

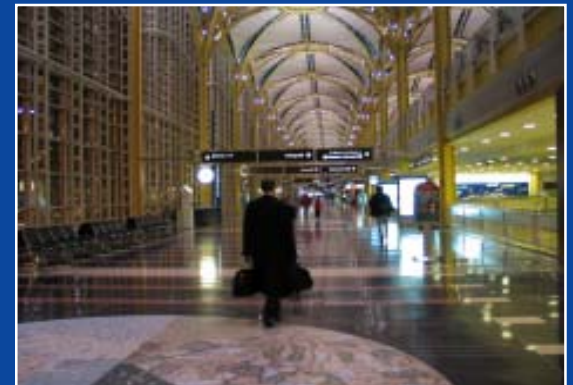


# Estrategias e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá

## Análisis de experiencias internacionales



 **CAMARA**  
DE COMERCIO DE BOGOTÁ  
Por nuestra sociedad



FOTOS CARATULA

Aeropuerto Schiphol de Ámsterdam  
Fuente: [www.sxc.hu/](http://www.sxc.hu/)

Aeropuerto El Dorado  
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Aeropuerto Nacional Regan  
Fuente: [www.sxc.hu/](http://www.sxc.hu/)

# Estrategias e instrumentos de gestión público-privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá

---

## Análisis de experiencias internacionales



Entorno Aeropuerto El Dorado  
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.



Aeropuerto de Guayaquil, Ecuador  
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Bogotá, noviembre de 2009

## CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ

María Fernanda Campo Saavedra  
Presidenta Ejecutiva

Luz Marina Rincón Martínez  
Vicepresidenta Ejecutiva

Lina María Castaño Mesa  
Vicepresidenta de Gestión Cívica y Social

## DIRECCIÓN DE PROYECTOS Y GESTIÓN URBANA

Plinio Alejandro Bernal Ramírez  
Director de Proyectos y Gestión Urbana

Ana María Henao González  
Jefe Hábitat

Julián Camilo Arenas Torres  
Colaborador

Claudia Marcela Castañeda Sossa  
Colaboradora

## UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

Equipo técnico:

Leonel Alberto Miranda Ruiz  
Director

Teresa de Jesús Ramírez Castañeda  
Especialista en análisis económico y gestión

Angélica Patricia Camargo Sierra

Especialista en urbanismo

Cristhian Ortega Ávila

Especialista en gestión público - privada.

Jairo Fernando Rubio Forero  
Colaborador

Isabel Fernández Fernández  
Diseño y Diagramación

ISBN:

# Contenido

Presentación	5
Introducción	7
Capítulo I.	9
Marco teórico	
A. Aeropuertos, ciudades y regiones, una relación por construir.	10
B. La gestión público - privada.	15
C. La inversión privada. Modelos e instrumentos de atracción.	18
Capítulo II.	21
Transformación territorial mediante la inversión, la gestión pública - privada, la planeación y gestión urbana. La experiencia internacional	
A. Gestión de aeropuertos. Tendencias dominantes.	22
B. La experiencia internacional en gestión público - privada para el desarrollo territorial.	29
C. La experiencia internacional en atracción de inversión privada para el desarrollo de proyectos urbanos.	39
D. La experiencia internacional en el uso y manejo de instrumentos de planeamiento y gestión territorial.	45
E. La experiencia internacional como referencia para el Macroproyecto Aeropuerto El Dorado.	53
Capítulo III.	57
La aplicación de las experiencias. Retos y oportunidades	
A. Análisis de la pertinencia y aplicabilidad de las estrategias de atracción de inversión, gestión público - privada e instrumentos de planificación y gestión.	59
B. El aprovechamiento de la experiencia internacional. Un análisis multicriterio	74

Capítulo IV.	79
Estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión en el entorno del Aeropuerto El Dorado	
A. Fundamentos.	80
B. Formulación de estrategias e instrumentos de atracción de gestión público - privada y de inversión de mayor impacto y beneficio.	83
Capítulo V.	99
Plan de acción para la implementación de estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión	
A. Conceptualización.	100
B. Formulación.	101
Bibliografía	104
Anexos	111
1. Definiciones conceptuales	112
2. Instrumentos de planeamiento y gestión para el área de influencia del Aeropuerto El Dorado.	129
3. Listado de aeropuertos Internacionales representativos con algún tipo de intervención en los últimos 20 años.	155
4. Análisis multicriterio de experiencias internacionales.	157

# Presentación

La Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) pone a consideración de los agentes económicos, políticos y sociales de Bogotá, Cundinamarca y la nación, el documento *Estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado*, a partir del análisis de experiencias internacionales de aeropuertos con algún tipo de intervención en los últimos 20 años, de cooperación público - privada, de atracción de inversión y de uso y manejo de instrumentos de planeamiento y gestión territorial, donde se establecen las características principales de las estrategias e instrumentos aplicados en estos contextos internacionales y que se constituyen en referencias para tener en cuenta en el entorno del Aeropuerto El Dorado. Este trabajo busca contribuir con estrategias e instrumentos para incentivar la participación privada en la transformación ordenada y eficiente del entorno del Aeropuerto El Dorado, específicamente en el Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado formulado por la Gobernación y el Distrito.

El Macroproyecto del Aeropuerto Internacional El Dorado se destaca por ser un proyecto estratégico para la atracción de inversión nacional y extranjera, potencial de generar alianzas público - privadas y transformar el territorio e internacionalizar a Bogotá y Cundinamarca. Por lo anterior, la planificación y las decisiones que en el entorno al Aeropuerto El Dorado se tomen durante los próximos años serán la oportunidad para avanzar y experimentar nuevos esquemas de gestión territorial de escala regional que contribuyan a su transformación y permitan ofrecer nuevos escenarios para aumentar la inversión local y extranjera en el país.

De igual manera, es una oportunidad para la Nación, Gobernación y Distrito, de concretar en un proyecto como este, sus políticas de integración y gestión del territorio con perspectiva regional. Así mismo, la CCB entiende su responsabilidad y su competencia en las apuestas de desarrollo económico y en la gestión de proyectos según esquemas de cooperación público-privado como actor estratégico para movilizar intereses y recursos de inversionistas y empresarios que ven en este Macroproyecto una oportunidad para localizar empresas con nuevos productos, bienes y servicios asociados a la actividad aeroportuaria.

Así pues, el reto para los tres niveles de Gobierno es la transformación ordenada y eficiente del entorno del Aeropuerto El Dorado, con la participación activa del sector privado.

**María Fernanda Campo Saavedra**  
Presidenta Ejecutiva





# Introducción

*Históricamente las ciudades las han hecho más las infraestructuras que los planes, **es decir, las infraestructuras han orientado el desarrollo de la ciudad moderna** mucho más que las normas urbanísticas. Ocurre con frecuencia en la ciudad que los factores y los actores decisivos no son siempre los que determinan las leyes o los manuales<sup>1</sup>.*

Los aeropuertos pueden definirse como "artefactos de la globalización" (Lungo, 2003), en la medida en que se estructuran más como un gran proyecto urbano (GPU), que como una obra pública. Los aeropuertos, como GPU, se asocian a una estrategia de competitividad económica, soportados en una plataforma de ordenamiento territorial y viabilizados mediante estrategias de gestión urbana que conllevan un nuevo acercamiento a la gestión de las ciudades, orientada a la formación de asociaciones entre corporaciones públicas y privadas<sup>2</sup>.

La modernización y expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado es una obra pública de gran importancia para la región Bogotá-Cundinamarca (la Región) que implica oportunidades importantes para la integración de la economía regional y nacional, el ordenamiento de un espacio metropolitano y la conformación de una centralidad de integración propuesta por el modelo de ordenamiento territorial de Bogotá. No obstante, su desarrollo como GPU está condicionado al desarrollo de acciones complementarias en el área de influencia de este equipamiento, que permitan conformar este sector como un lugar propicio para la inversión y el desarrollo económico, con impactos positivos en la sostenibilidad, el empleo, el emprendimiento de la ciudad y la Región.

Por estas razones, la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) contrató con la Universidad Piloto de Colombia la elaboración de un estudio de formulación de estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión que contribuyan a la transformación ordenada y eficiente del entorno del Aeropuerto El Dorado de Bogotá, a partir del análisis de experiencias internacionales. Este ejercicio ha permitido contextualizar la intervención actualmente en curso<sup>3</sup>, como una tendencia que están desarrollando las regiones de las ciudades más importantes del mundo mediante diferentes modelos que ofrecen patrones comunes y algunas estrategias particulares, de las cuales pueden obtenerse aprendizajes que deben aprovecharse en nuestro aeropuerto.

En este documento se resumen los resultados del estudio y se plantea un marco conceptual en el que se exploran las diferentes formas de alianza público - privada (capítulo I). De igual manera, se presentan diferentes estrategias de atracción de inversión y de gestión público - privada encontrados en experiencias internacionales asociadas al desarrollo de proyectos urbanos y en algunos casos a intervenciones en aeropuertos (capítulo II), examinando su pertinencia y aplicabilidad en el contexto del Aeropuerto El Dorado (capítulo III). Así mismo, se estudian los instrumentos de planificación existentes y las oportunidades y limitaciones de su aplicación en el entorno del Aeropuerto Internacional El Dorado y se formulan estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión (capítulo IV). Finalmente se propone, en el capítulo V, el plan de acción para la implementación de estrategias e instrumentos formulados.

- 
1. Borja, Jordi (2005). "La ciudad como oferta y la innovación urbanística", en: *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial, Madrid.
  2. Carmona, Marisa (2005). "El marco macroeconómico de grandes proyectos urbanos", en: *Globalización y grandes proyectos urbanos*. Ediciones Infinito, Buenos Aires.
  3. Esta intervención se refiere a las obras de ampliación del Aeropuerto Internacional El Dorado, actualmente en ejecución como parte de la concesión otorgada por la Aeronáutica Civil al Consorcio OPAÍN.

# Capítulo I



Vista aérea del aeropuerto de Zurich  
Fuente: [www.sxc.hu/](http://www.sxc.hu/)

Marco teórico

## A. Aeropuertos, ciudades y regiones, relación por construir<sup>4</sup>

### 1. Del "campo de aviación" a la "ciudad aeroportuaria"

Los primeros aeropuertos fueron construidos por Estados nacionales, como parte de una estrategia de promoción de la aviación civil, que contemplaba el desarrollo de los denominados "campos de aviación" y la creación de aerolíneas nacionales. Los aeródromos de Londres (1920), París (1920) y Berlín (1922) funcionaban como campos de césped con sedes sociales, concepto que evolucionó hacia el modelo de "pistas" pavimentadas, construidas a finales de la década de los años 1920 en Boston, Chicago y New Jersey. El aeropuerto Henry Ford, construido en Michigan en 1929, se considera la primera "Terminal moderna" de pasajeros, como un complejo compuesto por pistas, hangares, edificios administrativos, de servicios y un hotel. Las primeras instalaciones atendían la competencia entre sistemas de transporte aéreo que comprendían dirigibles, aviones e hidroaviones, razón por la cual se localizaban cerca de cuerpos de agua, denominados hidropuertos, los cuales se construyeron durante la década de los años 1930 en lugares como Marsella, Milán, San Francisco, Hawái, Buenos Aires y Río de Janeiro.

4. Este texto se ha preparado con base en información del texto de Jordi Julia Sort "Del aeródromo a la ciudad aeroportuaria", publicado en la revista Ingeniería y Territorio No. 83 de 2008, de la Universidad de La Rioja.

En Estados Unidos se desarrollan los modelos de aeropuertos modernos, resultado de la consolidación de compañías como United, American Airlines, Eastern y TWA. Estas instalaciones, de propiedad municipal o privada, se construyeron con apoyo financiero del plan de obras públicas de 1933 adelantado por el presidente Roosevelt, como respuesta a la depresión económica ocurrida en 1929. Simultáneamente, en Berlín, Londres y Estocolmo, se crearon grandes aeropuertos como parte de una infraestructura pública articulada con el centro de las ciudades y acceso a estación de ferrocarril, aeropuertos que conjuntamente con el JFK de Nueva York, constituyen la denominada "primera generación de aeropuertos" impulsadas por las exigencias logísticas de la Segunda Guerra Mundial.

La segunda generación de aeropuertos se da en las décadas de los años 1950 y 1960 y muestra una evolución técnica importante en la organización de las pistas, asociada principalmente al aumento de tráfico aéreo, mayor capacidad y tamaño de las aeronaves, donde las condiciones ambientales definen la localización de estos equipamientos, determinantes que se complementan con necesidades funcionales para atender el embarque de pasajeros, el control frente al terrorismo y la disposición de grandes superficies de estacionamiento de vehículos, aspectos que prevalecieron en los proyectos y ampliaciones realizados durante el decenio de los años 1980 y que corresponden al concepto de hub, iniciado en Atlanta y adoptado en Ámsterdam, París y Londres, entre otros, donde la necesidad de disponer de terminales para cada aerolínea, la aparición de sistemas de bajo costo y la reducción del tiempo de conexión entre vuelos, son las condiciones principales en el diseño aeroportuario. Hasta la década de los

años 1980, los criterios funcionales y la aparición de espacios comerciales dominaron las decisiones de planeación y diseño, criterios que cambiaron desde el decenio de los años 1990, cuando la calidad emblemática de las instalaciones y la accesibilidad modificaron la forma en que se planean actualmente estos grandes equipamientos.

La disminución del carácter elitista del transporte en avión y el aumento notable de viajes generados por los aeropuertos implicaron la búsqueda de mecanismos de vinculación espacial y funcional con los centros urbanos, mediante la conexión entre líneas de metro y tren. Aeropuertos como Gatwick y Heathrow, en Londres, Charles de Gaulle en París o el de Barcelona, cuentan, desde entonces, con accesos directos a líneas de metro, ferrocarril y tren de alta velocidad. De hecho, actualmente no se concibe un aeropuerto importante sin acceso ferroviario, como lo ejemplifican los proyectos de Shanghái, Fráncfort o Múnich.

Actualmente se calcula que un aeropuerto genera hasta mil puestos de trabajo por cada millón de pasajeros transportados anualmente. Los servicios asociados a la actividad aeroportuaria como catering, mantenimiento, alojamiento, carga y alquiler de vehículos, además de actividades complementarias como centros de negocios y hoteles, demandan crecientes superficies de terreno en el entorno y han consolidado el carácter de centralidad y atracción de estos nodos, que tienden a funcionar como centros metropolitanos, que han sido conceptualizados mediante modelos teóricos como "ciudad aeroportuaria", "aviapolis", "ciudades - aeropuerto" o "aerotrópolis", conceptos que pretenden conferir una condición urbana a estos desarrollos, como Ámsterdam - Schiphol,

Helsinki y Dubái, que se han convertido en paradigmas que definen la forma de pensar, ampliar y desarrollar los aeropuertos contemporáneos.

## 2. Los modelos: ciudades aeropuerto y aerotrópolis

Las ciudades aeropuerto son una categoría conceptual propuesta por el equipo de arquitectos y urbanistas austríacos Güller & Güller, como explicación a los nodos de servicios producidos por los programas de los nuevos aeropuertos que se han construido en espacios metropolitanos o regionales, donde la ausencia previa de esquemas de planeación territorial metropolitana han propiciado desarrollos inmobiliarios por parte de los operadores de los aeropuertos, que buscan la obtención de ingresos a partir de la explotación comercial de las terminales. Esta situación ha obligado que los aeropuertos con mayor expansión, especialmente en ciudades europeas, estén configurando franjas urbanas derivadas de sus instalaciones aeroportuarias como el Centro Comercial Schiphol Plaza, en Ámsterdam, que abarca 100.000 metros cuadrados de desarrollo inmobiliario, o el "Airrail Centre" de Fráncfort, definido como una ciudad aeropuerto hipercompacta con 160.000 metros cuadrados de zona comercial.

Algunos indicadores estiman que por cada millón de pasajeros, se generan 10.000 metros cuadrados de nuevas oficinas (Güller & Güller). Este modelo conlleva la planeación urbanística de la denominada zona de tierra de los aeropuertos y de los terrenos aledaños, como está sucediendo en los aeropuertos de Viena y Barcelona. No obstante, este modelo viene aparejado con algu-

nas situaciones de conflicto entre la dimensión cosmopolita de estos centros regionales y las condiciones locales del entorno, muchas veces con tensiones entre el aeropuerto, los pobladores y municipios vecinos, creando dos espacialidades contradictorias y superpuestas: las densas instalaciones aeroportuarias, compartiendo paisaje con las zonas suburbanas o ciudades - dormitorio, propias de las áreas aledañas a estos aeropuertos.

Los investigadores de este modelo señalan que el aprovechamiento de las oportunidades de negocios en las zonas aeroportuarias a través de empresas relacionadas con el aeropuerto, llevan a lo que denominan "la comercialización de los municipios vecinos", situación negativa a largo plazo porque genera pérdida de valor del suelo y de oportunidades de atracción de inversión, produciendo tensiones entre entidades territoriales y comunidades locales, por la ocupación espacial de las plataformas aeroportuarias, comercialización rápida y fragmentada del territorio, presión innecesaria sobre zonas con vocación agrícola e identidad rural, desigualdades sociales y problemas de accesibilidad<sup>5</sup>. Estos problemas son producto, según Güller & Güller, de la fragmentación territorial y política de las zonas aeroportuarias y del choque entre los intereses nacionales de tráfico aéreo y el entorno urbano local.

La confluencia de estas tensiones se explica por la débil planeación del territorio donde se han instalado los aeropuertos, que inicialmente se consideraban zonas de transición rural y urbana, alejadas de las grandes ciudades, pero cuya dinámica posterior los

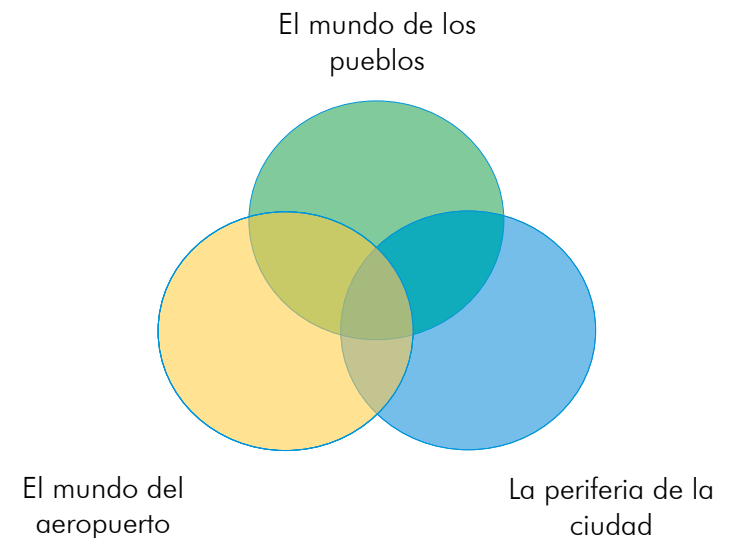
5. *Ibíd...*

han convertido en nodos de convergencia regional, en los que confluyen, según Güller & Güller, "tres mundos":

- El de las actividades propias de la actividad aeroportuaria.
- El de comunidades y municipios de origen rural y vocación agrícola.
- El de las zonas suburbanas producidas por la expansión de ciudades principales.

#### Gráfica 1.1.

#### La intersección de "tres mundos en zonas aeroportuarias".



**Fuente:** Güller, Mathis & Güller, Michael (2008). "La ciudad Aeropuerto: de la Terminal heroica al manifiesto urbano". Revista Ingeniería y Territorio No. 83, Universidad de La Rioja.

Como respuesta a estos problemas, Güller & Güller proponen dos herramientas: un plan estratégico urbano y una tipología híbrida de aeropuerto, para potenciar las regiones aeroportuarias y reducir las tensiones entre globalización y desarrollo sostenible mediante:

- Estrategias de desarrollo económico espacial.
- Accesibilidad.
- Gobierno y gestión de calidad.
- La preservación de la diferencia entre lo rural y lo urbano.

Otro modelo teórico sobre modelos de desarrollo aeroportuario lo propone el experto John Kasardas, director del Instituto Kenan de Empresas Privadas de la Universidad de Carolina del Norte, quien acuñó el término aerotrópolis, definido como una ciudad surgida en torno a un aeropuerto. En este caso, el aeropuerto es el corazón de la ciudad, con una red de negocios, vivienda y ocio; una población establecida permanentemente y una industria creciente.

Estos conglomerados están desarrollándose principalmente en Asia y tienen un tamaño que oscila entre 20 y 30 kilómetros cuadra-

dos. Según Kasardas, la proximidad al aeropuerto es una tendencia creciente por la necesidad de tener acceso inmediato a las personas y mercancías, ya que la tendencia es que el 40% de los productos se transportan por aire, aunque en peso sólo equivalen al 1% del total de los productos que se distribuyen en el mundo.

Realmente son pocos los aeropuertos que pueden aspirar al estatus de Aerotrópolis, en su mayoría localizados en Asia (Beijing, Incheon, Bangkok, Hong Kong y Dubái) y en Norteamérica Los Ángeles, Dallas, Memphis y Detroit. Según Kasardas, estas ciudades ayudarán a descongestionar los centros de las ciudades porque en su desarrollo se incluyen parques empresariales, centros de convenciones, centros comerciales y vivienda. El ejemplo más significativo está desarrollándose en Dubái, con una extensión de 140 kilómetros cuadrados y una población estimada en 750.000 personas. En Europa, el único aeropuerto con categoría de aerotrópolis es el de Schiphol, en Ámsterdam, que generó 58.000 empleos y tiene una superficie comercial donde compran por igual pasajeros y habitantes. El tamaño de estos desarrollos es de tal magnitud que, por ejemplo, en Hong Kong está terminándose una segunda Terminal para sumar 750.000 metros cuadrados y Beijing ha construido una Terminal con 900.000 metros cuadrados de superficie.



## Ilustración: Ciudades aeropuerto y aerotrópolis

### El nacimiento de las aerotrópolis

La importancia actual de los aeropuertos fomenta la aparición a su alrededor de zonas logísticas, de servicios y residenciales que se convierten en verdaderas ciudades



**Fuente:** Revista Sociedad Aeropuertos. Savia, marzo de 2007.

Las ciudades aeropuerto y las aerotrópolis muestran las tipologías dominantes en la planeación de territorios donde se instalan aeropuertos y evidencian que la relación aeropuerto - centros urbanos ha cambiado notablemente desde aquellos momentos en que los aeropuertos se localizaban según criterios de alejamiento de los cascos urbanos por cuestiones de seguridad y protección ambiental. Los análisis de las ciudades aeropuerto afirman que las instalaciones aeroportuarias producen mutaciones territoriales que

se potencian en espacios con débil gobierno regional y donde la lógica expansionista de los operadores se enfrenta con resistencias locales que deben tramitarse mediante estrategias de planeación del suelo que armonicen requerimientos ambientales, con demandas sociales y oportunidades de negocio.

Actualmente, estos modelos orientan la forma en que están ampliándose o construyéndose nuevos aeropuertos en todo el mundo. Estos términos se utilizan indistintamente en proyectos en curso, y particularmente en América Latina se menciona el desarrollo de aerotrópolis o ciudades aeropuerto en múltiples países, en ciudades como Guadalajara, Bello Horizonte, Ciudad de Guatemala, Quito, entre otras. No obstante, la concepción de los modelos implica diferenciaciones importantes que deben definirse como parte del esquema de ocupación espacial y del modelo de operación en el territorio.

En el caso del Aeropuerto El Dorado, el concepto de ciudad aeropuerto, más que definir el modelo por seguir, explica la dinámica de consolidación de este nodo, previsto inicialmente como una zona suburbana en los intersticios entre municipios vecinos, para convertirse en una centralidad que afecta la relación entre metropolización, desarrollo económico regional, fragilidad ambiental y vulnerabilidad de asentamientos y economías locales. La comprensión de estas condiciones y la toma de decisiones en un marco que reconozca la complejidad de actores e intereses que confluyen en este espacio es, en consecuencia, el primer criterio que debería orientar la gestión presente y futura sobre el Aeropuerto.

Como conclusión preliminar, puede afirmarse que la característica dominante de estas tendencias muestra que el aeropuerto como infraestructura ha dejado de pensarse como un equipamiento autónomo y desconectado del entorno para convertirse en componente integrado de un proyecto territorial. En este sentido, la ampliación en curso es una obra pública que, para cumplir los desafíos, oportunidades y expectativas existentes, demanda que su manejo supere la lógica de concesión y obra pública hacia una intervención concebida a la manera de gran proyecto urbano (GPU).

## B. La gestión público - privada

*El concepto de participación público - privada (PPP) es objeto de análisis a nivel mundial. Sea que se la denomine Public Private Partnerships, Participación Público Privada, Private, Finance Initiatives o Cooperación Público - Privada, se alude al fenómeno generalizado de la participación de los capitales privados en la producción o renovación de infraestructura, en la creación o el mejoramiento de servicios<sup>6</sup>.*

La definición de la gestión público - privada y su significado en el contexto de este estudio es fundamental para entender las implicaciones de cada una de sus formas y tipologías y para determinar su formulación y promoción en el desarrollo del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, lo mismo que el significado de la inversión privada en el desarrollo de la infraestructura urbano - regional y sus implicaciones y efectos desde la perspectiva económica.

### 1. Los modelos de gestión público - privada

La gestión público privada (GPP) deriva de los procesos de cooperación público privada (CPP). Este concepto y sus implicaciones aún no están definidos claramente. La Comisión Europea (CE) define la cooperación público - privada como "las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial", cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio (Comisión Europea, 2004)

Estas formas de cooperación presentan cuatro características que permiten el establecimiento de una categoría conceptual para la cooperación entre actores públicos y privados<sup>7</sup>.

- a. La duración relativamente larga de la cooperación en los diferentes aspectos del proyecto que se realiza.
- b. El modo de financiación, garantizado en parte por el sector público y que puede completarse, con financiación privada, que puede llegar a ser muy elevada.

6. Echavarría, José Luis: (2005). La participación público - privada.

7. La profesora Marisol Esteban Galarza (2006) de Economía aplicada de la Universidad del País Vasco, define cuatro características que se presentan en la lógica de la CPP, las cuales son también definidas por la Comisión Europea (2004).

- c. Importante participación del operador privado en las diferentes etapas del proyecto. El socio público se centra esencialmente en los objetivos que han de alcanzarse a nivel público, calidad de servicio y políticas de precios y el control del cumplimiento de los objetivos.
- d. El reparto de los riesgos entre los sectores públicos y privados (al que se le asignan riesgos cubiertos inicialmente asumidos por el sector público).

La GPP también se ha abordado como cogestión, fundamentada en la responsabilidad compartida.

*...La cogestión... se conceptúa como la gestión conjunta, compartida y colaborativa, mediante la cual, diferentes actores locales como productores, grupos organizados, gobiernos locales, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales, organismos donantes y cooperantes integran esfuerzos, recursos, experiencias y conocimientos para desarrollar procesos dirigidos a lograr impactos favorables y sostenibilidad en el manejo de los recursos...en el corto, mediano y largo plazo... (ASDIE - CATIE, 2005).*

Un desarrollo conceptual más amplio se encuentra en el anexo 1 de este documento.

## **2. Componentes de la cooperación y la gestión público - privada**

En un sentido práctico, los aspectos más relevantes de la CPP son la asignación de responsabilidades y la concertación de una idea de corresponsabilidad, sea ésta motivada por la invitación del

sector público o por la conveniencia privada y moviliza recursos públicos y privados.

Un ejemplo de esta modalidad es el Plan de Manejo de Parque Avellaneda, en Buenos Aires Argentina, donde desde hace más de una década la planificación y gestión de un gran espacio público (de escala regional) es asociada, entre vecinos y gobierno, a través de una "Mesa de Trabajo y Consenso". Sus modalidades de gestión urbana asociada han sido reconocidas por la ley. En la misma ciudad, el Plan del Sector de Palermo (de escala local - barrial), con una modalidad metodológica semejante a la del Parque Avellaneda, desarrolla una gestión de barrio en rápida y contundente transformación derivada de la presión generada por el modelo de globalización de la ciudad, a través de una "Comisión de Gestión Socio Urbana" que concentra actores sociales y gubernamentales.

Cualquiera que sea la forma en que se desarrolle la relación entre el sector público y privado debe considerarse el hecho de que la CPP es un sistema con al menos seis (6) dimensiones que dan sentido tanto a la eficiencia de la cooperación como a su tipo de funcionamiento. La primera de estas dimensiones es la regulatoria, que establece los mecanismos que soportan las acciones tanto del actor privado como del sector público y el escenario en el que se enmarcan las decisiones estratégicas de la cooperación. La segunda dimensión hace referencia a la estructura específica del proyecto que convoca a los actores interesados. En ella se incluye cómo debe ser tanto el territorio como los servicios asociados al mismo.

Por su parte, la dimensión social define el carácter público de los proyectos territoriales y establece las responsabilidades de los actores en la consideración de los mismos y en la concertación de las decisiones.

La dimensión institucional define los ámbitos de acción y las figuras de soporte para administración y gestión del riesgo de los actores involucrados. La dimensión contractual define los mecanismos de contratación y acción conjunta entre los actores.

Finalmente, la dimensión operativa y financiera define los responsables en búsqueda, manejo y control de los recursos, así como la naturaleza de los fondos financiadores y los instrumentos por utilizar en el desarrollo financiero y sostenibilidad del proyecto.

De otra parte, acciones de carácter privado en el desarrollo de los objetivos públicos estratégicos del nivel territorial pueden encontrar grandes beneficios gracias a tres grandes grupos de ventajas:

- a. **Estratégicas:** aquellas que mejoran la posición del sector público frente a las necesidades de lograr los objetivos establecidos; entre éstas se encuentran: la transferencia de tecnología y distintas y mejores formas de gestión del riesgo y de los recursos.
- b. **Estructurales:** aquellas que mejoran la condición del sector público en su estructura organizacional o la relevan, en la ejecución, de su responsabilidad.

- c. **Coyunturales:** aquellas que devienen en beneficios específicos en el ámbito del proyecto que se desarrolla y potencia las oportunidades del sector público de mejorar tanto la cobertura como la calidad.

Existen algunas condiciones que deben cumplirse en el desarrollo de todos los procesos de CPP y que dan sentido a cómo se pueden llevar a cabo las acciones conjuntas; éstas se definen en las dimensiones operativas e institucionales y son, en términos generales, tanto en las acciones específicas como complementarias: la asistencia administrativa en la gestión del Estado, el fortalecimiento de las instituciones de supervisión y regulación, la simplificación de trámites para hacer negocios, los servicios de seguridad o de protección. De igual manera, son estratégicas la provisión de servicios públicos, de infraestructura básica, de servicios de educación y de soporte social.

La cooperación y la gestión público - privada involucran distintos elementos de carácter jurídico, funcional y estratégico, que obligan a considerar las dimensiones en las cuales se desarrollan las acciones de los actores públicos y privados. Así mismo, pueden darse en distintos niveles:

- a. **Cooperación activa:** definida como la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de decisión y aporte a las lógicas de desarrollo. El accionar se fundamenta en el diálogo.
- b. **Cooperación relativa:** definida como la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con

niveles de decisión restringido a los procesos de concertación con el sector público. El accionar se fundamenta en la consulta.

- c. **Cooperación pasiva:** definida como la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de decisión limitados a los procesos de contratación de servicios o infraestructura (concesiones y contratos de gestión). El accionar se fundamenta en la imposición.

### C. La inversión privada. Modelos e instrumentos de atracción

La inversión privada es motor de desarrollo, pero ella sola no logra el desarrollo de una región si no cuenta con la participación activa de la comunidad y del Estado. El interés económico del sector privado, el desarrollo urbano regional como interés público y el mejoramiento de las condiciones de vida como interés de la comunidad, son sólo una de las posibles combinaciones básicas de intereses que pueden inducir la concertación en un mismo territorio.

Los estímulos a la inversión privada para el desarrollo de una región provienen fundamentalmente de la creación de un ambiente empresarial positivo, que facilite el direccionamiento de la inversión privada en torno a territorios e intereses comunes.

Oliveira Cruz & Teixeira señalan que la inversión privada se considera una variable dependiente cuyo comportamiento se explica por la tasa de interés de corto plazo ( $r$ ), el producto agregado  $Y$  y la inversión pública ( $I$  pública):

$$I_{privada} = f(Y, r, I_{pública})$$

Esta formulación es importante en la medida en que se fundamenta en las expectativas del inversionista, en relación con el producto agregado, la tasa de interés nominal y la inversión pública<sup>8</sup>. En particular, el impacto positivo o negativo de la inversión pública sobre la privada está dado por su carácter de sustitución o complementariedad. Esto significa que el impacto es positivo cuando plantea una relación de complementariedad con la inversión privada o negativo si la relación es de sustitución, por cuanto desplaza y reemplaza la inversión privada.

Las motivaciones de inversión en América Latina, identificadas por la CEPAL, se clasifican en cuatro categorías: búsqueda de recursos naturales, búsqueda de acceso a mercados locales o regionales, búsqueda de eficiencia para la conquista de terceros mercados y búsqueda de activos estratégicos. La respuesta de cada caso

---

8. En la medida en que se establezca una relación positiva entre el producto agregado y la inversión privada, o se identifique un coeficiente negativo con la tasa de interés nominal, o se establezca el impacto positivo o negativo de la inversión pública sobre la privada, se determina el impacto positivo o negativo de las variables sobre la inversión privada.

(experiencia internacional) a las motivaciones de inversión potencial se clasifican en los términos propuestos por la CEPAL en activa, pasiva e integrada.

- **Pasivas:** se basan en las ventajas comparativas del país o la región y están restringidas al establecimiento de marcos de política orientados a facilitar la entrada de inversiones.
- **Activas:** involucran medidas específicas, orientadas a atraer tipos de inversión que tienen un mayor potencial para generar externalidades positivas (como encadenamientos productivos, generación de valor, conocimientos y empleo, entre otros).
- **Integradas:** las estrategias de atracción de inversión se realizan en el marco de las políticas de desarrollo del país y se elige un sector potencial.

La situación particular del país, ciudad, región o del proyecto determina cuál de las estrategias es la más adecuada (ver cuadro 1.1).

- Situación 1: el atractivo de la región o del proyecto supera al de los potenciales inversionistas.
- Situación 2: el atractivo de la región o del proyecto es inferior al de los potenciales inversionistas.
- Situación 3: la oferta de la región o del proyecto está muy alejada de la de los potenciales inversionistas.

En relación con la inversión extranjera directa (IED), la CEPAL señala que la tendencia mundial actual muestra una competencia cada vez más fuerte por atraer los recursos y los beneficios derivados del proceso de expansión internacional de las empresas transnacionales, para lo cual la definición del carácter activo, pasivo o integral de las políticas que definan está fuertemente ligado a las metas de crecimiento y desarrollo económico del país.

En este sentido, cabe considerar la IED como una opción importante dentro del desarrollo de proyectos urbanos, pero más aún como objetivo fundamental para el desarrollo de los mismos.

**Cuadro 1.1.**

Situación 1: El atractivo de la región o del proyecto supera al de los potenciales inversionistas.



Pasivas: Se basan en las ventajas comparativas del país o la región y están restringidas al establecimiento de marcos de política orientados a facilitar la entrada de inversiones.

Situación 2: El atractivo de la región o del proyecto es inferior al de los potenciales inversionistas.



Activas: Involucran medidas específicas, orientadas a atraer tipos de inversión que tienen un mayor potencial para generar externalidades positivas (como encadenamientos productivos, generación de valor, conocimientos y empleo, entre otros).

Situación 3: La oferta de la región o del proyecto está muy alejada de los potenciales inversionistas.

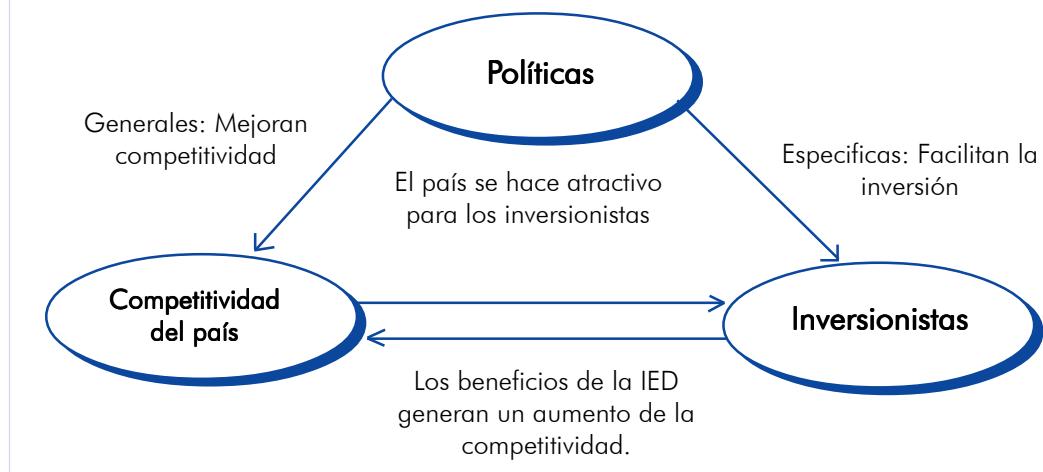


Integradas: Las estrategias de atracción de inversión se realizan en el marco de las políticas de desarrollo.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá con base en CEPAL (2006). La inversión extranjera en América Latina y el Caribe.

**Gráfica 1.2**

**Relación entre competitividad, inversionistas y políticas**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



# Capítulo II



Puerto Madero, Argentina  
Fuente: Cámara de Comercio Bogotá.

Transformación territorial mediante la inversión, la gestión público - privada y la planeación y gestión urbana. La experiencia internacional



*Las ciudades y sus aeropuertos están cada vez más interconectados. Ubicados antes como complejos aislados en terrenos de zonas rurales periféricas, los aeropuertos ejercen en la actualidad una fuerza cada vez mayor en la evolución y el progreso de las regiones metropolitanas, del mismo modo que las estaciones centrales del tren dejaron su huella en el crecimiento de las ciudades a lo largo del siglo XX.*

*Ideados en un principio como elegantes puntos de servicio para facilitar el paso del automóvil al avión, ocupan actualmente posiciones clave en las redes de trenes regionales y de alta velocidad. De este modo, potencian el desplazamiento del peso económico desde la ciudad hacia nuevos centros del área metropolitana<sup>9</sup>.*

## A. Gestión de aeropuertos. Tendencias dominantes

La literatura producida sobre tendencias en materia de gestión y desarrollo de aeropuertos y la caracterización realizada sobre 41 aeropuertos construidos o ampliados en los últimos diez años permite identificar pautas sobre la forma en que se piensan, se configuran y se operan los aeropuertos en un contexto en el que las demandas de globalización, competitividad y desarrollo econó-

mico confieren a estas infraestructuras un papel estratégico que va más allá de su carácter funcional como apoyo a un modo creciente de transporte, y tienden a convertirse en centros concentrados de servicios, además de ser equipamientos que cualifican las capacidades competitivas de territorios de escala regional.

El mejoramiento de la oferta y la demanda del transporte aéreo, la seguridad, interconexión y el menor tiempo de traslado obligaron el desarrollo de estrategias de eficiencia. Es así como hoy, los aeropuertos más importantes del mundo se integran en términos operacionales, físicos y funcionales con otros modos de transporte que desarrollan servicios complementarios en su entorno inmediato. La economía mundial depende totalmente de los medios de comunicación y de la rapidez de los mismos. Algunas ciudades importantes de Norteamérica (Pórtland, Toronto ) están dentro de las 100 ciudades con mejor calidad de vida, y entre las diez (10) primeras en la facilidad para hacer negocios; estos factores hacen que los aeropuertos en estos países y ciudades hayan sufrido cambios en cuanto al aumento en el número de pistas, mejoramiento de su infraestructura, remodelaciones recientes y se prevén futuras intervenciones con el fin de hacer más fluido e integrado el transporte aéreo y el transporte terrestre.

Los elementos que caracterizan los principales aeropuertos están asociados a condiciones específicas referidas a: la relación con su entorno de localización, su impacto, ya sea éste local o regional, su naturaleza jurídica, su potencial de transporte y sus formas de operación. (Ver detalle de los casos estudiados en los anexos 3 y 4).

---

9. Güller, Mathis & Güller, Michael. "La Ciudad Aeropuerto: de la terminal heroica al manifiesto urbano". Revista Ingeniería y Territorio No. 83, Universidad de La Rioja.

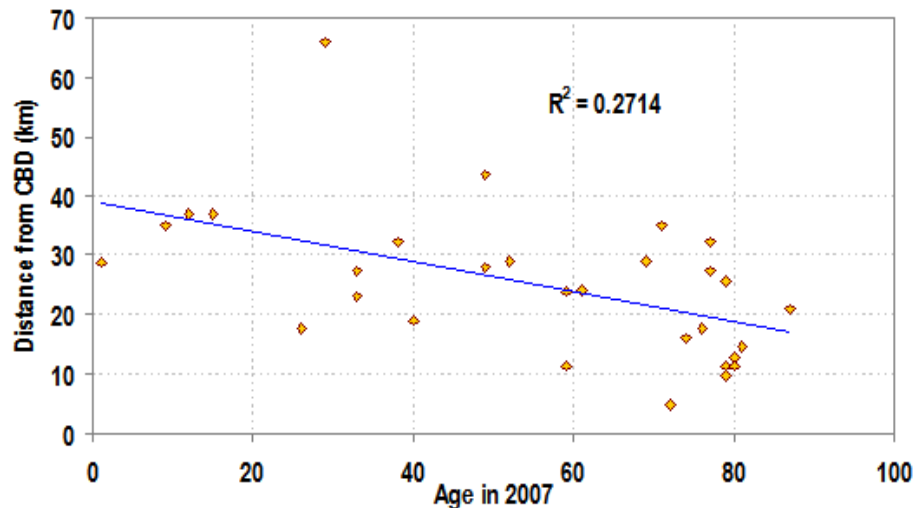
### 1. La proximidad a los centros urbanos y la integración con otros modos de transporte

El crecimiento urbano se encuentra ligado a la identificación de las demandas de espacio para vivienda, equipamientos, servicios urbanos y sociales, y con la cantidad de espacio disponible. De igual manera, el crecimiento de los aeropuertos está determinado por incrementos de la demanda del servicio aeroportuario y de servicios complementarios. Es así como se observan cambios en la estructura urbana de las zonas aledañas a los aeropuertos, procesos de redensificación, límites al desarrollo en las proximidades de aeropuerto y controles ambientales efectivos.

El 80% de los aeropuertos se encuentra dentro de las ciudades, el 15% en la periferia a no más de 20 km de distancia con el centro de la ciudad y un 5% en sectores alejados de ésta; en éstos últimos, es más evidente la intermodalidad vial, férrea y marítima. Por ejemplo, el nuevo aeropuerto de Chek Lap Kok, en la ciudad de Hong Kong, el cual, debido a la falta de espacio, a las nuevas demandas de pasajeros y de carga y a la importancia que cobra Hong Kong en Asia, se integra a todos los servicios de transporte; otro es el futuro nuevo aeropuerto de Quito - Ecuador que se constituye más en una necesidad de salud, seguridad y bienestar que un requerimiento de ampliación de esta infraestructura.

Gráfica 2.1.

Distancia del distrito central y edad de los 30 aeropuertos más grandes del mundo



Fuente: Norman, Asuad (2008). *Diplomado en planeación interdisciplinaria urbano ambiental para aeropuertos.*

## 2. Modelo de gestión aeroportuaria y tipos de operadores

Las condiciones actuales de los modelos y niveles de gestión fueron caracterizadas por Ignasi Ragar<sup>10</sup> en los términos que se muestran en el cuadro 2.1.

**Cuadro 2.1**

Tipo de operador	Tipo de gestión	Características principales	Experiencias internacionales relevantes
<b>Público</b>	Directa de la Administración pública	<p>Se da principalmente en Latinoamérica y Asia; los aeropuertos, así como la navegación aérea, se gestionan directamente por la administración de la aviación civil, o incluso militar.</p> <p>En este contexto se concibe el aeropuerto fundamentalmente como un proveedor de infraestructura y la gestión está en gran medida orientada a los aspectos operacionales de la actividad aeroportuaria.</p> <p>El operador aeroportuario, en estos casos, no percibe como prioridad ni el marketing, ni la captación de otras compañías o destinos que incluso podrían competir con la compañía nacional.</p> <p>En este modelo, los equipos directivos tienen un perfil esencialmente técnico y administrativo, están poco familiarizados con una gestión comercial y reciben pocos incentivos para maximizar los ingresos y no aeronáuticos.</p> <p>Este modelo generalizado en Estados Unidos donde la mayoría de los aeropuertos comerciales son de titularidad de las administraciones locales, aunque en muchos casos las terminales están concesionadas a las compañías aéreas que operan desde instalaciones propias.</p>	<p>Ámsterdam (Holanda)</p> <p>Lisboa (Portugal)</p> <p>Dublín (Irlanda)</p> <p>Múnich (Alemania)</p> <p>Oslo (Noruega)</p> <p>Beijing (China)</p> <p>Changi (Singapur)</p> <p>Milán (Italia)</p> <p>Manchester (Reino Unido)</p> <p>Kuala Lumpur (Malasia)</p> <p>Bogotá (Colombia). Hasta el 2006.</p> <p>Quito (Ecuador)</p> <p>Atlanta (EE. UU.)</p> <p>Icheon (Corea del Sur)</p>
	Pública de tipo empresarial	<p>Exige a los gestores aeroportuarios que, sin perder la titularidad y gestión públicas, aplique criterios de optimización de resultados económicos y operativos, como que se autofinancie sin recurrir a financiación presupuestaria. Este modelo permite más agilidad y demuestra mayor desarrollo de la cultura de la gestión pública de un país.</p>	<p>AENA en España</p> <p>ONDA de Marruecos,</p> <p>Aeropuertos de París (ADP) hasta 2005.</p>

**Cuadro 2.1**  
(continuación)

Tipo de operador	Tipo de gestión	Características principales	Experiencias internacionales relevantes
<b>Mixto público - privado</b>	Titularidad pública con concesión privada	Aeropuertos financiados con la emisión de bonos municipales.	Aeropuertos Estados Unidos
	Participación privada en la titularidad del aeropuerto y lotes afectados	Aeropuertos financiados con venta de acciones a agentes privados.	Fráncfort (Alemania) ADP (París) desde 2006 Zúrich (Suiza) Atenas (Grecia) Copenhague (Dinamarca) Viena (Austria) Dusseldorf (Alemania)
<b>Privado</b>	Modelos de gestión mediante sociedades mercantiles con grados variables de propiedad y control privado	Este modelo aleja la gestión de los aeropuertos de la esfera administrativa y permite mayor eficiencia y una relación más proactiva con las compañías aéreas que de "usuarias" pasan a "clientes".	Bruselas (Bélgica) BAA (Gran Bretaña) Roma (Italia)
	Privatización aeroportuaria	Los propietarios privados de los aeropuertos son más sensibles que los públicos a la rentabilidad que realizan, incluso se considera que las intervenciones mayores en los aeropuertos de Asia, Oriente Medio, Europa son realizadas en aeropuerto públicos.	Melbourne (Australia) Auckland (Nueva Zelanda) Delhi (India) Aeropuertos de Chile Cartagena, Barranquilla, Cali (Colombia) Bogotá (Colombia). Desde el 2006 Costa Rica Quito y Guayaquil (Ecuador) Managua (Nicaragua) Lima (Perú) Punta del Este y Montevideo (Uruguay)

**Fuente:** Ragas Prat, Ignasi (2008). "Modelos de gestión aeroportuaria". Revista *Ingeniería y Territorio* No. 83. Universidad de La Rioja.

Los ejemplos del cuadro 2.1 muestran una alta tendencia hacia la privatización de los aeropuertos, ya sea en red o como aeropuertos individuales, sin que esto signifique que la privatización sea un factor determinante en la eficiencia en la actividad aeroportuaria, puesto que algunos de los aeropuertos que ocupan los primeros lugares en los *ranking* de rentabilidad, productividad, calidad y servicio ofrecido al viajero, son aeropuertos gestionados por operadores públicos (Ragas, 2008).

Las tendencias marcan un continuo crecimiento hacia la eficiencia de las redes de transporte, pero estos cambios se deben a un esfuerzo económico por mejorar la fluidez entre un servicio y otro. Un elemento clave en la eficiencia del transporte aéreo y su integración con otros modos de transporte está asociado con las formas de operación de los aeropuertos, algunos funcionan como redes de aeropuertos o redes aeroportuarias y otros como aeropuertos individuales. Las redes aeroportuarias pueden ser asociaciones de carácter estatal, generalmente motivadas por problemas de accesibilidad ligados a características geográficas o climatológicas; también pueden ser asociaciones de carácter regional motivadas por la búsqueda de la eficiencia en el transporte a través de la especialización y, finalmente, las definidas por grupos económicos propietarios de esos aeropuertos, para optimizar el servicio y minimizar los costos (Ragas, 2008). De los aeropuertos estudiados, se encontró que el 91% lo gestiona el sector público y sólo un 2%, el sector privado.

### 3. Relación entre tamaño, competitividad e integración regional

Otro factor relevante es la relación de los aeropuertos con su entorno regional. Esta relación se evidencia en la estructuración de instrumentos e instancias de gobierno orientadas hacia la integración regional, la cual, en la mayoría de los casos, está motivada por la necesidad de lograr mayores niveles de eficiencia de los servicios de transporte.

El análisis del contexto urbano - regional y poblacional de las experiencias internacionales valoradas permite encontrar algunos elementos particulares, como: las ciudades donde se mueve un mayor número de pasajeros por transporte aéreo, son aquellas con un menor número de habitantes y primeros lugares en el *ranking* de ciudades con mayores oportunidades para hacer negocios. Este patrón no aplica para ciudades de Centroamérica y Suramérica, en aeropuertos como Ciudad de México con 25.000.000 pasajeros por año, seguido por los aeropuertos de Sao Paulo y El Dorado de Bogotá. Este mismo análisis, en el estudio de Ignasi Ragas, muestra resultados más concluyentes en los aeropuertos de Europa y Asia (ver cuadro 2.2).

De acuerdo con lo expuesto por Ignasi Ragas (2008), las principales razones por las cuales las ciudades, municipios y regiones tienden a permanecer asociadas a la gestión aeroportuaria, son:

- Políticas para facilitar la accesibilidad al territorio y su proyección internacional.
- Políticas vinculadas a la atracción de inversiones y sedes corporativas.
- Planificación territorial del entorno del aeropuerto y participación en el desarrollo de proyectos inmobiliarios (ciudad aeropuerto).
- Razones ambientales y de control de impactos.
- Rentabilidad del aeropuerto como fuente de financiación de la corporación local.
- Razones sociales y laborales asociadas con puestos de trabajo.

Cuadro 2.2

Con participación mayoritaria de la región	Con participación minoritaria de la región	Sin participación regional o local
Fráncfort (Alemania)	Ámsterdam	BAA (Londres)
Múnich (Alemania)	Zúrich	ADP (París)
Milán	Madeira (Portugal)	ADR (Roma)
Manchester	Francia (12 aeropuertos regionales)	AENA
Viena		Copenhague
Dusseldorf		Dublín
Francia (aeropuertos provinciales)		Atenas
		LFV (Suecia)
		Finavia (Finlandia)

**Fuente:** Ragas Prat, Ignasi (2008). "Modelos de gestión aeroportuaria". Revista *Ingeniería y Territorio* No. 83, Universidad de La Rioja.

#### 4. Tendencias en el desarrollo y gestión de infraestructura aeroportuaria

Las características más relevantes en materia de desarrollo de infraestructuras aeroportuarias las describe la CEPAL en los siguientes términos<sup>11</sup>:

- Difusión de actividades, facilidades y servicios no aeronáuticos como: hoteles, museos, centros de entretenimiento, complejos de exhibición y conferencias, shopping centers, complejos de oficinas, áreas de logística, distritos de turismo, zonas de comercio libre, centros de cuidado de la salud, complejos de vivienda para operarios, entre otros, incorporados en los grandes aeropuertos localizados territorialmente alrededor del centro (tradicional) de infraestructura aeronáutica y servicios que está alterando las funciones operacionales y las potencialidades de los aeropuertos y sus zonas aledañas.
- La mayoría de los aeropuertos han incrementado sus ingresos originados por actividades no aeronáuticas frente a los tradicionales ingresos aeronáuticos (landing fees, gate leases, cambio de servicios de pasajeros, entre otros)
- Surgimiento paralelo de divisiones o agencias de los propios aeropuertos orientadas a los desarrollos inmobiliarios (Aeroports de París Real Estate División - Schiphol Real Estate Group).
- Formación de alianzas público - privadas para desarrollos urbanos conjuntos.

Con base en estas consideraciones, la CEPAL identifica los siguientes desafíos que constituyen un marco de actuación para las estrategias de gestión:

- Se requiere un nuevo enfoque que logre vincular conjunta y eficientemente la planificación aeroportuaria, la planificación urbana y regional, la localización comercial para generar sinergias entre los actores e instrumentos involucrados. Deberá ser un "...enfoque eficiente económicamente, estéticamente atractivo y social y ambientalmente sostenible...; ...que minimice problemas y maximice ingresos y retornos..."<sup>12</sup>.
- Desafíos para el enfoque: integración social, sentimiento de ciudadanía, escala humana en los proyectos de infraestructura, dotación, uso eficiente de energía y mantenimiento de espacios verdes.

#### 5. Consideraciones respecto a los modelos existentes: aerotrópolis y ciudades - aeropuerto

Las tipologías estudiadas muestran dos modelos claramente diferenciados, aerotrópolis, que corresponde a ciudades autónomas desarrolladas en torno a la instalación aeroportuaria, con una magnitud, un volumen e impacto solamente posibles en econo-

11. Jordan, Ricardo. "Infraestructura urbana sostenible y ciudades aeropuerto: Desafíos para América Latina y El Caribe". Presentación en Power Point de la CEPAL, junio de 2008.

12. *Ibid.*

mías de primer nivel, como Norteamérica, Asia y el Oriente Medio. Estas aerotrópolis funcionan como grandes enclaves en espacios regionales transnacionales. Las ciudades - aeropuerto operan más como instalaciones en espacios de tipo regional y su estructuración se realiza mediante la integración del aeropuerto con ciudades y puertos regionales, mientras que su desarrollo urbano se centra en servicios, facilidades y asentamientos complementarios a la actividad aeroportuaria, sin la intención de autonomía total como conglomerado urbano.

Aunque algunas ciudades en América Latina denominan aerotrópolis a sus proyectos de expansión aeroportuaria, esta acepción no aplica rigurosamente y, por el contrario, operan más como instalaciones que pretenden configurarse como un nodo de conectividad y servicios dentro de un sistema regional nodal. En este sentido, lo más pertinente para el Aeropuerto Internacional El Dorado es la adaptación de los criterios de las ciudades - aeropuerto (integración regional, desarrollo urbano controlado para consolidar un nodo de servicios).

## B. La experiencia internacional en gestión público - privada para el desarrollo territorial

*Las fórmulas empresariales, consorcios, empresas mixtas, organismos autónomos son eficaces por su mayor flexibilidad de gestión y por su adaptabilidad a las situaciones sobre las que se interviene, que difícilmente pueden estar previstas en todos sus aspectos por la normativa general. Sin embargo, la garantía del interés general requiere que*

*estas formas de gestión sean transparentes, sometidas a un control democrático y que no abran una vía de desregulación de todo un sector de la gestión pública<sup>13</sup>.*

Este análisis se enfoca en esquemas de desarrollo de sectores urbanos con carácter estratégico, realizados en algunas ciudades mediante estrategias de gestión público - privada. Los casos objeto de estudio incluyen ejemplos de desarrollo urbano en procesos de recuperación y renovación de sectores en desuso, desarrollo de zonas estratégicas para la dinamización de la economía metropolitana y operaciones donde hay un componente importante de infraestructura portuaria o de transporte. Estas experiencias fueron consideradas por el alto contenido de gestión que desarrollan, que involucran distintas estrategias e instrumentos de participación público - privada. Aun cuando sólo algunos de estos casos se asocian a infraestructura aeroportuaria, contienen esquemas y enseñanzas valiosos para el desarrollo de proyectos urbanos en zonas vinculadas a aeropuertos.

Las experiencias de gestión público - privada encontradas plantean esquemas colaborativos que tienen como propósito supremo el desarrollo económico, en razón de criterios de interés general. Involucran objetivos asociados a la sostenibilidad ambiental y la responsabilidad social, reconociendo intrínsecamente los objetivos particulares del sector productivo y la racionalidad de negocio de las oportunidades de cooperación y desarrollo de gestiones mutuas.

13. Borja, Jordi (2005). *Op cit.*



El estudio da importancia a las estrategias de dimensión territorial de escala regional o metropolitana, propia del contexto en el que se desarrolla la operación del Aeropuerto Internacional El Dorado. Con esta premisa, se toma como ejemplo de caracterización la propuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo, que ofrece cuatro modalidades de colaboración público - privada, y que está referida a los casos específicos de Estados Unidos, América Latina y Europa<sup>14</sup>; estas modalidades son:

- Organizaciones de carácter empresarial (cámaras de comercio - fundaciones empresariales) toman la iniciativa de formular las estrategias de desarrollo económico de una ciudad.
- Algunos Estados subcontratan con empresas privadas las actividades de marketing y promoción económica de sus territorios.
- Participación con voz y voto de las asociaciones empresariales en la dirección y gestión de las empresas públicas.
- Modelo público centralizado.

Estos modelos se representan de manera particular en los casos que reúne el cuadro 2.3.

14. Angelelli, Pablo; Guaipatín, Carlos, Suaznabar, Claudia (2004). "La colaboración público-privada en el apoyo a la pequeña empresa: siete estudios de caso en América Latina". Informe de Trabajo. Enero de 2004. Washington, D.C.

## 1. Las empresas de composición mixta para el desarrollo urbano con participación privada activa

### a. Quito

En la recuperación del centro histórico de Quito se incorporó la idea de la participación privada como estrategia fundamental para la rehabilitación del centro. Para impulsar la inversión privada se creó la Empresa del Centro Histórico (ECH), sociedad de capital mixto, encaminada a desarrollar proyectos inmobiliarios de rehabilitación física conjuntamente con inversores privados. Con un aporte del sector privado del 10% a través de la Fundación Caspicara, organización de la sociedad civil ocupada en la preservación del patrimonio y una participación pública del 90% de las acciones de la Empresa a cargo del municipio metropolitano de Quito, se combinan competencias de contratación directa y esquemas de gestión privada para uso de recursos.

La actuación de la ECH está definida desde un marco estratégico local complementado con políticas nacionales para atracción de inversión que tiene un soporte territorial establecido en un Modelo Metropolitano de Ordenamiento Territorial que define la estructura espacial y funcional con instrumentos y políticas que propician la armonización de intereses públicos y privados. Esta experiencia cuenta con una estructura normativa clara del nivel nacional y herramientas de planeación y gestión definidas por la ley. Se utilizaron incentivos fiscales como mecanismo de interacción público - privado.

Cuadro 2.3

Modelo	Descripción	Ejemplos	Características
<b>Estados Unidos</b>	Organizaciones de carácter empresarial (cámaras de comercio - fundaciones empresariales) toman la iniciativa de formular las estrategias de desarrollo económico de una ciudad.	Plan Estratégico de San Francisco Plan Estratégico de Dade County, Florida Plan Estratégico de Detroit	Estos organismos están apoyados por los ayuntamientos y organismos federales. Esbozan la estrategia de atracción de inversiones. Cuentan con departamentos de promoción comercial. Disponen de equipos técnicos para ayudar a las empresas a establecerse.
	Algunos Estados subcontratan con empresas privadas las actividades de marketing y promoción económica de sus territorios.	Advantage Minnesota Arizona Economic Development Council Enterprise Florida	
<b>Europa</b>	Participación con voz y voto de las asociaciones empresariales en la dirección y gestión de las empresas públicas.	España. Participación de cámaras de comercio en consejos de administración de empresas públicas dedicadas a gestionar recintos feriales, zonas de actividades logísticas y centros tecnológicos.	
<b>América Latina</b>	Modelo público centralizado.	Distrito Metropolitano de Quito	Realiza acciones dirigidas a revitalizar la macro infraestructura y el equipamiento productivo y el desarrollo económico local.

**Fuente:** Angelelli, Pablo; Guaipatín, Carlos, Suaznabar, Claudia (2004). "La colaboración público-privada en el apoyo a la pequeña empresa: siete estudios de caso en América Latina". Informe de Trabajo. Enero de 2004. Washington, D.C.

La acción del proyecto se fundamenta en la inclusión de factores de equidad y eficiencia social en la infraestructura producida y en los servicios ofrecidos y la incorporación de diagnósticos específicos que soporten la acción en los territorios, así como figuras organizativas de evaluación de la acción como elemento institucional destacado. Cuenta adicionalmente con modelos ofrecidos por el sector privado para la acción conjunta con el sector público y procesos de concertación con la población, así como también con contratos por servicios complementarios y lineamientos de ley en los procesos operativos y financieros.

#### **b. Caracas**

La estructura territorial motivada por el Convenio Andrés Bello como entidad gestora se basa en una iniciativa público - privada que utiliza la capacidad de manejo de recursos del sector privado para desarrollar actividades de arrendamiento del suelo en el desarrollo de infraestructura estratégica productiva y comercial para un área de desarrollo urbano perteneciente a la Universidad de Caracas.

Su desarrollo se enmarca en la existencia de una instancia local derivada de la lógica nacional adscrita a la Universidad de Caracas, la que a su vez opera con las herramientas de planificación y gestión definidas por la ley y permite la propuesta de negocios inmobiliarios, de diseño y planificación como respuesta a los términos definidos por el sector público y al pago de los proyectos con presupuesto público. Las acciones privadas cuentan con riesgo independiente al del sector público.

En la ejecución del proyecto sólo existe acción de ejecución por parte del privado y el actor privado entrega al final de la construcción o de la prestación de los servicios el resultado al sector público. Existe garantía de sostenibilidad del proyecto de infraestructura puesto que cada uno de ellos se relaciona con una actividad productiva. Existen mecanismos de seguimiento de los lineamientos de modificación del territorio, y los modelos financieros los define el sector público con consulta al privado.

### **2. Las empresas públicas con participación privada relativa**

#### **a. Buenos Aires**

Se creó la Corporación Puerto Madero con un capital público equivalente de la Nación y la ciudad de Buenos Aires, correspondiente a la transferencia de los terrenos, a fin de formular el plan maestro de desarrollo urbano del área y de las obras de infraestructura. Esta corporación, con participación del sector público y privado, solventó los problemas de competencias por medio de articulación de responsabilidades y generó las estructuras de negocio necesarias para la vinculación de los privados al desarrollo del antiguo puerto.

La iniciativa del proyecto es pública, más específicamente del nivel nacional, e incluye la instancia local; con el objetivo del mejoramiento estratégico de un espacio territorial deprimido, utiliza las herramientas de planificación y gestión definidas por la ley y plan-

tea oportunidades al privado para ofrecer modelos de negocio incluyentes.

La acción privada responde a las propuestas de diseño y planificación definidas por el sector público y el esquema de negocios está planteado para que públicos y privados compartan la financiación de proyecto y los riesgos derivados del mismo. No existen mecanismos claramente orientados hacia el desarrollo social; el proyecto está dirigido fundamentalmente hacia el desarrollo comercial de la zona.

### b. Bilbao

En Bilbao, la Sociedad Ría 2000, conformada por capital público nacional y de empresas dependientes del Estado, tuvo origen en la necesidad de desarrollar un plan nacional con incidencia local específica para la transformación de Bilbao. En este proceso, a Bilbao se le ha conferido la posibilidad de generar mecanismos de vinculación del privado a través de la complementariedad de las demandas de infraestructura de los privados y las acciones estratégicas de estos últimos para desarrollar proyectos inmobiliarios. Sin embargo, la Sociedad Ría también desarrolla procesos de financiación a través de leasing y otras figuras del mercado financiero.

Esta experiencia se planteó como una idea de mejoramiento estratégico de un espacio territorial comercialmente potencial. Se gestionó a partir de la utilización de herramientas de planificación y gestión definidas por la ley y plantea posibilidades de negocio que vinculan los sectores privado y público.

La acción privada se desarrolla de acuerdo con el diseño planteado por el sector público y se acogió a los instrumentos de planificación definidos. Los negocios son compartidos en riesgo y financiación por los públicos y privados.

### c. Washington

Al igual que la Sociedad Ría 2000, Washington planteó un proceso de nacionalización de interés y estrategias locales. La Corporación para el Desarrollo de la Avenida Pensilvania es una corporación pública nacional cuyo objetivo es recuperar y desarrollar tierras para facilitar la ejecución de proyectos inmobiliarios financiados y comercializados por los privados terrenos aledaños a la Avenida. Se le asignaron capacidades jurídicas como la expropiación, venta y compra de terrenos, construcción, endeudamiento, acciones de promotor privado y manejo normativo para lograr su objetivo. Combina dos tipos de participación privada:

- Pasiva: la participación del privado se fundamenta en la impronta establecida por el plan definido por la corporación bajo la regulación, tanto en el proceso constructivo como en el financiero, cuando la tierra era de propiedad privada.
- Relativa: cuando la tierra era de propiedad pública la participación del privado alcanzaba instancias de planificación y de gestión, pero los procesos de consulta se limitaban a la negociación frente al tema inmobiliario.

Además se propusieron negocios inmobiliarios de alto impacto bajo la supervisión y el orden estratégico establecido por el sector

público. Fueron varias las inversiones mixtas y asignaciones independientes en el manejo del riesgo.

#### d. **Shanghái**

Este caso tiene como base la acción centralizada del sector público y la armonización con los intereses privados a través del desarrollo de una gestión público - privada de naturaleza pasiva para el desarrollo del territorio; se convierte en la oportunidad para el desarrollo de territorios específicos en función de los objetivos públicos, según la normativa de planificación definida por la ley.

El objetivo fundamental fue la inclusión de factores de equidad y eficiencia social en la infraestructura producida y en los servicios ofrecidos para la mejora de la calidad de vida de los habitantes del territorio. Las intervenciones se efectuaron con base en diagnósticos específicos realizados por el sector público.

El riesgo se asume totalmente por el sector público y la estructura organizacional involucra decisiones públicas y operación privada por concesiones de construcción o servicios y la garantía de sostenibilidad por ser parte constitutiva de los negocios productivos y comerciales.

### 3. **Las empresas privadas con participación activa. Los distritos de mejoramiento y negocios**

Los Distritos de Mejoramiento de Negocios (BIDS: Business Improvement Districts) constituyen un modelo de delegación a los

propietarios de funciones para administrar y revitalizar porciones de territorio, mediante el otorgamiento de facultades para prestar servicios suplementarios y recaudar aportes particulares. Este modelo parte de la iniciativa privada en la recuperación de sectores con riesgo de deterioro y obsolescencia, y combina la eficiencia privada en la prestación de servicios, con funciones públicas de ornato, atención social y promoción de servicios.

#### a. **Filadelfia**

En Filadelfia se creó la zona de mejoramiento de negocios en el Central City District, organización territorial a la que por ley se le atribuyeron competencias fiscales por su carácter de asociación voluntaria de propietarios. Los resultados del tributo adicional o específico se reutilizan en el mejoramiento de las condiciones de la zona para garantizar procesos de sostenibilidad de infraestructura que soporte nuevas actividades económicas o soporte las existentes a través de la mejora de los servicios sociales del territorio, generando atracción de clientes. Este instrumento se complementó con un plan territorial motivado por el gobierno local para reestructurar el centro con negocios inmobiliarios.

En Filadelfia existe una instancia local que busca el desarrollo de la ciudad, fundamentada en herramientas de planificación y gestión definidas por la ley, pero que permiten la utilización de mecanismos de financiación innovadores y la armonización de las acciones públicas y privadas. No obstante la existencia de estos instrumentos, la acción privada no involucra procesos sociales, sino que se concentra en el desarrollo comercial.

## b. Los Ángeles

En Los Ángeles, la figura del Banco Comunitario de Desarrollo se asemeja a los fondos de desarrollo que destinan recursos para el soporte de las actividades propias del objeto principal. En el desarrollo de la zona, los actores se fundamentan en la libertad para la definición de soportes económicos y de servicios sociales basados en la eficiencia empresarial.

Aquí existen algunos procesos de apoyo gubernamental por incentivos a través de la norma financiera, según la cual los privados plantean propuestas y ejecutan el proyecto con base en los requerimientos del sector público.

### 4. Resultados de los modelos de gestión público - privada en experiencias internacionales

La valoración de estas experiencias a la luz de la gestión público - privada y de los distintos instrumentos que la facilitan, evidencia algunos elementos considerados esenciales para la creación de ámbitos o espacios que la promuevan. Los casos citados son una muestra de un amplio espectro de experiencias de proyectos urbanos que vinculan diversas modalidades de participación privada, dependiendo de las condiciones particulares del proyecto, del objetivo, de la naturaleza de la iniciativa, del alcance de los sectores público y privado y de los niveles de autonomía y competencias específicas de las instancias involucradas. Las características comunes de estas experiencias son:

- Operan sobre porciones de territorio clara y precisamente delimitadas.
- Se concretan en una entidad que asume funciones diferenciadas para la administración, promoción, financiación o prestación de servicios en el área delimitada.
- Tienen un marco normativo expreso, en el que se establece la composición de las entidades, las facultades, fuentes y asignación de recursos.
- Articulan la eficiencia privada con principios de interés general en las decisiones sobre desarrollo o preservación de territorios con valor estratégico.
- La integración de varios instrumentos de gestión público - privada, soporta acciones de carácter estratégico que les permiten a los públicos y privados cumplir sus apuestas.
- Las experiencias de consolidación de ciudad y estructuración de condiciones territoriales aportan en un sentido práctico la necesidad de considerar la gestión público - privada activa con aspectos específicos del orden pasivo, fundamentalmente por el riesgo y los costos de las inversiones.

En el cuadro 2.4 se sintetizan las características relevantes de las experiencias identificadas.

Cuadro 2.4

Tipo de CPP	Dimensiones	Alcance	Forma de la acción	Experiencias internacionales relevantes							
				Quito	Buenos Aires	Bilbao	Washington	Filadelfia	Los Ángeles	Caracas	Shanghái
Activa	Regulatorias	Definición de marcos regulatorios generales que permitan la libertad de decisión del privado en la inversión de recursos.	Norma nacional o de instancia local derivada de lógica nacional.	X	X	X	X	X	X	X	X
			Herramientas de planificación y gestión definidas por la ley.	X	X	X	X	X	X	X	
			Incentivos fiscales y de soporte económico.	X							
	Específica	Propuesta de diseño y planificación mediante mecanismos de planeación y gestión definidos por ley.	Innovación tecnológica.					X			
			Libertad para la definición de soportes económicos y de servicios sociales fundamentados en la eficiencia empresarial.						X		
	Social	Resultados derivados de la acción específica.	Inclusión de factores de equidad y eficiencia social en la infraestructura producida y en los servicios ofrecidos.	X							X
			Incorporación de diagnósticos específicos que soporten la acción en los territorios.	X X							X
	Institucional	Corresponsabilidad con el sector público para definir conjuntamente la evaluación y el seguimiento.	Figuras organizativas de evaluación de la acción.								
	Contractual	Solo acción privada	NA					X	X		
	Operativa y financiera	Sólo acción privada más procesos de apoyo gubernamental de incentivos, a través de norma.	Acción estratégica privada.					X	X		
Definición de posibilidades de acción privada para cumplimiento de objetivos mixtos.							X	X			

**Cuadro 2.4**  
(continuación)

Tipo de CPP	Dimensiones	Alcance	Forma de la acción	Experiencias internacionales relevantes							
				Quito	Buenos Aires	Bilbao	Washington	Filadelfia	Los Ángeles	Caracas	Shanghái
Relativa	Regulatorias	Definición del plan de inclusión de la acción privada a través de los proyectos específicos desde el sector público.	Propuesta de negocios inmobiliarios.				X			X	X
			Modelos ofrecidos por el privado para la acción conjunta con el sector público.	X	X	X					
	Específica	Propuesta de diseño y planificación como respuesta a los términos de referencia del sector público.	Seguimiento de lineamientos de ley.	X	X	X	X	X	X	X	X
			Seguimiento de lineamientos de ley.								
	Social	Seguimiento de lineamientos de ley.	Procesos de concertación con la población.	X							
			No hay valor agregado del proceso social.					X	X		
	Institucional	Seguimiento de lineamientos de ley.	Figuras organizacionales y operativas de gestión del riesgo.					X	X		X
	Contractual	Contratos específicos por la prestación de los servicios y la armonización con los intereses públicos y privados.	Contrato por servicios.	X		X					X
	Operativa y financiera	Pago por el sector público y acciones privadas de soporte con riesgo independiente.	Recursos mixtos y asignaciones independientes.		X	X	X	X	X	X	X
			Seguimiento de lineamientos de ley.	X	X	X	X	X	X	X	X



**Cuadro 2.4**  
(continuación)

Tipo de CPP	Dimensiones	Alcance	Forma de la acción	Experiencias internacionales relevantes									
				Quito	Buenos Aires	Bilbao	Washington	Filadelfia	Los Ángeles	Caracas	Shanghái		
Pasiva	Regulatorias	Definidas por ley. Sólo mecanismos de contratación.	Seguimiento de lineamientos de contratación.										X
	Específica	Seguimiento de lineamientos de los términos de referencia y de ley.	Seguimiento de lineamientos de contratación.										X
	Social	No se definen.	Seguimiento de lineamientos de contratación.		X		X	X	X				X
	Institucional	Seguimiento de lineamientos de ley.	Riesgo asignado al sector público.										X
	Contractual	Contratación.	Sólo acción de ejecución por el privado.								X		X
	Operativa y financiera	Pago único por el sector público.	Ejecución del privado				X	X	X				X
			Entrega al final de construcción o servicios y garantía de sostenibilidad en tanto se relacione con la funcionalidad de la empresa.								X		X
			Seguimiento de lineamientos de contratación.								X		X
Modelo financiero y presupuestario definido por el sector público.										X		X	

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

### C. La experiencia internacional en atracción de inversión privada para el desarrollo de proyectos urbanos

Considerando las distintas situaciones y formas de atracción de inversión señaladas en el capítulo I, el análisis de las experiencias internacionales está orientado a la identificación de estrategias e instrumentos utilizados para la participación privada a través de la inversión en proyectos de desarrollo urbano, considerando los factores de éxito y el contexto de aplicación en cada caso.

Este análisis se realizó teniendo en cuenta que cada experiencia es particular por su contexto inicial, por los objetivos del proyecto y por el impacto esperado, factores que motivan una decisión sobre el tipo de estrategia de atracción de inversión para aplicarse.

Así mismo, el análisis buscó identificar las principales motivaciones de inversión privada en proyectos de infraestructura pública, que permitan acuerdos básicos en el desarrollo de proyectos urbanos.

#### 1. Principales estrategias de atracción de inversión en proyectos de desarrollo urbano

El cuadro 2.5 sintetiza las estrategias más relevantes encontradas y los instrumentos aplicados. No obstante, vale la pena considerar que las estrategias de atracción de inversión responden a características particulares de las economías y a sus objetivos macroeconómicos.

**Cuadro 2.5**

Principales estrategias de atracción de inversión en proyectos de desarrollo urbano

Estrategias (descripción)	Instrumentos (descripción y características)	País
Identificación de las inversiones públicas necesarias; la administración regional de los proyectos. Coordinación público - privada para mejorar regulación; ambiente propicio para la inversión privada.		Brasil
Mayor integralidad en la gestión de los servicios metropolitanos igual a mayor nivel de competitividad.	Planificación de estrategias a mediano y largo plazo.	Irlanda
Fortalecer posiciones regionales para lograr marcos regulatorios conjuntos, comparables o coincidentes que faciliten la inversión.	Aplicar benchmarking en relación con otras ciudades del hemisferio y la región.	Brasil, Venezuela, Chile

**Cuadro 2.5**  
(continuación)

Estrategias (descripción)	Instrumentos (descripción y características)	País
Políticas de promoción de la transferencia, desarrollo e investigación tecnológica.	Articulación entre universidad - empresa - Estado.	Chile
Activación gremial sobre el papel especial de conglomerados productivos (cluster) en la región.	Diseño de un mecanismo de comparación del marco regulatorio de inversiones.	Holanda, Nueva Zelanda
Creación de un escenario legal normativo y simplificado que facilite la instalación de la inversión privada en las regiones.	Normatividad coherente con la promoción de la inversión regional. Ordenanzas.	Chile
Cooperación política y política exterior.	Gestión internacional, acuerdos comerciales.	Chile
Elaboración y distribución de material de promoción de inversión, que atraiga y oriente a potenciales inversionistas.		Holanda
Gestión gremial articulada, concertada con gobierno central y regiones.	Creación institución encargada de gestión de inversiones; agencia de fomento de la inversión privada, en el ámbito regional.	Chile
Focalizar apoyo gubernamental.		Chile
Alineamiento de incentivos (abordaje territorial).	Régimen de zona franca.	Panamá, Colombia
	Existe una asociación especial, la Asociación SPA Lijnden, de todas sus empresas miembros cuya tarea es la calidad del espacio público (regula desde el mantenimiento de instalaciones comunes y paisajismo hasta la localización eficiente de capital).	Holanda - Ámsterdam
Integración vial y multimodal para acelerar el desarrollo productivo a través de la conectividad.		Holanda - Ámsterdam
	Estructuración de instrumentos financieros redimibles contra ejecución de inversiones productivas, protección del medio ambiente y proyectos de inclusión rural.	Chile, Venezuela

**Cuadro 2.5**  
(continuación)

Estrategias (descripción)	Instrumentos (descripción y características)	País
La infraestructura como factor integrador del desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, social y ambiental. La infraestructura constituye una actividad económica en sí misma.	Identificación de oportunidades para el crecimiento económico.	Holanda Ámsterdam Schiphol Brasil - Río de Janeiro
Creación de una masa crítica para realizar las inversiones asociadas a la actividad aeroportuaria y al desarrollo de la región.	Fomentar el acceso a los activos necesarios para satisfacer los requerimientos del mercado.	Brasil - Río de Janeiro, Chile

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

El desarrollo de los proyectos urbanos estudiados permite establecer que en la mayoría de las experiencias internacionales se combinan los distintos tipos de estrategias de atracción de inversión (pasivas, activas e integradas), dependiendo de la localización del proyecto y las expectativas tanto del sector público como del privado.

Además, en la mayoría de los casos fue necesaria la combinación de estrategias activas e integradas, por cuanto el atractivo del proyecto era inferior al interés de los inversionistas, obligando la definición de este tipo de estrategias (ver gráfica 2.2).

Este análisis se realiza a la luz del argumento cepalino descrito en el capítulo I. Cuando las necesidades de los inversionistas coinciden con las ventajas comparativas, el proyecto es potencialmente

**Gráfica 2.2.**

Combinación de estrategias de atracción de inversión



**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

viable (3). No obstante, si tal coincidencia en relación con un proyecto, está distante de los intereses o políticas del gobierno, éste no aplica estrategias activas para atraer una inversión que considera lejana a sus intereses. Sin embargo, si se logra cerrar la brecha entre los intereses públicos y privados (2), aun cuando las ventajas no sean altas, la voluntad política se refleja en estrategias activas e integradas que hacen viable y beneficioso el proyecto. Si, por otra parte, existen ventajas e intereses públicos (1) es posible que el proyecto se desarrolle, pero sin inversión privada, a menos que el gobierno estimule la participación privada a través de estrategias activas que creen ambientes propicios para los negocios.

Las experiencias analizadas permitieron identificar como principal factor de éxito de los proyectos, la voluntad política, pues en la medida en que los proyectos fueron de iniciativa pública se logró la intervención privada a partir de la aplicación de las estrategias de atracción de inversión adecuadas. Experiencias como la de Chile, que vinculan estrategias de comercio exterior, creación de agencias de fomento a la inversión y estímulos como zonas francas, son ejemplos de combinación de estrategias activas e integradas.

Holanda, por su parte, muestra el aprovechamiento de estrategias pasivas, a través de regulaciones, pero identifica claramente las necesidades de los inversionistas en materia de infraestructura y conectividad.

Brasil y Venezuela presentan estrategias activas, pero con control regulatorio, integrando de esta manera políticas pasivas con elementos de política macroeconómica.

Esta combinación de estrategias ocurre porque los proyectos de infraestructura tienen impactos distintos sobre el territorio, como es el caso del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, con impactos específicos en el área de influencia inmediata (entorno del aeropuerto)<sup>15</sup>, de influencia directa<sup>16</sup> y área de influencia regional<sup>17</sup>.

---

15. "Aquí se localizan actividades que dependen fundamentalmente de la actividad aeroportuaria y requieren proximidad geográfica inmediata con el aeropuerto, razón por la cual esta área corresponde a los predios de la Terminal aérea y sus áreas colindantes, en las cuales podrán ubicarse actividades directamente asociadas o complementarias con la actividad aeroportuaria" (Cámara de Comercio de Bogotá (2008). *Aeropuerto El Dorado, una oportunidad para el desarrollo regional*. Bogotá, CCB. p. 38.

16. "Aquí se localizan empresas y personas que tienen relaciones con el aeropuerto porque le venden servicios, lo complementan con actividades de soporte o dependen de él laboralmente" (Cámara de Comercio de Bogotá (2008). *Aeropuerto El Dorado, una oportunidad para el desarrollo regional*. Bogotá, CCB. p. 39.

17. "Es aquella donde se ubican muchos de los usuarios actuales y potenciales (pasajeros y carga) del aeropuerto, los ejes viales de conectividad regional y nacional o bien aquellas actividades económicas de la Región que tienen relación directa o indirecta con la actividad exportadora vía aérea" (Cámara de Comercio de Bogotá (2008). *Aeropuerto El Dorado, una oportunidad para el desarrollo regional*. Bogotá, CCB. p. 40.

## 2. Carácter de las estrategias de atracción de inversión según el área de impacto

La definición del tipo de estrategias de atracción de inversión está asociada al contexto territorial y socioeconómico del área de influencia (ver gráfica 2.3), como ocurre en los grandes proyectos de infraestructura estudiados.

El área de influencia inmediata del aeropuerto es de interés de los inversionistas privados, y evidencia un potencial importante de ventajas por localización, reducción de costos, servicios complementarios, entre otros. Las experiencias internacionales muestran

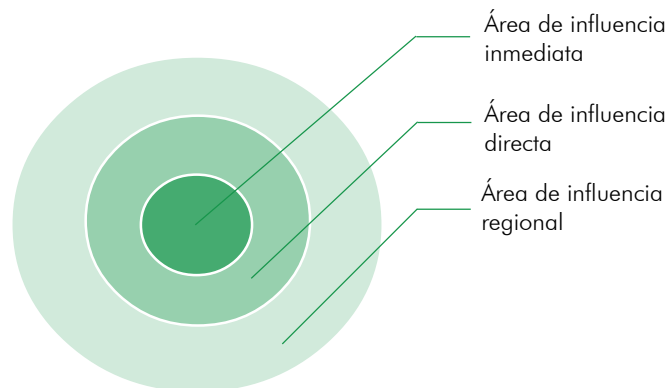
que estas áreas presentan ventajas importantes para la colocación de actividades económicas relacionadas con comercio y servicios complementarios de la actividad aeroportuaria, que incluyen desde infraestructura logística para manejo de carga, hasta servicios empresariales y de entretenimiento<sup>18</sup>. En los casos estudiados, como estrategias predominantes para las zonas de influencia inmediata, se encontraron estrategias activas en razón de que se requería inversión privada que financiara por lo menos parcialmente los proyectos.

Las estrategias que vinculan inversión privada en las áreas de influencia directa de los proyectos, en la mayoría de los casos, son de carácter pasivo por cuanto el proyecto presenta ventajas muy positivas para el inversionista privado y, por tanto, no requieren mayores estímulos para participar. No obstante, en la mayoría de ellos se consideraron los requerimientos de los inversionistas relacionados con infraestructura (vías, intermodalidad).

El área de influencia regional, por el contrario, plantea un escenario de políticas activas e integradas que busca vincular la producción nacional con el mercado internacional y requiere estímulos importantes a la inversión privada y manejo de políticas de carácter nacional en materia económica que se orienten al desarrollo económico.

### Gráfica 2.3.

Esquema áreas de influencia del aeropuerto



Elaboración: Cámara de Comercio de Bogotá.

18. Airport Council Internacional (2004). European airports: A competitive industry. Europe (ACI/). Referenciado en documento de la CCB: "Foro "Experiencias Internacionales en Concesiones Aeroportuarias". Bogotá 23 de septiembre de 2004.

La valoración adecuada de las condiciones favorables y no favorables del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, para la definición de estrategias, depende fundamentalmente del impacto esperado en el área de influencia, de los objetivos de política pública que se persigan y de la voluntad política para cerrar la brecha entre éstos y las necesidades y motivaciones de los inversionistas<sup>19</sup>.

## 2. Síntesis de los aspectos clave de las experiencias para atracción de inversión

- Perspectiva estratégica de largo plazo. Las experiencias internacionales muestran desde su proceso de planificación, la definición de objetivos de largo plazo asociados fundamentalmente con el desarrollo económico, con niveles importantes de éxito.
- Establecimiento de mecanismos de conciliación del interés privado y público, que logre la intervención privada en la gestión y financiación de proyectos urbanos, sin privatizar el espacio y la función pública.
- Creación de un marco institucional y legal adecuado que permita, por un lado, la participación privada en el desarrollo de proyectos urbanos de interés e iniciativa pública, des-

de el proceso de planeación y ejecución hasta la operación de los mismos; y por otro, la definición de un espacio, donde participen los distintos niveles de gobierno involucrados.

- Conformación de alianzas para la integración regional. Estas se presentan en distintas modalidades dependiendo del contexto de cada experiencia estudiada, pero coinciden en la definición de intereses comunes y responsabilidades específicas, orientados al desarrollo regional. La cooperación y el desarrollo productivo, con base en la especialización, muestran resultados que favorecen el posicionamiento en nuevos espacios económicos y el establecimiento de procesos productivos, canales de distribución y estrategias de mercado más eficientes.
- Posicionamiento competitivo. La definición de estrategias orientadas a lograr mayor competitividad, frente a proyectos de desarrollo similares, buscando capturar el mercado a partir de mayores ventajas en servicios, costos, conectividad, precios, integración y complementariedad entre diferentes modos de transporte, eficiencia y calidad, frente a otros.
- Generación de capacidades para el desarrollo del proyecto, la cual debe estar atada a los mejores aportes de cada agente (público, privado, comunitario, entre otros).
- Vinculación de los objetivos y estrategias del proyecto, con políticas públicas de mayor nivel, como las de desarrollo social, económicas y tecnológicas de la región y del país. Esta

19. Con base en lo señalado en el estudio de la CEPAL (2006)). Políticas para atraer inversión: experiencia internacional. CEPAL, Santiago de Chile.

vinculación es fundamental en la visión estratégica de largo plazo, porque contempla factores estructurales como: la articulación empresa, academia, Estado; generación y aprovechamiento de capacidades; superación de la pobreza; sostenibilidad ambiental, entre otros.

- Construcción de espacios urbanos altamente eficientes. Aquí, la apuesta por el ordenamiento urbano y la generación de oportunidades, a partir de la funcionalidad de las ciudades, se constituye en un activo de capital fundamental para la economía. En este sentido la inversión en el desarrollo y transformación de las ciudades es un objetivo económico estratégico.

## D. La experiencia internacional en el uso y manejo de instrumentos de planeamiento y gestión territorial

Una constante en la mayoría de las experiencias de desarrollo de proyectos urbanos con estrategias de gestión público - privada es la definición de una base territorial, inscrita en formas de ordenamiento donde se asignan funciones estratégicas al suelo, se defi-

nen las infraestructuras prioritarias, la vocación económica, las zonas de desarrollo y las reglas de juego de operaciones donde se involucra iniciativa privada. Dentro de las modalidades existen tres opciones:

- Afectaciones al suelo aferente para propiciar el desarrollo de actividades asociadas a la actividad aeroportuaria, su expansión y su aprovechamiento por parte de los operadores y concesionarios.
- Desregulación e indefinición sobre pautas de preservación, ocupación y desarrollo urbano que propician especulación, conurbación y deterioro ambiental.
- Delimitación de polígonos para operaciones urbanas programadas y con desarrollo de instrumentos de gestión y redistribución de oportunidades inmobiliarias.

### 1. El planeamiento y la gestión territorial. Modalidades e instrumentos

Las condiciones de estos contextos ofrecen un amplio repertorio de modalidades y estrategias, dentro de las cuales las más significativas se describen en el cuadro 2.6.



Cuadro 2.6

Experiencia: Hamburgo	
Objetivo	Reforma de sector fluvial. Recuperación de la zona portuaria para la construcción de vivienda de bajo costo.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Ciudad - Estado con autonomía para definir las orientaciones e instrumentos del desarrollo urbano. La dirección de servicios de desarrollo y política urbana. Tiene competencias para la planeación y puesta en marcha de operaciones de urbanismo mediante planes que incorporan las decisiones en materia de desarrollo urbano que se discuten abiertamente con la opinión pública.
Gestión de suelo	Los terrenos del puerto son de propiedad pública. Los terrenos públicos los permuta, arrienda o concesiona. Para gestionar suelo privado se utilizan mecanismos como la reparcelación y asociación; para la gestión del suelo, 20% a 30% del suelo es de utilidad pública.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Se desarrolla el proyecto mediante asociaciones público - privadas (sociedades de desarrollo urbano, sociedades de economía mixta) las cuales permiten movilizar recursos públicos y privados, ejecutar proyectos, pero sin la posibilidad de expropiar suelo ni adquirirlo con derecho preferente.
Aprendizajes	Control sobre el suelo como factor importante en la operación.
Experiencia: Quito	
Objetivo	Recuperación del centro histórico.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Plan de la operación. Inclusión de estrategias sociales (sostenibilidad social, participación y coordinación, atención a turistas, vivienda social en el centro, comercio informal, microempresas).
Gestión de suelo	Suelo privado. Operador o inversor inmobiliario, toma la propiedad de los terrenos para venderlos después de la rehabilitación, o los toma en arriendo, invierte y devuelve al propietario revitalizado aumentando la intensidad de uso.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Constitución de entidades de economía mixta (persona jurídica con derecho privado) régimen tributario para la parte privada, ventajas de asociación privada y contratación directa. Asociación con el sector privado para compartir el riesgo inicial de la operación.
Aprendizajes	Estrategias creativas de asociación con el sector privado atado al manejo del suelo.

**Cuadro 2.6**  
(continuación)

Experiencia: Londres	
Objetivo	Recuperación de los muelles de la ciudad. Proyecto Canary Wharf
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	La operación se desarrolla en un contexto de liberalización urbanística mediante arreglos entre los inversionistas y las agencias del Estado. Se desarrolla en el marco de un gobierno y un consejo metropolitano compuesto por 32 municipios. No hay plan integral (maestro) de la operación. Se realiza mediante planes parciales (desarrollo por etapas).
Gestión de suelo	Regeneración y reutilización del suelo. Sociedad pública facultada para la compra de suelo, utilización de mecanismos de gestión como la cesión obligatoria a precio tasado o el reajuste inmobiliario. Disminución de precios de suelo artificialmente bajos pactados con los promotores privados (atracción de inversión). Se establece el 25% del parque residencial como vivienda social, articulación con otras políticas como la vivienda con arriendo moderado mediante asociaciones de vivienda.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	La gestión es realizada por la corporación de desarrollo, la cual se encarga de la gestión del suelo (regenerar y reutilizar suelo, suministro de viviendas y equipamientos). Se constituye en un espacio de gestión independiente con beneficios a término definido (tributarios, agilización de trámites). Desarrollo por etapas para ajuste al mercado. Financiación privada de las infraestructuras públicas. Política para minimizar la intervención pública.
Aprendizajes	Regímenes urbanísticos especiales para la zona. Las facultades de las sociedades públicas y el uso de instrumentos de gestión de suelo. Articulación de la política urbana con la política de vivienda. Desarrollo por etapas de los proyectos.
Experiencia: París	
Objetivo	Revitalización del barrio de Bercy.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Inversión pública en infraestructura, espacio público y subsidio a la vivienda social. No hay nivel intermedio de gobierno; para solucionar las cuestiones regionales se generan asociaciones de municipios para gestionar el desarrollo urbano. A nivel urbano, la dirección de urbanismo genera los reglamentos y dirige las operaciones públicas.
Gestión de suelo	90% suelo público.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Concertación de intereses con el sector privado. Sociedades de economía mixta ejecutora del proyecto tuteladas por la dirección de urbanismo.
Aprendizajes	Asociación - institucionalidad supramunicipal para el desarrollo urbano.

## Cuadro 2.6

(continuación)

Experiencia: Bilbao	
Objetivo	Revitalización de la zona portuaria.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Instrumentos a diversas escalas: plan estratégico nacional, plan regional, plan territorial y plan de Bilbao. Concertación del proyecto con la comunidad.
Gestión de suelo	Financiación de las infraestructuras con las plusvalías. Venta de suelo urbanizado, compensación del valor del suelo por superficie que se va a construir. Recalificación del suelo (concursos para la selección de promotores).
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Sociedad pública Bilbao Ría 2000: planifica, reestructura, urbaniza y vende. Genera consenso político a nivel metropolitano. Control financiero de la operación y desarrollador. Gestión, coordinación y seguimiento al proyecto. Estrategias de ajuste al mercado, flexibilidad de la operación. Esquema de gerencia de la operación. Metrópoli 30: sociedad público privada para el desarrollo regional (bancos, fundaciones, cámaras de comercio, feria, sociedad portuaria), ejecutar el plan estratégico, marketing de la región, consejero de las autoridades de planificación.
Aprendizajes	Asociaciones público privadas para la gestión metropolitana o regional. Financiación de las infraestructuras con las plusvalías.
Experiencia: Washington	
Objetivo	Recuperación de la zona este del área central de Washington. Penn Quarter.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Master Plan (plan maestro) de la operación: ocupación del suelo y localización del equipamiento. Negociación de los usos del suelo con los inversores (usos mixtos).
Gestión de suelo	Recuperación de plusvalías vía fiscal mediante impuestos a la propiedad. Aumento de arrendamientos y de valor para aumentar la tributación. Financiación de infraestructuras mediante la recaudación de impuestos.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Oficina de acción para el centro (entidad gestora) coordina las acciones públicas. Beneficios tributarios en los primeros proyectos.
Aprendizajes	Incentivos para la localización de proyectos detonantes.

**Cuadro 2.6**  
(continuación)

Experiencia: Santiago de Chile	
Objetivo	Repoblamiento del centro
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Ley general de urbanismo y construcción, ordenanza general de urbanismo. Región Metropolitana: plan regulador metropolitano y plan regulador de la comuna de Santiago. No tienen instrumentos relacionados con la renovación urbana. Planeación desde el gobierno central. Plan estratégico para la municipalidad de Santiago.
Gestión de suelo	Subsidios para la remodelación y organización de la demanda. Control total sobre el suelo. Desregulación del suelo.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Corporación para el Desarrollo de Santiago, entidad privada sin ánimo de lucro.
Aprendizajes	Diversificación de los subsidios en la política habitacional. Estrategias de gestión para la renovación urbana.
Experiencia: Caracas	
Objetivo	Zona Rental Plaza Venezuela, Universidad Central de Caracas.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana: participación de las alcaldías municipales y empresas de servicios. Formula el plan estratégico y el plan maestro de desarrollo y diseño urbano. Gobierno metropolitano con autonomía con un nivel ejecutivo y legislativo (alcalde y cabildo, respectivamente).
Gestión de suelo	Único propietario del suelo (Fundación Andrés Bello) cede derechos de uso y no de propiedad, al final de la operación revierten al propietario. Se otorga mediante licitación, evaluación del precio y el proyecto.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	No hay entidad gestora.
Aprendizajes	Control total sobre el suelo. Modalidades de asociación público-privada mediante mecanismos de arrendamiento y concesión.

## Cuadro 2.6

(continuación)

Experiencia: Panamá	
Objetivo	Corredores viales.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Planeamiento regional y urbano a cargo del gobierno central. El gobierno local se encarga de la provisión de servicios. Planeación a diferentes escalas: plan general de uso, conservación y desarrollo. Plan regional y metropolitano.
Gestión de suelo	Escasa regulación del suelo, las decisiones sobre la intensidad del uso del suelo se dejan al privado. No imposición de obligación.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Concesiones.
Aprendizajes	Estrategia de concesión para vías urbanas.
Experiencia: Río de Janeiro	
Objetivo	Recuperación y revitalización de la región portuaria.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Plan estratégico (ejecutivo con fines de competitividad) y Plan Director (normativo con fines de regulación del suelo).
Gestión de suelo	Norma de usos mixtos, incentivos a la actividad residencial, generación de polos y núcleos funcionales.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Asociación con el sector público (gobierno federal y estatal) y privado (bancos, inversores, asociaciones locales, ONG, agencias internacionales de desarrollo). Sistema vial integral, política de vivienda, construcción de espacio público, programas sociales.
Aprendizajes	Desarrollo de operaciones integrales.

**Cuadro 2.6**  
(continuación)

Experiencia: Shanghái	
Objetivo	Zona Pudong.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Estatus de provincia, jurisdicción directa del gobierno central (administra parcialmente los recursos locales). Instrumentos: planeamiento estratégico a mediano y corto plazo. Plan Maestro de la Operación; articulación con la planeación económica.
Gestión de suelo	<i>Leasing</i> de suelo (arrendamiento con promesa de compra), constitución de banco de tierra, aporte de suelo a la operación inmobiliaria. Agencia inmobiliaria gubernamental.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	El gobierno financia solamente proyectos de utilidad pública; amplia financiación privada de infraestructuras. Estatus fiscal y normativo independiente para la operación. Entidad gestora: Oficina de Desarrollo de Pudong; gestión por etapas según dinámica del mercado. Convocatoria a concurso de ideas internacional. Participación privada mediante <i>joint venture</i> , que es una modalidad de alianza estratégica de inversión conjunta a largo plazo, desde la planeación del proyecto, construcción y transferencia de la administración.
Aprendizajes	Diversidad de estrategias de movilización de plusvalías.
Experiencia: Buenos Aires	
Objetivo	Revitalización de la antigua zona de Puerto Madero.
Instrumentos de planeamiento e institucionalidad	Plan Estratégico Buenos Aires 2010 (Consejo de Planeamiento Estratégico). Plan Maestro de la Operación. Define lineamientos en materia de infraestructura; orienta la inversión pública y privada y la actividad inmobiliaria y el manejo de la tierra. Construcción de obras de espacio público.
Gestión de suelo	Total control sobre el suelo. Terrenos de propiedad pública transferidos a la sociedad gestora, la cual comercializa el suelo a los inversores privados, quienes adquieren el suelo con restricciones de dominio y con un paquete de pólizas de cumplimiento. El dinero recogido por la venta de los terrenos se utiliza para financiar la infraestructura.
Gestión del proyecto (entidad gestora)	Sociedad Pública "Corporación Puerto Madero": se encarga de comercializar el suelo vía licitaciones y la construcción de infraestructura. Se encarga de organizar las licitaciones. Realiza también el seguimiento a los proyectos. La participación privada en la operación se canaliza mediante las licitaciones. Concursos de ideas. Edificios emblemáticos (Calatrava). Combinación entre obra pública, inversión privada y gestión vecinal. Inversión pública para atraer la inversión privada.
Aprendizajes	La importancia del control sobre el suelo da estabilidad financiera a la operación y permite la financiación de la infraestructura. El manejo de la operación mediante una sociedad pública que incluye diversos sectores de actuación facilita la coordinación interinstitucional requerida para la construcción integrada de infraestructura.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

## 2. Síntesis de las experiencias internacionales en relación con los instrumentos de planeación y gestión territorial utilizados

- **Planificación estratégica.** Se evidencia en la mayoría de las experiencias amplios procesos de planificación estratégica, bien sea a nivel local o regional y de mediano y largo plazo. Estos tienen generalmente un carácter más ejecutivo y con fines de competitividad, como los casos de Bilbao, Buenos Aires y Santiago de Chile, Shanghái y Rio de Janeiro.
- **Articulación con otras escalas territoriales.** Las operaciones de transformación del territorio se desarrollan en procesos de planeación a diferentes escalas territoriales, o cuando menos con soporte en procesos de planificación regional, como en las experiencias de Bilbao y Panamá. La primera cuenta con planes directores o de ordenamiento desde el nivel nacional, regional, provincial y local; la segunda cuenta con un plan regional y metropolitano.
- **Participación público privada y comunitaria.** Se encuentran adicionalmente procesos participativos que otorgan mayor legitimidad y apropiación de la comunidad sobre la operación como el caso de Puerto Madero en Buenos Aires; en esta tendencia está la convocatoria a concursos de ideas para el diseño del proyecto como en Shanghái o Bilbao.
- **Formulación de un plan maestro.** Las operaciones se desarrollan mediante la formulación de un plan maestro de la operación que se integra con procesos de planeamiento de nivel superior, salvo casos como el de Londres en el cual la

operación va planificándose y desarrollándose sobre la marcha.

- **Utilización de mecanismos de gestión del suelo.** Éstos dependen, por una parte, de las legislaciones y niveles de regulación de cada país; por otra, del régimen de propiedad del suelo que tenga la operación; así, por ejemplo, en los casos de suelo de propiedad pública donde el Estado tiene control total del mismo se propician estrategias más exitosas para la movilización de plusvalías a favor de la misma operación. En estos casos, el suelo se arrienda, permuta o concesiona a los agentes privados (Hamburgo), se oferta mediante leasing (Shanghái) o lo venden (mediante procesos de licitación), bien sea como suelo urbanizado o edificios rehabilitados, con restricciones de uso y aprovechamiento u obligaciones claras para el desarrollo mismo del proyecto (Buenos Aires, Quito, Caracas). Las utilidades o rentas (plusvalías) se reinvierten en la misma operación. En algunos de los casos se implementan estrategias para el control de los precios del suelo, mediante la manipulación del mercado ofertándolo a precios más bajos.

No obstante, independientemente del tipo de propiedad sobre el suelo, en casi todas las experiencias analizadas se evidencian importantes procesos de movilización de plusvalías, en algunos casos en el marco de la gestión asociada de propietarios o reparcelaciones (Hamburgo), mediante el uso de diferentes instrumentos de reparto de cargas como las operaciones interligadas, suelo creado u operaciones urba-

nas en Brasil, o bien, mediante el uso de instrumentos tributarios sobre la propiedad como el caso estadounidense.

En el otro extremo están los casos de escasa o ninguna regulación del suelo en donde los agentes privados se apropian de la totalidad las plusvalías, e incluso son ellos mismos quienes definen los aprovechamientos (uso e intensidades de uso) sobre el suelo, como es el caso de Panamá y Chile. Sin embargo, Washington es un ejemplo de procesos de concertación del uso del suelo con los agentes privados que vinculan una importante recuperación de plusvalías mediante el uso de instrumentos tributarios.

- **Gestión del proyecto.** En casi todas las experiencias se encuentra la conformación de entidades que se encargan de la gestión del proyecto y que incorporan la participación del sector privado. El perfil de estas entidades en términos de las modalidades de participación privada se profundiza en el apartado de estrategias de gestión público privado. Sin embargo, es importante resaltar que en todos los casos las entidades gestoras desempeñan un papel muy importante en el manejo del suelo (adquisición, urbanización, venta, arrendamiento, leasing, etcétera), la recuperación y utilización (movilización) de las plusvalías, la ejecución de los proyectos, la administración y el manejo de los tiempos y etapas de ejecución de los proyectos, así como la puesta en marcha de estrategias de financiación de la infraestructura pública. En este último aspecto, en casos como el de Londres o Shanghái, es financiada por el sector privado al punto que la inversión

privada es incluso mayor que la inversión pública en infraestructura de soporte.

## E. La experiencia internacional como referencia para el Macroproyecto Aeropuerto El Dorado

Con base en los resultados del estudio y comparación de estrategias e instrumentos de atracción de inversión, gestión público - privada y uso y manejo de instrumentos de planeación y gestión territorial, las características principales de las estrategias e instrumentos aplicados en contextos internacionales, que constituyen referencias para tener en cuenta en el contexto del Aeropuerto El Dorado, son:

### 1. Conformación de una plataforma institucional - territorial soportada en marcos normativos que generen confianza y establezcan reglas básicas de la operación

Las decisiones de ordenamiento, atracción de inversión y participación privada implican previamente arreglos institucionales que armonicen intereses de diferentes instancias de gobierno (nacional - regional o federal -, metropolitana y local).

En la mayoría de los casos, estas definiciones tienen una base legislativa expresada mediante políticas y leyes que regulan la forma de operación de estos proyectos como parte de agendas y programas de desarrollo nacional - regional. En la mayoría de



experiencias, hay una estructura institucional de gobierno metropolitano, con facultades y atribuciones que permiten la toma de decisiones, capacidades regulatorias y de inversión suficientes para la interlocución y promoción con actores privados y sociales.

En el contexto colombiano, la estructura de organización territorial es débil frente a la asociación interterritorial y la armonización de intereses públicos, además la capacidad regulatoria está fuertemente centralizada y persisten dificultades de coordinación y confianza entre entidades territoriales de diverso orden. Igualmente, los instrumentos de regulación local, especialmente los referentes al uso del suelo y aspectos fiscales, se centran en la jurisdicción municipal, produciendo asimetrías o competencias inadecuadas entre municipios, aspectos que dificultan el establecimiento de mecanismos de actuación conjunta entre entidades territoriales, que en el caso del área de influencia del Aeropuerto Internacional El Dorado presentan múltiples jurisdicciones y racionalidades que apuntan a objetivos no necesariamente convergentes.

La oportunidad más importante para el entorno del Aeropuerto El Dorado se relaciona con la continuidad y conformación de arreglos institucionales entre las entidades territoriales del orden nacional, departamental, distrital y municipal iniciados en la Mesa de Planificación Regional, donde se han construido agendas con representantes de los sectores productivos. Infortunadamente, estas instancias tienen carácter discrecional que no permite instituir acuerdos y definiciones sostenibles.

Otro factor de oportunidad lo constituye la figura de macroproyecto urbano que tiene, según la Ley 388 de 1997, la posibilidad de

estructurar intervenciones de alto impacto territorial, de aplicar instrumentos de gestión urbanística y de integrar acciones nacionales y de los municipios y distritos.

Este instrumento tiene aún un carácter experimental y suscita algunas prevenciones en términos de la autonomía de los municipios respecto a la nación, pero es el instrumento con mayor capacidad legal para estos proyectos.

## **2. Esquemas de cooperación en los que el sector privado asume varias formas de participación, que superan el papel tradicional de concesionario para convertirse en gestor asociado de las operaciones**

Las experiencias de gestión público-privada enseñan varios esquemas de participación, en los que el papel de los actores privados adoptan diferentes modalidades. La variedad de figuras identificadas permiten tener opciones de participación en temas como:

- Participación colaborativa o directa en la formulación de planes y estrategias de desarrollo.
- Representación en corporaciones con funciones públicas.
- Incidencia en decisiones sobre territorios delimitados mediante jurisdicciones especiales.
- Asunción de funciones de coadministración sobre territorios o distritos especiales.
- Estructuración y propuesta de planes de negocio e incentivos.
- Rendición de cuentas.
- Asesoría a inversionistas y emprendedores.

De los mecanismos de cooperación, las asociaciones y corporaciones de capital mixto son las figuras más exitosas en la medida en que tienen un alcance definido, competencias para decidir sobre manejo de los territorios y marcos regulatorios que permiten el establecimiento de planes de acción de largo alcance. Otra característica es la participación mediante asociaciones o cámaras de comercio que permiten una participación institucionalizada y representativa de los sectores productivos.

En el contexto colombiano, estos esquemas aún son incipientes porque el interés de los particulares se centra en aspectos sectoriales más que en contextos territoriales, excepto ejemplos de corporaciones cívicas o fundaciones, y los marcos legales aún no propician la gestión sobre sectores urbanos de actores privados diferentes de los propietarios del suelo, con excepción de zonas francas o territorios con jurisdicciones especiales que producen mayor fragmentación territorial.

### **3. Concreción de la gestión público-privada mediante agencias, operadores y figuras organizativas específicas, con jurisdicción, mandatos y recursos claramente definidos**

La cooperación del sector privado tiene en común que se materializa en una persona jurídica creada e instituida para gerenciar la operación, con estatutos que le otorgan objetivos misionales precisos, capacidades regulatorias, participación equilibrada de los intereses involucrados y facultades para la interlocución, la gestión urbana y la asignación de inversiones.

Las experiencias tienen en común una entidad gestora, que puede ser de carácter público o mixto y recursos asignados mediante fondos, fiducias o rentas propias. Con vigilancia pública y supervisión de concejos o juntas directivas que representan en forma equilibrada representantes del sector público, sector privado y comunidades. La entidad gestora tiene funciones variadas que van desde la prestación de servicios urbanos hasta el otorgamiento de concesiones y permisos. Tiene capacidades de definir o proponer asignaciones en el uso del suelo, gestión inmobiliaria, promoción y ventas y en algunos casos afectar la propiedad inmobiliaria.

Este tipo de figura tiene precedentes importantes en las denominadas agencias de urbanismo o entidades gestoras o distritos sectoriales de mejoramiento que pueden ser de naturaleza pública o privada, pero que en el contexto colombiano no han sido plenamente implementadas.

### **4. La atracción de la inversión se estructura mediante operaciones urbanísticas derivadas de un modelo de ordenamiento flexible y con posibilidades de intervenir en los sistemas de propiedad del suelo**

Las experiencias estudiadas muestran que las intervenciones se definen mediante instrumentos de planeamiento, en los que se combinan las inversiones en infraestructura para accesibilidad con la definición pública de las oportunidades de desarrollo inmobiliario. En aquellos casos en que no se constituyen plataformas de

ordenamiento espacial, se han presentado procesos de urbanización inadecuados con efectos en el costo del suelo, impactos sociales y ambientales.

Todos los ejemplos estudiados tienen un programa de ejecución que contempla por lo menos una gran infraestructura vinculada a sistemas de integración (marítima, férrea, vial, fluvial), equipamientos de logística, innovación y cultura complementados con desarrollos inmobiliarios, integrados en un programa de ejecución de largo plazo organizado por etapas y unidades de

gestión que combinan varias modalidades de financiación, donde las concesiones y la inversión pública de recursos presupuestarios se complementan con mecanismos de generación de recursos por desarrollo urbano o prestación de servicios.

El entorno del Aeropuerto El Dorado tiene múltiples definiciones, instrumentos e instancias de planeamiento que producen dispersión en las normas y en el planeamiento de los futuros desarrollos, con situaciones de incertidumbre y fragmentación espacial y administrativa.

# Capítulo III



Aeropuerto El Dorado.  
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

La aplicación de las experiencias.  
Retos y oportunidades

## A. Análisis de la pertinencia y aplicabilidad de estrategias de atracción de inversión, gestión público - privada e instrumentos de planificación y gestión

### 1. Estrategias de gestión público - privada

Para definir los aspectos en los cuales las experiencias internacionales pueden o no ser aplicables en el contexto del Macroproyecto del Aeropuerto El Dorado fue necesario desarrollar la matriz de categorización de los componentes de la CPP definida anteriormente (ver cuadro 3.1), en función de sus dimensiones constitutivas. La caracterización y evaluación conjuntas de las experiencias en función de una definición clara de la aplicabilidad dentro del contexto específico local, regional y nacional permite valorar las posibilidades de aplicación o armonización con las lógicas específicas que son aplicables al entorno del Aeropuerto El Dorado.

- **Condiciones regulatorias:** se relacionan con la definición de marcos regulatorios generales que permiten la libertad de decisión del privado en la inversión de recursos como leyes del orden nacional, intereses generales expresados públicamente o documentos de soporte que muestren la motivación de un escenario de acción que da sentido público a la modificación de los territorios.
- **Condiciones específicas:** se refiere a las condiciones en las cuales se da la acción privada a través de sus propias motivaciones o de sus características propias de intervención.
- **Condición social:** forma en que se desarrollará la acción social en el territorio.
- **Estructura institucional:** formas de diálogo y participación de los actores involucrados en el proceso de desarrollo del territorio que le dé carácter de sostenible y sustentable.
- **Estrategia contractual:** maneras en que se estructurará la acción privada y asignación de responsabilidades, riesgos y cargas en relación con el proyecto general.
- **Operativa y financiera:** formas en que se desarrollarán las asignaciones de recursos para el logro de los objetivos territoriales; asignación de responsabilidades y riesgos en negocios específicos para la creación de los servicios de soporte tanto de las acciones específicas de consolidación del territorio como de los servicios complementarios que dan sentido de sostenibilidad del proyecto.

Esto facilita la construcción de una ruta para el desarrollo del entorno del Aeropuerto El Dorado, que permita la definición de los aspectos en los cuales puede moverse una estrategia integral de participación público - privada.

Cuadro 3.1

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
Quito	Regulatorias	Normativa nacional de recuperación de centro histórico.	CONPES 3490 , "Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado"	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Existencia de un plan especial de recuperación del centro.	Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado.	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Incentivos fiscales y de soporte económico.	No hay incentivos fiscales, al tener consideraciones netamente de negocio inmobiliario.	Es un escenario aplicable en el entorno del Aeropuerto El Dorado.
	Específica	Nuevas formas de acción y mejores condiciones de ordenamiento del gasto a través de la figura de la empresa público - privada.	No existe.	La normativa colombiana permite un perfil estructural similar al propuesto en Quito y en las condiciones de contratación se comportarían con la misma libertad, según los montos de participación privada.
		Libertad para la definición de soportes económicos y de servicios sociales fundamentados en la eficiencia empresarial.	El proyecto se fundamenta en las inversiones privadas y nuevas formas de organización público-privada para la estructuración de los proyectos físicos y comerciales de soporte al territorio.	A través de figuras como las propuestas en el centro histórico de Quito, se puede lograr una estructura clara de renovación urbana y desarrollo del territorio hacia nuevas lógicas de uso de los mismos que hagan eficiente la estructuración de nuevos espacios de interacción entre el uso principal y el uso complementario en el entorno del Aeropuerto.

**Cuadro 3.1**  
(continuación)

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
	Social	Existen procesos de concertación social para evaluar la aplicabilidad de los proyectos de forma superficial. Se buscan equilibrios comerciales y patrimoniales.	No existe.	Es posible una nueva dinámica de lectura social a través de la incorporación de la condición actual como referente de la acción privada. Podrá existir integración de los intereses privados y los intereses públicos. Los privados podrán garantizar la inversión en un contexto claro de inversión pública y privada.
		Evaluación específica de cada intervención sobre el territorio.	Planes zonales específicos de intervención formulados.	Ya existe.
	Institucional	Existe un control a través de la institucionalidad política.	Clara coherencia.	Ya existe.
	Contractual	No existe.	-	-
	Operativa y financiera	La acción privada se concentra en la inversión según planes conjuntos de negocio con la empresa gestora.	Clara coherencia.	La acción privada se podrá incorporar a través de la lógica de una entidad gestora mixta.
		Definición de posibilidades de acción privada para cumplimiento de objetivos mixtos	Clara coherencia.	Se puede lograr a través de la aplicación del modelo de empresa gestora.

**Cuadro 3.1**  
(continuación)

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
<b>Buenos Aires y Bilbao</b>	Regulatorias	Interés nacional y local.	CONPES 3490, "Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado".	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Creación de un Plan Maestro de Desarrollo Urbano.	Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Entrega de terrenos nacionales al proyecto.	No aplica para El Dorado.	NA.
	Específica	Empresa pública del orden nacional y local con intereses particulares que armonizan con el manejo conjunto de herramientas de gestión	No existe.	Es la figura actual en que la Empresa de Renovación Urbana (ERU) está a la cabeza de los procesos de desarrollo urbano.
	Social	No desarrolla.	No existe.	-
	Institucional	Asignación de responsabilidades desde el orden nacional con estructuras de acción propias del gobierno federal.	No existe.	No opera la estructura del gobierno central frente al gobierno local.
	Contractual	No existe.	-	-
	Operativa y financiera	La empresa propone los esquemas de negocio y los privados los desarrollan.	Asignación por parte del CONPES 3490 a la Empresa de Renovación Urbana (ERU), como figura actual de desarrollo y gestión.	Es necesario revisar y definir las funciones específicas como entidad gestora o promotora de los desarrollos. Puede mantenerse la figura salvo que los procesos de gestión del suelo no concuerden con intereses privados.
Definición de posibilidades de acción privada para cumplimiento de objetivos mixtos.		Clara coherencia.	Se puede lograr a través de la aplicación del modelo de empresa gestora.	



**Cuadro 3.1**  
(continuación)

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
<b>Washington y Shanghai</b>	Regulatorias	Normativa nacional de recuperación de territorio estratégico de la ciudad.	CONPES 3490, "Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado".	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Existencia de un plan especial de recuperación del territorio y redefinición de usos y objetivos territoriales.	Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado.	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Incentivos fiscales y de soporte económico a través de la acción de la entidad central de desarrollo designada.	No hay incentivos fiscales al tener consideraciones netamente de negocio inmobiliario.	Es un escenario aplicable en el entorno del Aeropuerto El Dorado.
	Específica	Empresa pública con soporte institucional del orden nacional y local.	No existe.	Se restringe la capacidad de contratación y los procesos institucionales alrededor de los procesos de asignación de recursos.
		Libertad para la definición de soportes económicos y de servicios sociales fundamentados en la eficiencia empresarial. Gestión privada de decisiones de carácter privado en negocio y público en la composición espacial y estratégica.	El proyecto se fundamenta en las inversiones privadas y nuevas formas de organización público - privada para la estructuración de los proyectos físicos y comerciales de soporte a los territorios.	Es viable y oportuno que se amplíe la participación mediante definición armónica de los esquemas gestión público- privada en los escenarios del Plan Zonal y el Macroproyecto Urbano.

**Cuadro 3.1**  
(continuación)

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
	Social	Existen procesos de concertación social para evaluar la aplicabilidad de los proyectos de forma superficial. Se buscan equilibrios comerciales y patrimoniales.	No existe.	Es posible una nueva dinámica de lectura social a través de la incorporación de la condición actual como referente de la acción privada. Podrá existir integración de los intereses privados y los intereses públicos. Los privados proponen que la inversión se garantizará en el contexto claro de inversión pública y privada en servicios sociales.
		Evaluación específica de cada intervención sobre su impacto en el territorio.	Planes zonales específicos de intervención formulados.	Ya existe.
	Institucional	Existe un control a través de la institucionalidad política.	Clara coherencia.	Ya existe.
	Contractual	No existe.	-	-
	Operativa y financiera	La acción privada se concentra en la inversión según planes conjuntos de negocio con la empresa gestora.	Clara coherencia.	La acción privada podrá incorporarse a través de la lógica de una entidad gestora mixta.
		Definición de posibilidades de acción privada para el cumplimiento de objetivos mixtos. Apoyo a desarrollo de negocios inmobiliarios que generan dinámicas diferenciadas sobre el territorio.	Clara coherencia.	Se puede lograr a través de la aplicación del modelo de empresa gestora.

**Cuadro 3.1**  
(continuación)

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
<b>Caracas</b>	Regulatorias	Normativa nacional de recuperación de territorio estratégico de la ciudad.	CONPES 3490, "Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado".	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Existencia de un plan especial de recuperación del territorio.	Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado.	Existe coherencia entre los hechos generadores y los espectros de acción en el caso específico.
		Incentivos fiscales y de soporte económico, derivados de las propuestas del operador del proyecto.	No hay incentivos fiscales al tener consideraciones netamente de negocio inmobiliario.	Es un escenario aplicable en el entorno del Aeropuerto El Dorado.
	Específica	Entidad privada con soporte institucional del orden nacional y local.	No existe.	No existe entidad con tales atribuciones y capacidades.
		Libertad para la definición de soportes económicos y de servicios sociales fundamentados en la eficiencia empresarial.	El proyecto se fundamenta en las inversiones privadas y nuevas formas de organización público-privada para la estructuración de los proyectos físicos y comerciales de soporte a los territorios.	Aplicaría en terrenos que por afectación para expansión futura o por interés en desarrollar un banco de proyectos, se definan porciones de suelo de propiedad pública.

**Cuadro 3.1**  
(continuación)

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
	Social	Existen procesos de concertación social para evaluar la aplicabilidad de los proyectos de forma superficial. Se buscan equilibrios comerciales y patrimoniales.	No existe.	Es posible una nueva dinámica de lectura social a través de la incorporación de la condición actual como referente de la acción privada. Podrá existir integración de los intereses privados y los intereses públicos. Los privados proponen que la inversión se garantizará en el contexto claro de inversión pública y privada en servicios sociales.
		Evaluación específica de cada intervención sobre su impacto en el territorio.	Planes zonales específicos de intervención formulados.	Ya existe.
	Institucional	Existe un control a través de la institucionalidad política.	Clara coherencia.	Ya existe.
	Contractual	No existe.	-	-
	Operativa y financiera	La acción privada se concentra en la inversión según planes conjuntos de negocio con el operador.	Clara coherencia.	La acción privada podrá incorporarse a través de la lógica de una entidad gestora mixta.
		Definición de posibilidades de acción privada para cumplimiento de objetivos mixtos.	Clara coherencia.	Se puede lograr a través de la aplicación del modelo de empresa gestora.

**Cuadro 3.1**  
(continuación)

Experiencia	Dimensiones	Forma de la acción	Equivalente en entorno del Aeropuerto El Dorado	Aplicabilidad
Filadelfia y Los Ángeles	Regulatorias	Al margen de la lógica pública.	-	Aplicable en un sentido privado con intervención territorial que debería armonizarse con la lógica pública.
		Aportes públicos por medio de programas estratégicos específicos.	Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado.	Ya existe.
		Incentivos fiscales y de soporte económico.	No hay incentivos fiscales al tener consideraciones netamente de negocio inmobiliario.	Es un escenario aplicable en el entorno del Aeropuerto El Dorado.
	Específica	Solo acción privada.	No existe.	No se puede desarrollar por la falta de infraestructura general que soporten acciones privadas.
	Social	No existe.	No existe.	NA.
	Institucional	No existe.	No existe.	NA.
	Contractual	No existe.	-	-
Operativa y financiera	La acción privada se concentra en la inversión según planes específicos de su actividad productiva y/ o comercial.	Clara coherencia.	La acción privada podrá incorporarse a través de la lógica de una estrategia conjunta con los demás privados.	

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

## 2. Instrumentos de planeación, gestión e institucionalidad

En el cuadro 3.2 se describen cada una de las estrategias e instrumentos aplicados en las experiencias internacionales y su análisis de aplicabilidad en el entorno del Aeropuerto El Dorado.

Cuadro 3.2

Estrategias (descripción)	Instrumentos	Experiencia	Análisis de aplicabilidad
<b>Instrumentos de planeación</b>			
Planeamiento a largo plazo en el marco de ámbitos territoriales regionales o metropolitanos.	Planeamiento estratégico Consejo de Planeamiento Estratégico.	Buenos Aires, Bilbao, Santiago de Chile.	La Mesa de Planificación Regional propuso tres escenarios de simulación territorial (concentrado, lineal y policéntrico) y recomendó que el modelo más eficiente de desarrollo para la región Bogotá- Cundinamarca es el "Policéntrico o Red de Ciudades" en donde la región funciona como un sistema articulado de ciudades compactas e interrelacionadas entre sí y se plantea como estrategia el equilibrio de la población y de las actividades económicas sobre el territorio regional. Esta mesa ha mutado a la Región Capital, programa del Distrito y la Gobernación de Cundinamarca, el cual está socializándose en los municipios del departamento, el Modelo de Ocupación Territorial de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha y el Macroproyecto Urbano-Regional del Aeropuerto El Dorado, estudios que permiten dar lineamientos a la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial, procesos que actualmente están adelantando los municipios.
	Plan de ordenamiento regional o metropolitano integrado con políticas económicas y sociales.	Panamá, Bilbao.	No hay planes de ordenamiento supramunicipales en nuestro contexto. Es posible e indispensable continuar avanzando en este sentido, mediante esfuerzos como la mesa de planificación regional o instrumentos como el modelo de ocupación, estrategias de articulación de planes de ordenamiento a nivel regional, armonizados con estrategias de desarrollo económico y social.
Amplia participación de la comunidad en las decisiones de planeamiento.	Planeación participativa con incidencia de la comunidad en las decisiones.	Buenos Aires	Siempre es posible la participación de la comunidad y del sector privado en la planeación. Se requieren esfuerzos más decididos en este sentido para que haya una real incidencia en las decisiones y mayor legitimidad en los procesos de participación.

**Cuadro 3.2**  
(continuación)

Estrategias (descripción)	Instrumentos	Experiencia	Análisis de aplicabilidad
	Convocatoria a concurso de ideas.	Shanghái Bilbao	Este tipo de iniciativas legitiman el proyecto y materializan la participación ciudadana en el proceso.
Prevalencia del plan metropolitano - regional sobre el nacional.	Zonas de urbanismo concertado.	Madrid Hamburgo	No existen planes de orden supramunicipal.
Cascada de planes desde el nivel nacional, regional y local.	Plan nacional, regional y municipal.	Bilbao, Panamá	Estrategia no viable en nuestro contexto; no lo permite nuestro sistema urbanístico. No obstante, se reitera la relevancia de contar con directrices de planeamiento de nivel supramunicipal.
Regímenes urbanísticos especiales.	Normativa urbanística y régimen tributario especial para la zona.	Londres, Shanghái	Es viable si se establecen claramente las obligaciones y los beneficios de la operación.
<b>Instrumentos de gestión del suelo</b>			
Recuperación y movilización de plusvalías urbanas para la operación.	Concesión de tierra pública con retribución, al final, al sector público; el retorno se reinvierte en infraestructura. Financiación privada de las infraestructuras.	Caracas, Quito.	Nuestra legislación plantea diversos instrumentos de recuperación de plusvalías. Las experiencias internacionales muestran que los márgenes de valorización que generan los grandes proyectos permiten costear la infraestructura pública; se requiere la aplicación decidida de estos instrumentos en el Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto. Es reiterada la participación privada en la financiación y producción de la infraestructura pública mediante estrategias de movilización de plusvalías.
	Operaciones interligadas; suelo creado; operaciones urbanas.	Río de Janeiro, São Paulo.	
	Urbanización de suelo por el Estado, con venta a promotores privados; inversión de las plusvalías en el proyecto (en suelo de propiedad pública).	Bilbao, Shanghái.	

**Cuadro 3.2**  
(continuación)

Estrategias (descripción)	Instrumentos	Experiencia	Análisis de aplicabilidad
Control público del suelo.	<i>Leasing</i> del suelo; comercialización de suelo mediante licitación pública; arrendamiento, concesión.	Shanghái, Buenos Aires, Hamburgo.	No es aplicable por cuanto la estructura de tenencia de la tierra es mayoritariamente privada.
	Agencia inmobiliaria pública.	Shanghái.	Si bien no existe una institucionalidad de este tipo, sí es posible integrar el macroproyecto urbano regional con una estrategia de gestión del suelo (adquisición), tanto el necesario para procesos de renovación urbana como para nuevos desarrollos. Instrumentos como el anuncio del proyecto para controlar el valor inicial del suelo y evitar la especulación, así como la identificación de las estrategias de adquisición del suelo, evitando al máximo procesos de expropiación, pueden estar a cargo de una entidad del orden distrital.
Concertación en la clasificación del suelo	Concertación de usos con los agentes privados (inversionistas).	Washington	En el proceso de planeación es viable la concertación del uso del suelo; las directrices para este proceso pueden dirigirse a la recuperación de plusvalías para la autorización de mayores intensidades de uso o localización de usos rentables, a fin de aprovechar los conocimientos del mercado del sector privado.
Promoción de la actividad constructora e inmobiliaria.	Desregulación del suelo (aumento en el valor del suelo).	Santiago de Chile	La desregulación del suelo no es una herramienta viable ni deseable en nuestro contexto.
Gestión asociada del suelo.	Reajustes de terrenos; entidad gestora (sociedad de desarrollo urbano).	Hamburgo	Se requiere necesariamente la implementación de estrategias de gestión asociada del suelo atada a una estrategia integral y gestionada por una sola entidad.
Control de precios del suelo.	Precio de suelo tasado artificialmente.	Londres	Aunque este mecanismo es posible en escenario de control total del suelo (suelo de propiedad pública), estrategias como el anuncio del proyecto pueden evitar la especulación en el precio del suelo a causa del proyecto.



**Cuadro 3.2**  
(continuación)

Estrategias (descripción)	Instrumentos	Experiencia	Análisis de aplicabilidad
<b>Gestión del proyecto</b>			
Integración del proyecto con objetivos sociales y políticas de vivienda.	Organización de demanda; subsidios (a la demanda, en suelo y a la renovación); porcentaje de vivienda social en la operación.	Buenos Aires, Hamburgo, Santiago de Chile	La legislación permite articulaciones importantes para la generación de vivienda nueva, aunque en condiciones de baja calidad es necesario revisar los estándares. No hay políticas claras en materia de organización de demanda ni de políticas de vivienda en zonas de renovación urbana.
Construcción integrada de infraestructura (urbanismo, transporte y servicios) con propósitos específicos (revitalización, redesarrollo, renovación, etcétera).	Plan de desarrollo integrado de la infraestructura.	Bilbao	Es viable implementar planes de desarrollo integrado de infraestructura; es indispensable que estos esquemas se vinculen a esquemas gerenciales de coordinación interinstitucional.
Integración de entidades públicas como instancia de coordinación de acciones.	Sociedad capital público, con autonomía y manejo de presupuesto y ejecución de proyectos.	Bilbao	Se pueden generar los diversos tipos de asociaciones tanto públicas como mixtas para el desarrollo de los proyectos, según la legislación colombiana.
<b>Institucionalidad</b>			
Sistemas de gobierno regional con autonomía.	Gobierno autónomo metropolitano o regional con elección popular; cabildo de carácter regional o metropolitano.	Caracas, Bilbao, Hamburgo, Londres.	Estrategia no viable a corto plazo; depende de la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).
Gestión desde el gobierno central.		Shanghái.	Institucional propia de cada país.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Un análisis completo de los instrumentos de planificación y gestión desarrollados en Bogotá y la Región se pueden consultar en el anexo 2 de este documento.

### 3. Estrategias de atracción de inversión

El cuadro 3.3 recoge las estrategias de inversión con su respectivo análisis de aplicabilidad en el entorno del Aeropuerto El Dorado.

Cuadro 3.3

Estrategia (descripción)	Experiencia	Análisis de aplicabilidad
Identificación de las inversiones públicas necesarias; la administración regional de los proyectos.	Brasil	La Mesa de Planificación Regional identificó proyectos en los cuales se requiere el desarrollo de proyectos de interés público. En general, estos sirven como marco para la definición de una parte de las inversiones públicas. No obstante, es importante la definición de espacios donde el sector privado intervenga de manera más activa en la planificación del territorio.
Administración regional de los proyectos.		La constitución de figuras jurídicamente viables para la administración de proyectos de interés regional aún no se da. No obstante, es posible la gestión para la conformación de la misma, sin trascender la jurisdicción administrativa y la autonomía de los municipios.
Coordinación público - privada para mejorar la regulación y el ambiente propicio para la inversión privada.	Brasil	La participación del sector privado en la definición de marcos regulatorios no trasciende la consulta; es preciso gestionar espacios de concertación más adecuados con gremios y sectores económicos.
Mayor integralidad en la gestión de los servicios metropolitanos igual a mayor nivel de competitividad.	Irlanda	La integración de los intereses municipales en las apuestas regionales debe permitir el desarrollo de estrategias debidamente planificadas para el desarrollo de proyectos estratégicos asociados a la eficiencia y a los incrementos en la competitividad.
Fortalecer posiciones regionales para lograr marcos regulatorios conjuntos, comparables o coincidentes que faciliten la inversión.	Brasil, Venezuela Chile.	Es incipiente por la débil institucionalidad regional y metropolitana, que se espera se logre consolidar a partir de propuestas como Región Capital.

### Cuadro 3.3

(continuación)

Estrategia (descripción)	Experiencia	Análisis de aplicabilidad
Políticas de promoción de la transferencia, desarrollo e investigación tecnológica.	Chile	Integración entre universidad - empresa - Estado. Los programas que vinculan la empresa y la academia no están planteados sobre los objetivos económicos de la Región y no responden a demandas tecnológicas e innovadoras acordadas.
Activación gremial sobre el papel especial de conglomerados productivos (cluster) en la Región.	Holanda, Nueva Zelanda	A través del desarrollo de estudios, se han identificado conglomerados productivos (cluster) en sectores de mayor potencial: servicios especializados, agroindustria e industria de cosméticos, empaques y embalaje. De otra parte, Invest in Bogotá (agencia de promoción de inversión para Bogotá y la Región) adelanta la labor de promoción y atracción de inversión en estos sectores potenciales identificados.
Creación de un escenario legal normativo y simplificado que facilite la instalación de la inversión privada en las regiones.	Chile	La CCB y la Alcaldía de Bogotá crearon la Agencia Invest in Bogotá, con el fin de atraer la inversión extranjera y con ello contribuir al desarrollo económico, diversificando la base productiva con actividades de valor agregado, para lo cual se han desarrollado estudios que permitan la identificación de líneas estratégicas susceptibles de producir reglamentaciones posteriores. Adicionalmente, esta agencia cuenta con acuerdos de estabilidad jurídica que contribuyen a la atracción de la inversión. Por otro lado, el Gobierno nacional está adelantando un proceso de simplificación de trámites para facilitar la atracción de la inversión.
Cooperación política y política exterior.	Chile	La CCB y la Alcaldía de Bogotá han implementado programas de exploración de mercados internacionales; no obstante, los flujos de mercancías con el exterior se realizan de manera independiente por los agentes económicos.
Elaboración y distribución de material de promoción de inversión, que atraiga y oriente a potenciales inversionistas.	Holanda	La promoción de inversión nacional y extranjera en Bogotá Región Capital aún no presenta una estrategia clara, en la medida en que no se dan las condiciones (movilidad, infraestructura, gestión) que faciliten su implantación.
Gestión gremial integrada, concertada con el gobierno central y con regiones.	Chile.	La CCB y la Alcaldía de Bogotá crearon Invest in Bogotá, que fomenta la atracción de inversión; no obstante, aún no se consolida como apuesta de carácter regional: agencia de fomento de la inversión privada, en el ámbito regional.
Alineamiento de incentivos (abordaje territorial); zonas francas.		Los Regímenes de Zona Franca están implementados y son perfectamente aplicables en nuestro marco regulatorio.

**Cuadro 3.3**  
(continuación)

Estrategia (descripción)	Experiencia	Análisis de aplicabilidad
Entidad gestora de proyectos (público - privado).		La Ley 489 de 1998 establece un marco que podría facilitar la constitución de entidades de carácter mixto, con autonomía en la toma de decisiones para gerenciar el proyecto. El CONPES 3490 establece igualmente la necesidad de crear una empresa gestora. No obstante, los instrumentos, funciones y alcance deben definirse.
Integración vial y multimodal para acelerar el desarrollo productivo a través de la conectividad.	Holanda - Ámsterdam	Está contemplado el desarrollo de infraestructura vial; no obstante, la ejecución de estos proyectos es de muy largo plazo y obstaculiza el desarrollo económico regional.
Estructuración de instrumentos financieros redimibles contra ejecución de inversiones productivas; protección del medio ambiente y proyectos de inclusión rural.	Chile, Venezuela	Se aplica en el país como mecanismo de financiación de las actividades productivas, especialmente en el sector agrícola.
La infraestructura como factor integrador del desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, social y ambiental. La infraestructura constituye una actividad económica en sí misma.	Holanda, Amsterdam, Schiphol, Brasil - Río de Janeiro	En los casos de Concesión se considera que la producción de infraestructura es una actividad económica en sí misma, de tal forma que existen varios concesionarios constructores de infraestructura.
Creación de una masa crítica para realizar las inversiones asociadas a la actividad aeroportuaria y al desarrollo de la región.	Brasil - Río de Janeiro, Chile	Es aplicable en la medida en que se logren acuerdos con los agentes interesados en inversiones, oportunidades y beneficios esperados, así como de las obligaciones que estos implican.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

## B. El aprovechamiento de la experiencia internacional. Un análisis multicriterio

Considerando la multiplicidad de estrategias de atracción de inversión, gestión público - privada y utilización de instrumentos de planificación y gestión utilizados en el desarrollo de proyectos urbanos, no es posible contemplar experiencias internacionales particulares que se ajusten perfectamente al contexto de Bogotá Región Capital, a los objetivos de política económica tanto nacional como regional, a los marcos normativos existentes y al contexto socioeconómico y cultural de su población (ver anexo 4).

Por tanto, un análisis que permita identificar las estrategias con mayor oportunidad en el caso del entorno del Aeropuerto El Dorado se definió a partir de tres criterios fundamentales:

**Político:** incluye los intereses de conformación y promoción de la Región Capital, políticas de integración, articulación física e inversión, orientados a la competitividad. También reúne los objetivos de alianza público - privada que permiten una mejor gestión del territorio.

**Estratégico:** recoge las estrategias e instrumentos de mayor oportunidad para el desarrollo, como la existencia de proyectos encaminados a la transformación del territorio, a la definición de estrategias de atracción de inversión y al establecimiento de condiciones de gestión y cooperación público - privada.

**Operativo:** responde fundamentalmente a las condiciones de aplicabilidad de las estrategias e instrumentos encontrados en las

experiencias internacionales. Establece también el nivel de pertinencia con el objeto de estudio y con la disponibilidad de información de cada una de las experiencias analizadas.

El análisis de las experiencias internacionales a la luz de los factores de carácter político enfatizados en el presente estudio, arrojaron que cerca del 64% de los casos estudiados tienen instrumentos para el desarrollo e integración regional, en diversas modalidades (ver cuadro 3.4).

**Cuadro 3.4.**  
Gobierno y política

Integración y desarrollo regional	Fortalecimiento regional	77%
	Integración regional	
	Marcos regulatorios	
	Gobiernos metropolitanos	
	Planes de desarrollo económico regional	64%
	Acuerdos municipales para el desarrollo regional	
	Objetivo equilibrio territorial, ordenamiento	45%
Articulación y movilidad		
Inversión privada	Competitividad	36%
	Apertura de mercados	18%
	Desarrollo de infraestructura para el crecimiento	82%
Gestión público - privada	Cooperación público - privada	73%
	Eficiencia en la gestión	27%
	Inclusión de la comunidad	27%

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

En el 77% de los casos, han conformado instancias de carácter regional, gobiernos metropolitanos, cuyos objetivos principales están orientados al fortalecimiento e integración regional, mediante marcos regulatorios para la acción regional o supramunicipal. En el 64% de las experiencias se identificó que desarrollan planes de desarrollo económico regional, ya sea mediante acuerdos municipales o en instancias de carácter regional, y en el 45% de los casos la integración y el desarrollo regional están motivados por la búsqueda de mejores condiciones del territorio, ligadas principalmente a la movilidad, al equilibrio y al ordenamiento territorial.

En relación con objetivos de política que involucran la inversión privada, se encuentra que ésta tiene como interés primordial el desarrollo de infraestructura a fin de promover el crecimiento económico (82% según el análisis multicriterio); aun cuando es claro que los objetivos de competitividad y apertura de mercados están intrínsecamente ligados al crecimiento económico, se expresan con menor proporción. En este sentido, las experiencias mostraron interés público en atraer y expandir la inversión privada local y extranjera.

Así mismo, la gestión público - privada como mecanismo de estímulo e impulso al crecimiento económico y al desarrollo de proyectos urbanos asociados al mismo, es relevante en casi todas las experiencias internacionales estudiadas. El análisis muestra que el 73% de los casos analizados utilizan estrategias y mecanismos de gestión y cooperación entre los sectores público y privado y que en el 27% se contemplan espacios e instancias de concertación con la comunidad.

Dentro de las estrategias e instrumentos analizados, se consideran relevantes:

- El fortalecimiento de posiciones regionales para lograr marcos regulatorios conjuntos, comparables o coincidentes que faciliten la inversión.
- La conformación de áreas metropolitanas, con un gobierno metropolitano y un consejo metropolitano.
- Creación de un sistema económico territorial, relativamente autónomo, que facilita su actividad productiva.
- Creación de un escenario legal normativo y simplificado que facilita la instalación de la inversión privada en las regiones.
- Planes de desarrollo económico regional.
- Regulación del mercado inmobiliario.
- Coordinación público - privada para mejorar regulación (ambiente propicio para la inversión privada); asociación con el sector público (gobierno federal y estatal) y privado (bancos, inversores, asociaciones locales, ONG, agencias internacionales de desarrollo).
- Sistema vial integral, políticas de vivienda, construcción de espacio público, programas sociales.

- Desarrollo de equipamientos privados, oficinas e infraestructura de negocios. Se ha conferido la posibilidad de generar mecanismos de vinculación del privado a través de la complementariedad de las demandas de infraestructura de los privados y las acciones estratégicas.
- Asociación público - privada para la gestión de infraestructura.
- Entidad gestora para el desarrollo de proyectos urbanos de impacto regional.

El análisis de las experiencias internacionales a la luz de los factores de carácter estratégico como la contribución a la transformación del territorio, la atracción de inversión y la concertación público - privada, arrojaron que en el 81% de los casos estudiados (ver cuadro 3.5), los proyectos desarrollados apuntan a la transformación de la estructura del territorio, el 45% plantean estrategias exitosas de atracción de inversión asociadas al desarrollo de proyectos urbanos y el 77% utilizan instrumentos de planificación, gestión y financiación, que vinculan al sector público y al sector privado. Se identificaron como relevantes:

- Definición de zonas de especial interés urbanístico, paisajístico, cultural y ambiental.
- Recuperación de los costos de obras públicas.
- Participación en plusvalías.

- Impuesto predial progresivo.
- Creación de suelo urbano: derecho de superficie, otorgamiento oneroso del derecho de construir y de las alteraciones de uso.
- Contribución de mejoras (valorización).
- Mecanismos de financiación de infraestructura y obras públicas locales.

**Cuadro 3.5**  
Desarrollo estratégico

Contribución a la transformación del territorio	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional.	81,8%
	Aprovechamiento espacial	2%
Atracción de inversión	Estrategias y mecanismos de atracción de inversión	45%
	Aprovechamiento de ventajas comparativas y competitivas	23%
	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	77%
Concertación público - privada	Definición de responsabilidades sector público - privado	23%
	Mecanismos de cooperación público - privada	55%

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

- Transferencia de derechos de desarrollo.
- Certificados de potencial adicional de construcción.
- Consorcio inmobiliario.
- Derecho de preferencia.
- Gestión público - privada de los proyectos urbanos.

En relación con la aplicabilidad de las estrategias e instrumentos de atracción de inversión y de gestión público - privada, se estimó un nivel de aplicabilidad en el corto plazo (ver cuadro 3.6 y gráfica 3.1), con base en los análisis por separado de cada una de las experiencias, como se observa en los análisis de cada caso (ver anexo 4).

**Cuadro 3.6.**

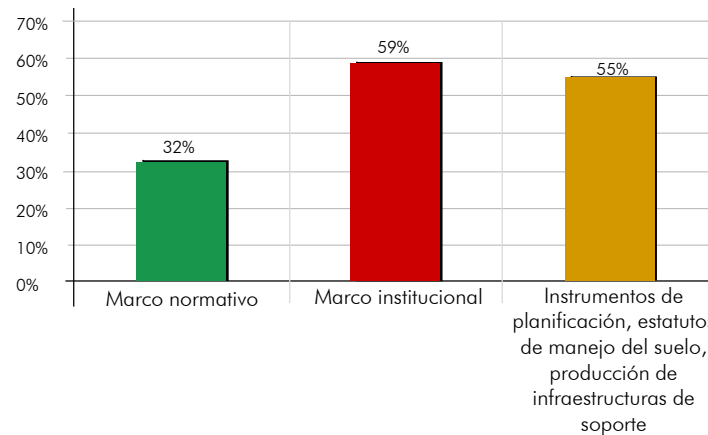
Pertinencia al caso del entorno del Aeropuerto El Dorado

Contribución al objeto de estudio		100%
Disponibilidad de información		63%
Aplicabilidad en el corto plazo en el entorno Aeropuerto El Dorado	Marco normativo	32%
	Marco institucional	59%
	Instrumentos de planificación, estatutos de manejo del suelo, producción de infraestructuras de soporte	55%

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

**Gráfica 3.1**

Nivel de aplicabilidad en el corto plazo.



Aplicabilidad operativa al entorno del aeropuerto El Dorado en el corto plazo

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.





# Capítulo IV



Entorno Aeropuerto El Dorado.  
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Estrategias e instrumentos de gestión pública -  
privada y de atracción de inversión en el entorno  
del Aeropuerto El Dorado

No es de extrañar, pues, que las zonas aeroportuarias sean sometidas a una gran tensión. Por un lado está la competitividad económica - que justifica, entre otras cosas, el crecimiento del aeropuerto- y, por el otro, la inminente debilidad de esos sectores de la región metropolitana a causa de las innumerables molestias, las desigualdades sociales y territoriales y los problemas de accesibilidad. En las áreas adyacentes al Aeropuerto, quizás en mayor medida que en ninguna otra zona de la región metropolitana, la distancia entre el dinamismo económico y la calidad de vida es cada vez mayor. Estas condiciones, aparentemente incompatibles, requieren un marco estratégico renovado y nuevas pautas. Las zonas aeroportuarias podrían convertirse (y tendrán que convertirse) en terrenos de pruebas de un crecimiento metropolitano sostenible que consuma menos suelo y que sea capaz de devolver la cohesión territorial a una superficie muy fragmentada<sup>20</sup>.

## A. Fundamentos

### 1. Puntos de partida

El análisis de las experiencias y tendencias internacionales y su comparación con las condiciones particulares de la operación del Aeropuerto El Dorado, permiten conformar un marco de retos y oportunidades que tiene las siguientes características, a manera de puntos de partida:

---

20. Güller, Mathis & Güller, Michael (2008). "La ciudad aeropuerto: de la terminal heroica al manifiesto urbano". Revista Ingeniería y Territorio No 83, Universidad de La Rioja.

- El Aeropuerto Internacional El Dorado, como instalación aeroportuaria y su entorno inmediato y regional, es producto de tendencias propias del desarrollo de la mayoría de los aeropuertos surgidas en los últimos cincuenta años. De pensarse inicialmente como una infraestructura externa, pero vinculada directamente respecto al centro urbano principal, se ha convertido en una centralidad metropolitana, aún no resuelta en términos de su condición como centro regional de servicios. Los procesos de suburbanización y expansión urbana, la anexión de municipios al Distrito Capital, la dificultad de control sobre el desarrollo de asentamientos en su entorno, de integración de la ciudad con la Región y municipios vecinos, simultáneamente con la confluencia de múltiples instancias e intereses de gobierno territorial, producen un contexto con tensiones y oportunidades que no han podido gestionarse en una estrategia integrada de desarrollo regional, económico y ambiental.
- No obstante, existen avances en definiciones de política y en instrumentos de planeamiento y gestión, en los cuales se perciben niveles de consenso sobre aspectos fundamentales, donde el liderazgo de las instituciones nacionales, departamentales y distritales ha sido discontinuo, mientras las instancias locales, especialmente de los municipios vecinos, Funza, Cota y Mosquera, conjuntamente con las dependencias del orden regional, no han logrado integrar sus intereses y recursos en las decisiones estratégicas. Hay una tendencia institucional con elementos de convergencia respecto a las definiciones y necesidades importantes, que a la fecha no se

han concretado en términos de arreglos institucionales, definiciones normativas y desarrollo de obras de infraestructura y definiciones sobre el uso del suelo. Existen expectativas importantes sobre el Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado y el Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado, el primero en etapa de revisión por parte de la Administración distrital y el segundo en etapa de socialización por parte de la Gobernación de Cundinamarca, los cuales pueden y deben conformar una plataforma política, normativa e institucional sobre la cual definirse el modelo de desarrollo aeroportuario, los tipos de desarrollo de las áreas de influencia y las figuras de gestión con la participación privada, en las cuales deben establecerse los mecanismos de cooperación y la vinculación de los municipios vecinos.

- Existen dinámicas de ocupación y desarrollo de suelos fragmentados, orientados por lógicas inadecuadas de desarrollo urbano que pueden producir especulación inmobiliaria y cargas ambientales, sociales y urbanísticas por la competencia entre municipios, desarrolladores de proyectos y propietarios del suelo.
- Las decisiones sobre el desarrollo del entorno inmediato del aeropuerto están enunciadas formalmente, pero su viabilidad no se ha definido, tanto por las especificaciones de la ampliación y modernización por desarrollar en el Aeropuerto, como por la incertidumbre que producen las próximas definiciones en materia de ordenamiento territorial y sobre obras de infraestructura vial que aún no están plenamente definidas.

- El sector empresarial expresa expectativas importantes en su participación y apoyo en decisiones públicas que permitan aumentar los niveles de competitividad regional y el emprendimiento de actividades de negocio, con preocupaciones sobre la información, las obras y normas para la toma de decisiones.
- Hay espacios de interlocución y consulta que han permitido establecer niveles de intercambio de información y visibilidad de los intereses públicos y privados, además de conformar temas prioritarios de las agendas de trabajo conjunto; estos espacios no cuentan con una formalización institucional que permita los acuerdos de cooperación sobre los cuales implementar las estrategias e instrumentos, pero es previsible que en el horizonte de los años 2010 - 2011, a partir de las definiciones de varios estudios actualmente en proceso de socialización, y de la concreción de los lineamientos de política de las nuevas administraciones departamental, distrital y municipales, se precisen las condiciones del entorno institucional, normativo y de inversión para la implementación de estrategias de participación privada.
- Las tendencias en materia de participación privada y atracción de inversión muestran que las decisiones de ordenamiento, la planeación de la infraestructura y la implementación de figuras operacionales específicas para dirigir las operaciones urbanísticas y financieras son los factores clave de éxito por considerar en el desarrollo adecuado y eficiente del entorno del Aeropuerto.

## 2. Enfoque y alcance de las estrategias, instrumentos y acciones

La implementación de estrategias e instrumentos efectivos para la gestión público - privada y la atracción de inversión en el entorno del Aeropuerto está condicionada a la acción pública, especialmente en los siguientes aspectos:

- Definición del modelo de desarrollo y ocupación del territorio.
- Formas institucionales de administración y regulación sobre las acciones de los particulares.
- Manejo de impactos ambientales y socioeconómicos del desarrollo.
- Definiciones en materia de inversión, financiación y provisión de infraestructura.
- Mecanismos de gestión del suelo.
- Delimitación de competencias y funciones de los actores públicos y privados.
- Tipos de usos y actividades que se propiciarán.
- Diseño de operaciones territoriales sostenibles y racionales.
- Niveles de participación de los actores privados (concesionario, propietarios del suelo, potenciales inversionistas, emprendedores externos).

En este escenario, las modalidades de gestión público - privada por desarrollar deben desestimular la especulación sobre el suelo y el aprovechamiento de oportunidades de negocio a costa de generar cargas ambientales y urbanísticas que aumenten los niveles de deterioro ambiental por causa de debilidad o ausencia de definiciones sobre el suelo y la dispersión de las mismas entre los diferentes niveles de gobierno.

El suelo del entorno del Aeropuerto El Dorado es un activo estratégico, y más allá de las oportunidades de aprovechamiento inmobiliario que se derivan de su proximidad a las actividades aeroportuarias, su regulación y manejo debe subordinarse a criterios de interés general en los que prevalezcan:

- La protección ambiental del sistema hídrico e impactos por actividad aeroportuaria.
- El control a la suburbanización y la conurbación.
- La asignación de usos y actividades más convenientes para el desarrollo económico regional.
- El desestímulo a desarrollos que no resuelvan o aporten a la producción de infraestructura de soporte de las actividades complementarias.
- El emprendimiento de proyectos integrados entre entidades públicas y privadas.

Por tanto, las estrategias de gestión - público privada apuntan a conformar mecanismos de actuación mixta, con los siguientes propósitos:

- Coadyuvar a la toma de decisiones públicas que permitan una plataforma institucional confiable y legitimada con la participación de todas las instancias territoriales.
- Establecer sistemas de interlocución y consulta que representen intereses en forma legítima y transparente.
- Incentivar, más que la inversión privada, el aprovechamiento de capacidades de los particulares para la gestión de proyectos estratégicos.
- Definición de mecanismos operacionales de impacto y eficiencia.

## B. Formulación de estrategias e instrumentos de gestión público - privadas y de atracción de inversión de mayor impacto y beneficio

### 1. Gestión público - privada

Las estrategias identificadas en las experiencias internacionales dan cuenta de una clara tendencia al uso de una figura gestora de la acción como instrumento que permita integrar los objetivos específicos de la inversión con los objetivos estratégicos de la acción pública.

Esto facilita una clara armonización de los diferentes tipos de cooperación público privada de acuerdo con cada proyecto en particular y con los objetivos específicos que plantea para lograr la cualificación del territorio. En este sentido, se propone la postura pasiva de los privados frente a la organización estratégica de las acciones de emprendimiento de proyectos específicos; la participación relativa para la creación de la infraestructura necesaria para el desarrollo del territorio, y una participación activa privada para la creación de negocios complementarios al Aeropuerto y negocios inmobiliarios de alto impacto para la modificación y consolidación del territorio.

Para esto se propone la siguiente estrategia, que consiste en definir fases para la estructuración, organización y ejecución de acciones de cooperación público - privada que pueden utilizarse como soporte para los objetivos de los proyectos por desarrollar en el entorno del Aeropuerto El Dorado.

#### a. Fase 1. Estructuración. Cooperación Pública - Privada (CPP) con participación pasiva (imposición)

Con base en el estudio de las experiencias internacionales, en esta fase se contemplan las acciones estratégicas definidas como prioritarias en las experiencias estudiadas y se consideran necesarias y determinantes en el proceso de consolidación del territorio. Entre estas acciones se destacan la creación de infraestructura de conectividad regional y las conexiones específicas hacia los centros productivos, las cuales se caracterizan por utilizar figuras de cooperación público - privada pasivas como la concesión y el

contrato de administración y/o gestión con los mecanismos de soporte de la participación privada.

En relación con este proceso, el sector público define los lineamientos para la estructuración del territorio. No obstante, debe considerar los objetivos y planteamientos de los municipios que conforman la Región Capital, ya que éstos determinan el alcance de la integración regional, tanto en un sentido estratégico como institucional.

Por otra parte, el privado podrá participar de dos maneras:

- Como generador de oportunidades de ejecución a través contratos específicos de obra, administración o gestión.
- En consulta, podrá plantear la demanda de infraestructura necesaria para el crecimiento regional y definir las oportunidades de negocio en el entorno del Aeropuerto y las posibilidades de desarrollo del área de influencia inmediata, directa y regional<sup>21</sup>.

Esta estructura propuesta ya ha venido desarrollándose en los últimos años y los instrumentos que la operacionalizan se fundamentan tanto en los planes y proyectos que se realizan en el sentido específico de la planeación del territorio, como en los acuerdos institucionales que se han llevado a cabo para la concreción de

21. Áreas de influencia para el entorno del Aeropuerto El Dorado propuestas por la Cámara de Comercio de Bogotá en el documento "Aeropuerto El Dorado, una oportunidad para el desarrollo regional" (Bogotá, julio de 2008, pp. 38 - 40).

una infraestructura eficiente de generación de condiciones óptimas para la consolidación de la actividad productiva y comercial de la Región.

Esto lleva a suponer que la participación privada en esta fase compromete las actividades y decisiones de los privados en un espacio de consulta para el diseño y estructuración del territorio.

El esquema de CPP pasiva propuesta en esta primera fase puede esquematizarse como se presenta en el cuadro 4.1.

#### b. Fase 2. Organización. Cooperación Pública - Privada (CCP) con participación relativa (consulta)

Con base en las experiencias internacionales estudiadas, en esta fase la consulta a los privados para la definición de acciones sobre el territorio del entorno del Aeropuerto El Dorado y el llamado a la creación de planes específicos de intervención primaria del territorio inmediato se convierten en el elemento de una segunda fase y, por tanto, en una segunda forma de participación en la planificación del territorio.

Esta fase se fundamenta en normas locales de participación y la armonización de los intereses privados y públicos a través de consulta sobre las inversiones prioritarias para lograr que la cualificación del territorio esté orientada al logro de los objetivos públicos y a la generación de oportunidades de negocio, a partir de la interrelación del Aeropuerto con el entorno de la ciudad y la Región.

Cuadro 4.1

Dimensiones	Forma de la acción	Condiciones específicas
Regulatorias	La normativa está establecida y fundamentada por el CONPES 3490, "Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado".	Ya está definida la acción prioritaria sobre el territorio.
	Están desarrollándose los instrumentos de organización del territorio y las actividades de armonización de intereses público - privados desde Planeación Nacional, la Gobernación y el Distrito.	Los resultados de la formulación Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado para la integración de la lógica regional con la específica local, se encuentra actualmente en la etapa de socialización.
Específica	Proceso pasivo tanto como actor ejecutor como objeto de intervención.	Concesiones, figuras de contratación por proyectos específicos.
Social	Proceso a cargo de las instituciones públicas por medio de sus planes de acción y sus esquemas de concertación.	Existen mecanismos y rutas diseñadas pero sin posibilidad de ser trabajadas por el sector privado.
	Evaluación específica de cada intervención y su impacto en el territorio.	Ya existe.
Institucional	Existe un control a través de la institucionalidad política.	Ya existe.
Contractual	Por medio de concesiones por recursos públicos y/o multilaterales: no participación privada.	Riesgo asumido por el sector público.
Operativa y financiera	Acciones específicas por cada componente y cualificación territorial con recursos públicos.	

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.



Esta fase, por ejemplo, le permitirá al sector privado hacer inversiones específicas en negocios inmobiliarios, netamente constructivos y comerciales derivadas de la generación de normativa y condiciones especiales que dan sentido diferenciador de la zona. Los instrumentos diseñados para tal fin han permitido encontrar especificidades propias del territorio que deben fortalecerse o modificarse, las cuales generarán una nueva forma de integración con las actividades del sector privado en la zona.

El esquema de CPP relativa que se propone se fundamenta en estos principios y se sintetiza en el cuadro 4.2.

c. Fase 3. Ejecución. Cooperación Pública - Privada (CPP) con participación activa (diálogo)

Con base en el estudio de las experiencias internacionales, la fase de ejecución se fundamenta, después de la validación de la infor-

Cuadro 4.2

Dimensiones	Forma de la acción	Condiciones específicas
Regulatorias	Estructuración local a nivel de normativa estratégica de acción territorial.	El Macroproyecto desarrolla lineamientos de planificación del territorio; sin embargo, la estructura normativa la desarrollarán los municipios a través de la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT), estructura normativa necesaria, y se complementa por los demás instrumentos de planificación desarrollados para la cualificación del territorio.
Específica	Desarrollo de las estrategias territoriales definidas por el sector público.	Inversiones privadas armonizadas a través de la normativa pública.
Social	Definida por la norma.	-
Institucional	No hay mecanismo institucional.	-
Contractual	No existe.	-
Operativa y financiera	La acción privada se concentra en la inversión bajo planes propios de su actividad productiva y/o comercial.	Riesgo asumido por el privado.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

mación con los privados y las instituciones relacionadas, en una avanzada consolidación de las fases anteriores. En principio se considera necesario estructurar instrumentos de carácter institucional que vinculen distintas instancias académicas, privadas, comunitarias e institucionales de los niveles local, distrital, departamental y nacional que le den sentido a la acción privada como soporte de la acción pública y a los resultados de la acción pública como estructurantes de la acción privada.

En otro sentido, la acción privada, a través de la forma en que se consolide la figura centralista, tendrá obligaciones operarias o gestoras según sea su condición estratégica, se propone como estratégico el carácter mixto de la figura centralista porque produce un ambiente propicio de eficiencia que genera incentivos de desarrollo territorial por la disposición de los privados. En este sentido, el privado desempeña su papel de ejecutor y de cogestor como partícipe de la toma de decisiones, lo cual puede hacer en la medida en que asigne la responsabilidad de representación en un ente que aglomere los intereses de los privados interesados (ver cuadro 4.3).

Como proceso de diálogo se promueve la creación de espacios interinstitucionales y supramunicipales para la concreción de alianzas financieras que soporten actividades propias de cualificación del territorio en condiciones específicas propias de las actividades comerciales y productivas. Aportes financieros no tributarios para el desarrollo de la zona y/o fondos específicos de aplicación territorial para financiar procesos de consolidación de las lógicas territoriales son deseables para la sostenibilidad de los proyectos por desarrollar en el entorno del Aeropuerto El Dorado.

## 2. Atracción de inversión

Con base en las experiencias internacionales, se propone el desarrollo de estrategias de atracción de inversión asociadas a los aspectos de éxito encontrados y a las posibilidades de implementación en el entorno Aeropuerto El Dorado (ver cuadro 4.4).

## 3. Instrumentos de planificación y gestión asociados a estrategias de atracción de inversión

Si bien no es contundente la inclusión de mecanismos de participación privada y mucho menos la existencia de herramientas de atracción de inversión en la amplísima gama de instrumentos que confluyen en el territorio, sí se percibe un ambiente relativamente favorable en términos de la identificación de unos intereses declarados por el sector privado que en determinado momento tendrán que afectar las decisiones públicas respecto al desarrollo de la operación. Por supuesto, esto depende también de la capacidad pública de integrar los instrumentos, las instancias y los niveles de intervención para el desarrollo y ejecución de proyectos en el entorno del Aeropuerto El Dorado.

De manera general, se identifica un interés particular y legítimo del sector privado que consiste en la generación de un entorno favorable a su actuación, con el objetivo de maximizar sus beneficios; este entorno se manifiesta por lo menos en los siguientes ámbitos:

**Cuadro 4.3**

Dimensiones	Forma de la acción	Aplicabilidad
Regulatorias	Según el Código de Comercio, sociedad de capital mixto que gestione y ejecute tanto los negocios específicos de la zona como los recursos generados de la colaboración privada, a través de fondos y aportes no tributarios	Creación pública y comercial de la empresa gestora que centralice las lógicas territoriales de desarrollo específico en el entorno del Aeropuerto El Dorado.
	Fondo especial de desarrollo territorial local.	A cargo de la empresa gestora.
	Convenio privado de aportes financieros para alimentar el fondo. Aporte de recursos públicos y privados.	Administrado y soportado por la empresa gestora.
Específica	Empresa gestora mixta del orden nacional y local que gestione los proyectos por desarrollar en el entorno del Aeropuerto El Dorado cumpliendo una función armonizadora de intereses públicos y privados.	Capacidad de contratación según el Código de Comercio.
	Participación en junta directiva de empresa gestora mixta.	Manejo estatutario según Código de Comercio.
Social	Manejado por la empresa mixta, con programas de responsabilidad social que armonicen las lógicas estratégicas del Aeropuerto con los procesos sociales por desarrollar en la zona.	Como parte de la estructura institucional.
Institucional	Existe un control a través de la institucionalidad política.	Ya existe.
Contractual	No existe.	-
Operativa y financiera	La acción privada se concentra en la inversión según planes propios de su actividad productiva y/o comercial: la empresa gestora gestiona recursos de los privados y el sector público para garantizar el desarrollo de las obras y procesos a que haya lugar.	Riesgo asumido por el privado en negocios específicos y por el público en inversiones estratégicas.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro 4.4

Aspectos de éxito	Estrategias propuestas para el entorno del Aeropuerto El Dorado
Perspectiva estratégica de largo plazo.	Desarrollo y ejecución de los proyectos de infraestructura identificados por la Mesa de Planificación Regional (MPR), como claves para la integración regional, incorporando aquellas demandas de infraestructura por los empresarios, con el fin de que apunten al crecimiento y desarrollo económico de la ciudad y la Región.
Voluntad política para la construcción de un Plan de Desarrollo Económico Regional.	Aun cuando la Región Capital no se constituye como un gobierno de carácter metropolitano, puede, a través de procesos de planificación conjunta, lograr la integración de los intereses municipales con apuestas de desarrollo regional y de los intereses públicos con los privados. Apuntar a la competitividad regional.  Constitución de una Agencia de Desarrollo Regional.
Establecimiento de mecanismos de conciliación del interés privado y público (institucional y legal), para promover la participación privada en proyectos urbanos.	Es preciso gestionar espacios de concertación más adecuados con gremios y sectores económicos, a través de una mesa de trabajo para el desarrollo del entorno del Aeropuerto El Dorado.  Desarrollo de mecanismos e incentivos para la participación del sector privado en proyectos urbanos de iniciativa pública, que sirvan no sólo como financiamiento de los mismos, sino que apunten a la eficiencia y competitividad y generen rentabilidad. Establecimiento de incentivos tributarios y de aprovechamiento económico; participación en la definición de usos del suelo para la localización eficiente de las actividades económicas, en el desarrollo de la protección ambiental y del ordenamiento territorial.
Posicionamiento competitivo y fortalecimiento de la política exterior.	La CCB y la Alcaldía de Bogotá deberán continuar con los programas de exploración de mercados internacionales y promoción de la Región Capital como centro de oportunidad para la actividad económica.  Vinculación de la academia a la competitividad regional.
Entidad gestora del proyecto	El desarrollo del entorno del Aeropuerto debe vincular actividad económica para dinamizar procesos de renovación urbana que lo conviertan en un territorio altamente eficiente, a través de un plan de intervención gerenciado por una entidad, instancia o comité que lo gestione.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

a. En el ámbito territorial

- Requiere la posibilidad de localizar usos rentables, sujeta a la normativa que establezcan los instrumentos, en relación con intensidades de uso y máximo margen de rentabilidad que permita el mercado.
- Un equilibrio y reparto equitativo de las cargas y obligaciones versus los aprovechamientos máximos.
- La dotación de infraestructura de soporte a la actividad productiva.
- La implementación de herramientas de gestión del suelo.

b. En el ámbito económico

La posibilidad de disminuir costos de localización y transacción.

c. En el ámbito político administrativo

- Se percibe un gran interés del sector privado en participar (e incidir) en las decisiones que se tomen en relación con el entorno del Aeropuerto, así como la necesidad de coordinación interinstitucional en las decisiones que afectan su operación.
- A nivel administrativo es reiterado el interés respecto a la agilización y disminución de trámites relacionados, por una

parte, con las actividades productivas asociadas con la actividad aeroportuaria (trámites aduaneros por ejemplo) como aquellos vinculados con la localización en la zona (licencias y planes parciales).

d. En el ámbito normativo

Es reiterado el interés y la preocupación del sector privado en relación con la estabilidad jurídica. De manera menos evidente pero también legítima, la posibilidad de incidir positivamente y de forma transparente en la generación de acuerdos normativos favorables para la operación del sector productivo, en relación con el Aeropuerto y su integración con el entorno.

Por otra parte, se identifican también los intereses del sector público en relación con la participación privada, los cuales se enmarcan en los siguientes objetivos:

- Garantizar la financiación y/o ejecución de las obras de infraestructura y proyectos necesarios para la operación.
- Garantizar el éxito en términos de desarrollo urbano, es decir, en relación con objetivos de competitividad, bienestar social, sostenibilidad y desarrollo.
- Aprovechar el conocimiento de la dinámica del mercado tanto inmobiliario como de las cadenas productivas relacionadas con el desarrollo del proyecto, a fin de orientar sus decisiones.

- Dar legitimidad a las decisiones públicas con el fin de ampliar su margen de acción y ampliar los impactos positivos del proyecto.

Así las cosas, las posibilidades reales de implementar instrumentos de gestión y cooperación público privada en el entorno del Aeropuerto dependerán de la capacidad y disponibilidad para armonizar sus intereses en un marco de confianza, transparencia y ética.

#### 4. Propuesta de instrumentos de planificación y gestión específicos para el entorno del Aeropuerto

De acuerdo con el análisis del contexto actual y la revisión de experiencias internacionales en materia de planificación y gestión del suelo, se proponen estrategias en los siguientes frentes:

##### a. Armonización e integración de los instrumentos de planificación de la zona y de concertación

Tal como se evidenció en el análisis de instrumentos, existen diferentes y desarticulados esfuerzos de planificación de la zona; esto se evidencia en la existencia de diagnósticos de varias entidades con propósitos similares. Adicionalmente, los instrumentos provienen de diferentes niveles de gobierno, aspecto que genera confusión sobre el límite de las competencias de cada nivel. Se propone entonces el desarrollo de un solo instrumento que incluya los demás; esto implica actualizar el Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado y este incorpora dentro de sus objetivos

los demás instrumentos, en un solo tiempo, en una sola instancia planificadora y con una sola estrategia de gestión: el Plan de Ordenamiento Zonal del Aeropuerto El Dorado, la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial de municipios vecinos, la formulación de las Unidades de Planeamiento Zonal, el Plan de Articulación Urbano Regional del Aeropuerto y el Plan de Regularización y Manejo del Aeropuerto. Un esfuerzo de este tipo requiere un soporte institucional fuerte que sea capaz de integrar a las diferentes instancias, entidades y niveles de gobierno; se requiere una sola instancia que se encargue de la formulación y ejecución del Macroproyecto (el CONPES, por ejemplo, otorga la coordinación del macroproyecto a las Secretarías de Planeación de Bogotá y de Cundinamarca, una doble coordinación que en sí misma genera confusión). En este caso, las sociedades públicas o mixtas pueden ser una herramienta interesante de integración institucional entre diferentes niveles de gobierno y articulación intersectorial.

Al margen de la figura jurídica que pueda utilizarse, se requiere una sola instancia de concertación, formulación, ejecución y seguimiento del Macroproyecto que incluya a todos los actores identificados, tanto públicos como privados.

##### b. Movilización de plusvalías e inversión privada en infraestructura

Casi todas las experiencias internacionales analizadas que pueden considerarse exitosas, contienen una fuerte estrategia de movilización de plusvalías, así la magnitud del mayor valor generado

tanto al suelo como a los inversionistas privados es suficiente e incluso supera el valor de las infraestructuras de soporte. Por tanto, es necesario que en el marco del Macroproyecto se trasciendan las estrategias de recuperación hacia estrategias de movilización de plusvalías, que pueden desarrollarse idealmente en la misma zona del proyecto y con la inclusión de estrategias sociales como la localización de vivienda de interés prioritario y generación masiva de espacio público. Una parte de las funciones de la entidad gestora que se constituya para el desarrollo de la operación consistirá en estructurar herramientas de movilización de plusvalías y de financiación privada de infraestructuras, mediante esquemas de reparto de cargas y beneficios, entre otros instrumentos.

#### c. Desarrollo integrado de la infraestructura

Las anteriores estrategias deben contemplar procesos de desarrollo integrado de la infraestructura en el marco del Macroproyecto, vinculando la movilización de las plusvalías de la zona. Lo anterior, mediante la financiación privada de la infraestructuras de soporte (parte) a cambio del otorgamiento de beneficios de localización.

#### d. Vinculación de estrategias sociales y de vivienda de interés prioritario

Proyectos exitosos como los de Quito y Hamburgo, relacionados con procesos de renovación urbana, cuentan en sus estrategias con la inclusión de políticas sociales de generación de ingresos,

empleo y vivienda de interés social. En este sentido, es viable incluso la movilización de plusvalías a favor de la vivienda social en el área de influencia, o la integración con políticas de vivienda basada en subsidios diversificados (al suelo, a la remodelación, etcétera).

#### e. Constitución de una entidad gestora

De acuerdo con lo que sugieren las experiencias internacionales la entidad gestora tendrá idealmente un carácter mixto que permita ampliar las capacidades tanto del sector público, en términos de contratación, eficiencia en el manejo de recursos y capacidad institucional, como del sector privado, en términos de recursos disponibles y capacidad técnica. Lo anterior sin perjuicio de la articulación de intereses entre los sectores. No obstante, la entidad gestora debe abordar por lo menos los siguientes procesos:

##### 1. Gestión inmobiliaria del proyecto:

- Gerencia de los procesos de gestión asociada del suelo (reajustes de terrenos, integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes).
- Adquisición de suelo, manejo de procesos de expropiación o compra de terrenos.
- Implementación de instrumentos de control a la especulación, como el anuncio del proyecto, la declaratoria de desarrollo prioritario, subastas públicas, derecho de preferencia, entre otros.

2. *Control financiero de la operación:*

- Estructurar herramientas de movilización de plusvalías y de financiación privada de infraestructuras, mediante esquemas de reparto de cargas y beneficios, entre otros instrumentos.
- Administrar procesos de movilización de plusvalía vía transferencia de derechos, reparto equitativo de cargas y beneficios, así como la inversión privada en infraestructura.
- Desarrollo y seguimiento a instrumentos de control financiero (fiducias).

3. *Ejecución de la operación:*

- Implementar estrategias flexibles, desarrollo por etapas y de ajuste al mercado.
- Coordinación en el desarrollo de estudios e investigaciones necesarias, así como la participación comunitaria en la operación.
- Coordinar las acciones, inversiones y proyectos públicos y privados.
- Implementar las estrategias sociales y de vivienda social.
- Desarrollo de suelo urbanizado.
- Control y seguimiento general a la ejecución del proyecto.

4. *Estrategia gerencial:*

- Implementar la estrategia de coordinación interinstitucional (tanto sectorial como interterritorialmente) de modo que viabilice la construcción integrada de infraestructura, la articulación de intereses y el éxito general de la operación.

5. *Instrumentos prioritarios por implementar*

Dentro del amplio conjunto de figuras e instrumentos susceptibles de aplicarse para promover la gestión público - privada y de atracción de inversión en el entorno del Aeropuerto, se han identificado aquellos que tienen un carácter prioritario, en la medida en que constituyen los soportes estratégicos y operacionales sobre los cuales desarrollar mecanismos mixtos de cooperación y desarrollo.

Los tres instrumentos propuestos tienen relaciones mutuas, aunque su naturaleza y sus funciones se desarrollan en forma independiente. La forma en que estos instrumentos se relacionan se muestra en el esquema de la gráfica 4.1.

Gráfica 4.1

Instrumentos prioritarios propuestos



Elaboración: Cámara de Comercio de Bogotá.



Los tres instrumentos son:

- Instauración de una agencia de desarrollo regional.
- Delimitación y creación de un distrito de servicios en el entorno del Aeropuerto.
- Conformación de la entidad gestora responsable de la operación.

a. **Instrumento 1.** Agencia de desarrollo regional

La creación de la agencia regional deberá tener en cuenta los siguientes aspectos básicos para garantizar una estructura eficiente en el sentido de la relación costo / beneficio:

- Definir una agenda de crecimiento económico regional, armonizando los intereses de los diferentes actores regionales, incluyendo una perspectiva a largo plazo, tanto del negocio local como la estructura de negocio internacional.
- Garantizar un comité de apoyo que involucre la representación de las diferentes instancias regionales que da sentido a la política territorial, social, económica, y que garantice la unidad en la postura política de la Región.
- Responder a un territorio definido, el cual podrá ser, en el caso que nos convoca, el llamado entorno regional del Aeropuerto, garantizando así la integración de intereses públicos y privados, en la ejecución de proyectos de infraestructura,

estructuras institucionales y alianzas productivas y comerciales que soporten los mecanismos de integración regional y los escenarios de competitividad establecidos en los planes, proyectos nacionales, territoriales y locales.

- Promover y gestionar un mejor aprovechamiento de los recursos locales y regionales, garantizar el diagnóstico e identificación actualizada de ventajas, posibilidades de negocio, estructuras productivas eficientes y canales de distribución que garanticen el logro de los objetivos económicos tanto públicos como privados.
- Incluir las instituciones establecidas en la Región (como la Cámara de Comercio, el SENA, las Universidades y las organizaciones no gubernamentales) para que apoyen el asesoramiento, información a las empresas que se instaurarán en el territorio y a las que deberán mantenerse y crecer según la lógica de desarrollo territorial propuesto por la agencia.
- Incorporar, como parte de su gestión, a la banca comercial y a la banca solidaria, para garantizar la movilización de los recursos necesarios del proceso de fortalecimiento regional.
- Ser órgano consultivo de los gobiernos regionales y locales, garantizando la existencia de políticas y estrategias encaminadas al mejoramiento de la capacidad productiva de la Región.
- Comportarse como la gerencia estratégica del proyecto regional cuyo objetivo será generar identidad, unidad, capacidad productiva, enlaces nacionales e internacionales y

capacidades de enfrentar una estructura económica generada por la globalización.

### Objetivos

1. **Implementar estrategias de innovación:** asegurar que el plan de acción incorpore estrategias orientadas a la innovación, como parte integral de la estrategia regional. Para esto, la agencia deberá asegurar la efectiva instrumentación de los planes de acción para la innovación regional a través de asociaciones y redes regionales, el uso efectivo del conocimiento y la tecnología y la adopción de mejores prácticas en métodos y proceso de negocios.

La tarea específica es llevar adelante el plan de acción de innovación regional y revisarlo, si fuera necesario, según la estrategia regional de la agencia y los estudios de competitividad como un ranking departamental y estudios sectoriales.

2. **Inversiones:** retener excedentes para reinvertir en proyectos desarrollo local propios. Promover la creación de entorno competitivo, crear y promover imagen atractiva interna y externamente, identificar y promover encadenamiento productivo, activar desarrollo endógeno.

Para esto deberán potenciarse las externalidades positivas y actuar sobre las negativas, crear condiciones para generar medios innovadores.

En el desarrollo de este objetivo es fundamental el papel de la agencia en el desarrollo de territorios estratégicos para la

competitividad y la generación y financiación de infraestructura integrada de impacto económico regional.

3. **Apoyar a las empresas:** en función de pasar y transferir ventajas comparativas para lograr ventajas competitivas.

Para lograr esto, la agencia deberá tener unidades de capacitación, información, servicios de apoyo a las empresas de tecnología, conocimiento, información de mercados e intercambio de experiencias; fomento a la creación de empresas e implementación de estrategias de generación de empleo; impulsar mecanismos de asociación e integración de esfuerzos; crear servicios y buscar financiación logrando economías de escala y estándares de la más alta calidad que favorezcan el logro de posicionamientos competitivos estratégicos.

4. **Promover redes y encadenamientos productivos:** promover una estrecha complementación entre productores, consumidores, abastecedores y transformadores de productos intermedios, articulando a la vez la escala micro locales, con las subregionales, regionales, nacional e internacionales. Introducir la cultura del trabajo en red y la generación de acuerdos de cooperación flexibles.

5. **Gerenciar el desarrollo regional:** será necesario que la agencia aúne esfuerzos con las entidades regionales y locales garantizando funciones propias de una agencia de desarrollo empresarial, combinadas con acciones específicas del desarrollo territorial. De esta manera, la gerencia del desarrollo se enfocará al manejo de regulación de la información, la asistencia al desarrollo empresa-

rial, la gestión y transferencia tecnológica, la generación de capacidades empresariales, la movilización de los recursos y la gestión de alianzas estratégicas entre los sectores públicos y privados. Estos esquemas empresariales sólo tiene sentido desde la óptica de la agencia de desarrollo regional, de manera que se garanticen elementos de planificación, investigación, movilización de recursos, entre otros, que originarán estructuras armonizadas, equilibradas y complementarias de infraestructura y condiciones institucionales territoriales.

Para finalizar, una de las más importantes tareas que debe cumplir la agencia es la territorialización de las políticas públicas y el apoyo institucional a las diferentes decisiones públicas, para apoyar el crecimiento y desarrollo productivo del territorio.

#### *Estructura propuesta*

En la estructura operativa, la agencia deberá responder a tareas de concertación y estructuración de negocios, para lo cual deberá contar con unidades de investigación sobre los problemas y oportunidades del desarrollo territorial, unidades de soporte de gestión social empresarial, unidades de desarrollo técnico empresarial y unidades de apoyo a la negociación y al arbitraje de diferentes escenarios de acción, en los que involucren desacuerdos empresariales y/o institucionales.

#### **b. Instrumento 2. Distrito de servicios aeroportuarios**

Un distrito de servicios es una estructura institucional que define un territorio de desarrollo especial, con una lógica espacial de

equilibrios económicos y productivos, que busca generar complementariedad y diferentes oportunidades para actores públicos y privados. Se fundamenta en la construcción de un escenario territorial generalmente compacto y basado en un enclave especial, el cual da sentido a los intercambios y relaciones sociales, económicas y productivas, que convierten al distrito en un territorio institucionalmente constituido, económicamente soportado por la acción productiva y socialmente reconocido por la interacción de los actores involucrados.

Los distritos de servicios, en este caso el que se propone en el entorno del Aeropuerto, se convierten en un nodo que resulta de diferentes acciones productivas que confluyen en un escenario territorial que tiene sentido funcional, diferenciado para cada actividad productiva económica que incorpora el nodo en su cadena productiva. Por su multifuncionalidad, el distrito convertido en nodo es más complejo que el sistema completo, debido a que las limitaciones espaciales deben conjugarse eficientemente para generar mínimo costo en la complejidad funcional de cada actividad productiva.

El distrito de servicios responde más que en un espacio de limitaciones funcionales, en uno direccionador de esfuerzos y objetivo estratégico de la movilización de recursos públicos y privados.

#### *Objetivo*

Establecer límites territoriales a decisiones estratégicas de carácter funcional, que beneficien al sector productivo y vaya en armonía

con el desarrollo territorial propuesto para el entorno inmediato, el entorno regional y el entorno global del Aeropuerto. Para esto debe:

1. **Crear efectividad del ordenamiento territorial:** el distrito de servicios garantizará que los esfuerzos privados y públicos desarrollen actividades de ordenamiento territorial, en función de un equilibrio social, económico, político y estructural.
2. **Eficiencia en la asignación de recursos:** es fundamental, para el desarrollo de la estructura económica y funcional necesaria en el entorno del Aeropuerto, el manejo eficiente en la asignación de los recursos por los miembros del distrito
3. **Clarificar el uso de los recursos:** el distrito garantizará que la estructura físico espacial y de soporte en infraestructura demuestre transparencia en el uso de los recursos, eficiencia en la asignación de presupuestos a proyectos físico-espaciales específicos, mejor planificación financiera de ingresos y gastos y disminución del riesgo en la estructura de negocios de la delimitación territorial.
4. **Consolidación eficiente de la estructura territorial:** la delimitación territorial garantiza que las acciones de consolidación espacial, planificación de negocios y definición de alternativas productivas, medien como soporte territorial y equilibren las demandas y ofertas de servicios que garantizan escenarios de aglomeración consistentes y congruentes con la necesidades de desarrollo del entorno inmediato del Aeropuerto El Dorado.

- c. **Instrumento 3.** Figura organizativa (entidad, institucionalidad, agencia) de cooperación público - privado para la gestión y el desarrollo del Macroproyecto del Aeropuerto El Dorado

Figura organizativa (entidad, institucionalidad, agencia) es un instrumento de coordinación institucional y de movilización de recursos que garantiza que las acciones independientes de los actores públicos y privados se concentren en logros planificados, que den sentido a una estructura físico - espacial que permitan el desarrollo de territorios específicos y sus entornos, promoviendo acciones de infraestructura, inmobiliarias, funcionales y complementarias, por medio de la movilización de recursos, intereses y esquemas de acción, benéficos para el territorio, que además contengan atractivos e incentivos para la participación, tanto del sector público como del privado. Mediante una figura organizativa (entidad, institucionalidad, agencia) de cooperación público - privada fuerte y con amplias capacidades de actuación, es posible concretar la participación privada en los proyectos urbanos y por esta vía garantizar la financiación misma de las infraestructuras de soporte.

Los elementos que deben definirse previamente a la creación de la figura organizativa (entidad, institucionalidad, agencia) de cooperación público - privada son, fundamentalmente, la definición de los alcances, la delimitación de la acción empresarial, el régimen legal que se prefiere para la acción de la figura organizativa, los esquemas de participación que serán funcionales para la acción propia de la figura y los niveles de independencia e integración que se buscan en el marco de la institucionalidad nacional, regional y local.

La constitución de la figura organizativa (entidad, institucionalidad, agencia) de cooperación público - privada deberá concretar la forma en que se harán los aportes, tanto para su capital constitutivo como para la forma en que operará. La estructura de la figura deberá especificar los esquemas de control con los cuales se registrarán su acción, en función de los mecanismos de planificación definidos por el sector público.

### Objetivos

1. **Participación en el proceso de planeación:** participar en los procesos de planeación del territorio definido en el Macroproyecto del Aeropuerto en el marco de la estrategia institucional definida por el CONPES 3490; articular los intereses de los diferentes actores del proceso: institucionales, empresariales, comunidad, academia, etcétera.

2. **Gestión inmobiliaria del proyecto:** gerenciar los procesos de gestión asociada del suelo (reajustes de terrenos, integración inmobiliaria o cooperación entre partícipes); adquirir el suelo, manejar procesos expropiatorios o compra de terrenos; implementar instrumentos de control a la especulación como el anuncio del proyecto, la declaratoria de desarrollo prioritario, subastas públicas, derecho de preferencia, entre otros.

3. **Control financiero de la operación:** estructurar herramientas de movilización de plusvalías y de financiación privada de infraestructuras, mediante esquemas de reparto de cargas y beneficios entre otros instrumentos; administrar procesos de movilización de plusvalía vía transferencia de derechos, reparto equitativo de cargas y beneficios. Así como la inversión privada en infraes-

tructura; desarrollar y hacerle seguimiento a instrumentos de control financiero (fiducias).

4. **Ejecutar la operación:** implementar estrategias flexibles, desarrollo por etapas y de ajuste al mercado; coordinar el desarrollo de estudios e investigaciones necesarias, así como la participación comunitaria en la operación; coordinar las acciones, inversiones y proyectos públicos y privados; implementar las estrategias sociales y de vivienda social; desarrollar el suelo urbanizado; control y hacerle seguimiento general a la ejecución del proyecto

5. **Implementar la estrategia gerencial:** implementar la estrategia de coordinación interinstitucional (tanto sectorial como interterritorialmente), de modo que viabilice la construcción integrada de infraestructura, la integración de intereses y el éxito general de la operación.

### Estructura propuesta

Empresa de capital mixto. Financiamiento a través de mecanismos financieros de la banca tradicional, créditos de la banca multilateral y líneas de crédito del Gobierno nacional y/o local y regional.

Su funcionamiento también deberá soportarse en la reinversión de capital y en el autofinanciamiento de los proyectos. La figura organizativa (entidad, institucionalidad, agencia) de cooperación público - privada debe tener participación desde el nivel de junta directiva, de los diferentes actores involucrados en el desarrollo del entorno del aeropuerto: Departamento Planeación Nacional DNP, Gobernación de Cundinamarca, Distrito, etcétera.

# Capítulo V



Entorno Aeropuerto El Dorado.  
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá.

Plan de acción para la implementación de estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión

La cooperación público - privada que tanto se requiere no es complicada; lo es mucho más la público - pública. Son agentes de naturaleza distinta y, por tanto, la cooperación puede establecerse sobre bases más claras. Los agentes privados están "predeterminados" por su interés particular; en otras palabras: saben lo que quieren, y sus interlocutores públicos también saben lo que ellos quieren. El problema puede estar en el sector público: debe saber lo que quiere, fijar condiciones mínimas que garanticen resultados favorables al interés colectivo, mediar entre distintas visiones de éste y entre distintos intereses privados con los cuales debe llegar a compromisos<sup>22</sup>.

## A. Conceptualización

El plan de acción, entendido como la estrategia operacional para impulsar las estrategias y adopción de instrumentos propuestos para la gestión público - privada y la atracción de inversión, incluye el conjunto de acciones por desarrollar que contribuyan con una transformación ordenada y eficiente del entorno del Aeropuerto El Dorado.

Como insumo previo para la implementación de las estrategias, se debe propiciar el desarrollo de:

- Una agenda de consenso con los propósitos mínimos del sector privado.

---

22. Borja, Jordi (2005). "La ciudad como oferta y la innovación urbanística", en: La ciudad conquistada. Alianza Editorial, Madrid.

- Instancias para formalizar la participación privada en instancias de interlocución, consulta y deliberación con el sector público y otros grupos de interés.
- Mecanismos de seguimiento y ajuste de las estrategias.
- Argumentos técnicos de soporte para fundamentar las estrategias.
- Un sistema de representación frente a otros actores y las instancias públicas.

Las acciones propuestas apuntan a cumplir los siguientes objetivos:

- Apoyar la toma de decisiones públicas (normas, políticas, instrumentos de planeación, organización institucional, aplicación de incentivos y asignación de inversiones públicas) tendientes a conformar condiciones físicas, institucionales y normativas propicias para la gestión público- privada y la atracción de inversión.
- Visibilizar el tema del desarrollo del área de influencia del Aeropuerto, sus implicaciones y oportunidades en espacios e instancias que permitan aumentar los niveles de interés, sensibilidad y conocimiento por actores públicos y privados, sectores de interés y opinión.
- Aumentar los niveles de conocimiento sobre experiencias y modelos de gestión por representantes de los sectores público y productivo en forma tal que permitan mejorar la racionalidad técnica, económica y normativa en la toma de decisiones.

- Generar acuerdos y consensos básicos que representen los intereses del sector privado en forma viable y legítima para su presentación y trámite en instancias de deliberación y consulta.
- Propiciar la articulación de las decisiones públicas sobre la materia y la coordinación entre las instituciones de los diferentes niveles de administración respecto a la adopción de estrategias de gestión público- privada en el área de influencia y la Región.

## B. Formulación

Para la formulación de este plan de acción se desarrolló un ejercicio de priorización de estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión, aplicables al entorno del Aeropuerto El Dorado. En el cuadro 5.1 se resumen las estrategias e instrumentos con sus objetivos y acciones respectivas.

Cuadro 5.1

Estrategia 1	Consolidación de una institucionalidad integrada regionalmente
Objetivo	Propiciar que se instituyan figuras administrativas y de gobierno de escala regional.
Acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento a la iniciativa de la Gobernación y del Distrito tendientes a conformar la "Región Capital".</li> <li>• Continuidad y fortalecimiento de la mesa de planeación regional.</li> <li>• Integración de instancias representativas del sector privado en la Región y municipios vecinos.</li> <li>• Elaboración de una propuesta de Agencia de Desarrollo Regional con vinculación del sector privado (los objetivos y estructura propuesta, fueron descritos en el capítulo IV.5, Instrumentos prioritarios para implementar).</li> <li>• Participación, colaboración y seguimiento a los estudios técnicos sobre temas regionales.</li> </ul>
Estrategia 2	Conformación de una figura organizativa de cooperación público - privada para la gestión y desarrollo territorial del Macroproyecto del Aeropuerto El Dorado
Objetivo	Lograr la instauración de una figura organizacional con personería jurídica, composición, funciones e instrumentos para estructurar y desarrollar operaciones integradas y efectivas en el territorio de influencia del Aeropuerto El Dorado.
Acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento y seguimiento a la implementación del documento CONPES 3490 "Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado".</li> <li>• Estudio sobre figuras organizativas (entidad, institucionalidad o agencia) de cooperación público - privada para la gestión y desarrollo territorial del Macroproyecto del Aeropuerto El Dorado (los objetivos y estructura propuesta fueron descritos en el capítulo IV.5, Instrumentos prioritarios para implementar).</li> <li>• Estudio de viabilidad del Distrito de Servicios Aeroportuarios (los objetivos y estructura propuesta, fueron descritos en el capítulo IV.5, Instrumentos prioritarios para implementar).</li> </ul>



**Cuadro 5.1***(continuación)*

<b>Estrategia 3</b>	<b>Estructuración y desarrollo de un plan integrado de infraestructura de accesibilidad y productividad en el entorno del Aeropuerto El Dorado</b>
Objetivo	Asegurar que las decisiones públicas en materia de planeación, diseño y financiación de obras se integren de forma adecuada para atender las demandas en materia de accesibilidad, multimodalidad y logística.
Acciones	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acompañamiento, seguimiento y divulgación de los estudios: Plan Maestro de Movilidad Regional, Modelo de Ocupación del Suelo de los Municipios Aledaños al Aeropuerto El Dorado, Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado y Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado.</li><li>• Articulación del Plan de Logística en elaboración con los instrumentos de planeamiento actualmente en proceso de revisión.</li><li>• Integración de instancias representativas del sector privado en la Región y municipios vecinos.</li><li>• Participación, colaboración y seguimiento de estudios técnicos sobre temas regionales.</li><li>• Formulación de un Plan Integrado de Obras.</li></ul>

<b>Estrategia 4</b>	<b>Armonización de instrumentos de ordenamiento y de gestión del suelo</b>
Objetivo	Conformar un estatuto unificado de políticas y normas sobre los usos del suelo que permitan una gestión integral del territorio en materia de sostenibilidad ambiental, producción de infraestructuras integradas, soluciones habitacionales y de servicios, desarrollos urbanos equilibrados con gestión público - privada y políticas que controlen la expansión y especulación con el suelo
Acciones	<ul style="list-style-type: none"><li>• Acompañamiento, seguimiento y divulgación de los estudios: Plan Maestro de Movilidad Regional, Modelo de Ocupación del Suelo de los Municipios Aledaños al Aeropuerto El Dorado, Plan Zonal del Aeropuerto El Dorado y Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado.</li><li>• Acompañamiento y seguimiento a las revisiones de los POT del Distrito y municipios vecinos.</li><li>• Divulgación del estudio "Estrategias e instrumentos de gestión público - privada y de atracción de inversión para el entorno del Aeropuerto El Dorado", elaborado por la Cámara de Comercio de Bogotá.</li></ul>

**Cuadro 5.1**  
(continuación)

<b>Estrategia 5</b>	<b>Identificación y promoción de productos inmobiliarios y mecanismos de toma de decisiones para inversión privada</b>
Objetivo	Establecer sistemas de visibilización, monitoreo e identificación estratégica de la dinámica inmobiliaria y de oportunidades de negocio para facilitar la toma de decisiones sobre inversión y participación privada.
Acciones	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestión con Invest in Bogotá para la estructuración de oportunidades, segmentos y líneas de inversión en el área de influencia del Aeropuerto El Dorado.</li><li>• Seguimiento a las tendencias de desarrollo y normas en el área de influencia del Aeropuerto.</li><li>• Portafolio de productos inmobiliarios.</li></ul>

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

# Bibliografía

Abarca, Antonio (2008). "La actividad aeroportuaria, ¿un factor de desarrollo e integración? Pudahuel una aproximación desde lo local". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/tercer-panel/Antonio\\_Abarca\\_Del\\_Pino.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/tercer-panel/Antonio_Abarca_Del_Pino.pdf)

Aiports Council Internacional (2004). "The Social and Economic Impact of Airports in Europe", York Aviation. Disponible en: [www.ari-europe.org](http://www.ari-europe.org).

Alemaný, Joan (2007). Desarrollo ciudad-puerto. Experiencia internacional: Formas de compatibilización de un desarrollo conjunto. CEPAL. Disponible en: [http://www.eclac.org/drni/noticias/noticias/5/28125/Joan\\_Alemaný.pdf](http://www.eclac.org/drni/noticias/noticias/5/28125/Joan_Alemaný.pdf)

ASDIE - CATIE (5 de Junio de 2005). Portal Cuencas. Recuperado el 21 de 08 de 2008, de [http://www.portalcuencas.net/publicaciones/51\\_55\\_Semana/Cogestion.pdf](http://www.portalcuencas.net/publicaciones/51_55_Semana/Cogestion.pdf)

Bel, Germá & Fageda, Xavier (C.2006) Aeropuertos, movilidad y crecimiento económico. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Barton, Jonathan y Rehner Johannes (2008). "Aterrizando los beneficios aeroportuarios: desarrollo territorial y localización

aeroportuaria en Munich y Gatwick". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/06\\_06\\_2008/Primer\\_Panel/Jonathan\\_Barton\\_Johannes\\_Rehner.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/06_06_2008/Primer_Panel/Jonathan_Barton_Johannes_Rehner.pdf)

López B., Benito & Montesinos, Julvé V. (2006). "Evaluación de los sistemas alternativos público - privados para la financiación de infraestructuras". *Ekonomiáz* , 14-37.

Borja, Jordi(2005). "La ciudad como oferta y la innovación urbanística", en: *La ciudad conquistada*. Alianza Editorial, Madrid.

Borja, Pedro Nel (2008). *Bogotá cómo vamos. Bogotá más atractiva para hacer negocios*. El Tiempo, Fundación Corona y Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá D.C.

Cambra de Comerc de Mallorca (2004). *Gestió i promoció aeroportuària. Estudio sobre modelos de gestión para el aeropuerto de Palma de Mallorca*. Cambra de Comerc de Mallorca, Cambra de Comerc de Mallorca, Mallorca.

Carce (2004).Foro sobre experiencias internacionales en concesiones aeroportuarias. Cámara de Comercio de Bogotá. Disponible en: [http://camara.ccb.org.co/documentos/789\\_2004\\_10\\_26\\_11\\_27\\_43\\_conclusiones\\_foro\\_aeropuertos.pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/789_2004_10_26_11_27_43_conclusiones_foro_aeropuertos.pdf)

Carmona, M., & Arrese, Á. (2005). *Globalización y grandes proyectos urbanos: La respuesta para 25 ciudades*. Ediciones Infinito, Buenos Aires.

CEPAL(2006). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Políticas activas para atraer inversión extranjera directa: experiencia internacional y situación de América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.

Comisión Europea (2004). Libro Verde sobre la colaboración público privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Bruselas. Disponible en: [http://www.gencat.cat/economia/fitxers/jcca/rjca/2004-327-com\\_l\\_verde.pdf](http://www.gencat.cat/economia/fitxers/jcca/rjca/2004-327-com_l_verde.pdf)

Cook, Jacques (2008). Brasil lanza nuevos proyectos de alianzas público privadas. Revista Sinergia No. 4. Disponible en: [http://www.revista-sinergia.com/docs/Num\\_4\\_Consulta\\_Wood.pdf](http://www.revista-sinergia.com/docs/Num_4_Consulta_Wood.pdf)

De Oliveira Cruz, Bruno & Teixeira Joanilio. CEPAL (2004). "Impacto de la inversión pública sobre la inversión privada en Brasil: 1947-1990". Revista de la CEPAL No. 67.

Díaz Bautista, Alejandro(2003). "Un modelo de aglomeraciones, inversión extranjera y crecimiento para la nueva geografía econó-

mica de México". *Revista Académica de Economía, Observatorio de Economía Latinoamericana*. Disponible en: <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/mx/ADB-reg.htm>

Do Santos, Roberto (2008). "Tendencias actuales en el desarrollo de ciudades-aeropuertos y los gobiernos y/o administraciones locales". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/primer\\_panel/Roberto\\_Dos\\_Santos\\_Moreno.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/primer_panel/Roberto_Dos_Santos_Moreno.pdf)

Echavarría, José Luis (2005). "La participación público - privada". IEEM: *Revista de Antiguos Alumnos*. Universidad de Montevideo. Año 8 No. 1 y 2. Disponible en: [http://socrates.ieem.edu.uy/articulos/archivos/52\\_participacion\\_publico\\_privada.pdf](http://socrates.ieem.edu.uy/articulos/archivos/52_participacion_publico_privada.pdf)

*El País* - Cali, Colombia (s.f.). Recuperado el 24 de septiembre de 2008, de *El País* - Cali Colombia: <http://www.elpais.com.co/paonline/notas/Febrero212006/B321N1.html>

Embajada de España (2004). Información sobre proyectos de construcción con financiación privada en Irlanda. Oficina Económica y Comercial de España, Dublín. Disponible en: <http://www.oficinascomerciales.es/icex/cma/contentTypes/common/records/viewDocument/0,,00.bin?doc=451253>

Galarza, M., Esteban (2006). "La colaboración público-privada en la provisión de infraestructuras: una valoración de la experiencia internacional". *Ekonomiaz*, 38-63.

Esquivel, Gerardo & Larraín, Felipe (2001) ¿Cómo atraer inversión extranjera directa?. Universidad de Harvard. Disponible en: [http://www.cid.harvard.edu/archive/andes/documents/workingpapers/fdi/fdi\\_esquivel\\_larrain.pdf](http://www.cid.harvard.edu/archive/andes/documents/workingpapers/fdi/fdi_esquivel_larrain.pdf)

Farinos, Joaquin (2008). "Infraestructuras y planificación territorial. Del plan al proyecto, gobernanza y gestión de dinámicas multiescalares". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/primer\\_panel/Joaquin\\_Farinos\\_Dasi.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/primer_panel/Joaquin_Farinos_Dasi.pdf)

Gallo, Sergio (2008). "Funcionamiento de la Comisión Coordinadora de Aeródromos y Desarrollo Urbano (C.A.D.U.): Experiencias y Proyecciones". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/06\\_06\\_2008/Segundo\\_Panel/Sergio\\_Gallo.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/06_06_2008/Segundo_Panel/Sergio_Gallo.pdf)

Gelma, Bel & Fageda, Xavier (2006). *Aeropuertos y globalización. Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el terri-*

*torio*. Institut d'estudis regionals I Metropolitans de Barcelona, Barcelona.

Gines de la Nuez, Carmen & Hernández, Santiago (2006). "El espacio litoral. Relaciones territoriales en Las Palmas de Gran Canaria". *Investigaciones Geográficas*. No 41. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10045/7613>

Gutiérrez Conte, Ernesto (2004). Foro "Experiencias internacionales en concesiones aeroportuarias". Cámara de Comercio de Bogotá, Bogotá.

Hume, María Jesús (2005). Factores que influyen en la inversión privada. Foro Inversiones Privadas, Sociedad de Comercio Exterior del Perú. Disponible en: [http://www.comexperu.org.pe/archivos/foro/foro\\_21072005/María%20Jesús%20Hume.ppt](http://www.comexperu.org.pe/archivos/foro/foro_21072005/María%20Jesús%20Hume.ppt)

Jordan, Ricardo (2008). "Infraestructura urbana sostenible y ciudades-aeropuerto: Desafíos para América Latina y el Caribe". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/tercer-panel/Ricardo\\_Jordan.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/tercer-panel/Ricardo_Jordan.pdf)

Krugman, Paul and Livas, R. (1996) " Trade policy and the Third World metropolis". *Journal of Development Economics*, 49 (1).

Kupferl, Bernardo (2008). "Enea Parque de Negocios". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/cuarto\\_panel/Bernardo\\_Kupferl.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/cuarto_panel/Bernardo_Kupferl.pdf)

Lanzarotti, Claudia; Gómez, Francisca; Vásquez, Angelina; Di Meglio, Roberto & Göske, Johachim (2006). Gestión público privada del desarrollo territorial y empleo. Instituto de Desarrollo Regional IDER, Santiago de Chile.

Lungo, Mario (2003). *Globalización, competitividad y gestión urbana*. Instituto del Banco Mundial UCA - Lincoln Institute of Land Policy.

Mattos, Carlos (2007). "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana". *Revista Nueva Sociedad* No. 212, noviembre-diciembre de 2007.

Marteau, M. (2008). Experiencias comparadas.

Martínez, Oscar, Vassallo, José Manuel & Peña, David (2002). El mercado de carga aérea en aeropuertos de segundo y tercer nivel. El caso de Zaragoza. Disponible en: <http://www.toolulee.es/LinkClick.aspx?fileticket=35fPLPRc5lo%3D&tabid=69&mid=415.pdf>.

Macdonald, Heather (2008).. "Beneficios económicos y sociales del transporte aéreo". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/segundo\\_panel/Heather\\_Macdonald.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/segundo_panel/Heather_Macdonald.pdf)

Moguillans, Graciela & Devlin, Robert (2008). Estrategias de desarrollo y competitividad. Seminario Competitividad, entorno y estrategia, Montevideo, 30 - 31 de Julio de 2008. Disponible en: [http://www.competitividad.org.uy/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=6458&folderId=9630&name=Graciela+Moguillansky+-+PACPYMES.pdf](http://www.competitividad.org.uy/c/document_library/get_file?p_l_id=6458&folderId=9630&name=Graciela+Moguillansky+-+PACPYMES.pdf)

Morales, Raúl (2008). "Aeropuertos y megaciudades en la confluencia de la preservación ambiental". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/segundo\\_panel/Raul\\_Morales\\_Segura.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/segundo_panel/Raul_Morales_Segura.pdf)

"Aeropuertos de la Región de Murcia". Murcia Open Business 13/ 14 febrero 2008. Recuperado el 7 de julio de 2008, de [www.murciaopenbusiness.es](http://www.murciaopenbusiness.es)

Navarro Fallas, R. A. (2001). "Dictamen jurídico: constitucionalidad de la gestión por terceros de los servicios de salud de la Caja

Costarricense de Seguro Social". *Rev. Cienc. Adm. Financ. Secur. Soc.* , vol. 9 (No. 2), 23-47.

Pardo, Karina (2006). "Plan de Renovación Urbana en Docklands. Proyecto Canary Wharf". *Revista Virtual Plataforma Urbana* No. 12. Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl>

Partow, Zeinab (1996). "Incertidumbre económica e inversión privada en Colombia". *Revista Borradores de Economía*, Banco de la República. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra056.pdf>

Penfold, Michael (2005). Barreras administrativas e inversión privada en la región andina: Retos y oportunidades. Estudio IESA No. 24. Venezuela. Disponible en: <http://servicios.iesa.edu.ve/portal/EstudiosIESA/Barreras%20administrativas.pdf>

Pérez, Javier (2006). "Bogotápolis: un estudio sobre la localización del empleo manufacturero en Bogotá, 1992-2003", *Desarrollo y Sociedad* 57, U. de los Andes.

Portafolio.com.co - Empresas - Ficha de empresa, Colombia. (s.f.). Recuperado el 20 de septiembre de 2008, de <http://www.portafolio.com.co/empresassectores/empresas/home/empresa.php?ide=4003449>

Proinversión. Promoción de la Inversión Privada en los Aeropuertos de la República del Perú (2003). Viabilidad y beneficios de una participación público - privada. Proinversión, Perú. Disponible en: <http://www.proinversion.gov.pe>

Ragas Prat, Ignasi (2008). "Modelos de gestión aeroportuaria". *Revista Ingeniería y Territorio* No. 83. Universidad de La Rioja.

Rathkamp, John (2008). "Planificación aeroportuaria. Herramienta clave en el desarrollo de ciudad y aeropuerto". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05\\_06\\_2008/primer\\_panel/John\\_Rathkamp\\_Swinburn.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/descarga/05_06_2008/primer_panel/John_Rathkamp_Swinburn.pdf)

Rocha, C. H. & Teixeira, J. (1996). "Complementaridade versus substituição entre investimento público e privado na economia brasileira: 1965-90". *Revista Brasileira de Economia*, vol. 50, No. 1.

Rodríguez-Grillel, José Manuel (2006). "Las ciudades más atractivas de Venezuela para la inversión privada. ¿Por qué atraer inversiones?" *Revista Virtual Provincia*. Universidad de los Andes. Venezuela. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/cieprol/provincia>

Rojas, E. (2004). *Volver al centro: la recuperación de áreas urbanas centrales*. Banco Mundial, Washington.

Sánchez, Natalia et al. (2005). *Propuesta para el transporte público en Bogotá-Región*. U. de los Andes, Bogotá.

Savia. Sociedad - Aeropuertos(2007). El nacimiento de las Aerotrópolis. Sociedad Aeropuertos, Madrid. Disponible en: <http://www.uhu.es/uhutur/documentos/monografias2/aerotropolis.pdf>

Schlotfeldt, Carmen y García, Johan (2008). "Comunidades rurales enfrentadas a megaproyectos de inversión. Resiliencia como pilar de sustentabilidad". Seminario Internacional de Comunas Aeroportuarias. CEPAL. Disponible en: [http://www.comunasaeroportuarias.org/download/05\\_06\\_2008/segundo\\_panel/Carmen\\_Schlotfeldt\\_Johann\\_Garcia.pdf](http://www.comunasaeroportuarias.org/download/05_06_2008/segundo_panel/Carmen_Schlotfeldt_Johann_Garcia.pdf)

BILBAO METRÓPOLI 30 (1996). Trabajo monográfico III. Las mejores prácticas de revitalización metropolitana. Comisión Europea. Disponible en: <http://www.bm30.es/intranet/mono/mono3.html>

BILBAO METRÓPOLI 30 (2003). Trabajo Monográfico IX. Competitividad urbana en Europa. Comunidad Europea. Disponible en: <http://www.bm30.es/intranet/mono/mono9.pdf>

Universidad de La Rioja (2008). "Aeropuertos". *Revista Ingeniería y Territorio* No. IG 83 La Rioja. Mundial. Disponible en: [http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=EJEMPLAR&revista\\_busqueda=2743&clave\\_busqueda=199549](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=EJEMPLAR&revista_busqueda=2743&clave_busqueda=199549)

Vives, A. (s.f.). "Cumpetere". Recuperado el 30 de agosto de 2008, de Cumpetere: <http://cumpetere.com/Documents/EI%20papel%20publico%20del%20sector%20privado%20FC.pdf>

Vives, A. (2008). "Cumpetere". Recuperado el 29 de agosto de 2008, de Cumpetere: <http://cumpetere.com/Documents/EI%20papel%20publico%20del%20sector%20privado%20FC.pdf>





# Anexos



Aeropuerto Charles de Gaulle, París  
Fuente: [www.sxc.hu/](http://www.sxc.hu/)

- Anexo 1. Definiciones conceptuales
- Anexo 2. Instrumentos de planeamiento y gestión para el área de influencia del Aeropuerto El Dorado.
- Anexo 3. Aeropuertos Internacionales con algún tipo de intervención en los últimos 20 años.
- Anexo 4. Análisis multicriterio de experiencias internacionales.

## Anexo 1. Definiciones conceptuales

---

### 1. Definiciones conceptuales

La definición de la gestión público - privada y su significado en el contexto del presente estudio es fundamental para entender las implicaciones de cada una de sus formas y tipologías, y para determinar su formulación y promoción en el desarrollo del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado; lo mismo que el significado de la inversión privada en el desarrollo de la infraestructura urbano - regional y sus implicaciones y efectos desde la perspectiva económica.

#### 1. Modelos de gestión público - privada

La gestión público - privada (GPP) deriva de los procesos de cooperación público - privada (CPP). Este concepto no se ha definido concretamente en la institucionalidad relacionada con los ámbitos en los que se nombra. La Comisión Europea (CE) da una de tantas definiciones con un nivel de confiabilidad relativamente alto, por la naturaleza de esa organización. En el documento de la CE, define a esta colaboración como las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es **garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio** (Comisión Europea, 2004).

Marisol Esteban Galarza, profesora de Economía Aplicada de la Universidad del País Vasco contempla cuatro características que se presentan en la lógica de la CPP, las cuales define también la Comisión Europea, 2004; (Galarza, 2006):

- La duración relativamente larga de la cooperación en los diferentes aspectos del proyecto que se realiza.
- El modo de financiación garantizado en parte por el sector privado y que puede completarse, no obstante, con financiación pública, que puede llegar a ser muy elevada.
- Importancia de la participación del operador privado en las diferentes etapas del proyecto. El socio público se centra esencialmente en los objetivos que han de alcanzarse a nivel público, calidad de servicio y políticas de precios y el control del cumplimiento de los objetivos.
- Distribución de los riesgos entre los sectores público y privado.

En este mismo sentido, otros documentos encaminados a proyectos ambientales relacionan la idea de GPP al evolucionado concepto de cogestión, enmarcado en la idea de la responsabilidad

compartida, fundamentando su concepto en el hecho de que "...la cogestión... se conceptúa como la gestión conjunta, compartida y colaborativa, mediante la cual diferentes actores locales como productores, grupos organizados, gobiernos locales, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales, organismos donantes y cooperantes integran esfuerzos, recursos, experiencias y conocimientos para desarrollar procesos dirigidos a lograr impactos favorables y sostenibilidad en el manejo de los recursos...en el corto, mediano y largo plazo..." (ASDIE - CATIE, 2005).

#### a. Breve acercamiento entre los componentes de la CPP y la GPP

En un sentido práctico, los aspectos más relevantes de la CPP son la asignación de responsabilidades y la concertación de una idea de corresponsabilidad, sea motivada por la invitación del sector público o por conveniencia privada, o por la asignación de responsabilidades en torno a la condición pública de la acción que implica a los privados.

En todo caso, sea por una u otra razón, la CPP responde a una colaboración y a la movilización de los recursos públicos y privados.

Un ejemplo de esta modalidad es el Plan de Manejo de Parque Avellaneda, en Buenos Aires Argentina, donde desde hace más de una década, la planificación y gestión de un gran espacio público (de escala regional) es asociada, entre vecinos y gobierno, a través de una Mesa de Trabajo y Consenso. Sus modalida-

des de gestión urbana asociada han sido reconocidas por la ley. En la misma ciudad, el Plan de Sector de Palermo (de escala local- barrial), con una modalidad metodológica semejante a la del Parque Avellaneda, desarrolla una gestión de barrio en rápida y contundente transformación derivada de la presión generada por el modelo de globalización de la ciudad, a través de una Comisión de Gestión Socio Urbana, que concentra actores sociales y gubernamentales.

Otro ejemplo es el programa gubernamental Buenos Aires y el Río<sup>1</sup> creó, entre 2002 y 2003, una Unidad de Seguimiento de Organizaciones de la Sociedad Civil, que actúa en asocio con la Unidad Ejecutora Gubernamental, con funciones de monitoreo,

1. Este programa surge de lo establecido en: "el artículo 27 de la Constitución que establece que la Ciudad promueve la protección e incremento de los espacios públicos de acceso libre y gratuito, en particular de las áreas costeras, y garantiza su uso común; Que dada la necesidad de garantizar estos derechos constitucionales y atento a la revalorización del frente ribereño de la ciudad, en 1996 el Ejecutivo creó el Área de Gestión de la Ribera mediante Decreto N° 477/96 (B.O.C.B.A. N° 80) como experiencia piloto para el gerenciamiento de un programa que recuperara la zona costera porteña; Que en una primera etapa el Área de Gestión de la Ribera planteó como objetivos: a) Definir el contenido del denominado Programa Buenos Aires y el Río en estrategias, obras físicas, gestiones y acciones a realizar. b) Coordinar las acciones de las diferentes Secretarías para llevar adelante el Programa Buenos Aires y el Río; Que se definieron asimismo dos etapas de intervención: la primera de aproximadamente 900 hectáreas que abarca la Ribera del Río de la Plata, identificándose 32 proyectos de inversión física; la segunda etapa, de aproximadamente 1.100 hectáreas que abarca desde La Boca hasta el Puente La Noria en la Ribera del Riachuelo; ambas incluidas en el Plan Urbano Ambiental como Programa de Ordenamiento de Áreas..". Fuente: Ministerio de espacio Público de Argentina. Resolución CABA N°: 510 / 2006 Publicado en el B.O. CABA N° 2566 el 15-11-2006

difusión y participación de y en las acciones del programa, que son de escala ciudad.

En todo caso, estas experiencias tienen una característica fundamental: **"...los rendimientos del sector privado van ligados a los resultados de los servicios y al rendimiento de los activos a lo largo de su vida útil. El socio privado no sólo es responsable de entregar los activos, también debe encargarse de la gestión del proyecto general y de su implantación y debe garantizar un correcto funcionamiento..."** (Benito Lopez & Montesinos Julvé, 2006).

Algunos de los modelos más importantes de gestión público - privada son las ya conocidas y desarrolladas desde la década de los años 1960, **concesiones** que se soportan en los pagos hechos por los consumidores finales de los diferentes servicios gestionados. Las **iniciativas para la inversión privada** son otras formas de acceder a los procesos de CPP, pero pagados por el sector público. Igualmente, los contratos de gestión (Navarro Fallas, 2001) se diferencian de los contratos de concesión por cuanto el servicio prestado tiene como objetivo al usuario final y no al sector público que administra.

En fin, la idea de cooperación público - privada y, por ende, de gestión público - privada se ha desarrollado en distintas modalidades, que han sido consultadas en el desarrollo del presente documento. A partir de éstas, se desarrolla una estructura mínima conceptual.

## b. Estructura mínima conceptual

En términos generales, los aspectos relativos a la conformación de una estructura de gestión público -privada responden, en los términos que interesan a este documento, a una definición clara de los aspectos regulatorios que se consideran pertinentes para la definición de estrategias e instrumentos de gestión para el entorno del aeropuerto El Dorado. De igual manera, se busca estructurar de manera específica la gestión, con el fin de plantear acciones concretas y aplicables al caso del aeropuerto.

La dimensión social, que aborda los criterios que dan soporte a las relaciones económicas, productivas y comunitarias, es necesaria para garantizar los procesos de cooperación que, de entrada, tienen un carácter funcional general público, así ofrezca alternativas de soporte a los intereses privados. Para ello se requiere la organización y estructuración institucional que facilite que las acciones de actores privados en el desarrollo de proyectos de carácter público, cumplan con los objetivos públicos que los motivaron y permita el seguimiento de la ejecución de recursos.

En el ámbito de trabajo, lo operativo, en la aplicación de la estructura de puesta en marcha de la acción y la solución de la necesidad que motiva la intervención pública con la herramienta de CPP y GPP, no sólo se soporta en el sentido estricto de la acción sino en las arandelas que la acción tiene en los ámbitos jurídico, funcional y estratégico (ver cuadro A.1.1.).

Cuadro A.1.1.

Dimensiones	Objeto de la dimensión	Variables resultantes
Regulatorias	Estructura de competencias y armonización de los intereses privados con alcances de inversión y pago público. Ordenación de intereses en la lógica pública.	Políticas y condiciones de participación.
		Estructuras administrativas de responsabilidad.
Específica	Criterios de calidad del servicio que presta la infraestructura por crear.	Criterios de calidad.
		Obras de complemento al esquema articulador de sistemas superiores.
Social	Procesos de consolidación de la lógica participativa y de inclusión, de criterios de sostenibilidad y articulación de necesidades con posibilidades de ejecución.	Compromisos y concertación de actores.
		Construcción de procesos de aceptación del proyecto.
		Esquemas de organización social para la sostenibilidad.
Institucional	Definición de ámbitos de acción y figuras de soporte para administración y gestión del riesgo.	Figuras organizacionales y operativas de gestión del riesgo.
Contractual	Definición de los mecanismos de contratación.	Forma de la GPP.
Operativa y financiera	Búsqueda, manejo y control de recursos.	Programa de gestión.
		Especificaciones de sostenibilidad.
		Contratos de ejecución.
		Requerimientos mínimos.
		Modelo financiero y presupuestario.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Al margen de esta composición general, con base en Benito y Montesinos (2006)<sup>2</sup>, son condiciones esenciales de la CPP:

- Que los proyectos estén definidos de forma clara y concisa.
- Que los riesgos sean compartidos.
- Relaciones contractuales limitadas en el tiempo.
- Una clara diferencia entre un prestamista, un pagador y el sector público.

Estos, pueden afirmarse, son síntesis de los componentes mencionados anteriormente de las CPP.

### c. Escenarios de uso de la GPP

Los escenarios en los que se utiliza la GPP se derivan fundamentalmente en condiciones necesarias para cubrir un déficit actual o próximo y previsible en el tiempo, que en condiciones normales los presupuestos inmediatos no pueden cubrir o no son suficientes para hacerlo, incluso en el largo plazo. Si bien la CPP y la GPP se utilizan como mecanismos de una supuesta inclusión democrática a los excedentes futuros de una condición atractiva económicamente, la insolvencia e iliquidez pública no puede ocultar una

condición estructural que imposibilita la acción independiente y, por el contrario, acelera la necesidad de diversificar sus acciones. La cooperación público - privada no siempre implica acciones conjuntas de los dos sectores, en ocasiones el sector público gestiona y el sector privado financia, mientras en otros casos, ambos sectores asumen tanto la gestión como la operación, administración y financiación en distintas proporciones.

Necesidad de garantizar resultados. En primera instancia, la dotación de infraestructura como hecho necesario para garantizar la sostenibilidad de proyectos territoriales, como elemento de atracción de inversión, mejoras en la estructura económica y mejorar las condiciones de vida, se hace imprescindible en la organización pública, **tanto por los compromisos políticos** adquiridos **como por la indudable importancia de la infraestructura** en los resultados finales que las políticas públicas deben acometer.

Aumento del stock de capital. Subsiguientemente, la infraestructura, desarrollada o no por medio de las lógicas público- privadas, tienen un valor agregado en la evaluación del accionar institucional, aumentando el indicador de stock público. A pesar de que los logros de infraestructura son derivados de la GPP, en algunos casos no hay valor agregado en el stock público **gracias al sector privado sino que fue éste el generador de una estructura alternativa de financiación de pago a plazos con beneficios públicos que no le generan las estructuras financieras convencionales.**

Escapar a las lógicas financieras tradicionales. De igual manera la GPP ha generado en el sector público una invaluable oportunidad de **sopesar parte de los problemas de financiación tradicio-**

2. Fuente: López B., Benito & Montesinos, Julvé V. (2006). "Evaluación de los sistemas alternativos público - privados para la financiación de infraestructuras". *Ekonomiáz*, 14-37.

*nal* porque los flujos de caja son esencialmente más benéficos a largo plazo.

Bajas o nulas posibilidades de acceso a tecnologías de punta. Debido a que los procesos de innovación más relevantes nacen del sector privado, y teniendo en cuenta la libertad de uso de recursos del mismo, el público se relega a la búsqueda de transferencia de tecnología a través de la CPP. En este sentido, **el sector público resuelve su imposibilidad de encontrar alternativas innovadoras a través de la incorporación del sector privado a la solución de los problemas públicos**, lo que también sucede en la inversa ya que se les permite a las partes gestionar las eventualidades según sus mejores capacidades relativas.

Déficit organizacional y conflictos según funciones asignadas. Si bien las políticas públicas desempeñan un papel fijo en la estructura de los territorios, el cual se sintetiza en la mejora de la calidad de vida (lo cual se desarrolla gracias a infraestructura que soporta servicios en muchos casos), a través de ellas el sector público es incapaz de desarrollar procesos de dotación requerida, simultáneamente a su función de garantizar derechos. Por esto, **al generar procesos de CPP se garantiza que su papel sea el de propender continuamente al eficiente alcance de resultados y de beneficios, puesto que no tiene la capacidad ni los recursos suficientes para dedicarlos a la dotación de infraestructuras**.

Altos costos de implementación de alternativas productivas. Cuando el sector público no posee la capacidad de generar las condiciones que soporten la configuración que plantea en los procesos de planeación, y cuando el soporte a las estructuras primarias se

configuran como decisiones suprainstitucionales y de discrecionalidad privada, la CPP y la GPP se constituyen más que como procesos de dotación, financiación y desarrollo del soporte, **como procesos de armonización de intereses privados con función y objetivos públicos**.

Aumento de cobertura. Si bien los actores privados son generalmente ejecutores de las acciones establecidas en las políticas públicas que buscan mejorar la calidad de vida, esta mejora también busca aumentar la base beneficiada, y la CPP permite que a través de los procesos que ésta conlleva, les permita a los diferentes actores intervenir en los escenarios de definición de objetivos y toma de decisiones.

Estas condiciones que demandan la GPP y la CPP, finalmente se traducen en los siguientes grupos de servicios prestados por el privado que resume Antonio Vives (ex gerente de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo):

- Provisión de servicios públicos como agua potable o electricidad a la comunidad en el caso de empresas que no son de servicios públicos. Si fueren de servicios públicos, es sencillamente su negocio. Estas actividades podrían tener un efecto positivo sobre la comunidad y/o sobre la productividad del personal, que repercute en beneficios para la empresa.
- Provisión de infraestructura básica, por ejemplo vías de acceso o facilitación del transporte en las cercanías de la operación, que al redundar en beneficios para la comunidad y empleados, facilitan su propia operación.



- Servicios de seguridad o de protección. El caso más paradigmático es el de empresas en complejos turísticos, en particular los hoteles, con beneficios obvios en la atracción de clientes.
- Asistencia administrativa en la gestión del Estado, por ejemplo en entrenamiento de funcionarios, mejoras en los sistemas de información o en regulaciones comerciales, que pueden beneficiar a la empresa reduciendo sus costos de transacción.
- Provisión de educación primaria, por ejemplo en zonas remotas, que pueden contribuir a mejorar la disponibilidad de empleados y evitar la migración de futuros empleados.
- Instalaciones deportivas, como medio de reducir la violencia, sobre todo en la juventud, en zonas cercanas a las operaciones de la empresa.

#### d. Características de los proyectos asociadas a la GPP y la CPP

En la GPP y la CPP se presentan, no sólo una estructura de formulación de proyectos relativos a la lógica de la estructura pública sino que además se diferencia en los procesos de gestión, puesto que una CPP puede involucrar o no procesos de gestión, pública, privada o público - privada.

Retomando a Benito y Montesinos (2006) y a Vivas (s.f.), los procesos de CPP tienen cuatro tipos de ejecución según sus condiciones en las dimensiones operativa y contractual y características para tener en cuenta, a saber:

1. Financiación con repercusiones presupuestarias en el sector público: pagos desde el presupuesto público distribuidos en las siguientes variaciones:
  - Forma tradicional: ejecución del Estado y pago directo por el servicio de construcción.
  - Abono total del precio: ejecución del Estado y pago por la **construcción** y la **financiación**.
  - El peaje sombra: ejecución del privado y pago del público para hacer la cobertura del riesgo hasta la recuperación de los costos de construcción y financiación a través de los ingresos por el uso.
  - Empresas públicas: ejecución del privado con ingresos por el uso y pago del público por el **servicio** de construcción.
2. Modalidad sin repercusión presupuestaria: competencia por el mercado y asignación del mismo para pago directo asumido por uso.
3. Modalidad privada: concesiones.
4. Modalidad mixta: combinación de las anteriores.

Las características por evaluar son:

- Condiciones políticas imperantes (aceptación de la empresa privada).
- La relación empresa/gobierno en el caso en particular.
- La capacidad de la empresa y su ventaja comparativa en el área de intervención.

- El compromiso de la empresa con el país o región. Responder a la pregunta: ¿temporal o para quedarse?
- Impacto que la intervención tendrá sobre sus (propias) actividades comerciales.
- La estructura de la industria (monopolio, empresa dominante).
- El desarrollo relativo de la zona de influencia.
- Socios en la intervención.

Además, concluyen que independientemente de la forma en que se genere la CPP en la estructura presentada anteriormente, no es cierto que la CPP sea una asignación de recursos mixta, sino que por concertada que sea, la asignación de recursos a los proyectos son generalmente asumidos si no en su totalidad, sí en su mayoría por el sector público. En consideración a esto, la CPP para infraestructura se concentra en la acción de construcción.

Un eslabón adicional a la discusión es la dotación de infraestructura complementaria a ejes centrales de desarrollo territorial.

#### e. Las CPP y GPP en la infraestructura complementaria

Si bien la GPP se ha considerado como mecanismo para la creación de infraestructura, para la cobertura de necesidades sociales y territoriales, es de consideración la gran experiencia a través de los procesos de participación en los cuales se hacen procesos de CPP para garantizar que territorios definidos, los espacios estratégicos que se buscan, sean a través de infraestructura que soporte servicios complementarios.

En este sentido, la CPP podría considerarse un espacio de integración entre las posibilidades de negocio visible de privados con las decisiones estratégicas de ciudad del sector público. A esto se le ha llamado modelo de "...gestión y promoción externa..." al servicio principal Cámara de Comercio de Mallorca (Cambra de Comerc de Mallorca, 2004). Estudios Sectoriales, 2004.

En otro sentido, la complementariedad no sólo está en las condiciones que dan soporte al objeto intervenido sino a las acciones que soportan un futuro objetivo público. Al respecto, Vivas (2008) propone, entre otros, los siguientes puntos, como algunos de los soportes que puede dar el sector privado para "(...) mejorar el entorno de sus negocios reduciendo las fallas de gobierno (...)":

- ... *Asistencia administrativa en la gestión del Estado*, por ejemplo en el manejo de los recursos públicos a través de entrenamiento de funcionarios, mejoras en los sistemas de información... puede incluso ayudar a reducir la corrupción y mejorar la estabilidad política, en particular a nivel de gobiernos locales.
- ... *Fortalecimiento de las instituciones de supervisión y regulación* (medio ambiente, laboral, sistema financiero, entre otros)... la empresa puede contribuir al diseño de las regulaciones, facilitando el acceso a mejores prácticas internacionales, al mejoramiento de los sistemas de información y al entrenamiento de los reguladores...
- ... *Simplificación de trámites para hacer negocios* (permisos, licencias, entre otros)...apoyar el diseño de los procesos, los

sistemas de información y las capacidades de los funcionarios...

- ...*Servicios de seguridad o de protección*. Esta puede ser una actividad completamente fuera del ámbito de la empresa y hay que manejarla con cuidado...
- ...*Provisión de servicios públicos* como agua potable o electricidad a la comunidad...
- ...*Provisión de infraestructura básica*, por ejemplo vías de acceso o facilitación del transporte en las cercanías de la operación...
- ...*Provisión de educación primaria*...
- ...*Instalaciones deportivas*... (Vives, Cumpetere, 2008).

Con esta aseveración, los componentes de la CPP responden claramente a una lógica de salvaguarda de las condiciones privadas a través de acciones de beneficio público, sin embargo, hasta ahora, las acciones que se han presentado son generalmente acciones públicas, definidas por el organismo superior de acción jurisdiccional y no de decisión libre del privado. Vale la pena inducir la discusión hacia la lógica de la acción privada.

#### f. Los bienes y servicios públicos

Los bienes y servicios cuyo suministro no varía por el hecho de que una o muchas personas estén consumiéndolo, o que los niveles de consumo de éstos no impliquen cambios en los costos de pro-

ducción, son considerados públicos. Estas dos características, la no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de exclusión, son las que definen a los bienes públicos.

No obstante, bien público no significa que sea de propiedad del Estado, puesto que los bienes públicos pueden ser provistos o no, por el sector público. Esto depende de las condiciones particulares del bien, asociadas al cálculo de costo-beneficio.

En principio se supone que el Estado debe proveer bienes públicos como la seguridad (policía, tránsito) y la administración de justicia, que en general los costos totales son menores a los beneficios totales, ya que implica beneficios a un mayor número de ciudadanos. No obstante, el cálculo de qué bienes debe producir el Estado y en qué cantidades radica en el hecho que no es posible estimar con certeza el beneficio y el costo en la provisión de los mismos, por lo que se considera que la provisión de bienes públicos es intrínsecamente más difícil que la provisión de bienes privados (Cárdenas, s.f.) y el análisis costo beneficio se constituye en una aproximación del bienestar total.

Aún así, dejar la provisión de los bienes públicos a la iniciativa privada, significaría una oferta de estos bienes inferior a la socialmente eficiente, en razón de que los costos de producción de una provisión suficiente no pueden ser percibidos por los privados que producen estos bienes, por cuanto no pueden excluir a los que no pagan por el acceso a los mismos.

De esta manera, todo bien o servicio de carácter público, que se preste de manera óptima, requiere la intervención del Estado, ya

sea porque lo provee de forma directa o porque contrata a un privado para que lo provea. No obstante, la dificultad en ambos casos es determinar cuál es la provisión óptima y quien debe asumir los costos del bien o servicio público que se presta. (Martínez Coll, 1983).

#### g. La acción privada

La motivación privada no puede confundirse con irrespeto al interés público, por el contrario, como lo plantea Milton Friedman, la acción pública de la empresa es aumentar sus beneficios privados, y el de los individuos, buscar su felicidad. En este sentido la acción privada empresarial o social responde a hacer máximo el beneficio de las elecciones de los niveles de producción y consumo.

No puede confundirse la acción privada con la anarquía pública. En este sentido, la acción privada forma parte de la construcción colectiva del capital social. A pesar de que existen derechos de propiedad que le permiten al privado decidir sobre ese capital, la acumulación de éste beneficia a la sociedad en general.

En la lectura de la construcción de una consideración sobre la CPP se plantea como aspecto diferenciador el hecho de que las acciones conjuntas entre los agentes públicos y privados nacen de **iniciativas**, igualmente, público-privadas. Esta nueva forma de la CPP supone, entonces, un cambio radical en el papel del privado que más que operador, se convierte en un corresponsable de la acción principal y las acciones complementarias que dan sentido

a los territorios a través de figuras de cogestión, cooperación y corresponsabilidad.

#### h. La armonización de las lógicas privadas y públicas

Ante la inevitable coexistencia de intereses inmobiliarios, económicos y sociales del sector público y los privados en el ámbito del desarrollo urbano, la CPP se queda corta si se le define sólo como acciones de soporte al desarrollo de las acciones adscritas al sector público. Si más del 80% del crecimiento de la ciudad puede atribuírsele al sector privado, no se puede pensar en un desarrollo de ciudad sin pensar en las motivaciones privadas y en su acción en relación con lo planteado anteriormente.

La armonización responde a la lógica de corregir y direccionar los problemas propios del crecimiento urbano a nivel territorial, mas no a prohibir el crecimiento urbano o restringir la libre elección del privado tanto de localización como de elección de acción productiva y comercial. Por tanto, se busca propender hacia mejores dinámicas y alternativas de desarrollo de la ciudad. Por esto deberá entenderse a la CPP, y por ende a la GPP, como las acciones conjuntas entre el público y privado que permiten avanzar en un modelo de crecimiento urbano flexible a las demandas y a la dinámica urbana comercial y social, que se caracterice por:

1. Una lógica de internalización de externalidades regionales.
2. Desarrollo de nuevos territorios de carácter urbano con soportes técnicos de alto nivel.

Por esto, no puede pensarse en una definición más apropiada para la CPP que la siguiente:

Las diferentes formas de acción conjunta entre las autoridades públicas y el sector privado, cuyo objetivo es estructurar un desarrollo urbano equilibrado, definir los mecanismos de financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura urbana y la definición de acciones para la prestación de los servicios públicos y privados necesarios para la consolidación de los territorios, así como los mecanismos de asignación de responsabilidades y de armonización del interés público (demanda social de respuestas sociales) y el interés privado (hacer máximos los beneficios a través de la venta de éstos) a partir de iniciativas público - privadas.

En este sentido se pueden plantear tres niveles de CPP:

1. Cooperación activa: la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de decisión y aporte a las lógicas de desarrollo. El accionar se fundamenta en el diálogo.
2. Cooperación relativa: la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de deci-

sión restringido a los procesos de concertación con el sector público. El accionar se fundamenta en la consulta.

3. Cooperación pasiva: la participación del sector privado en la consolidación de la estructura urbana con niveles de decisión limitados a los procesos de contratación de servicios o infraestructura (concesiones y contratos de gestión). El accionar se fundamenta en la imposición.

Estos tres niveles de CPP le permiten al privado acceder a recursos públicos que se utilizarán de forma relativamente eficiente frente al uso que el sector público podría darle. Esto se presenta fundamentalmente por la capacidad tecnológica del privado. Frente a esto, se puede asumir que el privado no sólo se convierte en el protagonista de un escenario de soporte a la acción pública sino de soporte a la imposibilidad funcional del Estado.

El acceso a los recursos públicos no sólo se da a través de la captura de presupuestos, sino que se incorpora también a través de las lógicas de recursos generados por la acción pública o excedentes soportados por las plusvalías creadas por la infraestructura pública.

Por eso el cuadro A.1.2 presenta un esquema explicativo de las diferentes estrategias de colaboración público - privada, según los elementos conceptuales presentados anteriormente.

Cuadro A.1.2.

Tipo de CPP	Dimensiones	Alcance	Forma de la acción.
<b>Activa</b>	Regulatorias	Definición de marcos regulatorios generales que permitan la libertad de decisión del privado en la inversión de recursos.	POT. Herramientas de planeación y gestión definidas por ley. Incentivos fiscales y de soporte económico.
	Específica	Propuesta de diseño y planificación mediante mecanismos de planeación y gestión definidos por ley.	Innovación tecnológica. Libertad para la definición de soportes económicos y de servicios sociales fundamentados en la eficiencia empresarial
	Social	Resultados derivados de la acción específica.	Inclusión de factores de equidad y eficiencia social en la infraestructura producida y en los servicios ofrecidos. Incorporación de diagnósticos específicos que soporten la acción en los territorios.
	Institucional	Generación de corresponsabilidad con el sector público para definir conjuntamente los procesos de evaluación y seguimiento.	Figuras organizativas de evaluación de la acción.
	Contractual	Solo acción privada.	NA.
	Operativa y financiera	Solo acción privada más procesos de apoyo gubernamental de incentivos a través de la norma.	Acción estratégica privada. Definición de posibilidades de acción privada para cumplimiento de objetivos mixtos.
	<b>Relativa</b>	Regulatorias	Definición del plan de inclusión de la acción privada a través de los proyectos específicos, desde el sector público
Específica		Propuesta de diseño y planificación como respuesta a los términos de referencia del sector público.	Seguimiento de lineamientos de ley. Seguimiento de lineamientos de ley.

**Cuadro A.1.2.**  
(continuación)

Tipo de CPP	Dimensiones	Alcance	Forma de la acción.	
	Social	Seguimiento de lineamientos de ley.	Procesos de concertación con la población. No hay valor agregado del proceso social.	
	Institucional	Seguimiento de lineamientos de ley.	Figuras organizacionales y operativas de gestión del riesgo.	
	Contractual	Contratos específicos por la prestación de los servicios y la armonización con los intereses públicos y privados.	Contrato por servicios.	
	Operativa y financiera	Pago por parte del sector público y acciones privadas de soporte con riesgo independiente.	Recursos mixtos y asignaciones independientes. Seguimiento de lineamientos de ley.	
	<b>Pasiva</b>	Regulatorias	Definidas por ley. Sólo mecanismos de contratación.	Seguimiento de lineamientos de contratación.
	Específica	Seguimiento de lineamientos de los términos de referencia y de ley.	Seguimiento de lineamientos de contratación.	
	Social	No se definen.	Seguimiento de lineamientos de contratación.	
	Institucional	Seguimiento de lineamientos de ley.	Riesgo asignado al sector público.	
	Contractual	Contratación.	Sólo acción de ejecución por el privado.	
	Operativa y financiera	Pago único por el sector público	Ejecución del privado. Entrega al final de construcción o servicios y garantía de sostenibilidad en tanto se relacione con la funcionalidad de la empresa. Seguimiento de lineamientos de contratación. Modelo financiero y presupuestario definido por el sector público.	

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá

## 2. La territorialización de la economía

El proceso de globalización trajo consigo cambios importantes en los sistemas productivos, en los esquemas organizacionales y en la forma como se integran espacialmente las actividades productivas, más allá de las ventajas comparativas por localización geográfica. Hoy, la geografía económica considera fundamental el estudio del espacio como factor de producción, esto es, la reconsideración de uno de los factores de producción tradicional como la tierra, no sólo como lugar sino como elemento que juega en favor de una mayor o menor productividad en términos de producción y distribución de mercancías. El espacio geográfico tiene pues, connotaciones relacionadas con la calidad, costo, los precios, tiempos de distribución, entre otras.

Krugman y Fujita (2004) señalan que en la nueva geografía económica la relación economía/espacio cobra un nuevo significado, incluso se fundamenta en el supuesto de competencia imperfecta que ya implica cambios fundamentales en lo que se refiere a la localización de producción. El supuesto de competencia imperfecta se encuentra ligada a esquemas de rendimientos crecientes y son éstos los que favorecen la localización de las actividades económicas en unos pocos espacios.

Ahora bien, al considerar esquemas de rendimientos crecientes, se debe considerar la generación de externalidades a partir de los mismos, considerando que no todos los rendimientos pueden ser internalizados por las empresas y que existe una "fuga", la cual beneficia a otros, que no invierten en las actividades económicas.

Como lo señala más recientemente Cuesta Aguilar (2006): "La globalización es un proceso unido al territorio, no sólo porque afecta a los países sino sobre todo porque la dinámica productiva depende de las decisiones de inversión y localización de los factores económicos y territoriales". Vincular al territorio dentro de la lógica globalizadora obliga a mirar el territorio y su entorno: la región. Ésta cobra vida en nuevo papel, que se plantea de manera clara en la Unión Europea y a menores escalas en los territorios aledaños a las megaciudades. En nuestro país se plantea inicialmente de forma tímida en los planes de ordenamiento territorial, sin delimitación, sin una estimación de las implicaciones jurídicas, económicas y sociales, pero con objetivos claros de unión para el crecimiento.

Hoy el territorio es más que una estructura geográfica donde se localizan actividades sociales y económicas, es "un sujeto colectivo activo, con personalidad propia, un recurso específico del desarrollo de alto valor intrínseco, capaz de reactivar las actividades que en él se desarrollan, y en consecuencia de fomentar valores recogidos en las políticas de bienestar"<sup>3</sup>.

Estas nuevas formas de organización de actividades económicas y su relación con el territorio obliga a una nueva forma de relaciones sociales, de relaciones entre individuos, de relaciones colecti-

3. Cuesta Aguilar, María José (2006). *Ordenación del territorio, medio ambiente y globalización: reflexiones desde la geografía regional al nuevo contexto socioeconómico*.



vas, de relaciones con el Estado. Es fácil entonces encontrar nuevas formas de operación y cooperación, de alianzas antes no consideradas, de trabajo público y privado, de privado y privado, de privado y comunidad, de ciudad y región. Son relaciones estratégicas que desde lo local pretenden integrarse y beneficiarse de la condición global de la economía.

Como lo señala Cuesta Aguilar (2006), surge un nuevo concepto que encierra estas nuevas formas de relacionarse, de conectar las "fuerzas globales y las particularidades locales" la "glocalización" y que finalmente busca cómo, a partir de lo que se posee y de lo que se es, se logra participar y "encajar" en el nuevo orden mundial.

Ahora bien, volviendo a la escala local, es fundamental considerar que el comportamiento de las economías de aglomeración respecto al territorio en que se localizan, están determinadas por las condiciones espaciales que promueven el desarrollo de actividades económicas específicas. Esto es particularmente importante para el caso del Aeropuerto El Dorado, por cuanto las condiciones espaciales están asociadas a condiciones favorables para actividades económicas relacionadas con la actividad aeroportuaria, la internacionalización de la economía y los servicios complementarios.

La transformación territorial que se plantea desarrollar para el Macroproyecto Aeropuerto El Dorado se inscribe dentro del proceso de desarrollo urbano territorial de la Región e involucra no sólo los niveles nacional, departamental y municipal, sino que

considera de forma tácita la participación de agentes privados. No obstante, las estrategias específicas para la atracción de la inversión privada y el desarrollo de alianzas público - privadas que deben darse en el territorio, aún no son claras. Es importante considerar el hecho de que la planeación, planificación y desarrollo del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado debe considerar una visión integral que permita la concurrencia de los distintos intereses de los agentes de tal forma que se garantice el éxito del proyecto.

La transformación de la estructura urbana se causa por múltiples factores, procesos de crecimiento poblacional, desarrollo de economías y nuevas formas de mercado, nuevas tecnologías, relaciones sociales distintas y, por supuesto, nuevas relaciones con el territorio; obligan una nueva espacialidad, una reorganización territorial en donde las actividades sociales y productivas se vinculen ordenadamente y permitan su relación con la región y el mundo. En este sentido, es claro el espíritu de las gestiones en torno a la conformación de la Ciudad Región Bogotá - Cundinamarca, como región equilibrada territorialmente y competitiva social y económicamente. Por tanto, se hace indispensable una respuesta espacial a las nuevas condiciones sociales y económicas y particularmente, en el caso de Macroproyecto Aeropuerto El Dorado a las nuevas condiciones de producción, distribución y consumo de bienes y servicios producidos en la Región y el país.

El proceso de integración regional y el aprovechamiento de las oportunidades que trae el desarrollo del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, implican la consideración de una estructuración económico - territorial entorno al aeropuerto, que contemple desde

la localización de usos residenciales hasta las asociadas a la actividad aeroportuaria y empresarial, de servicios complementarios como equipamientos de consumo, recreación, esparcimiento y turismo, entre otros. Todo esto a partir de los requerimientos de infraestructura, demandas, proyectos y búsqueda de potenciales de desarrollo económico y social identificados en la Mesa de Planificación Regional y considerados en el Plan Regional de Competitividad, así como los identificados en diversos estudios económicos que privilegian la integración regional y la inserción en el mundo globalizado.

De esta manera, la economía, ya no de la ciudad sino de la Región, exige una nueva forma y configuración territorial que valide

las apuestas y los acuerdos establecidos: distritos industriales planificados, redes logísticas, transporte intermodal ordenado, clusters, parques científicos, todos ellos asociados a condiciones espaciales adecuadas que obligan cambios en las pautas de localización, relación e integración, donde el uso del suelo, la dotación de infraestructura y el desarrollo de proyectos estratégicos se convierten en garantía del desarrollo regional. Esto debe reflejarse en el planteamiento de la Operación Estratégica Operación Estratégica Fontibón - Aeropuerto El Dorado - Engativá - Aeropuerto Guaymaral, en el POT para Bogotá, mediante el desarrollo de un Plan Zonal, que se encuentra en proceso de formulación actualmente, el cual debe vincular cuidadosamente las definiciones urbanísticas con los potenciales económicos.



## Anexo 2.

### Instrumentos de planeamiento y gestión para el área de influencia del Aeropuerto El Dorado

#### Cuadro A.2.1.

#### Mesa de Planificación Regional (MPR) Bogotá - Cundinamarca

Descripción y estado actual	<p>La MPR adelantó hasta 2005 la tercera fase del proyecto con los siguientes productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación y evaluación de posibles escenarios de ocupación del territorio Bogotá - Cundinamarca: concentrado, lineal y desconcentrado o red de ciudades. La MPR le apostó al modelo desconcentrado, el cual busca distribuir de forma equilibrada en el territorio, la población y las actividades económicas.</li> <li>• Acuerdos interinstitucionales para la implementación concertada de planes y proyectos para el desarrollo regional sostenible. Estos proyectos están relacionados principalmente con la gestión del recurso hídrico; energía, suministro de agua potable y alcantarillado; movilidad y transporte; turismo; tecnologías del conocimiento e información; seguridad alimentaria; desarrollo institucional y gobernabilidad regional.</li> <li>• CONPES 3256: documento de política del Consejo Nacional de Política Económica y Social, el cual incluye los temas de desplazamiento de población y seguridad, además de los temas arriba mencionados.</li> <li>• Posicionamiento político: el tema de región formó parte de los planes de desarrollo Distritales y Departamentales desde el año 2003</li> <li>• Desarrollo de la agenda técnica de proyectos regionales<sup>1</sup>.</li> </ul>
Actores involucrados	<p>Según el libro de las Ciudades a las Regiones. Desarrollo regional integrado en Bogotá - Cundinamarca, los actores involucrados en este proceso fueron:</p> <p>Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, Gobernación del Departamento de Cundinamarca, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Secretaría Distrital de Planeación (SDP), Secretaría de Planeación de Cundinamarca, delegado del DNP: director de Desarrollo Territorial (DDT). Centro de Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD); coordinadora para América Latina y El Caribe; sector productivo; universidades como consultores.</p>
Tipo de instrumento	Planificación y gestión. Instancia de coordinación interinstitucional, espacio de planificación concertada, generación de capacidad institucional, creación de agendas conjuntas en los diferentes niveles territoriales.
Nivel de intervención	Interterritorial. Nación (DNP), Gobernación de Cundinamarca y Bogotá, D.C.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Si bien la MPR tiene un carácter indicativo, como producto de su desarrollo se cuenta la generación de acuerdos y convenios, en algunos casos el agendamiento de proyectos en planes de desarrollo.
Instrumentos de gestión público - privada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espacio de concertación de decisiones y generación de acuerdos del sector público</li> <li>• Generación de capacidad técnica e institucional para el planeamiento y gestión público - privada de la región.</li> <li>• Fortalecimiento de lazos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno</li> <li>• Priorización conjunta de proyectos.</li> <li>• Articulación con la Comisión Regional de Competitividad y elaboración conjunta de la Agenda Interna Regional.</li> </ul>
Instrumentos de atracción de la inversión	Promoción o priorización de proyectos de infraestructura de soporte a la actividad productiva.

1. Tomado de: [www.regionbogotacundinamarca.org](http://www.regionbogotacundinamarca.org).

## Cuadro A.2.2.

### Comisión Regional de Competitividad Bogotá - Cundinamarca

Descripción y estado actual	<p>La Comisión Regional de Competitividad (CRC) es una red conformada en el 2002 por 1.800 organizaciones de los sectores público, empresarial, académico y cívico-social de Bogotá y Cundinamarca, con la misión de formular y desarrollar la visión económica regional de largo plazo, a partir de consensos público - privados que generen identidad y compromiso colectivo para que la Región sea una de las primeras de Latinoamérica por su calidad de vida<sup>2</sup>.</p> <p>Dentro de los productos de la Comisión Regional de Competitividad se encuentran el Plan Regional de Competitividad 2008 - 2019 con 6 estrategias y 31 proyectos estratégicos. Este plan, ha sido resultado de la evolución de la Agenda Interna formulada en 2004 - 2005, así como del contexto económico actual u la ejecución de varios proyectos y la identificación de nuevas propuestas.</p> <p>El Plan Regional de Competitividad 2008 - 2019 contempla una visión, objetivos, metas, seis estrategias, 31 proyectos y 8 clusters. A continuación se mencionarán los proyectos y clusters, que tienen algún tipo de relación con el Aeropuerto El Dorado:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Internacionalización: Bogotá Región Dinámica - Programa Invest in Bogotá, Plan de Logística Regional, estrategia de ampliación y diversificación de mercados, marketing de ciudad, entre otros.</i></li><li>• <b>Infraestructura: Operación Estratégica Aeropuerto El Dorado, Macroproyecto Urbano Regional para el Desarrollo del Entorno Aeropuerto el Dorado, "MURA", Tren de Cercanías, entre otros.</b></li><li>• <i>Capital Humano e innovación: Corredor ecológico de la Sabana, Parque Tecnológico y Empresarial, Provócate de Cundinamarca, entre otros.</i></li><li>• <i>Sostenibilidad ambiental: Descontaminación del río Bogotá, Conservación del Recurso Hídrico, entre otros.</i></li><li>• <i>Transformación productiva: Simplificación de trámites para hacer negocios (comercio exterior), entre otros.</i></li><li>• <i>Desarrollo de clusters: Región Turística, Innobo: Distrito Empresarial de ferias, eventos y convenciones en el Anillo de Innovación.</i></li></ul> <p>Además, el Plan Regional de Competitividad está articulado con el programa "Región - Capital", cuyo objetivo es la integración de Bogotá y Cundinamarca, de 23 iniciativas de Región Capital, 12 son de interés común con el Plan de Competitividad Regional:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Constitución de la Región de Planificación Especial-Región Capital</li><li>• Descontaminación del río Bogotá.</li><li>• Proyecto regional de disposición de residuos sólidos.</li><li>• <b>Planificación y gestión del desarrollo del área de influencia de Aeropuerto de Eldorado.</b></li><li>• Tren de Cercanías</li><li>• Puerto Multimodal de Puerto Salgar.</li><li>• Concesiones de carreteras, nacionales, departamentales y distritales.</li><li>• Región turística.</li><li>• Región Salud</li><li>• Extensión de Transmilenio a Soacha</li><li>• Plan Maestro de Movilidad Regional.</li><li>• Proyecto de Anillos viales de Cundinamarca</li></ul> <p>El Plan de Competitividad Regional está articulado con la política de competitividad del Gobierno Nacional<sup>3</sup>.</p>
-----------------------------	---

2. Tomado de: [http://www.bogotacundinamarcacompite.org.co/publicaciones.asp?cat\\_id=10&cat\\_tit=Agenda%20Regional%20de%20Competitividad](http://www.bogotacundinamarcacompite.org.co/publicaciones.asp?cat_id=10&cat_tit=Agenda%20Regional%20de%20Competitividad)

Cuadro A.2.2.  
(continuación)

Actores involucrados	<p>Grupo directivo: organismo responsable de la toma de decisiones estratégicas sobre el Plan Regional de Competitividad y sus proyectos. Un tercio de sus integrantes son representantes del sector público, encabezado por el Alcalde y el Gobernador y las dos terceras partes restantes la conforman representantes del sector privado, la academia y organizaciones cívicas y sociales.</p> <p>Secretaría técnica: organismo articulador que formula y gestiona la realización de los estudios técnicos que orientan la toma de decisiones en materia de competitividad. Propone el Plan Regional de Competitividad y hace seguimiento a la ejecución de los proyectos que lo conforman, coordina los grupos de trabajo y da apoyo técnico al grupo directivo. Está conformada por la Gobernación de Cundinamarca, la Alcaldía Mayor, Región Capital, Andi, Fenalco, CAR, Analdex, Alianza Universidad Empresa Estado y Cámara de Comercio de Bogotá.</p> <p>Grupo asesor: organismo consultivo de la CRC, conformado por expertos en desarrollo económico, regional y urbano.</p> <p>Grupos de trabajo: son los encargados de gestionar las iniciativas y proyectos del Plan Regional de Competitividad y están conformados por las entidades que aportan recursos técnicos y financieros para la ejecución de dichos proyectos de Bogotá - Cundinamarca.</p>
Tipo de instrumento	Instrumento de gestión dirigido a la coordinación de decisiones.
Nivel de intervención	Interterritorial. Nación (DNP), Gobernación de Cundinamarca y Bogotá, D.C.
Nivel de alcance territorial	Regional
Fuerza vinculante	Al igual que la MPR, es un instrumento indicativo, como productos se han generado acuerdos de voluntades, convenios y la formulación del Plan Regional de Competitividad, lo que en algunos casos ha generado el agendamiento de proyectos en planes de desarrollo.
Instrumentos de gestión público - privada	Espacio para la generación de consensos entre el sector público y privado. Integración de acciones públicas y privadas a partir de objetivos comunes. Acuerdos Según principios de cooperación y confianza.
Instrumentos de atracción de la inversión	<p>Propone proyectos con el fin de crear un entorno favorable para la inversión privada. Busca facilitar el desarrollo de actividades económicas, la instalación futura de plataformas de infraestructura y logísticas.</p> <p>Ha creado la corporación Bogotá - Región Dinámica que desarrolla el programa Invest in Bogotá, con el fin de hacer de Bogotá y la región, una región atractiva para vivir y hacer negocios.</p>

3. Información suministrada por la Secretaría Técnica de la Comisión Regional de Competitividad. Septiembre de 2009.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

### Cuadro A.2.3.

#### Plan Estratégico Exportador Regional Bogotá - Cundinamarca

Estado actual	<p>Instrumento que guía el esfuerzo exportador de la Región. Plantea como objetivos (i) gestionar iniciativas que mejoren el entorno regional y (ii) promover acciones para la internacionalización de las empresas. Ajustado en el 2008.</p> <p>El Nuevo Plan Estratégico Exportador Regional PEER, es la guía para ampliar la oferta exportable, diversificar los mercados de destino y aumentar los niveles de exportación per cápita regional. El principal valor agregado del PEER actualizado es la Inteligencia de Mercados para 10 sectores estratégicos, con base en la cual se adelanta una estrategia regional de diversificación y ampliación de mercados. Tiene como meta para el 2019 exportar en bienes y servicios por US \$ 28.629 millones.</p>
Actores involucrados	Comisión Regional de Competitividad. Sector productivo. Cundinamarca y Bogotá, D.C.
Tipo de instrumento	Planificación y gestión liderada por el sector privado.
Nivel de intervención	Regional.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Indicativo, establece unas líneas de acción por objetivos.
Instrumentos de gestión público- privada	Espacio para la concertación y coordinación de intereses público - privados. En el ajuste se incluyen objetivos que dependen en mayor medida de acciones administrativas en los diferentes niveles de gobierno. Se identifica la intervención del Estado en la creación de un ambiente favorable para el funcionamiento competitivo de las empresas que se materializa tanto en la estructura impositiva como en la estructura regulatoria y en la racionalización de los trámites empresariales.
Instrumentos de atracción de la inversión	Reducir costos de transacción y tramitación para el comercio exterior (simplificar procesos y trámites de exportación, modernizar la Aduana de Bogotá, Ventanilla Única de Comercio Exterior y seguridad y estabilidad jurídica para el comercio). Mejorar la infraestructura logística para la integración regional (aeropuerto).

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

**Cuadro A.2.4.**  
Plan Maestro de Movilidad Regional

Estado actual	La Gobernación de Cundinamarca adelantó los lineamientos para la formulación del Plan Maestro de Movilidad Regional, con el fin de: (i) analizar la movilidad de la región Bogotá-Cundinamarca; (ii) conformar y priorizar los contenidos de la Agenda de Movilidad Regional; (iii) definir de manera concertada los lineamientos para la formulación del Plan Maestro de Movilidad Regional <sup>4</sup> ; y (iv) Elaborar los términos de referencia para la contratación del Plan Maestro de Movilidad Regional . Actualmente se encuentra en proceso de coordinación y concertación para la contratación de la formulación del PMMR <sup>5</sup> .
Actores involucrados	Gobernación, Distrito, Nación. Plantea en una primera fase la búsqueda de estrategias de concertación de los actores.
Tipo de instrumento	Planificación territorial.
Nivel de intervención	Nación, departamento y Distrito.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Tendría fuerza vinculante en tanto se concrete en acto administrativo.
Instrumentos de gestión público - privada	No se identifican instrumentos de gestión público - privada, se requiere un primer nivel de concertación entre los niveles de gobierno. Participación del sector privado en la elaboración de una agenda de movilidad regional.
Instrumentos de atracción de la inversión	No plantea instrumentos de atracción de la inversión.

4. Banco Mundial (1997). Pedido de propuestas estándar. Selección de consultores. BM, Washington. Edición revisada en abril de 1998, julio 1999 y marzo de 2002. Proyectos de servicios urbanos de Bogotá. Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá, D.C. Bogotá, D.C. marzo de 2007.
5. Información suministrada por la Secretaría de Planeación de Cundinamarca. Septiembre 2009.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.



### Cuadro A.2.5.

#### Modelo de Ocupación Territorial Regional

Estado actual	<p>La Gobernación de Cundinamarca formuló un modelo de ocupación territorial regional para los municipios de las provincias de Sabana Centro, Sabana Occidente y Soacha, con su sistema de información geográfica, que contribuya en su adopción<sup>6</sup>. Actualmente, se encuentra en proceso de socialización con la comunidad y dirigentes de los municipios objeto del estudio<sup>7</sup>.</p> <p>Dentro de los objetivos específicos de este estudio se encuentran: (i) construir una visión de desarrollo regional que se materialice en el ordenamiento territorial; (ii) desarrollar una herramienta de planificación regional para articular los elementos que estructuran el territorio del área de estudio; (iii) unificar entre las entidades territoriales del área de estudio, criterios de ordenamiento territorial en el marco de la legislación vigente, con el fin de lograr una mayor explotación y aprovechamiento de los recursos existentes en la región; (iv) optimizar recursos para la implementación y desarrollo de programas y proyectos sectoriales a través de la elaboración de acciones conjuntas para beneficio común; (v) definir una estructura física de integración territorial que establezca componentes básicos sobre los cuales se articulen las decisiones a nivel local de los municipios entre sí, y de los municipios con Bogotá; (vi) generar una cartografía unificada de los 21 municipios del área de estudio, que incluya la estandarización de leyendas temáticas y sirva de soporte para implementar las decisiones derivadas del modelo de ocupación del territorio; (vii) contar con una herramienta informática en la que se espacialice el modelo de ocupación del territorio regional y todos sus componentes, que pueda ser incorporada al sistema de información geográfica regional implementado en la Secretaría de Planeación de Cundinamarca; (viii) definir a través de la propuesta del modelo, políticas de ocupación del territorio con las que el Departamento de Cundinamarca oriente el ordenamiento regional en los procesos de revisión y ajustes de los POT municipales; (ix) implementar durante el desarrollo del proyecto, un proceso participativo con el departamento y los municipios del área de estudio; (x) concertar con el Distrito los componentes del modelo de ocupación territorial regional en los que tenga injerencia.</p>
Actores involucrados	Gobernación de Cundinamarca, Administraciones Municipales de Cundinamarca y Administración de Bogotá.
Tipo de instrumento	Planeación territorial.
Nivel de intervención	Departamental.
Nivel de alcance territorial	Departamental.
Fuerza vinculante	Indicativo, instrumento no contemplado en el sistema urbanístico por lo que tiene que materializarse en los respectivos ajustes a los planes, esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial.
Instrumentos de gestión público - privada	No plantea dentro de los objetivos instrumentos o herramientas que se relacionen con la participación privada.
Instrumentos de atracción de la inversión	No incluye.

6. Gobernación de Cundinamarca (2007). Programa de desarrollo vial y de fortalecimiento institucional de Cundinamarca. Proceso No. 70318. Términos de referencia. Gobernación de Cundinamarca, Bogotá.

7. Información tomada de la presentación realizada por la Gobernación de Cundinamarca en la Mesa de Trabajo del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, llevado a cabo el 6 de agosto en la Cámara de Comercio de Bogotá.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

**Cuadro A.2.6.**  
Plan de Articulación Urbano Regional del Aeropuerto

Estado actual	<p>"El objetivo de este estudio consiste en asesorar al Gobierno nacional en la formulación del Plan de Articulación Urbana Regional del Aeropuerto El Dorado - Primera Fase y en el planteamiento de recomendaciones que faciliten su desarrollo planificado y sostenible y que promueva el desarrollo empresarial ordenado. Para ello se requiere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar un diagnóstico del área de influencia que sirva como insumo en la formulación de una estrategia de integración urbano - regional.</li> <li>• Formular el Plan de Regularización y Manejo del Aeropuerto El Dorado (PRMAE), teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 430 del Decreto 190 de 2004.</li> </ul> <p>El trabajo se enmarca dentro de una estrategia conjunta de planificación urbano - regional bajo la figura de un macroproyecto que pretende integrar y cumplir el propósito de armonizar y optimizar el proceso de modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado con el ordenamiento territorial del Distrito Capital y de los municipios de Cundinamarca que forman parte del área de influencia definida para este estudio, <u>así como identificar los mecanismos institucionales y de gestión, con participación público-privada, que faciliten un desarrollo equilibrado y sostenible</u><sup>18</sup>. (Subrayado fuera de texto)</p>
Actores involucrados	Nación (DNP), Distrito y Departamento de Cundinamarca.
Tipo de instrumento	Planificación territorial.
Nivel de intervención	Nacional.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Vinculante desde el plan de regularización y manejo
Instrumentos de gestión público - privada	<p>Plantea la necesidad de gestionar el plan con instrumentos de gestión público - privado.</p> <p>Dentro de los objetivos del proyecto está <u>"establecer mecanismos de cooperación entre la nación, la ciudad y los sectores público y privado</u>.</p> <p>Por lo anterior, se hace necesario que la reglamentación del Plan de Regularización y Manejo (PRM) <u>contenga diversas modalidades de gestión de origen público, privado o mixto</u>. En este último caso se puede presentar la participación directa de propietarios, lo cual conlleva a procesos de <u>consulta y concertación con la comunidad</u>, lo que implica diferentes etapas en el proceso de desarrollo"<sup>19</sup>. (Subrayado fuera de texto)</p>

## Cuadro A.2.6.

(continuación)

Instrumentos de atracción de la inversión	<p>Propuestas para mejorar el entorno y el desarrollo de las actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Mejorar los servicios a pasajeros, como turismo, negocios, administración y cultura, y de los servicios aeronáuticos en general.</li><li>• Mejorar los servicios de carga como: accesibilidad, disminución de impactos sobre malla vial, mejoramiento de operación logística actual y a futuro, oferta de nuevas áreas logísticas en el entorno.</li><li>• Mejorar la integración regional y la integración urbana.</li><li>• Mejorar los servicios y usos complementarios.</li><li>• Mejoramiento del espacio público.</li></ul> <p>Los servicios complementarios a la actividad aeroportuaria se desarrollarán en el costado sur del Aeropuerto cerca de la intersección de las avenidas ALO y calle 26, donde se podrán promover usos: centro de negocios, centro de convenciones, servicios financieros y bancarios, hoteles, oferta tecnológica, cultural, recreativa, entre otras posibilidades.</p>
---	--

8. Departamento Nacional de Planeación (2007) "Plan de Articulación Urbana Regional del Aeropuerto El Dorado - Primera Fase". Información entregada al Consultor por la Cámara de Comercio de Bogotá.

9. *Ibidem*.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

## Cuadro A.2.7

## CONPES 3490. Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto El Dorado

Estado actual	<p>CONPES 3490. Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la estrategia institucional para la formulación y ejecución del Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto El Dorado.</p> <p><u>"Declarar de interés nacional e importancia estratégica el Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto El Dorado, de acuerdo con la estrategia institucional definida en el presente documento."</u> (Subrayado fuera de texto)</p> <p>"El Gobierno nacional, la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca acordaron desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbano - regional bajo la figura de Macroproyecto que integre y cumpla el propósito de armonizar y optimizar el proceso de modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado con el ordenamiento territorial del Distrito Capital y de los municipios que forman parte del área de influencia del Aeropuerto El Dorado localizados en el Departamento de Cundinamarca, <u>así como de determinar mecanismos institucionales y de gestión, con participación público-privada, que faciliten el desarrollo equilibrado y sostenible de los mismos</u>". (Subrayado fuera de texto)</p> <p>Actualmente, se encuentra en proceso de suscripción de un convenio interadministrativo, con el fin de aunar esfuerzos técnicos, económicos y humanos para la formulación, gestión, implementación y evaluación del Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado.</p>
Actores involucrados	<p>El Gobierno nacional, la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca acordaron desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbano - regional bajo la figura de Macroproyecto para armonizar y optimizar el proceso de modernización y expansión del Aeropuerto.</p> <p><b>Solicita a la Alcaldía Mayor de Bogotá:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Delegar en la Empresa de Renovación Urbana (ERU) la función de entidad gestora</u> en los términos establecidos en el CONPES.</li> <li>• Delegar a la Secretaría de Planeación Distrital la participación en la coordinación de la formulación del Macroproyecto.</li> <li>• <u>Fortalecer técnica y financieramente a la ERU.</u></li> <li>• Garantizar, en los asuntos de su competencia, los recursos necesarios para la formulación y ejecución del Macroproyecto.</li> <li>• Garantizar, a través de la Secretaría Distrital de Planeación, la integralidad, coherencia, agilidad y armonización entre los instrumentos de planeación y gestión del suelo que coinciden con el área del Macroproyecto, especialmente con el Plan Zonal de la Operación Aeropuerto y con las fichas normativas de las UPZ.</li> </ul> <p><b>Solicitar a la Gobernación de Cundinamarca:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar a la instancia gestora en la implementación del Macroproyecto.</li> <li>• Delegar a la Secretaría de Planeación de Cundinamarca la participación en la coordinación de la formulación del Macroproyecto.</li> </ul> <p>Solicita al DNP, al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, al Ministerio de Transporte, a la Alcaldía de Bogotá y a la Gobernación de Cundinamarca, <u>integración con la Comisión Interinstitucional establecida por el Decreto 3466 de 2007, y presentarlo al CONPES.</u> (Subrayado fuera de texto)</p>

**Cuadro A.2.7**  
(continuación)

	<p>De acuerdo con el marco legal que define el carácter del Macroproyecto, para su formulación, gestión, implementación, seguimiento y evaluación se plantea un esquema institucional conformado por una instancia directiva, una instancia técnica de apoyo y una instancia gestora a cargo de la gerencia e implementación del Macroproyecto.</p> <p>Es importante resaltar que este documento establece la posibilidad de participación del sector privado.</p>
Tipo de instrumento	Documento de política nacional.
Nivel de intervención	Nacional.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	<p>Los documentos Conpes son documentos de política y orientadores de la planeación, por lo tanto en estos casos si bien no tienen la fuerza vinculante de ley en tanto proceden del nivel ejecutivo, son de obligatoria observancia en el desarrollo del Macroproyecto.</p> <p>Dentro de las características del Macroproyecto: promueve la participación público-privada, y la gestión asociada del suelo, con el propósito de garantizar la financiación y ejecución de proyectos estratégicos. (Subrayado fuera de texto)</p>
Instrumentos de gestión público - privada	<p>Plantea la constitución de una fiducia mercantil con patrimonio autónomo.</p> <p>"En caso de optarse por el instrumento de fiducia mercantil para el manejo de los aportes y activos que se destinarán al Macroproyecto, coordinar la participación de las entidades públicas y privadas que la Junta Directiva del Macroproyecto (JDM) apruebe durante el desarrollo del mismo, garantizar los niveles de coordinación adecuados entre las entidades que conforman la JDM, y preparar y presentar informes de administración de los recursos y activos aportados y de la ejecución de los proyectos a la JDM a través de la Secretaría de Apoyo SA.</p> <p>En el patrimonio autónomo podrán aportarse recursos de otras entidades o fuentes para la financiación del Macroproyecto distintas a las entidades que conforman la JDM, para lo cual se constituirán convenios u otros mecanismos que respalden esa participación".</p> <p>"La instancia gestora definirá la estrategia de financiación de acuerdo con la estructuración financiera del Macroproyecto y la presentará a la JDM para su respectiva aprobación. En su estructuración se tendrán en cuenta los programas y proyectos identificados en los instrumentos de planificación mencionados anteriormente. Así mismo, considerará la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y financieros que establece la Ley 388 de 1997, y de esquemas alternativos de estructuración financiera que maximicen la participación del sector privado" (Subrayado fuera de texto)</p>
Instrumentos de atracción de la inversión	No plantea instrumentos de atracción de inversión privada.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.2.8

## Macroproyecto Urbano Regional Aeropuerto El Dorado.

Estado actual	<p>La Gobernación de Cundinamarca y el Distrito formularon el Macroproyecto Urbano y Regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado, actualmente en proceso de socialización<sup>14</sup>.</p> <p>El Macroproyecto del Aeropuerto El Dorado desarrollo las determinantes del POT de Bogotá, específicamente las establecidas en la Operación Estratégica Fontibón - Aeropuerto El Dorado - Engativá y las directrices de la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca.</p> <p>Su objetivo es "promover el desarrollo armónico y planificado del área de influencia del Aeropuerto El Dorado a través de <u>acciones y actuaciones publico-privadas</u>"<sup>15</sup>. (Subrayado fuera de texto)</p>
Actores involucrados	Gobierno nacional, Departamento de Cundinamarca y Distrito Capital. El documento CONPES 3490 define la estrategia institucional.
Tipo de instrumento	Planificación y gestión territorial.
Nivel de intervención	Nacional.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Vinculante en tanto se concrete como acto administrativo.
Instrumentos de gestión público - privada	<p>1. Dentro del alcance del macroproyecto: (...) iv) <u>Promover la participación público-privada y la gestión asociada del suelo, con el propósito de garantizar la financiación y ejecución de proyectos estratégicos.</u></p> <p>2. Dentro de los objetivo del proyecto:</p> <p>Contar con un <u>instrumento concertado de planificación, gestión y operación que permita la intervención de los actores públicos y privados en el área de influencia del Aeropuerto El Dorado.</u></p> <p><u>Garantizar la participación permanente de las diversas instancias públicas y privadas de distintos niveles territoriales.</u> (Subrayado fuera de texto)<sup>16</sup>.</p> <p>Establecer una equitativa distribución de cargas y beneficios entre todos los agentes involucrados en la operación, al tenor de los instrumentos que la Ley 388 de 1997 define, como la captación de las plusvalías urbanas.</p>
Instrumentos de atracción de la inversión	No plantea explícitamente que el macroproyecto desarrolle estrategias o instrumentos de atracción de inversión, sin embargo, propone la elaboración de una propuesta de usos del suelo concertada.

14. Información tomada de la presentación realizada por la Gobernación de Cundinamarca en la Mesa de Trabajo del Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, llevado a cabo el 6 de agosto en la Cámara de Comercio de Bogotá. Documento CONPES 3490 Estrategia Institucional para la Formulación y Ejecución del Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto El Dorado. Octubre 2007.

15. Información tomada de la presentación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación, en el Seminario Taller Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, llevado a cabo el 25 de agosto de 2009 en la Contraloría General de la República.

16. PNUD (2007). Documento de Solicitud de propuestas. "Formular el Macroproyecto Urbano Regional del área de influencia del Aeropuerto El Dorado con su respectivo documento técnico de soporte que contenga los elementos ambientales, jurídicos, económicos, institucionales administrativos y físicos necesarios para el desarrollo concertado de este territorio estratégico para la Región."

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

## Cuadro A.2.9

### Plan de Ordenamiento Zonal del Aeropuerto El Dorado

Estado actual	<p>Se estructuró el Documento Técnico de Soporte, actualmente en proceso de revisión. La Operación estratégica y del plan zonal se encuentran actualmente en proceso de formulación<sup>17</sup>. En el 2007 se definieron los lineamientos y en octubre del 2008 inicia el proceso de formulación con la definición de 7 componentes temáticos y sus respectivos desarrollos: i) Movilidad y transporte, ii) Vivienda y Renovación Urbana, iii) Ambiental, iv) Económica, v) Social, vi) Espacio Público y vii) Equipamientos</p> <p>Visión del Plan: Conformar una Plataforma de Comercio Internacional y de Servicios que combine la producción liviana de alto valor agregado, actividades de logística y servicios empresariales de talla internacional que posicionen a la Región Capital en el mercado mundial.</p> <p>Objetivos Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollar la estructura e infraestructura urbana que soporte los usos del suelo propuestos, necesarios para desarrollar la Plataforma.</li><li>• Potenciar la actividad económica en el marco de desarrollo de la política de competitividad definida para el Aeropuerto desde POT y MURA.</li><li>• Generar conectividad y sostenibilidad ambiental.</li><li>• Construcción social del territorio en articulación con lo existente.</li></ul> <p>Ámbitos de aplicación de la Operación AED:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Área de la Operación: 3.148 Has</li><li>• Área Aeropuerto dentro del distrito: 770 Has.</li><li>• Área de los elementos Ambientales: 440 Has.</li><li>• Población: 335.514 habitantes</li></ul> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sostenibilidad Ambiental: Consolidación de una gran zona destinada a servicios ambientales y agroindustriales en el entorno occidental del Aeropuerto y Consolidar el río Bogotá como eje estructurante de la conexión entre la Estructura Ecológica Principal distrital y regional, entre otras.</li><li>• Conectividad urbano regional: Priorizar y especializar circuitos de (carga y pasajeros) movilidad urbanos regionales que garanticen la localización y el desarrollo de actividades económicas que contribuyan a la Plataforma Región Capital.</li><li>• Reordenamiento y reconversión de usos del suelo: Establece ocho (8) áreas de intervención: i) Área de intervención prioritaria Fontibón - Centro Integrado de Carga y logística - RU, ii) Área prioritaria Engativá Reconversión de usos - RU, iii) Área para generación de vivienda para población objeto de traslado. - RU, iv) Área de vivienda, comercio y servicios de transformación programada, v) Centralidad Calle 26, vi) Centralidad Fontibón, vii) Centralidad Engativá y viii) Parque Humedal Capellanía. Estrategias:<ul style="list-style-type: none"><li>- Usos: Reconvertir los usos residenciales a actividades compatibles y complementarias con la actividad aeroportuaria.</li><li>- Gestión de suelo: Define 22 unidades de desarrollo (Estructura de ocupación predefinida) que conformen circuitos urbanos y de movilidad funcionalmente articulados.</li><li>- Zona para la generación de vivienda: Aprovechar el potencial de la Avenida del Ferrocarril como corredor de transporte masivo y la localización del área por fuera de la restricción de altura del cono de aproximación que permite construir hasta 10 pisos, para el desarrollo de vivienda.</li><li>- Zona prioritaria Engativá: Reconversión de usos mediante la demanda de usos de comercio y servicios generados por el desarrollo del Plan Parcial Porta, construcción de la Avenida José Celestino Mutis como eje de integración regional y Consolidación</li></ul></li></ul>
---------------	--

<sup>17</sup>. Información tomada de la presentación realizada por la Secretaría Distrital de Planeación, en el Seminario Taller Macroproyecto Aeropuerto El Dorado, llevado a cabo el 25 de agosto de 2009 en la Contraloría General de la República.

Cuadro A.2.9  
(continuación)

	<p>de la vía como troncal Transmilenio Fase II Troncal calle 26 generando áreas aferentes de RU.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zona prioritaria Fontibón: Combinar usos mixtos de distintas escalas que conformen un circuito de servicios empresariales y de pequeños proveedores que atiendan a las medianas y grandes empresas vinculadas a las actividades aeroportuarias.</li> <li>• Conformación de la Plataforma económica Región Capital: Potenciar la actividad económica, mediante el fortalecimiento y consolidación de las tres centralidades, potencialización de las zonas industriales existentes y la promoción para la atracción de la inversión privada - estrategia de marketing.</li> <li>• Construcción social del territorio: El concepto define que la gestión y desarrollo de proyectos vincula a los actores presentes en el territorio, desde los pequeños propietarios de suelo hasta los grandes promotores inmobiliarios. La Estrategia de Gestión Social Integral de la Operación Estratégica del Aeropuerto se dirige a la población propietaria y residente de la Zona (En la zona de intervención prioritaria corresponde al 56% del total). Esta gestión social se encuentra directamente relacionada a las estrategias de gestión de suelo.</li> </ul>
Actores involucrados	Distrito, propietarios del suelo, residentes, sector privado.
Tipo de instrumento	Planificación y gestión del suelo.
Nivel de intervención	Distrital.
Nivel de alcance territorial	Zonal.
Fuerza vinculante	Tiene fuerza vinculante en tanto se concreta como acto administrativo normativo.
Instrumentos de Gestión Pública Privada	<p>El Plan Zonal propone como estrategias para la gestión y concertación pública - privada lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por una parte, derivadas de las obligaciones urbanísticas que establece el plan, así: todos los suelos sujetos a planes parciales deberán ceder suelo para cargas generales, destinar el 15% para VIP, ceder suelo para cargas locales, participar en la construcción de cargas generales, construir las cargas locales y pagar la participación en plusvalía a la que haya lugar.</li> </ul> <p>Como mecanismos para la gestión concertada público - privada se establecen: (i) la gerencia de la ERU con participación público - privada, se encarga de la movilización de recursos y de la puesta en marcha de las herramientas de gestión para desarrollar el proyecto; (ii) como principal infraestructura por desarrollar, promover la localización de actividades relacionada con Transmilenio; (iii) la gestión pública se dirigirá a la provisión de suelo urbanizado a precios accesibles; y (v) la constitución de fondos de compensación y fiducias.</p>
Instrumentos de atracción de la inversión	<p>No se aborda como aspecto relevante herramientas o instrumentos relacionados con la atracción de la inversión; si bien se enmarca en la estrategia de inserción regional y consolidación de la zona como una gran centralidad, el plan se preocupa más de la forma de regular la utilización del suelo, así como mantener condiciones de equidad entre los propietarios mediante el reparto de cargas y beneficios. No plantea como parte central de sus preocupaciones la generación de plataformas de infraestructura urbana o de servicios dirigidas al fortalecimiento de actividades económicas específicas, ni la promoción estratégica de localización de actividades económicas más que las relacionadas con la operación del aeropuerto:</p> <p>"Adicionalmente se busca ordenar, promocionar y atraer actividades ligadas al aeropuerto centrada en la localización de usos tales como hoteles, centros comerciales, centro de exposición especializado, centro internacional de comercio y negocios, centros de plataformas empresariales, restaurantes y entretenimiento<sup>18</sup>. (Subrayado fuera de texto)</p>

18. *Ibíd.*



## Cuadro A.2.10

### Unidades de Planeamiento Zonal

Estado actual	<p>Las Unidades de Planeamiento Zonal que hacen parte de la Operación Estratégica y Plan Zonal Fontibón - Aeropuerto El Dorado - Engativá son: UPZ No. 74 Engativá, UPZ No. 75 Fontibón, UPZ No. 76 Fontibón-San Pablo, UPZ No. 77 Zona Franca, UPZ No. 115 Capellanía, UPZ No. 116 Álamos y UPZ No. 117 Aeropuerto El Dorado, las cuales ya fueron formuladas. Actualmente se encuentran en proceso de revisión y reglamentación por parte de la Secretaría Distrital de Planeación, en el marco de la formulación de la Operación Estratégica y Plan Zonal.</p> <p>Las normas del POT en armonía con lo dispuesto en la Ley 902 de 2004 y su Decreto Reglamentario 4002 de 2004, son determinantes legales para la formulación de la reglamentación urbana de las Unidades de Planeamiento Zonal en donde el POT previó la posibilidad de localización de una Zona Especial de Servicios de Alto Impacto (ZESAI).</p> <p>UPZ No. 115 Capellanía: consolidación y conformación humedal de Capellanía</p> <p>UPZ No. 75 Fontibón: crecimiento ordenado de todos los factores físicos como el uso del suelo, sus centralidades y los sistemas generales del modelo de ordenamiento territorial, conformados por el sistema vial y de transportes e infraestructura.</p> <p>UPZ No. 76 Fontibón-San Pablo: se propende a la construcción de la malla vial y a la rehabilitación y el mantenimiento de la misma.</p> <p>UPZ No. 77 Zona Franca: promover actividades preventivas y correctivas que conduzcan al control del impacto ambiental, ocasionado por las empresas del sector, así como el mantenimiento de las zonas verdes y gestión ante las entidades competentes para la recuperación del meandro del Say, en cumplimiento a lo establecido en el POT.</p>
Actores involucrados	Distrito, propietarios del suelo, residentes, sector privado.
Tipo de instrumento	Planificación y gestión del suelo.
Nivel de intervención	Distrital.
Nivel de alcance territorial	Zonal.
Fuerza vinculante	Tiene fuerza vinculante en tanto se concreta como acto administrativo normativo y establece obligaciones específicas a los propietarios del suelo.
Instrumentos de gestión público - privada	Identificación de hechos generadores de plusvalía: Los predios que sean sometidos al tratamiento de desarrollo, no sujetos a plan parcial, y que en aplicación de las normas específicas se produzca en ellos un incremento en la edificabilidad o cambio en el uso, serán objeto de estudio para determinar si se presentan hechos generadores de participación en plusvalía.
Instrumentos de Atracción de la Inversión	No contempla instrumentos de atracción de inversión.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

## Cuadro A.2.11

## Plan Maestro del Aeropuerto - Concesión OPAÍN

Estado actual	<p>El 24 de agosto de 2006 se adjudicó a OPAÍN la concesión del Aeropuerto El Dorado para desarrollarlo en un plazo de 20 años. Las funciones de OPAÍN son la administración, modernización y expansión, operación, explotación comercial y mantenimiento del área concesionada del Aeropuerto Internacional El Dorado. Se concesionó la totalidad del Aeropuerto El Dorado, con excepción del Sistema de Pistas que presenta un contrato de concesión con CODAD, CATAM (Fuerza Aérea), Policía Antinarcoóticos, Centro Nacional de Aeronavegación (CNA) y Centro de Estudios Aeronáuticos (CEA). El costo aproximado de inversión es de 650 millones de dólares, según contrato de concesión No. 6000169 del 12 de septiembre de 2006, cláusula 37.</p> <p>La concesión se hace en el marco del Plan Maestro del Aeropuerto el Dorado. El contrato de Concesión establece seis fechas (hitos) para la terminación y entrega de las siguientes obras<sup>19</sup>:</p> <p><b>Hito 1.</b> Fecha de entrega contractual 19 de marzo de 2008. Obras: Expansión del Hall Central de la Terminal de Pasajeros y las Instalación del sistema de uso común de la Terminal (CUTE).</p> <p><b>Hito 2.</b> Fecha de entrega contractual 19 de marzo de 2009. Obras: Edificio de cuarentena de carga, Servicio a la Extinción de Incendios, Servicio Aéreo de Rescate, Nuevo Edificio de la Aerocivil, Construcción del Centro Administrativo de Carga, Plataforma de carga, Construcción de la Terminal de Carga 2, Ampliación de la zona de Transferencia de Carga, Construcción del área de consolidación de Carga y Demoliciones instalaciones al noroeste de la Terminal 1</p> <p><b>Hito 3.</b> Fecha de entrega contractual 19 de septiembre de 2009. Obras: Nuevo Almacén de la Aerocivil, Construcción área de Mantenimiento, Expansión de bahías de espera y obras para certificación OACI de la pista norte, Fase I Muelle norte Terminal 2 y Traslado temporal de operaciones nacionales a la fase I del muelle norte del Terminal 1, Demolición Terminales de Carga Nacionales y Demolición zona norte de la oficina de la Secretaria de Sistemas Operacionales.</p> <p><b>Hito 4.</b> Fecha de entrega contractual 19 de septiembre de 2010. Obras: Demolición actual Almacén Aerocivil, Nuevo Terminal de Carga Fase II, refuerzo antisísmico muelle norte Terminal 1, refuerzo antisísmico torre de control, demolición torre administrativa de Aerocivil, refuerzo antisísmico del Puente Aéreo, demolición hangares actuales de mantenimiento al noreste Puente Aéreo y pavimentar la Plataforma en esta área.</p> <p><b>Hito 5.</b> Fecha de entrega contractual 19 de marzo de 2011. Obras: Procesador central Terminal 2, Fase II del muelle del Terminal 2, puente al hall salidas de pasajeros Terminal 2, traslado operaciones actual muelle sur del Terminal 1 al Terminal 2, reconfiguración plataforma al sur del Terminal 1, separación redes eléctricas y separación redes de comunicaciones.</p> <p><b>Hito 6.</b> Fecha de entrega contractual 19 de marzo de 2012. Obras: Remodelación y refuerzo antisísmico del muelle sur del actual Terminal 1 y remodelación y refuerzo antisísmico procesador central Terminal 1.</p>
---------------	--

19. Información tomada del contrato No.6000169 del 12 de septiembre de 2006. Concesión para la administración, operación, explotación comercial, mantenimiento y modernización y expansión del Aeropuerto Internacional El Dorado de la Ciudad de Bogotá. D.C.

### Cuadro A.2.11

(continuación)

	En la actualidad, se han entregado las obras del Hito 1 en el tiempo establecido en el contrato y las del Hito 2, tres obras en el tiempo establecido y siete obras con retrasos. Las obras del Hito 3 al 6, se encuentran en proceso de reprogramación.
Actores involucrados	Aerocivil y OPAIN.
Tipo de instrumento	Gestión.
Nivel de intervención	Nacional.
Nivel de alcance territorial	Aeropuerto.
Fuerza vinculante	Media la relación público/privada compromisos contractuales vinculantes.
Instrumentos de gestión público - privada	Concesión como instrumento de gestión público - privada. <ul style="list-style-type: none"><li>• Duración de la concesión entre 15 - 20 años.</li><li>• Ingresos del concesionario: todos los ingresos regulados y no regulados del aeropuerto excluyendo los derechos de pista y los ingresos por servicios Aeronáuticos.</li><li>• Contraprestación Aerocivil, fija y variable.</li><li>• La nación y el distrito reciben ingresos por impuestos.</li></ul>
Instrumentos de atracción de la inversión	Derivados de la modernización y expansión del aeropuerto. Mejoramiento de infraestructura para la exportación.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.2.12

Plan de Regularización y Manejo del Aeropuerto El Dorado.

Estado actual	En proceso de elaboración, a cargo de la Nación. Aerocivil. En octubre de 2007, la Aerocivil y la Secretaría de Planeación Distrital acordaron los lineamientos para elaborar la consulta preliminar del Plan de Regularización y Manejo del Aeropuerto, sin embargo, hasta el momento no ha sido radicado en la Secretaría Distrital de Planeación <sup>20</sup> .
Actores involucrados	Aerocivil.
Tipo de instrumento	Planeación.
Nivel de intervención	Nacional.
Nivel de alcance territorial	Aeropuerto.
Fuerza vinculante	Vinculante en tanto se concreta como un acto administrativo normativo.
Instrumentos de gestión público - privada	Sin identificar.
Instrumentos de atracción de la inversión	Sin identificar.

20. Información suministrada por la Secretaría Distrital de Planeación. Septiembre de 2009.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

### Cuadro A.2.13

#### Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Aeropuerto

Estado actual	<p>Decreto 3466 de 2007. Crea la Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Aeropuerto Internacional de El Dorado, con los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Asegurar la coordinación y la supervisión de las actividades de las entidades públicas para el desarrollo a mediano y largo plazo del Aeropuerto Internacional El Dorado.</li><li>• Preparar y someter a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, los documentos relacionados con la política de proyección y expansión en el mediano y largo plazo del Aeropuerto Internacional El Dorado.</li><li>• Proponer la adopción de políticas públicas que orienten la gestión administrativa de las entidades públicas y territoriales hacia el desarrollo del Aeropuerto Internacional El Dorado como un elemento fundamental que promueve la integración económica del país y el desarrollo armónico de las regiones.</li><li>• Formular parámetros que orienten a las entidades hacia una coordinada y eficiente gestión administrativa.</li><li>• Formular directrices que propendan al fortalecimiento de la planeación sectorial del transporte en el ámbito nacional, regional y distrital a partir de la evaluación y monitoreo de la ejecución del contrato de Concesión para el Aeropuerto Internacional El Dorado.</li></ul>
Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"><li>• El Vicepresidente de la República.</li><li>• El Ministro de Transporte.</li><li>• El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.</li><li>• El Director de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.</li><li>• El Alcalde Mayor de Bogotá, D. C.</li><li>• El Gobernador de Cundinamarca,</li><li>• El representante legal de la Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional El Dorado.</li><li>• El presidente de la junta directiva. (los cuatro últimos podrán asistir en calidad de invitados)</li></ul>
Tipo de instrumento	Instancia de coordinación.
Nivel de intervención	Nacional.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Determina acciones por seguir de las entidades gubernamentales vinculadas.
Instrumentos de gestión público - privada	No contempla la participación del sector privado; es una instancia de coordinación interinstitucional.
Instrumentos de atracción de la inversión	No contempla.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.2.14

Comité Interinstitucional Aeropuerto Internacional El Dorado.

Estado actual	"El Departamento Nacional de Planeación, la Gobernación de Cundinamarca y el Distrito en el primer semestre de 2006 crearon el Comité Interinstitucional Aeropuerto Internacional El Dorado, con participación del sector privado y de las autoridades de los municipios vecinos (Cota, Mosquera, Funza, entre otros); allí se acordó la elaboración del "Plan de Regularización y Manejo del Aeropuerto y la integración de este con la región y Cundinamarca" a cargo de la Aerocivil. En proceso de elaboración, a cargo de la Nación". Este comité finalizó en el segundo semestre del 2006.
Actores involucrados	Departamento Nacional de Planeación, Gobernación de Cundinamarca, Distrito Capital. Sector privado.
Tipo de instrumento	Instancia de coordinación interinstitucional y con el sector privado.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Indicativo.
Instrumentos de gestión público - privada	Participación del sector privado en la toma de decisiones; instancia de consulta al sector privado.
Instrumentos de atracción de la inversión	

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

### Cuadro A.2.15

#### Mesa de Trabajo Aeropuerto El Dorado - Cámara de Comercio de Bogotá

Estado actual	<p>La CCB creó en el 2008 la Mesa de Trabajo como espacio de cooperación público - privada para el Macroproyecto del Aeropuerto El Dorado, cuyo objetivo es garantizar la participación del sector público y del privado en el proceso de construcción del Macroproyecto Urbano - Regional del Aeropuerto Internacional El Dorado.</p> <p>Espacio para la cooperación público - privado, para realizar la asesoría, apoyo y / o acompañamiento a los estudios adelantados por las entidades.</p> <p>Actualmente, la Mesa de Trabajo se reúne cada dos meses con el fin de conocer el estado de avance de los estudios adelantados por las entidades.</p>
Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</li> <li>• Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Urbano y Política Ambiental y la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible.</li> <li>• Gobernación de Cundinamarca. Dirección de Desarrollo Regional.</li> <li>• Distrito. Secretaría Distrital de Planeación, Hábitat y Hacienda.</li> <li>• Cámara de Comercio de Bogotá. Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social (Direcciones de Proyectos y Gestión Urbana).</li> </ul>
Tipo de instrumento	Espacio de concertación.
Nivel de intervención	Promovido por el sector privado CCB.
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Indicativa en tanto no se concreta en actos administrativos normativos de carácter vinculante.
Instrumentos de gestión público - privada	<p>Espacio para la cooperación público - privado, para realizar la asesoría y / o acompañamiento a los estudios adelantados por las entidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de un plan de acción (objetivos, temas estructurantes, agenda, y cronograma).</li> <li>• Acompañamiento, apoyo y / o asesoría técnica a los estudios que están adelantándose por parte de las entidades que integran la Mesa de Trabajo.</li> <li>• Análisis y discusión de los resultados de los diferentes estudios.</li> <li>• Presentación de las propuestas y alternativas para los diferentes estudios.</li> </ul>
Instrumentos de atracción de la inversión	No identificados. No obstante, es de interés de la CCB proponer estrategias e instrumentos en esta materia en la Mesa, con el fin de que se incorporen en los instrumentos o se tomen decisiones al respecto.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.2.16

## Mesa Interinstitucional Aeropuerto El Dorado - Contraloría General de la República

Estado actual	<p>La Contraloría General de la República creó el 16 de julio de 2009 la Mesa Interinstitucional del Aeropuerto El Dorado, con el fin de recoger el trabajo que sobre el proyecto de modernización y expansión del Aeropuerto El Dorado han adelantado los tres niveles de Gobierno, el sector privado - CCB y la comunidad (Mesa Aeroportuarias de Fontibón y Engativá) y generar un espacio de concertación público - privada.</p> <p>El 25 y 26 de agosto la Contraloría General de la República llevó a cabo un Seminario Taller Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado, con el fin que la Administración informe a la comunidad el estado de avance y hacia donde se encuentra direccionada la modernización y expansión del Aeropuerto.</p>
Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contraloría General de la República.</li> <li>• Contraloría de Cundinamarca</li> <li>• Contraloría Distrital de Bogotá.</li> <li>• Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.</li> <li>• Departamento Nacional de Planeación.</li> <li>• Distrito. Secretaría Distrital de Planeación.</li> <li>• Cámara de Comercio de Bogotá.</li> <li>• Comunidades de Fontibón y Engativá.</li> <li>• Asociación de Municipios de Sabana Occidente.</li> </ul>
Tipo de instrumento	Espacio de concertación.
Nivel de intervención	Promovido por la Contraloría General de la República
Nivel de alcance territorial	Regional.
Fuerza vinculante	Indicativa en tanto no se concreta en actos administrativos normativos de carácter vinculante.
Instrumentos de gestión público - privada	No identificados
Instrumentos de atracción de la inversión	No identificados.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.



## Cuadro A.2.17

### Resumen

Instrumento / Instancia	Estado actual	Actores	Tipo de instrumento	Nivel de intervención	Alcance territorial	Fuerza vinculante	Gestión público - privada	Atracción de inversión
Mesa de Planificación Regional (MPR) Bogotá - Cundinamarca		Nación (DNP), Distrito (SDP), Departamento, CAR.	Instancia de concertación y coordinación interinstitucional.	Interterritorial.	Regional	Indicativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de capacidad técnica e institucional para el planeamiento y gestión público - privada de la región.</li> <li>- Priorización conjunta de proyectos.</li> <li>- Articulación con la Comisión Regional de Competitividad y la elaboración conjunta de la Agenda Interna Regional.</li> </ul>	Promoción o priorización de proyectos de infraestructura de soporte a la actividad productiva.
Comisión Regional de Competitividad	En desarrollo.	Sector público, empresarial, académico y cívico social.	Instancia de concertación entre actores.	Interterritorial.	Regional	Indicativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de consensos entre el sector público y privado.</li> <li>- Integración de acciones públicas y privadas a partir de objetivos comunes.</li> </ul>	Estrategias desde el sector privado para la atracción de inversión: Región Turística, Estrategia Integral de Atracción de Inversión, Portal del Inversionista y Sistema Regional de Oportunidades.
Plan Estratégico Exportador	Formulado; ajustado en el 2008.	Comisión Regional de Competitividad, sector productivo, Alcaldía Bogotá y Gobernación de Cundinamarca	Planeación y priorización de proyectos.	Interterritorial	Regional	Indicativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concertación y coordinación de intereses públicos y privados.</li> <li>- Participación en la priorización y agendamiento concertado de proyectos.</li> </ul>	Creación de un ambiente favorable para la actividad económica, reducción de costos de transacción y mejoramiento de la infraestructura logística.
Plan Maestro de Movilidad Regional	En proceso de formulación	Gobernación de Cundinamarca, Alcaldía de Bogotá y municipios.	Planificación territorial.	Departamental.	Regional.	Vinculante en tanto se concrete en acto administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en el agendamiento de proyectos.</li> <li>- Participación del sector privado en la elaboración de la Agenda de Movilidad Regional.</li> </ul>	Desarrollo de proyectos de infraestructura de soporte.

Cuadro A.2.17  
(continuación)

Instrumento / Instancia	Estado actual	Actores	Tipo de instrumento	Nivel de intervención	Alcance territorial	Fuerza vinculante	Gestión público - privada	Atracción de inversión
Modelo de Ocupación Regional	En proceso de socialización	Gobernación de Cundinamarca, municipios y Alcaldía de Bogotá.	Planificación territorial.	Departamental.	Regional	Vinculante en la medida que sus determinaciones se incorporen en respectivos POT.	No se identifican.	No se identifican.
Plan de Articulación Urbano Regional del Aeropuerto	Formulado	Nación (DNP y Aerocivil), Gobernación de Cundinamarca y Alcaldía de Bogotá.	Planificación territorial.	Nacional.	Regional.	Vinculante.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contempla mecanismos de cooperación público- privada</li> <li>- Participación directa en la gestión del Plan de Regularización y Manejo.</li> </ul>	Propuestas para el desarrollo de proyectos de infraestructura de soporte y localización de actividades económicas.
CONPES 3490	Aprobado.	Gobierno Nacional, Alcaldía de Bogotá y Gobernación de Cundinamarca. Estrategia institucional.	Documento de política nacional.	Nacional.	Regional.	Vinculante.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la planeación, gestión, financiación y ejecución de infraestructura y proyectos estratégicos.</li> <li>- Participación en los procesos de decisión y desarrollo del Macroproyecto.</li> </ul>	No se identifican.
Macroproyecto Urbano Regional del Aeropuerto	En proceso de socialización.	Gobierno nacional, Departamento de Cundinamarca y Alcaldía de Bogotá..	Planificación territorial.	Interterritorial.	Regional.	Vinculante en tanto se concrete como acto administrativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación en la planeación, gestión, financiación y ejecución de infraestructura y proyectos estratégicos.</li> </ul>	Elaboración concertada de propuesta de usos del suelo (localización de actividades rentables).

**Cuadro A.2.17**

(continuación)

Instrumento / Instancia	Estado actual	Actores	Tipo de instrumento	Nivel de intervención	Alcance territorial	Fuerza vinculante	Gestión público - privada	Atracción de inversión
Plan de Ordenamiento Zonal.	En proceso de formulación.	Alcaldía de Bogotá (SDP).	Planificación territorial.	Distrital.	Zonal.	Vinculante.	- Financiación de infraestructura por el sector privado vía reparto de cargas generales - Participación privada en la entidad gestora.	- Localización de actividades rentables - Construcción de infraestructura de soporte a las actividades económicas (Transmilenio).
Unidades de Planeamiento Zonal	En proceso de formulación	Alcaldía de Bogotá (SDP).	Planificación territorial.	Distrital.	Zonal.	Vinculante.	No plantea.	Localización de actividades rentables y provisión de infraestructura de soporte a la actividad económica.
Plan Maestro del Aeropuerto	Formulado.	Aerocivil.	Gestión	Nacional.	Aeropuerto	Vinculante.	Concesión.	No identifica.
Plan de Regularización y Manejo	En proceso de formulación.	Aerocivil.	Planeación.	Nacional.	Aeropuerto	Vinculante.	No se identifica.	No se identifica.
Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Aeropuerto	Creada mediante Decreto 3466 de 2007.	Nación (Presidencia, Ministerio de Transporte, DNP y Aerocivil), Alcaldía de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca y concesionario.	Instancia de coordinación Interinstitucional.	Nacional.	Aeropuerto	Vinculante.	No contempla la participación del sector privado.	No se identifican.

Cuadro A.2.17  
(continuación)

Instrumento / Instancia	Estado actual	Actores	Tipo de instrumento	Nivel de intervención	Alcance territorial	Fuerza vinculante	Gestión público - privada	Atracción de inversión
Comité Interinstitucional del Aeropuerto	Creado en 2006.	DNP, Gobernación de Cundinamarca, Distrito, sector privado y municipios vecinos	Instancia de concertación de actores y coordinación interinstitucional.	Interterritorial.	Regional.	Indicativo.	Participación del sector privado en la toma de decisiones.	No se identifica
Mesa de trabajo propuesta por la CCB	Creada en el 2008	MAVDT, DNP, Gobernación de Cundinamarca, Distrito, CCB.	Instancia de concertación de actores y coordinación interinstitucional.	Promovido por el sector privado.	Regional.	Indicativo.	Participación del sector privado (asesoría, apoyo y acompañamiento) en la construcción del Macroproyecto.	No se identifican.
Mesa Interinstitucional Aeropuerto El Dorado. Contraloría General de la República	Creada en el 2009	Contraloría General de la República, Contraloría de Cundinamarca, Contraloría Distrital de Bogotá, MAVDT, DNP, Distrito, CCB, Comunidades de Fontibón y Engativá y Asociación de Municipios de Sabana Occidente.	Instancia de concertación de actores y coordinación interinstitucional.	Promovido por la Contraloría General de la República.	Regional.	Indicativo.	No se identifican.	No se identifican.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.



### Anexo 3.

## Aeropuertos Internacionales con algún tipo de intervención en los últimos 20 años.

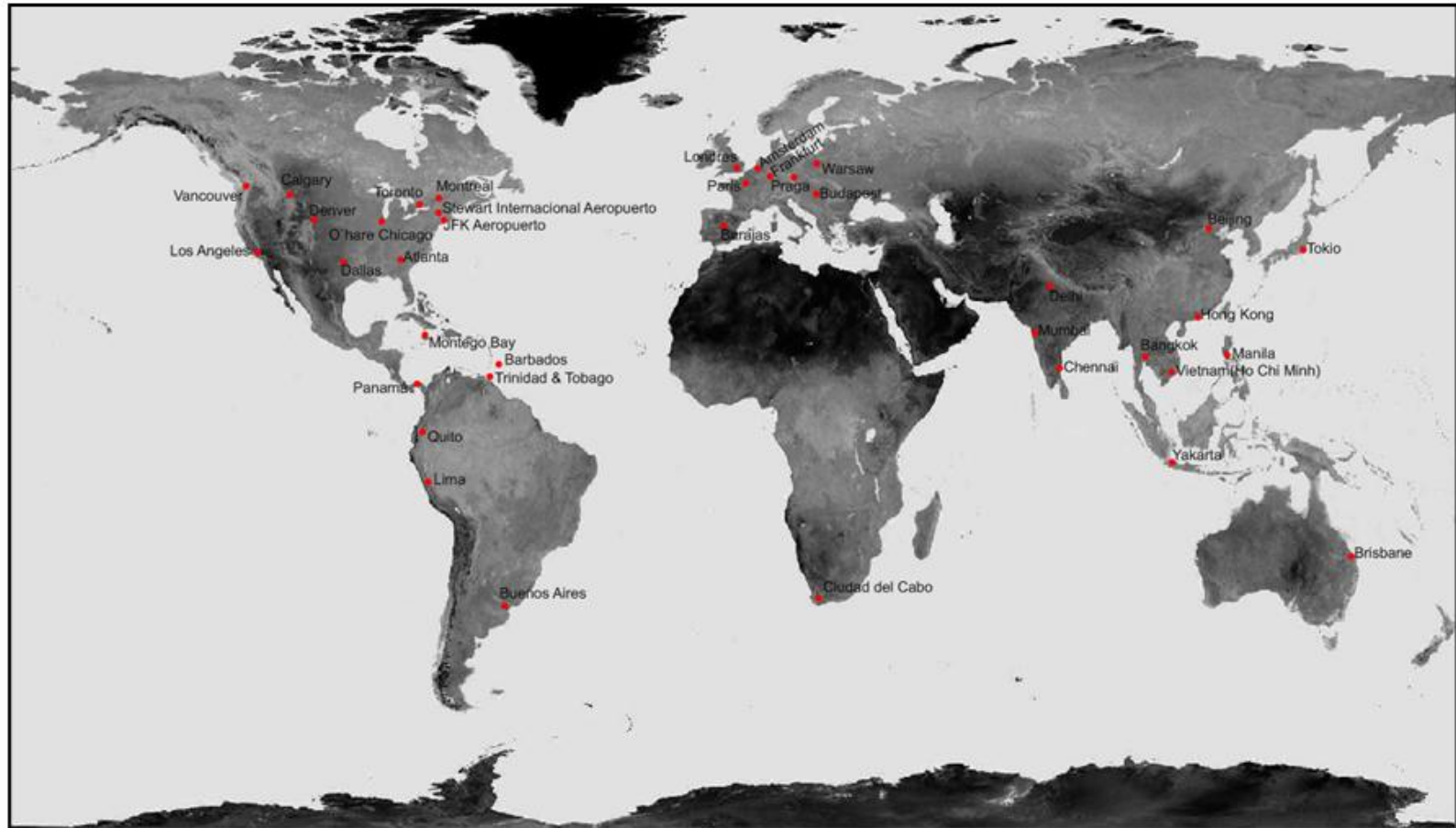
### Listado de aeropuertos internacionales representativos o con algún tipo de intervención

Aeropuerto de Atlanta – EE.UU.	Aeropuerto de Trinidad – Trinidad & Tobago
Aeropuerto de Chicago - EE.UU.	Aeropuerto de Quito - Ecuador
Aeropuerto de Londres – Reino Unido	Aeropuerto de Lima - Perú
Aeropuerto de Haneda - Tokio - Japón	Aeropuerto de Buenos Aires - Argentina
Aeropuerto de Los Angeles - EE.UU.	Aeropuerto de Barajas – Madrid -España
Aeropuerto de Dallas - EE.UU.	Aeropuerto de Praga –República Checa
Aeropuerto de París - Francia	Aeropuerto de Warsaw (Varsovia) - Polonia
Aeropuerto de Fráncfort - Alemania	Aeropuerto de Budapest - Hungría
Aeropuerto de Beijing - China	Aeropuerto de Narita - Tokio - Japón
Aeropuerto de Denver - EE.UU.	Aeropuerto de Chek Lap Kok – Hong Kong
Aeropuerto de Vancouver - Canadá	Aeropuerto de Nueva Delhi - India
Aeropuerto de Ámsterdam - Holanda	Aeropuerto de Ho Chi Minh - Vietnam
Aeropuerto de Montreal - Canadá	Aeropuerto de Manila - Filipinas
Aeropuerto de Toronto - Canadá	Aeropuerto de Bangkok - Tailandia
Aeropuerto Internacional JFK - EE.UU.	Aeropuerto de Calcuta - India
Aeropuerto Stewart-Nueva York-EE.UU.	Aeropuerto de Bombay (Mumbáy)-India
Aeropuerto de Calgary - Canadá	Aeropuerto de Chennai - India
Aeropuerto de Montego Bay - Jamaica	Aeropuerto de Yakarta - Indonesia
Aeropuerto de Barbados - Barbados	Aeropuerto de Brisbane - Australia
Aeropuerto de Panamá – Ciudad de Panamá	Aeropuerto de Ciudad del Cabo - Sudáfrica
Aeropuerto de Tocumen – Ciudad de Panamá	

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá. Tomado de [www.aeropuertosdelmundo.com.ar](http://www.aeropuertosdelmundo.com.ar), [www.gtam.mundialdeaeropuertos.com](http://www.gtam.mundialdeaeropuertos.com), [www.mercer.com](http://www.mercer.com) (encuesta mundial sobre calidad de vida, Dollg Bussines, 2009).

### Gráfica A.3.1

Localización de Aeropuertos.



**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá. Tomado de <http://maps.google.es/>.

## Anexo 4.

### Análisis multicriterio de experiencias internacionales

---

La metodología aplicada es la metodología de Análisis Multicriterio, bajo la cual se asignan puntajes a los criterios definidos en el presente documento y que se describen a continuación, de acuerdo a los resultados arrojados por el análisis de las experiencias internacionales, tanto de estrategias e instrumentos de atracción de inversión, gestión público - privada como de utilización de instrumentos de planificación y gestión utilizados en el desarrollo de proyectos urbanos, con el fin de identificar las estrategias con mayor oportunidad para ser aplicadas en el caso del entorno del Aeropuerto El Dorado:

- **Criterio Político:** incluye los intereses de conformación y promoción de la región capital, políticas de integración, articulación física e inversión, orientados a la competitividad. También reúne los objetivos de alianza público - privada que permiten una mejor gestión del territorio.

- **Criterio Estratégico:** recoge las estrategias e instrumentos de mayor oportunidad para el desarrollo, como la existencia de proyectos encaminados a la transformación del territorio, a la definición de estrategias de atracción de inversión y al establecimiento de condiciones de gestión y cooperación público - privada.
- **Criterio Operativo:** responde fundamentalmente a las condiciones de aplicabilidad de las estrategias e instrumentos encontrados en las experiencias internacionales. Establece también el nivel de pertinencia con el objeto de estudio y con la disponibilidad de información de cada una de las experiencias analizadas.

La aplicación de la metodología de análisis multicriterio arrojó los siguientes resultados, teniendo en cuenta que cada experiencia se evaluó considerando las acciones que presenta en cada factor del criterio:



Cuadro A.4.1

Proceso de Análisis Multicriterio de Experiencias Internacionales				
Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Criterio Político (30%)	Criterio Estratégico (40%)	Criterio Operativo (30%)	Ponderación Total
Brasil Telepuerto Río de Janeiro (recualificación áreas centrales)	0,275	0,27	0,21	0,755
Brasil Estacao Das Docas en Belem Do Pará (reconversión y recualificación portuaria)	0,175	0,17	0,21	0,555
Brasil revitalización del área portuaria de Río de Janeiro (reconversión y recualificación portuaria)	0,23	0,17	0,21	0,61
España -ciudad portuaria de Marsella				
España - Las Palmas de Gran Canaria (revitalización urbana)	0,185	0,12	0,15	0,455
España - Bilbao (Ria 2000)				
Irlanda - Dublín (zona portuaria)	0,125	0,12	0,08	0,325
Urugua - Montevideo (renovación del puerto)				
Inglaterra - Londres: Plan de renovación urbana en Docklands	0,245	0,22	0,13	0,595
Inglaterra - Londres: Plan recuperación de muelles de la ciudad				
Chile - Santiago (Dinamización de Santiago y su región metropolitana)	0,245	0,25	0,15	0,645
Holanda				
China - Shangai (zona Pudog)	0,22	0,22	0,22	0,66
Estados Unidos - Filadelfia (Center City District de Filadelfia)				
Estados Unidos - Washington (Penn Quarter)	0,05	0,27	0,14	0,46
Irlanda				
Alemania - Hamburgo (puerto)	0,245	0,12	0,1	0,465
Argentina - Buenos Aires (Puerto Madero)				
Francia - París	0,185	0,12	0,09	0,395
Ecuador - Quito				
Panamá	0,08	0,17	0,1	0,35
Venezuela				

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

## La asignación del puntaje para cada criterio y los factores identificados

Cuadro A.4.2

PRIMER CRITERIO								
POLÍTICO (30%)								
Integración y desarrollo Regional (10%)			Inversión privada (10%)			Gestión público-privada (10%)		
Rol de territorios estratégicos en modelos de desarrollo económico	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.4.3

SEGUNDO CRITERIO						
ESTRATÉGICO (Estrategias e instrumentos) (40%)						
Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio (10%)		Atracción de inversión (15%)			Gestión público-privada (15%)	
Proyectos urbanos de escala urbana y regional		Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público privada (legislación)

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.4.4

TERCER CRITERIO					
OPERATIVO (30%)					
Contribución al objeto de estudio (3%)	Disponibilidad de información (3%)		Aplicabilidad (institucional, normativa, etc) (24%)		
			Marcos normativos	Marco institucional	Estatutos de manejo del suelo y producción de infraestructuras de soporte

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

### Cuadro A.4.5

#### Análisis multicriterio de experiencias internacionales

PRIMER CRITERIO									
POLÍTICO (30%)									
Integración y desarrollo Regional (10%)				Inversión privada (10%)			Gestión público-privada (10%)		
Estrategias e instrumentos de gestión pública y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
<b>Brasil</b> Telepuerto río de Janeiro (recualificación áreas centrales)	Fortalecimiento de posiciones regionales para lograr marcos regulatorios conjuntos, comparables o coincidentes que faciliten la inversión.	Identificación de las inversiones públicas necesarias; la administración regional de los proyectos.	Regulación del mercado inmobiliario.	Aplicación de benchmarking en relación con otras ciudades del hemisferio y la región.	Creación de una masa crítica para realizar las inversiones asociadas a la actividad aeroportuaria y al desarrollo de la región.	Desarrollo de infraestructura para la actividad económica	"Coordinación público – privada para mejorar regulación - ambiente propicio para la inversión privada. Asociación con el sector público (gobierno federal y estatal) y privado (bancos, inversores, asociaciones locales, ONG, agencias internacionales de desarrollo). "Sistema vial integral, política de vivienda, construcción de espacio público, programas sociales.	Fomentar el acceso a los activos necesarios para satisfacer los requerimientos del mercado.	
<b>Brasil</b> Estacao Das Docas en Belem do Pará (Reconversión y recualificación portuaria)	Fortalecer posiciones regionales para lograr marcos regulatorios conjuntos, comparables o coincidentes que faciliten la inversión.			Desarrollo económico y aprovechamiento de las áreas recualificadas.	Nuevas actividades económicas : Reutilización de grandes almacenes, bulevar de ferias y exposiciones, gastronomía, artes y artesanías.		Desarrollo por parte del sector privado: Companhia Docas Do Pará		Desarrollo de proyectos que beneficiarían a la ciudadanía: muelles de proyectos culturales, como el Proyecto PON en sonido,

**Cuadro A.4.5**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión pública y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional (10%)			Inversión privada (10%)			Gestión público-privada (10%)		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
									teatro a la puesta del sol, la Cámara de Catalentas, Proyecto Música en el Aire Libre.
<b>Brasil</b> revitalización del área portuaria de Río de Janeiro (Reconversión y recualificación portuaria)			C e n t r o Intermodal Polo Rodoviario Novo Rio	Desarrollo inmobiliario.	Nuevas actividades económicas: nuevos frentes de negocios portuarios y aprovechamiento de 218 almacenes.	Introducción de nuevos servicios y equipamientos de turismo, deporte, tecnología y transportes.	Promotor: Secretaría Municipal de Urbanismo - Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos.	Propietarios privados.	Remodelación de tres barrios: Saude, Gambio y Santo Cristo.
<b>España - Ciudad Portuaria de Marsella</b>			Proyectos urbanos (Belle de Mai, Rue Republique), desarrollo barrios n o r t e , rehabilitación terminal de pasajeros, rehabilitación Gran Docks.			Desarrollo de proyectos inmobiliarios.	Promotor: Ente Público Euromediterráneo y Ayuntamiento de Marsella.		

### Cuadro A.4.5

#### Análisis multicriterio de experiencias internacionales

Estrategias e instrumentos de gestión pública y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
<b>España - Las Palmas de Gran Canaria</b> (Revitalización urbana)	Reorganización espacial del tejido físico y socioeconómico, basado en la combinación de usos.	Como objetivo principal el desarrollo económico regional.				Desarrollo de infraestructura como detonante de la economía regional.	Entidad especial creada: Comisión Mixta Puerto - Ciudad (tres administraciones competentes: Cabildo Insular, Autoridad Portuaria y Ayuntamiento) y sector privado.	Recualificación del puerto para la funcionalidad urbana.	
<b>España - Bilbao</b> (Ría, 2000)	Genera consenso político a nivel metropolitano.	Desarrollo área metropolitana. Metrópoli 30: sociedad público - privada para el desarrollo regional (bancos, fundaciones, cámaras de comercio, feria, sociedad portuaria) ejecutar el plan estratégicos, marketing de la región, consejero de las autoridades de planificación, estudios y evaluación.		Políticas de promoción económica (Museo de Guggenheim). Definición de usos de acuerdo con las expectativas de negocios de los inversores privados.		Desarrollo de equipamientos privados, oficinas e infraestructura de negocios. Tranvía. Le ha conferido la posibilidad de generar mecanismos de vinculación del privado a través de la complementariedad de las demandas de infraestructura de los privados y las acciones estratégicas.	"Sociedad pública Bilbao RÍA 2000: planifica, reestructura, urbaniza y vende. "Metrópolis 30: sociedad público privada para el desarrollo regional."		

Cuadro A.4.5  
(continuación)

Integración y desarrollo Regional (10%)				Inversión privada (10%)			Gestión público-privada (10%)		
Estrategias e instrumentos de gestión pública y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
<b>Irlanda - Dublín</b> (Zona Portuaria)		Planificación del desarrollo regional		Búsqueda del crecimiento y de la competitividad mediante la eficiencia en la intervención pública urbana.		Desarrollo de actividades económicas asociadas a la actividad aeroportuaria.		La regeneración económica como consecuencia de la renovación física.	
<b>Uruguay - Montevideo</b> (Zona Portuaria)	Distintas áreas del entorno del puerto con impacto regional.		Orden espacial, Montevideo y su área metropolitana.			Desarrollo de distintos planes especiales.		Renovación de una zona portuaria obsoleta.	
<b>Inglatera - Londres</b> (Plan de Renovación Urbana en Docklands)	Integración regional en torno a Londres.	Plan de desarrollo regional.	Diversificación de usos del suelo y priorización de actividades de impacto regional.	Desarrollo inmobiliario y creación de centros financieros.		Infraestructura y accesibilidad con fondos estatales.	London Docklands Development Corporation (LDDC). Corporación público - privada.		El 40% de vivienda de bajo costo para evitar segregación. Definición de nuevas áreas de conservación.
<b>Inglaterra - Londres</b> (plan recuperación de muelles de la ciudad)	Se desarrolla en el marco de un gobierno metropolitano y un concejo metropolitano compuesto por con-	Plan de desarrollo regional.				Financiación privada de las infraestructuras públicas. Política para minimizar al máximo la intervención pública.	La gestión es realizada por la corporación de desarrollo, se encarga de la gestión del suelo (regenerar y reutilizar suelo, suministro de viviendas y equipamientos). Se consti-		

**Cuadro A.4.5**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión pública y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
	sejos de 32 municipios.						tuye en un espacio de gestión independiente con beneficios a término definido (tributarios, agilización de trámites).		
<b>Chile</b>	Sistema económico territorial, relativamente autónomo, que facilita su actividad productiva. Creación de un escenario legal normativo y simplificado que facilite la instalación de la inversión privada en las regiones.	El Gobierno de la Región Metropolitana (GOREM) , el año 2003, aprueba una modificación al instrumento denominado Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS).	Fuerte integración entre las inversiones en redes de transporte y los núcleos urbanos. Planificación y protección regional de espacios naturales frágiles y de valor ecológico.  Desarrollo inmobiliario. Especulación precios del suelo.		Turismo, sector hotelero, centros comerciales.	Gestión gremial integrada, concertada con gobierno central y con regiones.	Corporación para el Desarrollo de Santiago, entidad privada sin ánimo de lucro.  Participación público - privada en la gestión y financiamiento urbano. Creación Institución encargada de gestión de inversiones. Agencia de fomento de la inversión privada, en el ámbito regional.	Tiene experiencias en la combinación del sector público y privado. Ha integrado en sus decisiones gubernamentales al sector privado. Focalización de apoyo gubernamental.	

**Cuadro A.4.5**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión pública y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
<b>Holanda</b>		Activación gremial sobre el papel especial de conglomerados productivos (clúster) en la región.	Elaboración y distribución de material de Promoción de Inversión, que atraiga y oriente a potenciales inversionistas.		Integración vial y multimodal para acelerar el desarrollo productivo a través de la conectividad. La infraestructura como factor integrador del desarrollo sostenible en sus aspectos económicos, social y ambiental. La infraestructura constituye una actividad económica en sí misma. Megaproyectos intermodales, Parques Tecnológicos – Empresariales, Reciclaje áreas aeroportuarias.	Existe una asociación especial, la Asociación SPA Lijnden de todas sus empresas miembros, cuya tarea es la calidad del espacio público (regula de Vereniging regelt bijvoorbeeld het onderhoud van de gemeenschappelijke faciliteiten en groenvoorzieningen, desde el mantenimiento de instalaciones comunes y paisajismo, hasta la localización eficiente de capital).		Constitución de una empresa conjunta entre las autoridades y la comunidad empresarial donde el municipio aporta servicios colectivos e infraestructura y los grupos privados el desarrollo de actividades asociadas a la construcción	



**Cuadro A.4.5**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
<b>China - Shanghai</b> (Zona Pudong)	Estatus de provincia, jurisdicción directa del gobierno central (administra parcialmente los recursos locales).	Integración regional.	Shanghái cuenta con una red de autopistas que se extiende hasta otros municipios y poblados y conecta con otras carreteras troncales regionales, tales como Shanghai-Yibin, Shanghai-Hangzhou	Red de transporte coordinado en forma múltiple de contenedor internacional caracterizada por ser directo y rápido, conectando con Hong Kong y Macao en el sur, con Rusia y Europa en el norte, con países del Oriente Medio en el oeste.		El Gobierno financia solamente proyectos de utilidad pública, amplia financiación privada de infraestructuras. Conformación de diversos parques industriales.	Financiación privada de infraestructuras.		
<b>Estados Unidos - Filadelfia</b>						Zona de mejoramiento de negocios en el Central City District.			
<b>Estados Unidos - Washington</b>							Oficina de acción para el centro (entidad gestora) coordina las acciones públicas. Beneficios tributarios en los primeros proyectos.		

Cuadro A.4.5  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión pública y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
<b>Irlanda</b>	Definición de área metropolitana	Integración regional	Mayor integralidad en la gestión de los servicios metropolitanos igual a mayor nivel de competitividad.						
<b>Alemania - Hamburgo</b>	Puerto como centro de la Región Metropolitana de Hamburgo.	Ciudad- estado con autonomía para definir las orientaciones e instrumentos del desarrollo urbano. La dirección de servicios de desarrollo y política urbana.	Tiene competencias para la planeación y puesta en marcha de operaciones de urbanismo.	Se creó un "collar de perlas", integrado por la Hafencity, la histórica "Ciudad de almacenes" o bien "Speicherstadt", los desembarcaderos con los atractivos especiales del túnel del Elba y abundantes restaurantes, clubes de playa y tiendas.		Inversión planificada. La medida más importante es el ahondamiento del Elba, solicitada ya al Gobierno federal, para que también las nuevas generaciones de buques de contenedores puedan atracar en el puerto de Hamburgo.	Se desarrolla el proyecto mediante asociaciones público - privadas "sociedades de desarrollo urbano", sociedades de economía mixta, las cuales permiten movilizar recursos públicos y privados, ejecutar proyectos, pero sin la posibilidad de expropiar suelo ni adquirirlo con derecho preferente.		Plan Programa- Plan de Desarrollo que incorpora las decisiones en materia de desarrollo urbano. El plan se discute abiertamente con la opinión pública.
<b>Argentina - Buenos Aires</b>						Financiación pública y privada con riesgos compartidos.	Sociedad pública "Corporación Puerto Madero" se encarga de comercializar el suelo vía licitaciones y la construcción de infraestructura. Se encarga de organizar las		

**Cuadro A.4.5**

(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión pública privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
							licitaciones. Realiza también el seguimiento a los proyectos. La participación privada en la operación se canaliza mediante las licitaciones.		
<b>Francia - París</b>	No hay nivel intermedio de gobierno, para solucionar las cuestiones regionales; se generan asociaciones de municipios para gestionar el desarrollo urbano.	Asociación e integración regional.				Inversión pública en infraestructura, espacio público y subsidio a la vivienda social.	Concertación de intereses con el sector privado. Sociedades de economía mixta ejecutora del proyecto tuteladas por la dirección de urbanismo.		Concertación del proyecto con la comunidad.
<b>Ecuador - Quito</b>	Distrito Metropolitano	Integración regional				Participación privada como estrategia fundamental para la rehabilitación del centro.	Constitución de entidades de economía mixta (persona jurídica con derecho privado) régimen tributario para la parte privada, ventajas de asociación privada y contratación directa. Asociación con el sector privado para compartir el riesgo inicial de la operación.		

**Cuadro A.4.5**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión pública privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada		
	Rol de territorios	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad
<b>Panamá</b>	Planeamiento regional y urbano a cargo del Gobierno central. El gobierno local se encarga de la provisión de servicios. Planeación a diferentes escalas: plan general de uso, conservación y desarrollo. Plan regional y metropolitano.					Concesiones.			
<b>Venezuela</b>	Gobierno metropolitano con autonomía con un nivel ejecutivo y legislativo (alcalde y cabildo respectivamente).	Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana; participación de las alcaldías municipales y empresas de servicios. Formula el Plan Estratégico y el Plan Maestro de Desarrollo y Diseño Urbano.							

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.4.6

## PRIMER CRITERIO

## POLÍTICO

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada			Ponderación criterio política
	Rol de territorio	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad	
Brasil Telepuerto río de Janeiro (recualificación áreas centrales)	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,025		0,275
Brasil Estacao Das Docas en Belem do Pará (Reconversión y recualificación portuaria)	0,04			0,03	0,03		0,05		0,025	0,175
Brasil revitalización del área portuaria de Río de Janeiro (Reconversión y recualificación portuaria)			0,03	0,03	0,03	0,04	0,05	0,025	0,025	0,23
España - Ciudad Portuaria de Marsella			0,03			0,04	0,05			0,12
España - Las Palmas de Gran Canaria (Revitalización urbana)	0,04	0,03				0,04	0,05	0,025		0,185
España - Bilbao (Ría, 2000)	0,04	0,03		0,03		0,04	0,05		0,025	0,215
Irlanda - Dublín (Zona Portuaria)		0,03		0,03		0,04		0,025		0,125
Uruguay - Montevideo (Zona Portuaria)	0,04		0,03			0,04		0,025		0,135
Inglarerra - Londres (Plan de Renovación Urbana en Docklands)	0,04	0,03	0,03	0,03		0,04	0,05		0,025	0,245

Cuadro A.4.6  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Integración y desarrollo Regional			Inversión privada			Gestión público-privada			Ponderación criterio política
	Rol de territorio	Desarrollo económico - regional	Equilibrio territorial - movilidad	Competitividad	Apertura de mercados	Desarrollo de infraestructura orientada al crecimiento	Cooperación público - privada	Cooperación público-privada	Incluye comunidad	
Inglaterra - Londres (plan recuperación de muelles de la ciudad)	0,04	0,03				0,04	0,05			0,16
Chile	0,04	0,03	0,03		0,03	0,04	0,05	0,025		0,245
Holanda	0,04	0,03	0,03			0,04	0,05			0,19
China - Shanghai (Zona Pudong)	0,04	0,03	0,03	0,03		0,04	0,05			0,22
Estados Unidos - Filadelfia						0,04				0,04
Estados Unidos - Washington							0,05			0,05
Irlanda	0,04	0,03	0,03							0,1
Alemania - Hamburgo	0,04	0,03	0,03	0,03		0,04	0,05		0,025	0,245
Argentina - Buenos Aires						0,04	0,05			0,09
Francia - París	0,04	0,03				0,04	0,05		0,025	0,185
Ecuador - Quito	0,04	0,03				0,04	0,05			0,16
Panamá	0,04					0,04				0,08
Venezuela	0,04	0,03								0,07

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.4.7

SEGUNDO CRITERIO						
ESTRATÉGICO (Estrategias e instrumentos)						
Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
<b>Brasil</b> Telepuerto río de Janeiro (recualificación áreas centrales).	Recualificación de áreas centrales.	Recuperación de los costos de obras públicas; participación en plusvalías.		Impuesto predial progresivo. Participación en plusvalías; creación de suelo urbano: derecho de superficie, otorgamiento oneroso del derecho de construir y de las alteraciones de uso.	Contribución de mejoras (Valorización); mecanismos de financiación de infraestructura y obras públicas locales.	Definición de zonas de especial interés urbano, paisajístico, cultural y ambiental. Transferencia de derechos de desarrollo; certificados de potencial adicional de construcción. Consorcio Inmobiliario. Derecho de preferencia.
<b>Brasil</b> Estacao Das Docas en Belem do Pará (Reconversión y recualificación portuaria)	Recualificación de zonas deterioradas y dotación de espacios públicos.	Infraestructura para el desarrollo de negocios.		Venta de derechos de construcción.		
<b>Brasil</b> revitalización del área portuaria de Río de Janeiro (Reconversión y recualificación portuaria)	Recualificación de zonas deterioradas, dotación de equipamientos. (Gran Centro Cultural).	Desarrollo del sector privado: Companhia Docas Do Pará		Participación minoritaria en el capital. Financiación de los intereses devengados por obligacio-		

**Cuadro A.4.7**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio		Atracción de Inversión		Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
				nes financieras contraídas con agencias federales de fomento. Reembolso de los gastos incurridos para la adquisición de terreno o la realización de obras de infraestructura. Crédito por valor de un porcentaje del ICMS generado por el proyecto en condiciones, plazos y costos financieros asociados, negociados caso a caso.		
<b>España</b> - Ciudad Portuaria de Marsella	Puerto como factor de desarrollo.					



**Cuadro A.4.7**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
<b>España</b> - Las Palmas de Gran Canaria (Revitalización urbana)	Proyecto urbano que abarca la mayor parte del litoral. Nuevo Modelo de Ciudad.			Transición entre la ciudad y el puerto, mediante la integración de actividades portuarias y urbanas (combinación de usos: equipamientos, oficinas, centros comerciales y recreativos, hoteles).		
<b>España</b> - Bilbao (Ría, 2000)	Reurbanización de toda el área, espacios públicos, vías, puentes y pasarelas. Definición de proyectos arquitectónicos orientados al marketing urbano, dirigido a la atracción de inversiones y al crecimiento económico del área metropolitana.	Desarrollo de la infraestructura pública, exclusivamente por el sector público, aun cuando ésta se haga a favor de los objetivos de los potenciales inversores.		Instrumentos a diversas escalas: plan estratégico nacional, plan regional, plan territorial y plan de Bilbao. Financiación de las infraestructuras con las plusvalías. Venta de suelo urbanizado, compensación del valor del suelo por superficie por construir. Recalificación del suelo.		

Cuadro A.4.7  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
<b>Irlanda</b> - Dublín (Zona Portuaria)	Megaproyecto como palanca del crecimiento económico, de la transformación y reconversión económica. Renovación zona portuaria obsoleta.	Adopción de nuevas técnicas autopromocionales de marketing urbano, y de nuevas técnicas de gestión empresarial.				
<b>Uruguay</b> - Montevideo (Zona Portuaria)	La construcción de perímetros urbanos específicos como el Plan Fénix, los mencionados shoppings y el parque de exposiciones del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), que incorporan emprendimientos hoteleros e inmobiliarios destinados a residencia y oficinas.	Zonas francas.				
<b>Inglarerra</b> - Londres (Plan de Renovación Urbana en Docklands)	Renovación de áreas urbanas.	Creación zona empresarial (con exención de impuestos) en 1982, Isle of Dogs, dotación infraestructura.	Proyectos urbanos de programas de viviendas de diverso costo; creación de una red de transporte, mantenimiento de potenciales del lugar y	Exención de impuestos.		

**Cuadro A.4.7**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
<b>Inglaterra</b> - Londres (plan recuperación de muelles de la ciudad)	Recuperación de los muelles de la ciudad.		creación de un nuevo centro financiero en la Zona Empresarial, llamado Canary Wharf.	Regeneración y reutilización del suelo. Sociedad pública facultada para la compra de suelo, utilización de mecanismos de gestión como la cesión obligatoria a precio tasado o el reajuste inmobiliario. Disminución de precios de suelo artificialmente bajos pactados con los promotores privados (atracción de inversión). Se establece el 25% del parque residencial como vivienda social, articulación con otras políticas como la vivienda con arriendo moderado, mediante asociaciones de vivienda, subsidio de vivienda en suelo.		

Cuadro A.4.7  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
Chile		Chile ofrece el mejor ambiente de negocios e infraestructura de la región, con una excelente calidad en red de servicios satelitales y una sólida de red digital. Cooperación política y política exterior. Gestión internacional, acuerdos comerciales.	Políticas de promoción de la transferencia, desarrollo e investigación tecnológica. Articulación entre Universidad – Empresa - Estado.	Aplicación de instrumentos de regulación flexibles orientados a la internalización de costos. El subsidio de renovación urbana (vigente por más de 14 años). Creación de un escenario legal normativo y simplificado que facilite la instalación de la inversión privada en las regiones.  Normatividad coherente con la promoción de la inversión regional.  Ordenanzas. Estructuración de instrumentos financieros redimibles contra ejecución de inversiones productivas, protección del medio ambiente y proyectos de inclusión rural.	Entre los empresarios y las autoridades locales existe un reparto de funciones en cuanto a las inversiones que cada uno debe decidir y ejecutar.	Creación de zonas urbanas sobre la base de planes maestros de desarrollo y no tan sólo a modificaciones. Creación de un escenario legal normativo y simplificado que facilite la instalación de la inversión privada en las regiones. Ordenanzas.

**Cuadro A.4.7**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
<b>Holanda</b>		Diseño de un mecanismo de comparación del marco regulatorio de inversiones.		Elaboración y distribución de material de promoción de inversión, que atraiga y oriente a potenciales inversionistas.	Constitución de una empresa conjunta entre las autoridades y la comunidad empresarial donde el municipio aporta servicios colectivos e infraestructura y los grupos privados el desarrollo de actividades asociadas a la construcción.	
<b>China</b> - Shanghai (Zona Pudong)	Desarrollo de áreas (urb, inmov. y emprendimiento).			<b>I n s t r u m e n t o s :</b> planeamiento estratégico a mediano y corto plazo. Plan Maestro de la Operación, integración con la planeación económica. Ventajas fiscales (sólo el 15% versus 33% resto de renta). Leasing de suelo (arrendamiento con promesa de compra), constitución de banco de tierra, aporte de suelo a la operación inmobiliaria. Agen-	Acción centralizada del sector público y armoniza los intereses privados a través de una GPP pasiva para el desarrollo del territorio; se convierte en una perfecta oportunidad para el desarrollo de territorios específicos en función de los objeti-	Manejo del riesgo se le asigna al sector público, y la estructura organizacional involucra decisiones públicas y operación privada por concesiones de construcción o servicios y la garantía de sostenibilidad por ser parte constitutiva

Cuadro A.4.7  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
				cia inmobiliaria gubernamental.	vos públicos globales.	de los negocios productivos y comerciales.
<b>Estados Unidos - Filadelfia</b>			Bajos valores de la propiedad.	Disminución de impuestos en un tiempo limitado. impuestos prediales que reflejen el verdadero valor de la propiedad; impuestos más bajos sobre el ingreso personal, y la eliminación de onerosos impuestos a los negocios sobre sus ventas y ganancias.		Organización territorial que por ley le son atribuidas competencias fiscales por su carácter de asociación voluntaria de propietarios.
<b>Estados Unidos - Washington</b>	Penn Quarter .		Incentivos para la localización de proyectos de tonantes.	Recuperación de plusvalías vía fiscal mediante impuestos a la propiedad. Aumento de arrendamientos y de valor para aumentar la tributación. Financiación de infraestructuras mediante la recaudación de impuestos.		Plan maestro de la Operación: ocupación del suelo y localización del equipamiento. Negociación de los usos del suelo con los inversores (usos mixtos).

**Cuadro A.4.7**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
<b>Irlanda</b>						Planificación de estrategias a mediano y largo plazo.
<b>Alemania</b> - Hamburgo	Puerto como eje de desarrollo económico. Reforma de sector fluvial. Recuperación de la zona portuaria para la construcción de vivienda de bajo costo.			Propiedad pública de los terrenos del puerto. Los terrenos públicos los permuta, arrienda o <u>concesiona</u> . Para gestionar suelo privado se utilizan mecanismos como la reparcelación y asociación para la gestión del suelo 20 a 30% suelo de utilidad pública.		
<b>Argentina</b> - Buenos Aires	Revitalización de la antigua zona de Puerto Madero.		La acción privada responde a propuesta de diseño y planificación definidos por el sector público y los negocios son compartidos en riesgo y financiación por los públicos y privados. No hay mecanis-	Terrenos de propiedad pública transferidos a la sociedad gestora, la cual comercializaba el suelo a los inversores privados, quienes adquieren el suelo con restricciones de dominio.		Plan Estratégico Buenos Aires 2010 (Consejo de Planeamiento Estratégico). Plan Maestro de la Operación. Define los lineamientos en materia de infraestructura, orienta la inversión pública y priva-

**Cuadro A.4.7**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
			mos de soporte en el sentido social, ya que se fundamenta en el negocio comercial de la zona.			da, la actividad inmobiliaria y define el manejo de la tierra. Construcción de obras de espacio público.
<b>Francia</b> - París	Revitalización del barrio de Bercy			90% suelo público.		
<b>Ecuador</b> - Quito	Recuperación del centro histórico.	Para impulsar la inversión privada se creó la Empresa del Centro Histórico - ECH, sociedad de capital mixto, y encaminada a desarrollar proyectos inmobiliarios de rehabilitación física conjuntamente con inversores privados.		Plan de la operación. Inclusión de estrategias sociales (sostenibilidad social, participación y coordinación, atención a turistas, vivienda social en el centro, comercio informal, microempresas).	Esta normativa se sustenta en un ordenamiento territorial fundamentado en la organización de la estructura urbana en función de una lógica coordinada con los intereses público y privado.	Suelo privado. Operador o inversor inmobiliario, toma la propiedad de los terrenos para venderlos después de la rehabilitación, o los toma en arriendo, invierte y devuelve al propietario revitalizado. aumentando la intensidad de uso.



**Cuadro A.4.7**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada	
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)
<b>Panamá</b>	Corredores viales.					Escasa regulación del suelo, las decisiones sobre la intensidad del uso del suelo se dejan al privado. No imposición de obligación.
<b>Venezuela</b>	Zona Rental Plaza Venezuela.			Iniciativa público privada que utiliza la capacidad de manejo de recursos del sector privado para desarrollar actividades de arrendamiento del suelo para el desarrollo de infraestructura estratégica productiva y comercial.		Único propietario del suelo (Fundación Andrés Bello) cede derechos de uso y no de propiedad, al final de la operación revierten al propietario. Se otorga mediante licitación, evaluación del precio y el proyecto.

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.4.8

SEGUNDO CRITERIO							
Estratégico (estrategias e instrumentos)							
Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada		Ponderación criterio estratégico
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)	
<b>Brasil</b> Telepuerto río de Janeiro (recualificación áreas centrales)	0,07	0,05		0,05	0,05	0,1	0,27
<b>Brasil</b> Estacao Das Docas en Belem do Pará (Reconversión y recualificación portuaria)	0,07	0,05		0,05			0,17
<b>Brasil</b> revitalización del área portuaria de Río de Janeiro (Reconversión y recualificación portuaria)	0,07	0,05		0,05			0,17
<b>España</b> - Ciudad Portuaria de Marsella	0,07						0,07
<b>España</b> - Las Palmas de Gran Canaria (Revitalización urbana)	0,07			0,05			0,12

**Cuadro A.4.8**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión pública privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución a la transformación ordenada y eficiente del territorio	Atracción de Inversión			Concertación público - privada		Ponderación criterio estratégico
	Proyectos de infraestructura de escala urbana y regional	Estrategias y mecanismos de atracción	Aprovechamiento ventajas comparativas y competitivas	Instrumentos de planeamiento, financiación y gestión	Definición de responsabilidades de los sectores público y privado	Mecanismos de cooperación público - privada (legislación)	
<b>España</b> - Bilbao (Ría, 2000)	0,07	0,05		0,05		0,1	0,27
<b>Irlanda</b> - Dublín (Zona Portuaria)	0,07	0,05					0,12
<b>Uruguay</b> - Montevideo (Zona Portuaria)	0,07	0,05					0,12
<b>Inglarerra</b> - Londres (Plan de Renovación Urbana en Docklands)	0,07	0,05	0,05	0,05			0,22
<b>Inglaterra</b> - Londres (plan recuperación de muelles de la ciudad)	0,07			0,05			0,12
<b>Chile</b>		0,05	0,05	0,05	0,05	0,1	0,25
<b>Holanda</b>		0,05		0,05	0,05		0,1
<b>China</b> - Shanghai (Zona Pudong)	0,07			0,05	0,05	0,1	0,22
<b>Estados Unidos</b> - Filadelfia			0,05	0,05		0,1	0,2
<b>Estados Unidos</b> - Washington	0,07		0,05	0,05		0,1	0,27
<b>Irlanda</b>						0,1	0,1
<b>Alemania</b> - Hamburgo	0,07			0,05			0,12
<b>Argentina</b> - Buenos Aires	0,07		0,05	0,05		0,1	0,27
<b>Francia</b> - París	0,07			0,05			0,12
<b>Ecuador</b> - Quito	0,07	0,04		0,05	0,05	0,1	0,26
<b>Panamá</b>	0,07					0,1	0,17
<b>Venezuela</b>	0,07			0,05		0,1	0,22

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.

Cuadro A.4.9

TERCER CRITERIO						
Operativo						
Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución al objeto de estudio	Disponibilidad de información	Aplicabilidad (institucional, normativa, etc)			Ponderación final segundo nivel
			Marcos normativos	Marco institucional	Instrumentos de planificación, estatutos de manejo del suelo, producción de infraestructuras de soporte	
<b>Brasil</b> Telepuerto río de Janeiro (recualificación áreas centrales)	0,05	0,05	0,05	0,04	0,02	0,21
<b>Brasil</b> Estacao Das Docas en Belem do Pará (Reconversión y recualificación portuaria)	0,05	0,05	0,05	0,04	0,02	0,21
<b>Brasil</b> revitalización del área portuaria de Río de Janeiro (Reconversión y recualificación portuaria)	0,05	0,05	0,05	0,04	0,02	0,21
<b>España</b> - Ciudad Portuaria de Marsella	0,05	0,01				0,06
<b>España</b> - Las Palmas de Gran Canaria (Revitalización urbana)	0,05	0,05		0,05		0,15
<b>España</b> - Bilbao (Ría, 2000)	0,05	0,05			0,03	0,13
<b>Irlanda</b> - Dublín (Zona Portuaria)	0,05	0,03				0,08
<b>Uruguay</b> - Montevideo (Zona Portuaria)	0,05	0,05				0,1

**Cuadro A.4.9**  
(continuación)

Estrategias e instrumentos de gestión público privada y de atracción de inversión en experiencias internacionales	Contribución al objeto de estudio	Disponibilidad de información	Aplicabilidad (institucional, normativa, etc)			Ponderación final segundo nivel
			Marcos normativos	Marco institucional	Instrumentos de planificación, estatutos de manejo del suelo, producción de infraestructuras de soporte	
<b>Inglarerra</b> - Londres (Plan de Renovación Urbana en Docklands)	0,05	0,05		0,03		0,13
<b>Inglaterra</b> - Londres (plan recuperación de muelles de la ciudad)	0,05	0,05		0,03		0,1
<b>Chile</b>	0,05	0,05		0,02	0,03	0,15
<b>Holanda</b>	0,05	0,03				0,08
<b>China</b> - Shanghai (Zona Pudong)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,02	0,22
<b>Estados Unidos</b> - Filadelfia	0,05	0,01		0,05		0,11
<b>Estados Unidos</b> - Washington	0,05	0,03	0,03	0,03		0,14
<b>Irlanda</b>	0,05	0,03				0,08
<b>Alemania</b> - Hamburgo	0,05	0,03			0,02	0,1
<b>Argentina</b> - Buenos Aires	0,05	0,03		0,05	0,02	0,15
<b>Francia</b> - París	0,05	0,02			0,02	0,09
<b>Ecuador</b> - Quito	0,05	0,05	0,08	0,07	0,05	0,3
<b>Panamá</b>	0,05	0,03			0,02	0,1
<b>Venezuela</b>	0,05	0,03	0,06	0,04	0,04	0,22

**Elaboración:** Cámara de Comercio de Bogotá.





## Mayores informes

Cámara de Comercio de Bogotá  
Dirección de Proyectos y Gestión Urbana  
Teléfono: 5941000, extensión 2704  
Línea de Respuesta Inmediata 3830383  
[asesor1habitat@ccb.org.co](mailto:asesor1habitat@ccb.org.co)

Conozca todas nuestras publicaciones en:  
[www.ccb.org.co](http://www.ccb.org.co)



Certificado N° SC 827-1



PREMIO  
COLOMBIANO  
A LA CALIDAD  
DE LA GESTIÓN