


*Este peligro latente nos lleva a reflexionar sobre la conveniencia de desarrollar una cultura democrática y consolidar el respeto hacia el principio de la igualdad de oportunidades fuera de lo cual la paz perdurable para el mundo parece una quimera.*

FERNANDO HINESTROSA<sup>57</sup>

Clara Inés Sánchez Arciniegas

Docente investigadora, línea cultura y turismo  
 Facultad Administración de Empresas Turísticas y  
 Hoteleras, Universidad Externado de Colombia  
 Coordinadora académica del proceso de integración  
 regional durante las fases contratadas por la Alcaldía Mayor  
 de Bogotá y el departamento de Cundinamarca,  
 y ejecutadas por la Universidad Externado de Colombia  
 en 2002 y 2003.



**ACUERDO DE  
 VOLUNTADES POLÍTICAS  
 COMO CIMIENTO DE LA  
 INTEGRACIÓN TURÍSTICA  
 REGIONAL. CASO  
 BOGOTÁ, CUNDINAMARCA**

**THE LAID OF POLITICAL  
 AGREEMENTS AS  
 FOUNDATION FOR  
 TOURIST INTEGRATION  
 IN THE REGION OF  
 BOGOTÁ-CUNDINAMARCA  
 (COLOMBIA)**

*La alianza entre democracia y mercado libre parecería indestructible en las actuales condiciones, pero ello no basta para construir la sociedad del futuro [...]*

**Resumen**

La autora señala la necesidad de que el papel del Estado moderno en los procesos de desarrollo sea proactivo, como motor de procesos autónomos y participativos. Así mismo, esboza cómo los gobiernos locales, que trascienden los límites de sus propias jurisdicciones y maximizan esfuerzos y recursos, promueven y fomentan, a su vez, iniciativas en la población, que redundan en el eslabonamiento de acciones y sobre todo de propósitos empresariales por el bienestar común, como una manera de entender positivamente el concepto de competitividad. Toma el proyecto piloto desarrollado durante dos años por las administraciones de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, para la consolidación de la zona turística regional de Bogotá, como ciudad capital con administración autónoma y sus alrededores del departamento de Cundinamarca. Expone el desarrollo del mismo y los resultados alcanzados.

**Palabras clave:** voluntades políticas, democracia, participación, integración regional, competitividad, papel del Estado, desarrollo turístico, paquetes turísticos, cadena de valor.

<sup>57</sup> En Roma e America. Diritto Romano Comune. Revista di diritto dell'integrazione e unificazione del Diritto in Europa e in America Latina. "Globalizzazione, Integrazione Regionali e Diritto del Lavoro". Congresso Internazionale, Roma, aprile 2002, n.º 15, p. 239.

## Abstract

*The author shows the necessity upon the modern state as a motivating agent of self-development and participative projects. Also, how local governments that look and act in agreement with others abroad, reinforce resources and promote the initiatives of local communities toward the objective of competitiveness. Presents the pilot project developed between governments of Bogotá, as self-government capital city, and its surroundings of Cundinamarca.*

**Key words:** *Political agreements, democracy, participation, regional integration, competitiveness, state rol, tourist development, tours, productive chain.*

## Introducción

El presente artículo esboza, de manera general, el proceso de integración turística del que es objeto la región integrada por la ciudad de Bogotá D. C. y la región inmediata, representada en 26 municipios del departamento de Cundinamarca, como ejemplo de la unión de voluntades políticas, y –para el caso específico de Bogotá– como valor agregado, la continuidad básica de planes y programas de gobierno de las recientes administraciones distritales, bajo la aplicación de los principios constitucionales de la democracia y la participación, con el propósito de acompañar procesos para la generación de oportunidades.

Desde el ámbito político, de unos años para acá, se evidencian acercamientos entre las administraciones públicas de Bogotá y las del departamento de Cundinamarca. De hecho, es posible mencionar acciones conjuntas e implementación de mecanismos solidarios cuya finalidad, en últimas, es la integración regional, bien sectorial, ya intersectorial. También es importante mencionar que los avances se sustentan, en buena parte, en procesos de planeación participativa, aun cuando no es posible aseverar que los procesos demo-

cráticos y participativos hayan alcanzado los niveles deseables; es decir, que la población en general se apropie del conocimiento suficiente que le permita tomar, autónomamente, decisiones en torno a su participación.

Algunos ejemplos importantes, surgidos de este ambiente son la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, como primera experiencia de cooperación interinstitucional sistemática entre la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía Mayor del Bogotá, la CAR y la Nación, con la misión de generar una visión conjunta para afrontar problemas comunes, generar mecanismos de cooperación y aprovechar colectivamente las oportunidades.

En cuanto al sector turístico, tal escenario ha venido favoreciendo la gestación y acciones de integración turística regional que, por fortuna, cuentan con el apoyo institucional de las últimas administraciones públicas, condición *sine qua non* para avanzar seriamente en un debido proceso que requiere de tiempo para alcanzar la madurez necesaria y tornarse en motor de sí mismo y en promotor de otros, derivados o conexos. Dicho proceso se encuentra aún en las primeras etapas, tendrá que afrontar problemas y desafíos, pero es posible afirmar que a través de él Bogotá y sus vecinos de Cundinamarca tienen allí un valioso semillero de oportunidades para el crecimiento colectivo del sector turístico de la región.

## Competitividad regional

El concepto de región, desde la acepción tradicional que lo liga con el medio geográfico, hasta los conceptos más amplios de región agrícola, cultural, industrial y comercial, es hoy visto como eje de desarrollo sostenible, económico y como eje competitivo.

En la economía global de mercados, el papel del Estado ha pasado de ser un regulador del mercado local a convertirse en aliado de la

economía para hacer frente a la competencia mundial; más aún, se ha visto conminado a ajustar sus políticas de puertas cerradas, para abrir de par en par las fronteras reales y virtuales, y entrar así a acomodarse en el bloque comercial que mejor le vaya a sus intereses nacionales y transnacionales-regionales. Para los Estados, hoy más que nunca, los retos del desarrollo nacional y regional deben asumirse en el contexto de la globalización, atendiendo por igual las tensiones propias de la dinámica que surgen entre lo global y lo local.

A todas luces, una de las alternativas a la que cada vez más recurren los países desarrollados para elevar los niveles de competitividad, se relaciona con la valoración y revaloración del territorio, desde una perspectiva integral con fuerte componente social, como medio efectivo para equilibrar internamente las posibles desigualdades en el desarrollo de localidades, zonas o regiones, que al final buscan atraer la inversión.

Constitución Política de Colombia abre espacio...

Bogotá en los planes de desarrollo pensada en su contexto regional.

### La región geopolítica y cultural

Bogotá y Cundinamarca comparten un mismo espacio geográfico, una misma prehistoria, una misma historia y un mismo proceso de mestizaje étnico y cultural.

Sin embargo, a diferencia de los municipios del departamento del que otrora fuera su capital antes de separarse política y administrativamente como Distrito Especial de Bogotá, la ciudad es hoy una metrópoli multifuncional, y dentro del contexto nacional podríamos llamarla también multicultural. Esto es el producto de sucesivos y muy variados cambios geopolíticos, administrativos, económicos y étnicos, ocurridos a través de la historia. Desde su fundación, en

1538, cumple la función de servir como eje central (político, administrativo, económico y aun religioso) del país; de alguna manera ha ejercido una centralidad, que aun hoy es evidente, a pesar de los profundos cambios políticos introducidos en la Constitución de 1991. Paradójicamente, por impulso gubernamental, la ciudad se mueve con mayor fuerza hacia la descentralización política y administrativa (20 localidades en las que se divide el área urbana y rural).

La expansión urbana de Bogotá, que incluye un fuerte proceso de conurbación, y la creciente diversidad cultural son el mejor ejemplo del tránsito de la sociedad rural a la urbana, que como lo dice MARCO PALACIOS: “Es el cambio social por antonomasia de la segunda mitad del siglo XX colombiano”<sup>58</sup>; y las migraciones forzadas, como principal factor desencadenante.

Históricamente, el fuerte de las relaciones entre Bogotá y la región inmediata (municipios del departamento) ha mirado hacia el sector agrícola. Básicamente, los municipios del departamento abastecían de productos agrícolas a la gran ciudad, además de ser espacio de “diversión para las clases altas y dar origen a una población inmigrante. Fruto de las nuevas tendencias, desde hace unas dos décadas, las relaciones Bogotá-Sabana, sobre todo en la región vecina a la capital, se han hecho más complejas e interdependientes, particularmente en tres campos: vivienda, actividades económicas y servicios públicos”<sup>59</sup>.

Según el mismo estudio, Bogotá es dueña de un sólido rol de centro regional (o área metropolitana), que se determina por la existencia

<sup>58</sup> MARCO PALACIOS. *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*, 2.ª ed., Bogotá, Edit. Norma, 2002, p. 306.

<sup>59</sup> JUAN A. NIETO. *De Bogotá a la Región, apuntes para un modelo de desarrollo regional*, LUIS JORGE GARAY y HUMBERTO MOLINA (dirs.). Contraloría de Bogotá D. C., 2003, p. 17.

de más de 19 municipios del departamento que reciben directa influencia de la ciudad, tanto en el aspecto económico como en la actividad comercial y la movilidad social. Se refiere, entre otros, a los municipios de La Calera, Sopó, Tocancipá, Zipaquirá, Cajicá, Chía, Cota, Gachancipá, Tabio, Tenjo, Subachoque, El Rosal, Mosquera, Madrid, Funza, Bojacá, Facatativa, Soacha y Sibaté.

El permanente flujo de personas se da por diversas circunstancias: los naturales de municipios vecinos se desplazan diariamente a engrosar la fuerza laboral de la ciudad, y antiguos habitantes de la ciudad que hoy residen en municipios cercanos trabajan en Bogotá. Otro factor importante de movilidad se califica de tipo estacionario y tiene que ver con el desplazamiento de residentes de Bogotá hacia municipios cercanos por motivos asociados al turismo (recreación, descanso, práctica de algún deporte de aventura, cumplimiento de una promesa religiosa, gastronomía, cultural, popular, etc.), que ocurre en fines de semana y en épocas de vacaciones. De allí que uno de los frentes que más llamó la atención en los últimos dos años, como proyecto de desarrollo, es el del turismo, para repensarlo, revalorarlo y potenciarlo hacia metas y fines comunes que contribuyan –en colectivo–, al mejoramiento de la calidad de vida y a la proyección de una nueva imagen turística de la ciudad y la región.

### Proceso de desarrollo turístico local y regional

Al margen del proceso en sí mismo, el siguiente párrafo calza muy bien con la filosofía que desde el comienzo pretendió orientar las acciones.

No necesitamos un desarrollo controlado por la administración, necesitamos un desarrollo promovido por la administración, que entre todos lo hagamos. No necesitamos que nos sigan mirando como ciudadanos usuarios, necesitamos con-

vertirnos en ciudadanos clientes. O sea, la administración pública es un agente más, un factor más dentro del desarrollo que se requiere<sup>60</sup>.

El proceso que a continuación se describe se inició en 1999 como iniciativa de la subdirección de Turismo del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, durante el plan de gobierno “Por la Bogotá que queremos”, frente a las acciones que venía adelantando en temas de promoción, información y formación para el desarrollo turístico de Bogotá, a través de la primera jornada de planeación estratégica de turismo, para Bogotá, cuyo diagnóstico –que no se limitó a la consulta de gremios y empresarios sino que se extendió hacia diferentes actores que directa o indirectamente actúan sobre la actividad turística– presentó, entre otros aspectos, una dinámica fuerte hacia la inclusión de la región vecina, como parte integral del conglomerado de oferta turística de la ciudad. Así, el IDCT se dio a la tarea de iniciar acciones de trabajo mancomunado con el departamento, para cuyo inicio convocó a la Primera Jornada de Planeación Estratégica para el Turismo Regional (2001), que consultó a ciudadanas y ciudadanos involucrados en actividades turísticas en los 23 municipios que acudieron a la convocatoria; el diagnóstico arrojó las más variadas opiniones, pero con un componente común: la necesidad de mirar la región en su contexto y la importancia de Bogotá, para el departamento, en materia de turismo.

El escenario diagnóstico, sumado a las acciones para el acercamiento ciudad-región, impulsaron el proceso de integración turística regional. En cabeza de la subdirección de Turismo del IDCT, y con base en este primer acercamiento diagnóstico a la situación turística del territorio, se dio inicio al proceso con miras a la consolidación de una región turís-

<sup>60</sup> ALFREDO RONCANCIO. La planeación del desarrollo territorial. Nuevas perspectivas, Bogotá, ESAP, 1998, p. 210.

tica competitiva y productiva. Las primeras acciones buscaron como principio dar inicio a dinámicas para la solución de problemas a su alcance desde la competencia directa.

El segundo paso consistió en formalizar las actuaciones públicas conjuntas mediante la firma del convenio de cooperación 091 de 2002 entre la Alcaldía Mayor de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, convenio que se firma en el marco de las políticas y de los objetivos del plan distrital “Bogotá para vivir todos del mismo lado” y del plan de gobierno departamental “Trabajemos juntos por Cundinamarca”. En ambos casos el turismo se insertó en los planes como motor del desarrollo económico y social.

Para dar inicio al proceso se identificaron las principales prioridades señaladas en los diagnósticos obtenidos. En ese orden de ideas, la prioridad principal identificada y factible de abordarse en el corto plazo consistió en la formulación del proyecto de formación y capacitación denominado “Gestión y desarrollo del turismo”, tanto en el ámbito regional como en el local.

La principal justificación a la acción de formación se fundamentó en las ventajas competitivas que emanan de la formación y capacitación del recurso humano que se desempeña en las distintas actividades turísticas.

El proyecto de formación cuya ejecución estuvo bajo la responsabilidades de la Facultad de Administración de Empresas Turísticas y Hoteleras de la Universidad Externado de Colombia se desarrolló de la siguiente manera:

- Departamento de Cundinamarca. Diplomado de 64 horas, impartido a representantes de 26 municipios en nueve sedes municipales, con una cobertura a 340 personas.

- Distrito Capital. Seminario de 16 horas impartido a representantes de 12 localidades de Bogotá, con cobertura a 240 personas.

Para el diseño curricular se tuvieron en cuenta, en buena medida, las apreciaciones del diagnóstico, y la formación buscó los siguientes objetivos:

1. Conocer los fundamentos del *marco institucional y legal del turismo* en Colombia, su incidencia en el desarrollo turístico regional y las posibilidades de acción.
2. Orientar a los participantes sobre la necesidad de potenciar el *desarrollo de la capacidad empresarial*, en el marco del fomento a micropymes turísticas.
3. Sensibilizar a los participantes sobre la importancia del concepto de *calidad* en el turismo, su incorporación en la prestación de servicios.
4. Identificar el marco conceptual básico para el *diseño y la comercialización de productos y paquetes turísticos*.

Los resultados de encuestas aplicadas a los participantes del proceso de formación, analizados a la luz del diagnósticos, fueron el sustento para la formulación de la siguiente etapa del proceso que se orientó básicamente hacia la consolidación de la zona turística regional Bogotá-Cundinamarca, bajo las siguientes premisas:

- Continuidad del proceso
- Confianza en las instituciones
- Atención a las opiniones de la comunidad
- Respuesta a planteamientos.

Con base en lo anterior, se diseñó el “Plan de negocios turísticos Bogotá-Región”, cuyo

fundamento esencial es la acción concreta de asesoramiento directo a los prestadores de servicios turísticos participantes, convocados por la gobernación de Cundinamarca y por la Alcaldía Mayor de Bogotá, de una muestra conformada por los prestadores de servicios turísticos que asistieron a la fase del diploma para Cundinamarca y del seminario para Bogotá, acciones cumplidas en 2002

Esta etapa consistió en el asesoramiento y acompañamiento técnico a 12 localidades y 26 municipios para fortalecer las pequeñas y medianas empresas turísticas y diseñar los productos turísticos locales y regionales. El resultado se materializó en 62 productos turísticos de Bogotá (42 locales, 13 interlocales y 7 por categoría –cultural, natural, recreativo, cultural-religioso–), 118 productos turísticos de Cundinamarca (entre municipales, intermunicipales y por categoría de producto: cultural, naturaleza, recreativo, y subproductos de éstos, que sirvieron de materia prima para la impresión del catálogo de *Producto Turístico Bogotá-Región*, que actualmente sirve de base para la continuación del proceso bajo el plan de gobierno “Bogotá sin indiferencia”, y que toma una fuerte dinámica frente a la actual administración del departamento de Cundinamarca, para su inclusión en los planes de desarrollo.

Es importante señalar que el resultado material del proceso fue mostrado a la luz pública en el escenario de la Rueda Nacional de Negocios Turísticos Bogotá-Cundinamarca, la cual se llevó a cabo en noviembre de 2003, conjuntamente con la Mesa de Planificación Regional. Allí, el producto turístico regional se ofertó a más de medio centenar de agentes de viajes y se dio a conocer a periodistas especializados, todos ellos provenientes de las principales ciudades del país.

**Balance**

Para la Universidad Externado de Colombia, en cabeza de la Facultad de Administración

de Empresas Turísticas y Hoteleras, el proceso ha sido altamente productivo, en cuanto al trabajo articulado y conjunto con las entidades públicas; en cuanto al crecimiento y construcción de conocimiento colectivo con los participantes, y en cuanto a la ampliación de sus programas de extensión social hacia 26 municipios del departamento y 12 localidades del Distrito Capital.

**Municipios:**

- |               |                |
|---------------|----------------|
| 1. La Vega    | 2. Villeta     |
| 3. Girardot   | 4. Tocaima     |
| 5. Zipacón    | 6. Facatativá  |
| 7. Bojacá     | 8. Sopó        |
| 9. La Calera  | 10. Guatavita  |
| 11. Suesca    | 12. Tocancipá  |
| 13. Zipaquirá | 14. Ubaté      |
| 15. Nemocón   | 16. Soacha     |
| 17. Silvania  | 18. El Colegio |
| 19. Funza     | 20. Madrid     |
| 21. Mosquera  | 22. Chía       |
| 23. Cota      | 24. Cajicá     |
| 25. Tabio     | 26. Tenjo      |

**Localidades:**

- |                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| 1. Chapinero      | 2. Usaquén        |
| 3. Suba           | 4. Barrios Unidos |
| 5. Teusaquillo    | 6. Fontibón       |
| 7. Kennedy        | 8. Los Mártires   |
| 9. Antonio Nariño | 10. San Cristóbal |
| 11. Santa Fe      | 12. La Candelaria |

A la luz del análisis objetivo, podemos señalar:

- A pesar de los esfuerzos de las administraciones públicas, encargadas de las convocatorias, en algunos municipios (en mayor proporción), y en un menor número de localidades de Bogotá, el componente político afectó las convocatorias, cuyo efecto negativo logró contrarrestarse en buena medida. De esta experiencia se concluye la necesidad de desvincular a las entidades públicas del manejo exclusivo de convocatorias a este tipo de programas,

para lo cual la ley contempla diversos mecanismos y existen otros en el ámbito de la gestión empresarial, que son útiles a tales propósitos. La idea es la de convocar y trabajar con quienes realmente actúen sobre la actividad turística, como capital humano propio del sector.

– La continuidad del proceso es la mejor carta de presentación para las respectivas administraciones, las cuales han venido recobrando una confianza ciudadana –en estado de deterioro– hacia la gestión pública.

– La gente tiene mucho que aportar, y es un llamado a las instituciones académicas para que abran más espacios hacia la construcción del conocimiento colectivo con proyección hacia el desarrollo social.

– Si bien es cierto, los productos y paquetes turísticos y su comercialización pasan a la órbita de las leyes del mercado, insistimos en el acompañamiento del Estado y en su responsabilidad para evitar que la ley del más fuerte termine minando las expectativas y oportunidades del que se encuentra en desventaja competitiva. Libertad sí, pero con responsabilidad.

– El enorme potencial turístico de la región y de la ciudad se hacen muy evidentes al finalizar el proceso, lo cual ha sido un motor altamente motivante para los participantes.

– Los resultados tangibles se miden en paquetes turísticos y ventas, pero existen además otros resultados intangibles llamados “valores agregados”, que son igualmente importantes y satisfactorios y se resumen en: la alta efectividad de convocatoria de la administración pública, especialmente la distrital, entre locales y

regionales; el sentido de trabajo solidario generado entre algunos de los participantes; la integración entre municipios; la apropiación y sentido de pertenencia por el territorio, que ha venido creciendo.

– Lo que falta: afirmar el sentido de la solidaridad, la competitividad colectiva y desterrar de plano la competencia desleal (principalmente por parte de prestadores de servicios turísticos directos); formación en aspectos como calidad, innovación y proyección (comercialización y ventas) del producto turístico.

– Finalmente, se señala como un logro importante la formación sectorial de muchos prestadores de servicios que venían actuando al margen del Registro Nacional de Turismo, en cumplimiento de la ley.

## Bibliografía

HINESTROSA, FERNANDO. *Roma e America. Diritto Romano Comune*. Revista di diritto dell' integrazione e unificazione del Diritto in Europa e in America Latina. “Globalizzazione, Integrazione Regionali e Diritto del Lavoro”. Congreso Internazionale. Roma, n.º 15, aprile 2002, p. 239.

NIETO, JUAN A. *De Bogotá a la región, apuntes para un modelo de desarrollo regional*, LUIS JORGE GARAY y HUMBERTO MOLINA (dirs.), Contraloría de Bogotá D. C., 2003, p. 17.

PALACIOS, MARCO. *Entre la legitimidad y la violencia, Colombia 1875-1994*, 2.ª ed., Bogotá, Edit. Norma, 2002, p. 306.

PULECIO, JORGE. *Metodología para la conformación de mapas de competitividad regional*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Universidad Nacional de Colombia, para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

RONCANCIO, ALFREDO. *La planeación del desarrollo territorial. Nuevas perspectivas*, Bogotá, ESAP, 1998, p. 210.