



**Cooperación y reducción de brechas en la RAPE Región Central**

**Documento No. 19 - Agosto, 2016**

## Cooperación y reducción de brechas en la RAPE Región Central

Carlos Andres Aguilera A.<sup>1</sup>

### Resumen

Las políticas públicas para atender las necesidades de los ciudadanos y abordar temas como la calidad de vida y el desarrollo sostenible cada vez requieren de un mayor enfoque territorial, pero ello no se limita a la jurisdicción de un municipio o departamento, sino que demanda acciones con alcance regional. Frente a esta situación la articulación interadministrativa entre entidades territoriales como Bogotá Distrito Capital y los departamentos de la RAPE Región Central, representa una importante oportunidad, sobre la cual se presenta a consideración enfocar los esfuerzos en la reducción de las brechas en los niveles de desarrollo al interior de la región y en especial entre las áreas urbanas y rurales. Para alcanzar este objetivo, se sugiere como alternativas: definir instancias de cooperación, cambiar el enfoque centro-periferia mediante la implementación de nodos intermedios y avanzar en proyectos -de corto y mediano plazo- que se puedan desarrollar con la institucionalidad existente. Bogotá está en capacidad de liderar proyectos y procesos de asistencia técnica de gran impacto en la RAPE Región Central que produzcan beneficios recíprocos en este escenario de interdependencia.

**Palabras clave:** Regiones Administrativas y de Planificación - RAP, interdependencia, cooperación, desarrollo regional.

---

<sup>1</sup> Director Programático de la Fundación Amor por Bogotá, líder del Tanque de Pensamiento Bogotá Piensa Bogotá Progresas.  
email: ca.aguilera@fundacionamorporbogota.com

## Contexto normativo de la regionalización

La Constitución Política de Colombia establece que *“dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio”* (Art. 306).

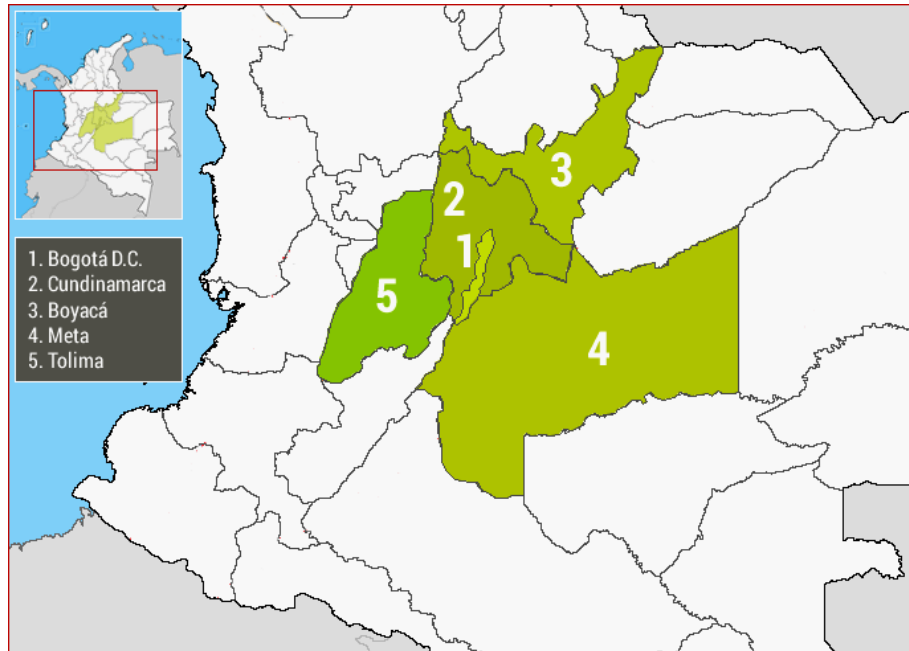
La Ley 1454 de 2011 incluye la regionalización entre los principios rectores del ordenamiento territorial, señalando que se *“promoverá el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales”* (Art. 3); así mismo, define como finalidad de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) el *“desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal”* (Art. 30).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo País”* (Ley 1753, 2015), incorpora estrategias regionales, estableciendo como prioridades de la gestión territorial y para promover su desarrollo, entre estas la denominada *Centro Oriente y Distrito Capital de Bogotá: Conectividad para la integración y desarrollo productivo sostenible de la región*.

La citada Ley crea el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), *“con el propósito de asegurar una prestación más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear esquemas de distribución de competencias”*; respecto las competencias del orden nacional objeto del Programa señala que serán aquellas que conduzcan *“al cierre de brechas socio-económicas, intra e inter regionales que promuevan la convergencia regional, como aquellas dirigidas a promover el desarrollo productivo, la competitividad e infraestructura física y social, la generación de ingresos, la planificación y la gestión territorial”* (Art. 180). Así mismo, contempla a solicitud de las entidades territoriales la creación y el fortalecimiento de Autoridades Regionales de Transporte *“en las aglomeraciones urbanas o en aquellos municipios cuya movilidad urbana se desarrolle más allá de sus propios límites jurisdiccionales”* (Art. 183).

Por su parte, el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá 2016-2020, establece como su primer eje transversal el *Nuevo Ordenamiento Territorial*, el cual *“prevé las acciones necesarias para planificar la ciudad a través de una normatividad urbanística que reglamente adecuadamente su desarrollo y crecimiento, propendiendo porque ésta se articule con los ordenamientos territoriales de la Región”* (Art. 36); así mismo propone la articulación regional y la planeación integral del transporte para mejorar la conectividad regional, la competitividad en los mercados nacionales e internacionales y la calidad de vida de la ciudadanía. (Art. 40)

## RAPE Región Central



Fuente: Secretaría de Planeación - Alcaldía Mayor de Bogotá.

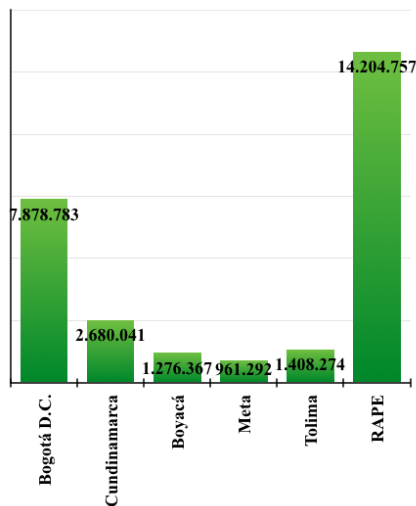
La Región Administrativa y de Planeación Especial denominada *RAPE Región Central* fue constituida por Bogotá Distrito Capital y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima mediante el Convenio Interadministrativo No. 1676 del 25 de septiembre de 2014, una vez autorizada su creación por parte de el Concejo de Bogotá y las respectivas Asambleas Departamentales.

La finalidad de esta asociación es “*garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo , así como el desarrollo económico y social, la inversión, la competitividad del territorio objeto de su competencia y el bienestar de sus habitantes*” (Convenio 1676 de 2014, cláusula segunda).

En su Plan de Acción Provisional para el periodo 2014-2015 se definió como logros a alcanzar la formalización de la RAPE, el desarrollo de sus componentes jurídicos y administrativos, actividades de socialización, estrategias de comunicación y rendición de cuentas, formulación de su plan estratégico, así como la estructuración de los proyectos identificados y el desarrollo de estudios; alcanzando un presupuesto de \$ 7.387'000.000. (RAPE, 2015)

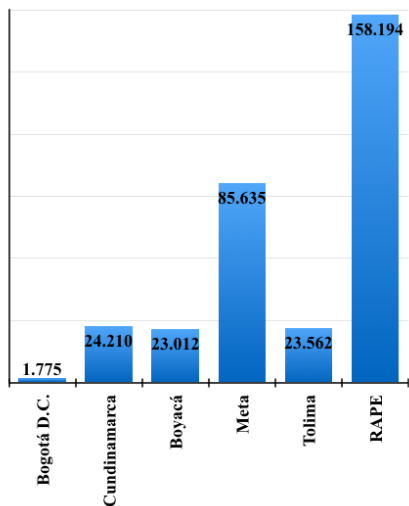
## Bogotá y la RAPE en cifras

**Gráfico 1.** Población (hab.) - 2015



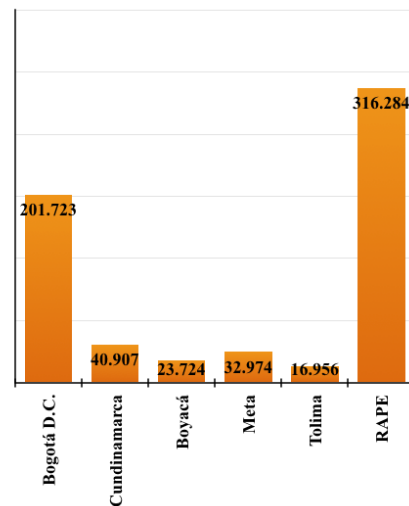
Fuente: DANE (2005)

**Gráfico 2.** Territorio (km<sup>2</sup>)



Fuente: IGAC

**Gráfico 3.** PIB<sup>2</sup> - 2015 Preliminar



Fuente: DANE (2016)

La RAPE Región Central en el escenario nacional representa el 29,5% de la población, el 13,9% de la extensión territorial, y de acuerdo con cifras preliminares del Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el año 2015 el 39,5% del Producto Interno Bruto - PIB. (DANE, 2016)

Como se observa en los gráficos 1, 2 y 3, Bogotá tiene una menor extensión territorial (1.775 km<sup>2</sup>) que corresponde al 1,1% de la región, pero en ésta se concentra el 55,5% (7'878.783) de los habitantes y es generadora del 63,8 del PIB de la RAPE. Esta situación debe instar a que entre los temas a priorizar se encuentre reducir las brechas en los niveles de desarrollo, propiciando la generación de encadenamientos productivos de forma que se aprovechen las vocaciones de cada territorio en los 158.194 km<sup>2</sup> que comprende la región, y con especial énfasis en reducir las disparidades entre las áreas urbanas y rurales. Por esta vía, se generan oportunidades en la región con impactos positivos en la calidad de vida en cada territorio, y en la reducción de presiones demográficas en Bogotá y las ciudades donde persiste la mayor concentración de la población.

<sup>2</sup> Producto Interno Bruto departamental a precios corrientes, en miles de millones de pesos.

## **Interdependencia y cooperación**

Las realidades sociales y económicas traspasan las jurisdicciones de los territorios y en consecuencia limitan las acciones individuales de sus administraciones, situación que demanda por parte de los respectivos entes territoriales la identificación de temas y escenarios donde se presenta dependencia recíproca y por tanto requiere de acciones coordinadas para realizar intervenciones de forma eficaz y reducir sus costos. Entre los temas objeto de acciones conjuntas se encuentra el transporte de pasajeros y de carga, la protección ambiental y conectividad de los ecosistemas, y el desarrollo urbanístico en zonas de conurbación.

Así como la interdependencia genera responsabilidades compartidas, también ofrece la oportunidad de establecer mecanismos de asociación y canales de diálogo conducentes al desarrollo de instrumentos de cooperación.

Es en este contexto donde se presentan oportunidades en el marco de mecanismos asociativos como las Regiones Administrativas y de Planificación - RAP. Si bien, en su constitución se establece la creación de una nueva entidad con personería jurídica que lleva consigo la creación de estructuras administrativas, se debe tener en cuenta los recursos que demanda esta y cada una de las instancias de un proceso de integración regional, y por tanto limitar el crecimiento de estructuras administrativas de forma consecuente con el desarrollo de proyectos que demanden áreas de coordinación, de procedimientos operativos y demás que requieran de plantas fijas de personal o inversiones en infraestructura institucional.

Por tanto, teniendo en cuenta los recursos humanos y técnicos de los que dispone cada ente territorial, así como las experiencias en gestión pública y desarrollo de proyectos, es importante establecer una oferta de asistencia técnica para acompañar procesos que contribuyan a la solución de problemas generados en un territorio específico de la región pero que un escenario de dependencia recíproca - como lo es la RAPE- influye en otros territorios.

Este eje de acción en un modelo asociativo con las Regiones Administrativas y de Planificación, de forma paralela al avance en proyectos de largo plazo y de alto costo, permitiría realizar un acompañamiento efectivo para contribuir a superar brechas al interior de la región, y -como se ha planteado de forma insistente- a reducir las disparidades entre las áreas urbanas y lo rurales.

## Observaciones finales

La concentración de la población en áreas urbanas, es una tendencia creciente que se observa en todas las latitudes, y en especial en las ciudades capitales, como sucede en Bogotá. Esto también ha dado lugar a disparidades en necesidades básicas insatisfechas entre los centros -más desarrollados- y la periferia -rezagada- de regiones como la RAPE, como lo señala el Documento Técnico de Soporte de la RAPE (UNCRD, s.f.), por tanto se debe reconsiderar la visión según la cual “*con la constitución de la RAPE Región Central se busca irradiar y extender las dinámicas de crecimiento y mejor calidad de vida del centro hacia la periferia*” (Ibíd., p. 124), este planteamiento resulta contradictorio con lo señalado en el documento citado sobre necesidades básicas insatisfechas.

Para atender este problema se presenta a consideración la definición y desarrollo de nodos intermedios articulados con los centros desarrollados y que aprovechen vocaciones específicas de los territorios objeto de intervención, para de esta forma generar oportunidades productivas y de formación de capital humano con altos estándares, para así mejorar las condiciones para la calidad de vida; favorecer el desarrollo de infraestructura para la producción de bienes y la prestación de servicios, y por esta vía el desarrollo y consolidación de los nuevos nodos, entre los cuales se deben considerar los nodos rurales y de conexión con otras regiones.

El desarrollo regional requiere importantes inversiones en infraestructura vial, materia en la cual se destacan los avances del gobierno nacional y sus impactos en la competitividad. Esto se constituye en un eje transversal al que se deben conectar las regiones y con decididos esfuerzos sus áreas rurales más distantes. Este es un gran reto para ampliar el alcance de la integración regional, cambiar el modelo centro-periferia, reducir las presiones demográficas resultantes de la concentración de la población en ciudades como Bogotá, y mejorar los resultados de las políticas en favor de la equidad y el desarrollo en el escenario rural.

La RAPE ha definido entre sus apuestas planes regionales en manejo de recurso hídrico, cambio climático, movilidad y transporte, sistema productivo, seguridad alimentaria, economía rural y gobernanza; esto constituye sin duda una importante visión de largo plazo. No obstante, teniendo en cuenta experiencias anteriores y recurrentes en procesos de integración, como la existencia de “*insalvables deficiencias tanto en la gestión política de las iniciativas, como en el marco legal y financiero, que viabilizara y posibilitara las mismas*” (Ibíd., p. 148), es necesario en primer lugar, vincular a la ciudadanía como parte en la formulación y en cada etapa de los proyectos, para contribuir al fortalecimiento del modelo frente a las dinámicas políticas; y de otra parte, concentrar los esfuerzos en proyectos específicos que se puedan desarrollar mediante la articulación de la institucionalidad existente, y que generen impactos medibles en el corto y mediano plazo en la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo económico de la región.

## Referencias

Centro para el Desarrollo Regional de las Naciones Unidas – UNCRD (s.f.). RAPE Región Central, Territorio para la Paz - Documento Técnico de Soporte.

Concejo de Bogotá (2016). Acuerdo 645. Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá mejor para todos”.

Congreso de la República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia.

——— (2011). Ley 1454. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

——— (2015) Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo País”.

DANE (2005). Proyecciones nacionales y departamentales de población 2005-2020. Estudios Postcensales No. 7. Bogotá.

——— (2016). PIB departamental 2015 preliminar (base 2005).

RAPE (2014). Acuerdo Interadministrativo No. 1676. Por medio del cual se constituye la Región Administrativa y de Planeación Especial - RAPE - entre Bogotá Distrito Capital y los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima.

——— (2015). Acuerdo Regional No. 18. Por el cual se modifica el Plan de Ejecución Provisional para la Región Administrativa y de Planeación Especial, RAPE, Región Central. Secretaría Distrital de Planeación. RAPE - Región Central.





**Tanque de Pensamiento Bogotá Piensa Bogotá Progresiva  
Fundación Amor por Bogotá**

Calle 68 No. 5-71 - Teléfono: 3220909  
Bogotá D.C.

[www.piensabogotaprogresiva.com](http://www.piensabogotaprogresiva.com)