiento territorial de carácter vinculante a pesar de poseer instancias de coordinación como la comisión de ordenamiento territorial, las comisiones regionales, departamentales y municipales de ordenamiento territorial, las cuales tienen como objetivo la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, pues si bien son espacios con soporte legal (LOOT), sus atributos administrativos para la planeación estratégica del territorio mantienen el carácter centralista, pues es desde el gobierno nacional que se da línea para la intervención de los POT de acuerdo a los lineamientos sectoriales.

Dentro del plan nacional de desarrollo se establecen distintos pactos transversales, entre esos el pacto por la descentralización el cual propende porque “las regiones sean más productivas, competitivas y con un mayor nivel de desarrollo y oportunidades para la equidad. Los municipios y departamentos harán proyectos conjuntos de infraestructura, servicios públicos, entre otros, para el desarrollo de sus regiones. Así mismo, contarán con capacidades para planear, gestionar e invertir de forma más eficiente los recursos públicos”.

Por lo anterior, se evidencia que la política de ordenamiento territorial está determinada desde el centralismo y se escala a nivel territorial por medio de las comisiones de ordenamiento territorial departamental y municipal, así mismo es pertinente mencionar que por más que existan mecanismos como las COT, la relación de dependencia del territorio con el gobierno central es tan fuerte debido a que es este una parte fundamental de financiación, por lo que si se quisiera avanzar hacia la descentralización el primer punto a trabajar sería la búsqueda de nuevas fuentes de financiación o nuevos mecanismos de distribución de recursos para que la autonomía en la inversión y planificación sea real.

Así entonces, la política de ordenamiento territorial permea impacta el sistema de ciudades de una manera top – down, es decir, desde lo nacional a lo departamental - municipal, ratificándose que el enfoque territorial y la coordinación de intereses, visto desde las necesidades regionales, no son concertadas o especificadas desde un comienzo con las entidades territoriales, pues desde el mismo diagnóstico hecho en el pacto por la descentralización, se asume que “las entidades territoriales no tienen suficientes capacidades para gestionar sus ingresos y gastos”, en tanto que el mismo alerta frente la expansión desordenada del territorio, la débil conectividad, el acceso inequitativo a bienes y servicios, y la degradación de centros y escasez de recursos para financiar el desarrollo urbano el cual afecta directamente el sistema de ciudades.

Por su parte, de acuerdo con el estudio realizado por el observatorio de sistema de ciudades (OSC) del DNP, es necesario que los sistemas de ciudades, y para este caso la aglomeración de Bogotá cuente con un entramado institucional y legal que desencadene mayor compromiso de las entidades territoriales con la visión integral del ordenamiento territorial. No obstante, el reconocimiento de las características particulares de cada municipio es fundamental para entender la relación de estos con su territorio circundante, en tanto que se viabilice la coordinación y articulación de lineamientos en lo correspondiente particularmente a la planeación del ordenamiento territorial que en ultimas debe contener si o si una visión regional que oriente de manera organizada los procesos nuevos de transformación urbana que surgen de la expansión poblacional y la funcionalidad de los territorios pertenecientes a algún esquema asociativo.

CAPITULO IV. Tipificación de los limitantes que enfrenta la RAPE – RC

4.1 El Proyecto de Articulación de Acciones en Ordenamiento Territorial Regional

Para empezar, es pertinente mencionar que, “una asociación involucra una estrecha colaboración entre dos o más instituciones o entidades, manteniendo cada una su autonomía y atendiendo, además, sus responsabilidades y derechos específicos dentro de dicha asociación” (Documento Técnico DNP – febrero 2013 – Comité Especial Intersectorial).

Razón por la cual, es pertinente anotar que la asociatividad territorial en Colombia se enfrenta a distintas realidades geográficas y a diferentes niveles de desarrollo regional de este modo la planeación y la gestión territorial se presentan como necesidad primaria junto con la concertación de la voluntad política de los representantes de las entidades territoriales involucradas.

Si bien los esquemas asociativos son instrumentos de articulación para el desarrollo del territorio que supera los límites político administrativos, es complejo encontrar una articulación eficaz de las entidades territoriales dentro de los sistemas de ciudades y cuanto más a nivel regional. En tanto que si bien la conformación de la RAPE – RC se dio a partir de un acuerdo entre 5 representantes de entidades territoriales (4 departamentales y 1 municipal por ser el Distrito Capital), quienes expresaron su voluntad política en pro del desarrollo de la región central del país, no se esclarece como se escalan las decisiones y concertaciones de estos mismos hacia lo local, es decir, hacia todos los 316 municipios que incorporan la región.

Siendo el objetivo del proyecto de articulación del ordenamiento territorial de municipios de borde, “liderar el espacio de discusión Regional y articulación del ordenamiento territorial de los municipios de borde de la Región Central”, vale la pena cuestionarse, qué se ha hecho al

respecto desde la RAPE-RC, para poder así identificar las restricciones de la misma respecto a la efectividad de la coordinación.

En principio, el proyecto en mención nace de la línea estratégica del eje de gobernanza y buen gobierno que apunta a la articulación del ordenamiento territorial y el sistema urbano regional, el cual tiene como gran reto el ordenamiento territorial regional.

Así entonces, se estudia el documento existente a la fecha (julio 2019) que hace referencia al proyecto de articulación del ordenamiento territorial regional llamado “Propuesta de Gestión territorial para la articulación de lo regional en el ordenamiento territorial de los municipios de borde interno de la región central con visión regional supradepartamental” y a las acciones de la RAPE – RC entorno al mismo en términos de coordinación.

Por lo anterior, y de acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454/11), se “contempla la asociatividad como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada, el diseño, implementación y ejecución de políticas programas, proyectos y acciones de desarrollo común, tanto a las autoridades territoriales como las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad para contribuir en el desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios”. Documento Técnico DNP – febrero 2013 – Comité Especial Intersectorial.

No obstante, es inminentemente necesario que, en el propósito de coordinar las autoridades territoriales exista presencia de lo que definimos como gobernanza, es decir que, la RAPE-RC como estructura institucional debe evaluar y propender porque sus lineamientos desde distintas aristas, generen el impacto regional en los actores involucrados y sus respectivos territorios representados.

Si bien no existen oficialmente lineamientos, ni una metodología transversal para la intervención de la región en pro de la planeación del ordenamiento territorial, se establecen mecanismos para dar lugar a este objetivo. Tanto así que, en principio debe consolidarse el sistema de ciudades de la región debido a que es este el mecanismo que según la RAPE-RC se utilizará para canalizar y potencializar los focos de desarrollo en la región, además de permitir una planeación y gestión del territorio más efectiva.

Sin embargo, según el documento “Sistema de ciudades de la Región Central: Configuración y desafíos”, el sistema de ciudades de la región central se genera a partir del diseño y la implementación de la macro metrópoli, que se pretendía estuviera consolidada en el 2019 por medio del reconocimiento de la importancia del sistema de ciudades como motor del desarrollo de la región en los planes de desarrollo locales.

Para lo cual se necesitaba el plan para la consolidación de la macro metrópoli de la región central que incorporará “en los planes de desarrollo instrumentos y mecanismos como: 1. El pago de servicios ecosistémicos que garanticen la protección y calidad de vida de los habitantes de esos territorios; 2. Obras viales y de otro tipo para la conexión del Sistema de Ciudades y de este con los territorios rurales; 3. Complementariedad productiva entre las partes del sistema y entre el sistema urbano y las zonas rurales; 4. Mecanismos para la adecuada articulación entre centros de producción y los centros de consumo agropecuario buscando relaciones gana-gana; y 5. Facilitar el encuentro de los actores en el territorio, así como utilizar los instrumentos para una mayor rendición de cuentas públicas.

Adicionalmente, de acuerdo con la propuesta Sistema de Ciudades considerada en un principio por la RAPE-RC para la articulación de acciones entorno al ordenamiento territorial regional, la región cuenta con 6 aglomeraciones y cuatro ciudades uninodales, no obstante, el

documento que se presenta como propuesta de gestión territorial para la articulación de lo regional en el ordenamiento territorial de los municipios de borde interno de la región central, sugiere un esquema de subregiones funcionales definidas como “espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas” (Berdegué y Schejtman, 2004).

Por lo anterior, esta nueva propuesta de caracterización territorial pretende evidenciar la composición de los territorios funcionales y sus fortalezas en términos de desarrollo para así hacer el respectivo diseño y formulación de políticas subregionales; de tal forma se proponen 53 subregiones funcionales sin incluir a los municipios de Mapiripan y La Macarena pertenecientes al departamento del Meta que, de acuerdo con la metodología utilizada no hacen parte de ninguna subregión funcional.

Adicionalmente, el documento dentro de sus conclusiones y recomendaciones menciona algo que bien se puede aplicar a esta nueva propuesta de caracterización como a la de sistema de ciudades, en donde dice que “La RAPE Región Central debe iniciar un proceso de gestión territorial supradepartamental con sus asociados, buscando que los alcaldes de los municipios agrupados estratégicamente materialicen estas iniciativas de desarrollo regional en sus instrumentos de gestión del suelo o Planes de Ordenamiento Territorial. El momento coyuntural es favorable, si tenemos en cuenta que, un estudio de la Región Central determinó a diciembre de 2016 que el 82% de los municipios de los asociados tenían sus vigencias de largo plazo vencidas.”

No obstante, al indagar sobre la consolidación de la macrometropolí al interior de la RAPE-RC, el encargado del tema de ordenamiento territorial expresa que no se tiene

conocimiento al respecto, además de asegurar que el sistema de ciudades ha sido tenido en cuenta como insumo en el proceso de formulación de los planes de ordenamiento departamental (POD), y que solo cuando los asociados terminen el proceso se sabrá si las propuestas de la RAPE-RC fueron vinculantes para la consolidación del sistema de ciudades.

En consecuencia, si bien esta es una propuesta elaborada y entregada en diciembre del 2018, no se han tomado decisiones respecto a la misma, indicando de igual manera que, si aún se está contemplando cambiar el mecanismo de intervención para articular las acciones entorno al ordenamiento territorial regional, entonces el objetivo establecido a medidos del 2016 de consolidar el presente año el sistema de ciudades aún no se ha cumplido, por lo que se muestra entonces que el proyecto como tal de articulación de acciones en ordenamiento territorial regional a la fecha no se ha formulado.

Tanto así que, el profesional contratista de ordenamiento territorial apoyo al eje de gobernanza y buen gobierno de la RAPE –RC, quien elaboró el documento en mención, aclara en las conclusiones lo siguiente “Uno de los propósitos del presente estudio es articular lo regional en el ordenamiento territorial, sin embargo, este insumo que busca fortalecer los procesos de planificación regional puede orientar la formulación de proyectos turísticos regionales conexos a los planes de desarrollo departamental y municipal. En los dos casos se busca fortalecer la gobernanza generando una institucionalidad sólida enfocada a mejorar los indicadores de desarrollo económicos, social y ambiental y especialmente bajo el propósito de adelantar procesos que permitan el reconocimiento y apropiación territorial a través de planteamientos de integración supra departamentales que afiancen el desarrollo sostenible y la calidad de vida de los habitantes de la región”.

Así mismo, la funcionaria encargada del eje de gobernanza y buen gobierno de la RAPE-RC, refuerza el argumento en donde dice que “desde la RAPE lo que se ha tratado de hacer es apoyar a los departamentos que están en proceso de formulación de sus planes de ordenamiento departamentales”, por medio del acompañamiento y la observación de la construcción de los POD incorporando las lecciones aprendidas y las buenas prácticas que pueden tener cada uno de los departamentos en el tema con el propósito de generar articulaciones que permitan generar un aprendizaje conjunto y poder así crear proyectos conjuntos enriquecidos por las experiencias de los asociados.

No obstante, estas acciones evidencian que la RAPE-RC es un participante más en estas mesas de trabajo pues, así como los asociados presentan propuestas, la RAPE-RC da recomendaciones que definitivamente están lejos de ser lineamientos de estricto cumplimiento.

4.2 La RAPE – RC y su Incidencia en la Zona Metropolitana de Bogotá.

Bajo el contexto del documento “Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia” emitido por el Departamento de Planeación Nacional en el año 2013, se puede decir que la RAPE – RC es un nuevo actor institucional que se vincula a la descentralización por su potencial, naturaleza pública y territorial de base; correspondiendo su desarrollo normativo e inclusión en el entramado institucional descentralista.

Así mismo Bossuyt (2008) resalta que el modelo de “gestión asociada” es destacable en términos de generación de innovación, puesto que se considera la visión y participación de distintos actores, de manera que el peso de la gestión no recaer solo en las entidades territoriales, las cuales son frágiles a razón de los cambios políticos y las restricciones de recursos financieros.

De manera que el proceso de descentralización político-administrativo, del cual hacen parte los esquemas asociativos como la RAPE-RC y las mismas áreas metropolitanas, es utilizado como un elemento de proximidad de las políticas públicas a las necesidades de la población, es decir, es la forma en la que el enfoque territorial se hace presente en el diseño y formulación de las políticas públicas que buscan generar un impacto relevante y efectivo, apelando a la concertación de intereses y necesidades vinculantes de los actores involucrados.

Razón por la cual, autores como Cravacuore et al. (2004) dicen que “transitamos hacia modelos más abiertos, en donde, bajo un paradigma de gobernanza multiactor, o gobernanza participativa, la participación de ciudadana juega un papel preponderante en aspectos claves como la identificación de prioridades, la prestación de servicios públicos, e incluso el control o la auditoria social”. Aislado así el centralismo tradicional que trae consigo un funcionamiento burocrático y excluyente.

No obstante, las áreas metropolitanas en Colombia han sido la respuesta al proceso acelerado de urbanización, que ha traído consigo problemáticas de fondo como el desequilibrio en el desarrollo territorial a través de conurbaciones y suburbanizaciones, además de una estructura institucional que disipa la consolidación de dinámicas urbanas organizadas, generando de esta manera problemas de coordinación y planeación del territorio regional y por tanto de las zonas y áreas metropolitanas.

Tal como argumentan Fajardo y Chica (2014), “tanto la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) como el nuevo sistema general de regalías (SGR) dan señales hacia el reconocimiento de coordinación inter-territorial en escala supra-local y supra-departamental como mecanismos para la promoción del desarrollo social y económico de los territorios, sin que sus modelos de gobernanza territorial se encuentren aún terminados”. Indicando así que, aunque

existe la herramienta jurídica y el avance técnico con mecanismos de financiación y asociatividad, a la voluntad política y administrativa falta mucho camino por recorrer para poder sincronizar de manera exitosa el territorio con una gobernanza arraigada, pues es inminentemente necesario recordar que este tipo de regionalización (RAP) es de carácter puramente administrativo, es decir que, a pesar de que también exista descentralización política y fiscal, hasta ahora se intenta que funcione la administrativa.

Por su parte, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas no tiene en cuenta al Distrito Capital y sus alrededores, en tanto que al día de hoy el área metropolitana de Bogotá aún no ha sido constituida legalmente a pesar de que existe una agenda de integración liderada por el CIT Bogotá la cuál aborda entre muchos otros temas, la gobernanza en el entorno de la zona metropolitana de Bogotá.

El entramado y la estructura institucional a nivel regional, requieren que las estructuras asociativas se reconozcan al interior y entre ellas para lograr la transformación y modernización del Estado, que en últimas pretende la descentralización del territorio para un mayor desarrollo.

El alcance de la RAPE-RC en la zona metropolitana de Bogotá tiene un efecto indirecto debido a que su enlace está determinado por la relación con Bogotá D.C y el departamento de Cundinamarca, pues la RAPE-RC no tiene relación directa con los municipios para la concertación y definición de los hechos regionales.

Por lo anterior, vale citar a Hernández (2016) cuando menciona que Serrano (2010) afirma que “incorporar la lógica territorial implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación. De esta forma, es un enfoque que pone atención sobre los activos, actores y procesos intencionados de

desarrollo”. No obstante, como antes se mencionó, sin tener claro cuál es el esquema asociativo estipulado para intervenir la región, es inviable definir los actores correspondientes.

En consecuencia, para garantizar la articulación, coordinación y gobernanza territorial en la región, es necesario garantizar una cohesión social de los esquemas asociativos para poder generar un impacto real de los proyectos y programas formulados para este espacio geográfico definido.

Es importante mencionar, que si bien el vínculo de la RAPE – RC con los gobiernos locales no es directo, los municipios pertenecientes a la zona metropolitana de Bogotá hacen parte del grupo de territorios escogidos para implementar el “proyecto de articulación de acciones en ordenamiento territorial regional”, que hasta la fecha tiene una única propuesta que apunta a las rutas turísticas de ciclo montañismo y senderismo.

Sin embargo, desde el ámbito institucional, no se presenta una metodología formal que escale esta propuesta de lo departamental a lo local, es más, no hay evidencia de que en los planes de ordenamiento departamental se incorpore la propuesta, pues según declaraciones de los funcionarios de la RAPE-RC no se sabrá sino hasta el final del proceso de formulación de los POD si se tuvieron o no en cuenta las “recomendaciones” dadas por la RAPE-RC.

Adicionalmente, desde la Gobernación de Cundinamarca, el asesor jurídico de la secretaria de integración regional aclara que desde los departamentos no se escalan las propuestas emitidas por la RAPE-RC y que son ellos con su autonomía quienes plantean la metodología de intervención en los municipios. Lo que indica, que en definitiva el efecto vinculante de las propuestas de la RAPE-RC entorno al ordenamiento territorial es casi nulo debido a la exclusión de actores importantes en la definición de los hechos regionales y a la ausencia de metodologías

claras y contundentes para la articulación de acciones reales que impulsen la coordinación en la planeación del territorio de la región central.

4.3 Identificación e Individualización de los Limitantes de la RAPE-RC en torno al Ordenamiento Territorial Regional

De acuerdo con el análisis de las fuentes primarias y secundarias de esta investigación, se evidenciaron de manera representativa las siguientes limitantes: para la integración y coordinación de la región central entorno al gran desafío de alcanzar un ordenamiento territorial regional:

- Existen barreras normativas de carácter legal y constitucional como consecuencia de una visión de región desarticulada. Pues aún, en cuanto a la planeación del territorio y su ordenamiento, predomina la autonomía y las características individuales de las entidades territoriales municipales, impidiendo de esta manera generar una estructura conducente a la planeación regional del territorio.

Así mismo, actualmente no se evidencia un modelo homogéneo para la formulación de ordenamiento territorial en lo local, proporcionando así divergencias en las apuestas y visiones de la planificación territorial de la región central en su conjunto.

- Falta comunicación y articulación entre los entes territoriales que conforman la RAPE-RC, impidiendo así afirmar con vehemencia que esta sea en su integralidad una región debido a que existe preponderancia de intereses departamentales mas no municipales, de igual forma, al ser Bogotá quién más aporta recursos en esta asociatividad, además de ser la capital de Colombia, existe un sesgo en la toma de decisiones y en la definición de prioridades, pues no existe un mecanismo interno que mitigue este predecible efecto.

- No existen instrumentos y herramientas claras para la definición del Plan de Ordenamiento Territorial Regional a partir ni una Política General de Ordenamiento Territorial definida.
- Sobrevaloración de la expectativa de la voluntad política para la formulación e implementación de un modelo de ocupación del territorio regional. Adicionalmente hay bajos niveles de información actualizada de las entidades territoriales y diversos juegos de intereses.
- La diferencia en tiempos de la implementación de los POT municipales, es decir, que en la región central existen municipios con POT en distintas fases de vigencia.
- No hay incentivos determinantes que impulsen a los gobiernos locales a incorporar los hechos regionales en su planeación del territorio.
- Las distintas escalas y espacios de diálogo y concertación existentes dentro de la región, razón por la cual se genera un escenario incierto para la coordinación de las entidades territoriales.
- El sistema de ciudades anclado al ordenamiento territorial, no se ha consolidado y tiene como reto primordial la coordinación interjurisdiccional.

En síntesis me permito citar y convenir en parte con González y Solorza (2016) cuando mencionan que, para que la RAPE – RC como “instrumento de gestión y planificación alcance los objetivos de integración regional y de competitividad, debe basarse en el conocimiento del contexto y las dinámicas de los territorios que lo componen, así como en las posibilidades y retos que supone su implementación.”, pues además de la ausencia de reglas claras para la planificación territorial, esta precisión de los autores refuerza la complejidad existente en la coordinación y articulación de la región central del país.

Así mismo, basado en la definición de los tipos de redes que cita y expone Roth (2015), la RAPE – RC puede tipificarse como una red política con sus propias fortalezas y debilidades a la hora de hacer arreglos de cooperación entre varios actores de acuerdo con los cuatro tipos de redes que propone el autor Kriesi (citado por Roth, 2015), en donde se relaciona el grado de desarrollo del sistema de las asociaciones de interés y el grado de fuerza o debilidad del Estado (tabla 2):

Tabla 2. Tipos de Redes

SISTEMA DE GREMIOS	ESTADO FUERTE	ESTADO DÉBIL
Fuertemente Desarrollado	Red de concertación (Corporativismo)	Red de cooperación sectorial o de “clientela”
Poco Desarrollado	Red de Intervención	<u>RED DE PRESIÓN</u>

Fuente: Tomado de Roth, 2015

Bajo el esquema presentado en la tabla 2., se puede inferir que, bajo la definición dada por Roth (2015), la RAPE-RC es una red presión, pues cumple con las características de tener un número alto de participantes debido a la cantidad de actores políticos reales, entre los cuales estarían involucrados los 316 alcaldes municipales, más los 4 gobernadores de los departamentos asociados. De igual manera, al interior de la región se puede decir que existe un funcionamiento descentralizado debido a la autonomía que cada entidad territorial tiene, generando así un sistema funcional inestable.

En tanto, para sumar a la caracterización de la RAPE-RC como red y entender su nivel y alcance en términos de coordinación, vale la pena referir a Adam y Kriesi (2007) cuando

describen las características a tener en cuenta para obtener resultados efectivos en la administración de la red.

En principio, Adam y Kriesi afirman desde el enfoque de redes de políticas que, las redes deben funcionar bajo la “comunicación regular y el intercambio frecuente de información” lo cual pretende desencadenar “relaciones estables entre los actores y la coordinación de sus intereses mutuos”, sin embargo, en el caso de la RAPE-RC, los únicos actores que mantienen comunicación regular son los representantes del concejo directivo de la misma, representados por los gobernadores de los departamentos asociados y el alcalde mayor de Bogotá, dejando por fuera actores relevantes en términos de poder político como los alcaldes municipales de la región.

En consecuencia, “el éxito de la administración de redes depende de un número de condiciones” Adam y Kriesi (2007), entre las cuales se encuentran: 1. La cantidad de actores: entre menos actores haya, más fácil se llega a un consenso. 2. La complejidad de la red: la complejidad determinada por un número elevado de actores con características diversas; entre menos compleja, más fácil coordinar intereses. 3. Autonomía de la red o autorreferencia: La influencia externa en la red es mínima cuando existe un alto nivel de autonomía de la misma. 4. Conflictos e intereses intensos: Sin conflictos de interés relevantes o “intensos”, se incrementa la viabilidad de coordinación y administración efectiva de las redes debido a que los intereses no son el objetivo, sino que hacen parte de las interacciones y el consenso.

Por lo anterior, Adam y Kriesi (2007) ofrecen una herramienta de análisis y tipificación de la estructura de la red. Es decir que, una vez presumimos que la RAPE-RC es una red de presión, procedemos a tipificar su estructura de la siguiente manera:

Tabla 3. Tipología de estructuras de redes

DISTRIBUCIÓN DEL PODER	TIPO DE INTERACCIÓN <i>Potencial y tipo de cambio de políticas</i>		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concertación	<u>Dominio:</u> <i>Potencial moderado para cambio rápido.</i>	<u>Negociación asimétrica:</u> <i>Potencial bajo a moderado para cambio gradual.</i>	<u>Cooperación Jerárquica:</u> <i>Bajo potencial para el cambio, mantenimiento del statu-quo.</i>
Fragmentación	<u>Competencia:</u> <i>Alto potencial para cambio rápido.</i>	<u>Negociación simétrica:</u> <i>Potencial alto a moderado para cambio gradual.</i>	<u>Cooperación horizontal:</u> <i>Bajo a moderado potencial para el cambio, mantenimiento del statu-quo.</i>

Fuente: Adam y Kriesi (2007)

Siendo la RAPE – RC un esquema asociativo de carácter administrativo, en su interior tiene un esquema de poder asimétrico y fragmentado, es decir, se reitera la autonomía política, fiscal y administrativa de los municipios que la conforman. No obstante, este mecanismo de integración regional cumple con la característica de interacción por medio de la cooperación, lo que genera como resultado tipo de interacción enunciado como cooperación horizontal y un bajo o moderado potencial para el cambio, manteniendo así el statu-quo.

CONCLUSIONES

En Colombia desde hace muchos años atrás se ha presentado la intención de modernizar el Estado por medio de la descentralización, tanto así que es un mandato constitucional. No obstante, el centralismo sigue operando, razón por la cual, las competencias definidas de la RAPE-RC son establecidas como fines u objetivos y no como principios.

Es decir que, al definir una institución como la RAPE-RC desde sus fines y no desde sus principios, la implementación de cualquier propuesta emitida desde la misma carece de instrumentos tanto normativos como administrativos para darle efectividad a su función de integrar la región central. Por tanto los hallazgos investigativos permiten concluir que la RAPE-RC es una red compleja debido a las asimetrías de poder, donde predominan los intereses individuales y los consensos hechos por los 5 representantes de las entidades territoriales asociadas.

En consecuencia, desde el enfoque de redes como forma de gobernanza, alarma que aunque los municipios integrantes de la región son trescientos dieciséis (316), la toma de decisiones se concentre en cinco (5) representantes (gobernadores y alcalde del Distrito Capital), excluyendo así a los alcaldes locales de los municipios de la región, los cuales son actores políticos con un alto nivel de relevancia debido al notable papel que juegan frente a la planeación del ordenamiento territorial de la entidades territoriales a su cargo.

Queda claro que aunque la descentralización en Colombia es un mandato constitucional, se ha venido trabajado sin mayores resultados, pues a pesar de que existe la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la nueva Ley de Regiones, la regionalización en el país aún está en proceso y es necesario que se tengan en cuenta las características heterogéneas del territorio, pues de acuerdo con las acciones adelantadas desde la RAPE-RC, parece que se asume que al interior

de los departamentos las características son homogéneas, cosa que es evidentemente incorrecta, pues existe diversidad geográfica, administrativa, política, económica y social entre municipios.

Por lo anterior, la administración, coordinación y articulación de la región central requiere más que la constitución de un esquema asociativo, pues al existir al interior de la región un sistema descentralizado política, administrativa y fiscalmente se presenta un elevado número de actores políticos y jurisdicciones traslapadas, la concertación de se vuelve inviable dentro de un mecanismo que busca la integración mediante la cooperación.

Ahora bien, lo anterior ocurre de manera general en el intento de coordinar y articular la región, sin embargo, para el caso particular de la zona metropolitana de Bogotá puede evidenciarse que los retos no son menores, pues la conformación del área metropolitana ha tenido bastantes tropiezos que han impedido su establecimiento legal.

Adicionalmente al enlazar el objetivo de ordenamiento territorial regional con la zona metropolitana de Bogotá, se entiende que no puede haber implementación del programa sin que por lo menos haya sido formulado y menos aún sin haberse consolidado el mecanismo de intervención de esta área por medio del sistema de ciudades que categoriza esa parte del territorio regional como aglomeración de Bogotá. Sin la existencia de los dos puntos mencionados anteriormente, es imposible creer que la RAPE-RC ha tenido resultados en su intención de planificar y organizar el territorio con un enfoque regional.

En consecuencia, la falta de coordinación y articulación de la región central en términos de ordenamiento territorial, responde a la inexistencia de una Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que proporcione herramientas e instrumentos normativos en el ámbito regional para poder articular el territorio en los diferentes niveles de planificación (Nacional, Regional, Departamental, Municipal), pues aun cuando al día de hoy existe la Ley de Regiones

donde se permite que las RAP se conviertan en entidades territoriales RET, el vacío normativo en cuanto al ordenamiento territorial persiste.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The network approach. *Theories of the Policy Process*. Pg. 129 – 154.
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista CLAD Reforma y Democracia*(39), 5-32.
- Alfonso, O. (2014). *La Utopía Metropolitana I: Cuatro estudios sobre la metropolización planetaria y los obstáculos para su reconocimiento político / Christian Lefèvre [y otros];* Compilador Oscar A. Alfonso R. Traductores Rafael A. Barrera G. Pedro I. Bernal F. Francy Otalvaro H. Editorial Universidad Externado de Colombia. Bogotá
- Artículos ABC Color (28 de noviembre 2003) – La teoría de la modernización
- Bossuyt, J. (2008). Políticas e instrumentos de apoyo a la cooperación descentralizada por parte de los estados miembros de la Unión Europea y la Comisión Europea: un análisis comparativo. *Observatory for Decentralised Cooperation between the European Union and Latin America* Editorial.
- Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea. Disponible en: <<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>>.
- Bula, J. (1994). Jhon Rawls y la Teoría de la modernización: Una retrospectiva analítica. Ponencia presentada en el Primer Simposio Nacional de Profesores de Ciencias Económicas, Medellín, agosto 4-6 de 1994.
- Cerrillo, Agusti. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. 1º ed. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios Goberna. Pag. 262. Madrid.

- Cravacuore, D. Ilari, S. & Villar A. (2004). La Articulación en la Gestión Municipal: Actores y Políticas. Ed. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.
- González, A., & Solorza, J. (2016). El sistema de ciudades en la Región Administrativa y de Planeación Especial, Región Central (RAPE-RC), Colombia. Revista Ciudades, Estados y Política, 3(3), 23-34. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/57329>
- Guerrero, O. (1992). El Estado en la Era de la Modernización. México. Editorial Plaza y Valdés S.A. de C.V.
- Hernández, R. (2016). Las Asociaciones Público – Privadas, Perspectivas y Retos Hacia El Desarrollo de los Principios de Descentralización y Asociatividad: Favorecimiento al Modelo Privado en Detrimento del Modelo Estatal (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia.
- Huntington, S. (1971). The Change to Change: Modernization, Development, and Politics. Comparative politics. 3 (3). Pag. 283 - 322. New York.
- Jordana, J. (2009). Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Pag. 9-15. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- Klijn, E. (1998). Redes de políticas públicas: Una visión general. Reimpresión y traducción con permiso de SAGE Publications Ltd para E.-H. Klijn, Policy Networks: An Overview, Copyright W.J.M. Kickert, J.F. Koppenjan y E.-H. Klijn. Sage, London.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en Gobernanza. En A. C. Martinez, & E. Goberna (Ed.), La Gobernanza: 10 textos de referencia . 1ª ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Kriesi, H. (1994). Les démocraties occidentales. Une approche comparée. Paris: Economica.
- Lazega, E. Analyse de réseaux et sociologie des organisations. Revue française de sociologie, Centre National de la Recherche Scientifique, 1994, 35 (2), pp.293-320.
- Mariscal, J. (2008). Nuevo institucionalismo y regulación. Centro de Investigación y Docencia Económicas, repositorio institucional. N° 209. Mexico, DF.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Democracia, Revista CLAD Reforma y Democracia, 21. Recuperado el 2019, de la sociedad civil: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/Mayntz.pdf>
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza. En A. C. Martínez, & E. Goberna (Ed.), La Gobernanza: 10 textos de referencia (A. C. Martínez, Trad., 1ª ed., pág. 83-98). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Moreno, A. (2012). Gobernanza: Teoría y prácticas colectivas. Polis, 8(2), 213 - 220.
- Natera, A. Nuevas estructuras y redes de gobernanza. Revista Mexicana de Sociología, [S.l.], v. 67, n. 4, oct. 2009.
- Noriega, M. A. (2007). Plan de ordenamiento territorial para Santa Fe de Bogotá D.C - POT. Impactos y Consecuencias. Tema: ¿Equilibrio Regional...? Bogotá, Colombia.
- Perilla, V. D. (Enero - Junio de 2007). Políticas regionales para promover la asociatividad y opciones de desarrollo para Bogotá. Dialogo de saberes(26), 164 - 190.
- Prats, J. (2005). Modos de Gobernación de las sociedades Globales. En A. C. Martínez, & E. Goberna (Ed.), La Gobernanza: 10 textos de referencia (A. C. Martínez, Trad., 1ª ed., pág. 262). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Perilla, V. D. (Enero - Junio de 2007). Políticas regionales para promover la asociatividad y opciones de desarrollo para Bogotá. Dialogo de saberes(26), 164 - 190.

- RAPE. (2015). Plan Institucional 2015 a 2016. Bogotá: Región Administrativa y de Planificación Especial. 44p. Obtenido de <http://regioncentralrape.gov.co/plan-estrategico-institucional-2/>
- Reyes, G. (2001). Principales Teorías sobre el Desarrollo Económico y Social. Esitorial Nómadas nº 4. Madrid.
- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En A. C. Martínez, & E. Goberna (Ed.), La Gobernanza: 10 textos de referencia (A. C. Martínez, Trad., 1ª ed., pág. 262). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez, J. A. (2001). El Estado unitario descentralizado: Una Crítica del enfoque constitucional colombiano. Cuadernos de Economía, 20(35), 162 - 203.
- Roth, A. -N. (2015). Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación (11 ed.). Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Saboya, F. (2006). La Modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles. Dialogo de saberes(25), 357-376.
- Stake, R. (1998). Investigación con estudio de casos. Editorail Morata. Segunda Edición. Madrid.
- Valencia, G. D. (2011). Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado. Semestre Económico, 14(30), 87-104.
- Zambrano, A. C. (2008). Paradigmas del desarrollo regional: teoría y métodos de un futuro posible. Multiciencias, 8, 242 -247.
- Zurbriggen, C. (1 de Junio de 2003). Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica. Obtenido de Salud Publica virtual

http://saludpublicavirtual.udea.edu.co/cvsp/politicaspUBLICAS/0015.Zurbriggen_redes_politicas_publicas.pdf

- Zurbriggen, C. (2010). Redes de Gobernanza. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Buenos Aires.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas Públicas. Argumentos (Mexico D.F.), 24(66), 181 - 208.

DOCUMENTOS DE LEY

- Acuerdo 563 de 2014 (Concejo de Bogotá) “Por el cual se acuerda la constitución de la región administrativa y de planeación especial RAPE-REGIÓN CENTRAL, entre el Distrito Capital y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima, se faculta al Alcalde Mayor para la suscripción del respectivo convenio y se dictan otras disposiciones.
- Acuerdo Regional 003 de 2018 Región Administrativa y de Planeación Especial – RAPE – REGIÓN CENTRAL – “Por el cual se declaran y adoptan lo Hechos Regionales y el Plan Estratégico Regional”.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Decreto <Ley> 1421 DE 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”
- Ley 617 del 2000, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.
- Ley 819 del 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

- Ley 1454 del 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y de modifican otras disposiciones”.
- Ley 1962 de 2019 “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P”.

DOCUMENTOS NORMATIVOS

- Atlas de la Aglomeración de Bogotá – observatorio del sistema de ciudades. (Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Urbano - Observatorio del Sistema de Ciudades - 2018).
- Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Comité Especial Interinstitucional Comisión de Ordenamiento Territorial - 2014)
- Comité de Integración Territorial de Bogotá y los Municipios Circunvecinos. –CIT (Secretaría Distrital de Planeación Bogotá- 2014).
- El Sistema de Ciudades de la Región Central: Configuración y Desafíos (RAPE – Región Central - 2016)
- Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental (Secretaría Técnica COT Nacional Comité Especial Interinstitucional – 2013).
- Misión Sistema de Ciudades - Una Política Nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo (Departamento Nacional de Planeación -).
- Objetivos del Desarrollo Sostenible (PNUD – UNDP - 2015)

- Plan Estratégico Institucional (Alcaldía Mayor Distrito Capital, departamentos Cundinamarca, Boyacá,, Meta y Tolima (2017-2020)
- Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018)
- Retos del Ordenamiento Territorial para el Desarrollo del País - La Misión de la Comisión de Ordenamiento Territorial Nacional -COT (Departamento Nacional de Planeación - 2014).

LISTA DE TABLAS

	Pag.
Tabla 1 Esquemas asociativos vinculantes de la zona metropolitana de Bogotá	46
Tabla 2. Tipos de Redes	62
Tabla 3. Tipología de estructuras de redes	63

ANEXOS

Anexo 1. Instrumento de investigación – entrevista dirigida