

**ANÁLISIS DEL ÁREA METROPOLITANA EN RELACIÓN CON EL MODELO
DE GOBERNANZA PARA LA BOGOTÁ REGIÓN**

ANDRÉS CAMILO REYNOSA CARRERO

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

DIRECTOR: DR. LUÍS ARMANDO BLANCO CRUZ

BOGOTÁ, D.C.

27 DE SEPTIEMBRE DE 2021

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	4
ÍNDICE DE FIGURAS	5
1. INTRODUCCIÓN	6
2. MARCO TEÓRICO	11
2.1.Revolución metropolitana en el mundo	11
2.1.1. Del Monocentrismo hacia el Policentrismo	14
2.1.2. Descentralización: caso Colombia	16
2.1.2.1. Causas de la descentralización colombiana	18
2.2. Modelo de gobernanza metropolitana	19
3. HISTORIA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ	25
4. MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DEL ÁREA METROPOLITANA	29
4.1. Reglas para el funcionamiento de la Región Metropolitana.	31
4.2. Creación de un comité de integración territorial	32
4.3. La necesidad institucional de constituir una Región Metropolitana.	34
5. EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES	36
5.1. Área Metropolitana del Valle de Aburrá	37
5.2. Caso Santiago de Chile	41
5.3. Caso Comunidad Metropolitana de Montreal	43
6. ESTRUCTURA TERRITORIAL, ECONÓMICA Y SOCIAL	47
6.1. Aspectos territoriales, conurbación, población y ecología	48
6.1.1. Área Metropolitana: metropolización	49
6.1.2. Conurbación	51
6.1.3. Crecimiento poblacional y contexto histórico desde 1905 - primer Área Metropolitana.	52
6.1.4. Contextualización espacial de la Región Metropolitana de Bogotá	54
6.2. Crecimiento económico	56

6.3. Empleo-----	59
6.4. Estructura sectorial de PIB -----	62
6.5. Competitividad Regional -----	63
6.5.1. Finanzas Públicas -----	66
6.6. Cohesión social-----	71
6.6.1. Pobreza multidimensional -----	72
6.7. Sector público, servicios públicos y vivienda -----	73
6.7.1. Déficit de vivienda.-----	74
7. CONCLUSIONES -----	76
BIBLIOGRAFÍA-----	80

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Pasos clave que guían la reforma eficaz de la gobernanza metropolitana.....	23
Tabla 2. Marco Normativo de creación de las Áreas Metropolitanas vigentes en Colombia	36
Tabla 3. Resumen de modelos de gobierno de Áreas Metropolitanas.....	45
Tabla 4. Metropolización.....	49-50
Tabla 5. Proyección Poblacional para Bogotá 2020-2032.....	54
Tabla 6. Distribución del PIB Sectorial de Bogotá – Cundinamarca 2019.....	55
Tabla 7. Indicadores competitividad Bogotá – Cundinamarca 2017.....	65
Tabla 8. Ingresos tributarios municipales y participación en los ingresos corrientes. Año 2016.....	68
Tabla 9. Infraestructura y Cobertura de Servicios Públicos Bogotá - Cundinamarca.....	74

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Especialización de los municipios, primer anillo.	56
Figura 2. PIB Per Cápita 2016 (en millones de pesos Corrientes)	58
Figura 3. Crecimiento económico de Colombia y Bogotá, 2006 y 2020 pu	59
Figura 4. Razones para vivir en Bogotá y salir de los municipios de la sabana	61
Figura 5. Ingresos municipales por fuente de recaudo año 2016 (millones de pesos)	68
Figura 6. Ingresos tributarios por tipo – Año 2016	70
Figura 7. Índice de Gini para Bogotá y Cundinamarca	73
Figura 8. Índice de Pobreza Multidimensional (% de hogares) 2017.	74

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se ha analizado la capacidad de las regiones metropolitanas para crear mayor capacidad política, administrativa e impulsar el crecimiento económico. Esto se debe a que, al igual que las ciudades son una fuente de fortaleza, a menudo son vulnerables a los choques y perturbaciones del mundo moderno (Katz y Bradley, 2013 pp. 11). De allí, la necesidad de crear nuevas formas de integración y gobernanza, como una alternativa de solución a estas problemáticas socioculturales, económicas y territoriales.

En el ámbito global, se entiende por modelo de gobernanza a un sistema que en su estructuración se concibe como un engranaje dinámico donde se debe tomar en cuenta el marco normativo que brindará el soporte legal a la región donde se implemente, así como los mecanismos de participación que constituirán el soporte democrático de dicho modelo, el ordenamiento territorial, los permanentes incentivos para agilizar los mecanismos e incluso la generación y gestión de información dirigida a los ciudadanos (Novoa y Cansino, 2018).

En este contexto, el crecimiento y la expansión que ha presentado Bogotá en las últimas tres décadas, la proximidad entre los municipios aledaños con el Distrito Capital, exigen un proceso de planeación del territorio y de armonización de los diferentes planes de ordenamiento territorial, transporte intermunicipal, disposición de los residuos sólidos y la integración de los usos del suelo entre otros, de allí ha surgido la siguiente hipótesis; que el establecimiento del Área Metropolitana como modelo de gobernanza para Bogotá y sus municipios circunvecinos contribuirá a minimizar las diversas problemáticas socioeconómicas y territoriales existentes actualmente.

En este sentido, la teoría ha demostrado que el desarrollo económico de una nación se dinamiza con varios motores regionales, donde el rol de cada municipio y organismo gubernamental es clave para el desarrollo y crecimiento colectivo de una región, en el artículo de (Moncayo Jiménez, 2002) se afirma que la configuración de estas regiones metropolitanas son grandes impulsores de la economía global. Sin embargo, a pesar de que geográficamente existe una aglomeración con hechos metropolitanos importantes, el Área Metropolitana física de la sabana de Bogotá, no cuenta hoy con un marco institucional que soporte y permita el desarrollo progresivo de la misma. En relación con lo dicho, recientemente el Congreso de la República se encuentra en la discusión de la Ley Orgánica que reglamentará el Acto Legislativo

02 de 2020 que modifica el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, el cual crea la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, que en términos generales se ocupará de aspectos como: permitir la asociación gradual de municipios en la medida que compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas. Asumirá competencias de la nación y sus entes territoriales, ejecutará planes y programas de desarrollo sostenible, contará con un órgano de gobierno denominado Consejo Regional, tendrá mecanismos de financiación y prestará servicios regionales.

La presente investigación busca analizar el Área Metropolitana de Bogotá como el modelo más completo y pertinente de gobernanza para la región, el cual responda con suficiencia a la ausencia de la institucionalidad necesaria para un proceso de integración regional sostenible en el largo plazo. En este sentido, se propone una metodología clara que responda al objetivo general planteado, que consiste en analizar si el Área Metropolitana para la Bogotá Región, es el modelo de gobernanza más conveniente. Esta metodología se desarrolla a partir de contrastar empíricamente las teorías que postulan la configuración de un espacio regional policéntrico o de una estructura centro periferia en el caso de Bogotá metropolitana. La evidencia empírica se deriva de datos de análisis en relación con cifras demográficas, del suelo, la vivienda, la actividad económica y el empleo en el territorio regional.

En este orden, se presenta una estructura capitular, que responderá a los objetivos específicos de la investigación, los cuales están planteados de la siguiente manera:

- Analizar la importancia de un modelo de gobernanza para la construcción del Área Metropolitana Bogotá región, objetivo desarrollado en la introducción.
- Identificar la ausencia de una institucionalidad que represente el modelo de gobernanza entre Bogotá y sus municipios circunvecinos, objetivo desarrollado en el marco teórico.
- Estudiar las teorías relacionadas con modelos de gobernanza que se ajusten a la realidad de la Bogotá Región, objetivo desarrollado en el capítulo; Historia del Área Metropolitana de Bogotá.
- Establecer un marco histórico que exponga los antecedentes de los intentos de integración regional para la Bogotá Región, objetivo desarrollado en el capítulo

marco institucional y jurídico del Área Metropolitana.

- Identificar algunos ejemplos nacionales e internacionales de Áreas Metropolitanas, objetivo desarrollado en el capítulo de experiencias nacionales e internacionales.
- Analizar la estructura económica y social de la Bogotá Región, objetivo desarrollado en el capítulo estructura territorial, económica y social.
- Considerar fenómenos como la conurbación y su afectación al ordenamiento territorial, demostrar la capacidad productiva y económica de Bogotá y sus municipios circunvecinos como jalonadores de la economía nacional. objetivo desarrollado en el capítulo estructura territorial, económica y social.

La introducción expone una visión general del trabajo desarrollado. Seguidamente, el marco teórico plantea las principales teorías relacionadas con los modelos de gobernanza con énfasis en el policentrismo y monocentrismo. Luego, el capítulo de historia con las acciones e iniciativas llevadas a cabo a lo largo de los años, las cuales han estado enfocadas en la intención de conformar el Área Metropolitana de Bogotá. Posteriormente, el marco institucional y jurídico donde se describen las recomendaciones jurídicas para implementar este modelo de gobernanza, así como la explicación de una ruta jurídica que debe seguirse para la creación del Área Metropolitana.

Adicionalmente, se desglosa el capítulo de experiencias nacionales e internacionales, donde se referencian algunos de los antecedentes más destacados en el ámbito nacional e internacional, en cuanto a la implementación de Áreas Metropolitanas como modelos de gobernanza. Dentro de las cuales destaca en el contexto Nacional, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá que congrega a diez municipios de la subregión del Valle de Aburrá del departamento de Antioquia, siendo Medellín (capital del departamento), su municipio principal. Consecutivamente, se presenta la sección de estructura territorial, económica y social, donde se realiza una descripción referente a aspectos como sistemas de transporte, características socioeconómicas de la región; tales como cifras de movilidad, desempleo, educación, competitividad e integración, indicadores económicos, sociales y entre otros.

Posteriormente, se presenta el capítulo enunciado como aspectos territoriales, conurbación, población y ecología, donde se explican, entre otros temas, el fenómeno del

crecimiento desordenado de los territorios entre Bogotá y Soacha. Luego, se desglosa el capítulo de competitividad, relacionado con el desarrollo y crecimiento económico, el coeficiente de Gini de los municipios, la distribución de ese ingreso, entre otros temas de interés.

Adicional, se presenta la sección referente a la cohesión social, donde se expone el estado del arte de las cifras de empleo en los municipios, índice de pobreza, desempleo, entre otros. Luego, se desglosa el capítulo relacionado al sector público, servicios públicos y vivienda, donde se documentan datos relevantes en cuanto a las diferentes tarifas, costos de transacción, entre otros elementos de importancia. Finalmente, se exponen una serie de conclusiones relevantes en función de los temas abordados y el objetivo central de la monografía.

La articulación de los aspectos antes mencionados en la estructura económica y social, son de vital relevancia en el abordaje teórico del problema planteado tal como la ausencia del marco institucional del Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos, mediante la explicación e interpretación de las cifras del crecimiento desordenado y errores estructurales en la planeación del territorio han derivado en fenómenos de conurbación, por ejemplo, en el municipio de Soacha, la Calera, Funza, Mosquera y su borde con Bogotá.

Estos fenómenos se presentan ante la ausencia de una visión integral de la región, donde prime la necesidad del ordenamiento territorial y este pueda avocar en una unificación de criterios en la forma de abordar los problemas estructurales de la región; como el abastecimiento de agua, disposición de los residuos sólidos, desempleo, movilidad, respeto por la estructura ecológica principal, seguridad y sobre todo se plantee una solución viable a la casi inexistente sinergia entre los planes y programas de las administraciones municipales. Una visión regional donde se sienten las bases y criterios de crecimiento que se congreguen en una sola institución con pluralidad de participación de los intereses de la región, la cual esté en la capacidad de gestionar los grandes hechos metropolitanos en bienestar de la región.

En este momento, la dinámica de la ciudad metropolitana de Bogotá conforma la mayor economía de aglomeración del país y una de las más grandes de Latinoamérica la cual comparte los problemas comunes de las metrópolis del sur; economía informal, desempleo, congestión, contaminación ambiental y segregación. En este proceso la estructura territorial ha devenido en un sistema bicéfalo el cual está determinado por una conurbación con Soacha y el eje occidental Funza, Mosquera además de la metropolización con los municipios de la gran sabana. El problema es que de continuar esta tendencia de crecimiento urbano y poblacional el proceso de

conurbación se puede extender de tal forma que determinaría en el futuro al gran centro urbano como un nodo totalmente ineficiente e inequitativo. Es por esta razón que desde hace varias décadas diferentes actores relevantes han propuesto la construcción de un Área Metropolitana Bogotá Región. La iniciativa de amplios sectores ha considerado la conveniencia práctica de impulsar en una primera gran fase el Área Metropolitana Bogotá Sabana, sin embargo, el Congreso de la República creó la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca que comprende o abarca todos los municipios del Departamento. Esta investigación intenta demostrar que desde la perspectiva de un modelo de gobernanza es preferible focalizar los esfuerzos institucionales, de política pública y autoridades en la construcción de un Área Metropolitana Bogotá Región.

No obstante, se advierte que la construcción de un Área Metropolitana Bogotá Sabana por sí misma no resuelve los problemas fundamentales antes mencionados. Es necesario consolidar un proceso que tenga en cuenta por lo menos tres dimensiones articuladas:

Una estructura policéntrica, en términos funcionales; el fortalecimiento al interior de cada uno de los nodos de la estructura policéntrica especialmente en Bogotá de ciudades dentro de las ciudades (empleo y vivienda conectados); y un modelo de gobernanza que comprenda como mínimo un conjunto de reglas, instituciones, autoridades y sistema de financiamiento para los grandes proyectos.

2. MARCO TEÓRICO

La globalización actual tiene como una de sus características el ascenso de las ciudades globales bajo la forma de Áreas Metropolitanas, esta tendencia es notoria tanto en los Estados Unidos como en Europa, pero también es un elemento relevante para el estudio de las megalópolis del sur en Asia y América Latina. Esta dinámica también se presenta en América Latina con las grandes ciudades metropolitanas tales como, Ciudad de México - CDMX, Santiago de Chile, Lima Perú, Buenos Aires Argentina y en Colombia para este caso de estudio la Bogotá Región. Mientras la revolución metropolitana en los países desarrollados ha impulsado sus economías y sus procesos de gobernanza en el sur y en especial en Colombia esto no ha ocurrido, de tal forma que este tema es fundamental tenerlo en cuenta para analizar la iniciativa de construir un Área Metropolitana Bogotá Región con el objetivo de resolver los problemas comunes de la región.

En esta fase de la investigación se realiza una recopilación de teorías relacionadas con las principales categorías de estudio: revolución metropolitana en el mundo, Área Metropolitana, descentralización y sus causas, el modelo de gobernanza, policentrismo y monocentrismo.

2.1. Revolución metropolitana en el mundo

La verdadera medida de una ciudad va más allá de las estructuras hechas por el hombre y es más profunda que la rutina diaria. Las ciudades y las Áreas Metropolitanas se definen por la calidad de las ideas que generan, las innovaciones que impulsan y las oportunidades que crean para las personas que viven dentro y fuera de los límites de la ciudad. Estos son los elementos que serán cada vez más importantes a medida que más personas acudan a las ciudades. Ya se ha superado el punto de inflexión: la mayoría de los habitantes del planeta viven ahora en Áreas Metropolitanas (Katz y Bradley, 2013 pp. 10).

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente las Áreas Metropolitanas se han venido definiendo por las ideas que pueden trascender de la solución de problemas municipales a problemas de estructura suprarregional, por ejemplo, la movilidad donde las personas que viven fuera de la metrópoli pero hacen parte del Área Metropolitana pueden acceder en igualdad de

condiciones a un sistema más robusto, tecnológico y eficiente como lo pueden ser un sistema de transporte masivo como una red de metro o un sistema de Buses rápidos tipo BTR. Son varios aspectos en materia de reducción de costos de transacción y economías a escala que aportan en bienestar y calidad de vida para los habitantes de la región en una ciudad metropolitana.

La vanguardia de estas megatendencias se encuentra en gran medida, no en la escala de la ciudad o la metrópolis en general, sino en áreas más pequeñas, lo que se denomina distritos de innovación. Estos se agrupan y conectan a instituciones ancla y empresas innovadoras de vanguardia con empresas de apoyo y derivadas, incubadoras de empresas, viviendas de uso mixto, oficinas, comercios, servicios y transporte del siglo XXI (Katz y Bradley, 2013 pp. 114).

En el fondo, la revolución metropolitana implica actos disruptivos que responden a dinámicas disruptivas. La creación de distritos de innovación en las ciudades y suburbios estadounidenses encaja claramente en este molde. Estos distritos combinan lo físico, lo social, lo económico y lo tecnológico en nuevas formas y permutaciones, reflejando los valores y preferencias cambiantes de nuestra población, así como las demandas cambiantes de las principales industrias y sectores avanzados. Requieren una revisión, una implosión, de las convenciones, prácticas, disciplinas, financiación, normas e instituciones tradicionales que facilitan la compartimentación y dificultan la integración. Se trata de una revolución de tipo, no de grado. Lo que se puede entender como un cambio de fondo del cómo se abordan las problemáticas y su efecto, más allá del alcance que pueda tener una revolución metropolitana en términos prácticos.

Las ciudades y Áreas Metropolitanas constituyen los motores de la economía nacional y nuestros centros de comercio e inversión. Proporcionan y ayudan a financiar los bienes públicos de nuestro país, ya sean infraestructuras de transporte, educación, formación de la mano de obra o servicios para los nuevos inmigrantes. Influyen, a través de una mirada de poderes, la forma de nuestro entorno construido, el espacio físico de nuestras comunidades y, por tanto, la forma en que los individuos se relacionan en su vida personal y profesional. El estancamiento económico, las dinámicas globales perturbadoras, la agitación fiscal y el bloqueo federal están provocando un replanteamiento de la función metropolitana. Las responsabilidades que antes se dejaban, que antes recaían en los responsables políticos federales, estatales y metropolitanos (Katz y Bradley, 2013).

Los costos de oportunidad que explicarían la excepción de estas dinámicas de innovación en estos pequeños centros o enclaves, se puede apreciar con claridad en casos como el de Silicon Valley donde la migración de San Francisco a Texas de sus principales industrias revalúa en alguna medida el beneficio de la aglomeración, este caso es particular pues la gestión del conocimiento se puede hacer más de manera virtual, por lo que el teletrabajo está en auge entre otros motivos por la pandemia generada por el COVID - 19, si bien son aspectos que lo explican, también el costo de calidad de vida varía mucho en las decisiones de las empresas y sus trabajadores, por ejemplo, en Texas no existe impuesto de renta de personas ni de sociedades el cual pretende homologar al gravado a las franquicias que en este caso no supera el 1% de los ingresos brutos, estos alivios tributarios hacen que el desplazamiento de estas industrias y poblaciones se dé con mayor celeridad, pero aterrizando en nuestro caso de estudio, donde los indicadores de una aglomeración organizada aún presentan los beneficios propios de ésta. No será posible entonces en la aglomeración Bogotá Región pretender desplazamientos de la industria y mercados a localidades donde el metro cuadrado y las condiciones económicas sean más favorables para ellos. Este fenómeno se explica a partir de la poca especialización y madurez de nuestros mercados e industrias en comparación con el estadounidense.

Para el caso de Bogotá y sus municipios circunvecinos se puede inferir empíricamente que la transferencia de conocimiento se da con mayor fluidez en las corporaciones que tienen un vínculo ya sea de tecnología, conocimiento e innovación que derivan en intereses comerciales que en ocasiones están por encima del interés general de la comunidad en el desarrollo de la región como una plataforma de crecimiento y desarrollo económico.

Sin embargo, las Áreas Metropolitanas no pueden hacerlo solas, sus esfuerzos dependen del apoyo de los gobiernos federales y estatales por muy entrometidos y dominantes que sean. Los gobiernos estatales y federales a través de derechos obligatorios, incentivos fiscales y programas de gasto los mayores inversores en ciudades y Áreas Metropolitanas, en sus infraestructuras, sus residentes (especialmente los más desfavorecidos) y sus instituciones de vanguardia. Establecen las reglas del juego reglamentarias por las que las ciudades y las metrópolis (y sus empresas e instituciones básicas) hacen crecer las industrias avanzadas, atraen el talento global y compiten en la escena mundial. Es imposible ignorar estos niveles superiores de gobierno, incluso cuando de la administración, aunque condenemos su inacción y falta de

fiabilidad o denunciemos sus tendencias prescriptivas e intrusivas (Katz y Bradley, 2013).

2.1.1. Del Monocentrismo hacia el Policentrismo

Al estudiar las dinámicas espaciales del territorio, es importante mencionar como la expansión urbana y la complementariedad de funciones entre los centros que han generado un territorio metropolitano o distintos núcleos que se organizan en distintos tipos de estructuras. Entre estas dinámicas se van dando flujos y especializaciones de bienes y servicios que van dando forma a la organización de las ciudades generando sistemas interdependientes.

En este sentido, decimos que la estructura clásica o monocentrismo simplemente se entiende desde la teoría de Von Thünen, que básicamente explica la distribución de los usos del suelo alrededor de un centro principal.

En cambio, el policentrismo aplicado a un Área Metropolitana es un fenómeno nuevo, siendo aquel “proceso mediante el cual un Área Metropolitana se aleja paulatinamente de una estructura espacial caracterizada por la existencia de un solo centro de empleo, dirigiéndose hacia una nueva donde coexisten varios centros de este, originados por la descentralización del empleo o integración de centros preexistentes” (Muñiz, Galindo y García López, 2005, pp. 3). “Los subcentros de empleo desarrollan economías de escala y de aglomeración que desde un centro incrementan la proximidad al consumidor logrando dispersar cada centro significa una desconcentración del empleo, un punto para acceder al trabajo, al comercio y a la recreación” (Becerril-Padua, 2000, pp. 5).

Para esta investigación es de gran relevancia explicar este concepto del monocentrismo, ya que para entender la estructura a la que se llegaría con la constitución de un Área Metropolitana es clave virar hacia una idea del ordenamiento territorial policéntrica que no dependa de un solo núcleo y su interdependencia genere crecimiento para la región.

En este orden de ideas, en cuanto al tema de policentrismo, son muchos los autores que han hecho aportes teóricos y son variadas las experiencias en el mundo sobre la implementación de áreas o regiones metropolitanas. Los intelectuales tienden a suponer que un modelo desconcentrado poblacional y de desarrollo tiene efectos positivos simultáneos sobre tres variables: eficiencia, equidad y sostenibilidad a diferencia de una estructura espacial monocéntrica, teoría que intentaron comprobar. (Veneri y Burgalassi, 2012).

Sin embargo, como lo plantea (Rojas Quezada, MO, GL, 2009), no se puede confundir esta tendencia de crecimiento disperso con la evolución hacia las formas policéntricas equilibradas, más aún cuando actualmente se está discutiendo si el desarrollo policéntrico es el que probablemente más se adecúe al desarrollo de Áreas Metropolitanas compuestas por ciudades medias. En este sentido, esta investigación ayuda a clarificar la diferencia entre un desarrollo policéntrico consolidado y las manifestaciones de un área conurbada de crecimiento periférico.

Para que una región policéntrica se conforme, es necesaria la presencia de ciudades diferentes y separadas físicamente que reúnan unas condiciones en términos de separación del centro, distribución, especialización e interacción entre los diversos nodos. Se caracterizan también por más de una centralidad; por lo tanto, deben existir varios nodos en una posición jerárquica similar. Un aspecto crucial deriva de las conexiones entre los nodos los cuales tienen que ser equilibrados, sin una centralización completa de los flujos hacia el núcleo.

Vale señalar que una región monocéntrica requiere de flujos dirigidos hacia el centro que causan congestión y mayores costos sociales, mientras que una región policéntrica lleva a pautas de movilidad más sostenibles, porque posibilita la proximidad entre la vivienda y el trabajo. La acumulación de capital humano sumada a la conformación de redes regionales permite una alta cohesión social propiciando un mayor grado de conexión en la región lo cual es determinante para una transformación efectiva.

En el caso de la ciudad región Bogotá - Cundinamarca, no existe una región policéntrica en términos de la distribución de diferentes centros, la especialización y la interacción entre cada uno de los nodos, así como de las funciones urbanas y económicas básicas, a pesar de que se encuentra conectada mediante infraestructura y con un flujo creciente de personas en ambas direcciones. Sin embargo, las conexiones entre los diferentes nodos no solo son desequilibradas, sino que además ninguno logra una fuerza similar jerárquica a la de Bogotá y existe una gran centralización de flujos y actividades en el núcleo.

Teniendo en cuenta que el nivel de conexión social en una región es el factor condicionante de la efectividad, los resultados de los estudios en términos de la conectividad de Bogotá - Cundinamarca, mostrarían que las redes urbanas físicas y virtuales entre los diferentes nodos y las redes empresariales son muy bajas tanto en magnitud como en densidad. (Blanco, 2018). Este bajo nivel de conexión regional urbana económica y empresarial muestran

claramente un bajo nivel de cohesión regional que refleja la alta concentración de las dinámicas urbanas en el núcleo central, la alta dependencia en términos de producción de bienes intensivos en recursos naturales, los recursos insuficientes para el financiamiento de bienes, servicios públicos, la carencia de confianza y consensos políticos entre los diferentes actores de la ciudad región. (Blanco, 2018).

La idea de llegar a una estructura policéntrica no puede perder de vista que el gran objetivo es lograr que el Área Metropolitana sienta las bases hacia un policentrismo funcional el cual hace referencia a las conexiones o relaciones funcionales entre asentamientos y considera que vínculos más balanceados y multidireccionales muestran un mayor grado de policentrismo, donde el número de viajes desde los pequeños centros hacia la vivienda se reduzcan y no simplemente se conforme una estructura policéntrica morfológica que solo tenga en cuenta aspectos como la concentración y la población del área urbana.

2.1.2. Descentralización: caso Colombia

En contexto el proceso de descentralización que se dio hacia los años 90 en América Latina y específicamente en Colombia fue la forma particular territorial y política producto de la influencia de la escuela de Virginia y de la teoría de la elección pública de la escuela de Chicago, la cual desde los años 70 desarrollaron la tesis que consistía en que la mejor manera de impulsar la productividad de una nación estaba determinada por el hecho de que las diferentes localidades compiten entre sí. El economista Charles Tiebout lo expresó con la metáfora de votar con los pies “El concepto votar con los pies expresa la posibilidad que tienen los ciudadanos de manifestar sus preferencias sobre ingresos y gastos públicos desplazándose a aquel territorio en el que las políticas públicas se aproximan más a sus preferencias”. En la cual introdujo el concepto que el mejor modelo de gobernanza de estas localidades era entregarles toda la soberanía en la toma de decisiones de política pública, pues según James McGill Buchanan los ciudadanos en sus localidades revelan de mejor manera sus preferencias y se pueden asignar los recursos de manera óptima.

Estas tesis junto con la necesidad promovida por el consenso de Washington de revertir la ley de Wagner quien sostuvo que a medida que una economía se desarrolla la relación gasto público sobre el producto interno bruto, tiende a aumentar y no a disminuir como se espera en

el enfoque Keynesiano. Para revertir esta tendencia y lograr el equilibrio fiscal que promueve la ortodoxia económica el proceso de descentralización se convertía en un imperativo de política pública y en algunos casos como en Colombia pasaba por una reforma constitucional.

Esto explica que desde el gobierno de Belisario Betancourt siendo ministro de gobierno Jaime Castro se dieran los primeros pasos del proceso de descentralización con la elección popular de alcaldes y en la reforma constitucional de 1991, este proceso se fortaleció con las transferencias condicionadas a los municipios en función de los ingresos corrientes de la nación. De tal forma que Colombia asumió un proceso de descentralización localista o municipalista, con autonomía política y transferencias condicionadas desde la nación.

Existe un consenso cada vez mayor en que los resultados de este proceso en términos de desarrollo económico, gobernanza política, sostenibilidad ambiental e inclusión de los ciudadanos han sido un fracaso. Unos piensan que el problema radicó en otorgar las mismas competencias independientemente del tamaño del municipio, otros piensan que no era suficiente con entregar autonomía política sin entregar federalismo fiscal y finalmente otros piensan que la corrupción y la ausencia de estado sobre todo en los municipios más lejanos terminó por entregar el poder a las fuerzas ilegales o a las mafias de la corrupción. Probablemente la explicación alternativa es una combinación de todos estos elementos; lo cual entonces obliga a repensar el proceso de descentralización ya sea por la vía de conformar Regiones tipo Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE o ciudades región tipo Áreas Metropolitanas facultadas por la ley.

Es importante retomar el concepto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL referente a que; “la descentralización política es una tendencia irreversible pero el proceso puede ser frenado en la medida en que no se obtengan los resultados esperados y particularmente si pone en peligro la estabilidad. Las principales consecuencias serían de carácter político, ya que se postergaron avances en materia de participación que sólo podrían ser viabilizados a través de la descentralización y se restaría su concurso a la gobernabilidad democrática. Más aún: se frenaría el desarrollo de la gobernación democrática, es decir, de la capacidad de autogobierno de una sociedad, que la descentralización debe viabilizar”. (Finot, 2001).

A pesar de existir casos exitosos de metropolización a lo largo de la historia, como el mencionado previamente en EE. UU., en el caso de Colombia este proceso ha llevado mucho más tiempo y ha presentado fallas en su desarrollo y consolidación.

La descentralización colombiana se enmarca en la Constitución de 1991, la cual pretende desincentivar el modelo centralista que imperó durante los últimos 100 años previos a la promulgación de la carta política y en este ejercicio se afianzó el cambio de paradigma, el cual suponía que las entidades territoriales pudieran elegir democráticamente sus gobernantes, tener una administración propia de sus recursos, la libertad para determinar sus propios tributos y la participación por medio de transferencias en rentas nacionales. Ahora teniendo en cuenta este antecedente que en términos de ley dio paso a la aparición de leyes como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, donde se abrió la posibilidad a la creación de mecanismos de asociatividad con el objetivo de dar solidez y orden a la necesidad de atender problemas suprarregionales que los entes territoriales podrían atender de manera más eficaz en la medida que se coordinen y se asocien ya que son problemáticas sociales comunes entre municipios con características socioeconómicas similares.

En este sentido, la descentralización política en 1986 se adoptó la medida trascendental de que los alcaldes fueran elegidos popularmente, en 1988 se llevó a cabo la primera elección de alcaldes y se crearon también las primeras juntas administradoras locales. La Constitución de 1991 amplió la elección de mandatarios subnacionales a la de gobernadores, expandió vigorosamente la descentralización política y la ató de manera clara y distinta a diversas formas de participación ciudadana (Gutiérrez, 2009).

2.1.2.1. Causas de la descentralización colombiana

La descentralización colombiana estuvo alimentada por tres grandes componentes: primero, las transformaciones que se produjeron dentro del sistema político, que dieron ventaja a los operadores regionales sobre el centro político, en el sentido que desde las regiones se iba a contar con un grado de autonomía que permitiría poner al margen los intereses políticos centralistas y de alguna manera se le daría más participación y voz a la región. Segundo, el redescubrimiento de la descentralización por parte de agencias multilaterales, por ejemplo, el Banco Mundial. El supuesto del que partían es que la descentralización incrementaría la

legitimidad del sistema político, al acercar la toma de decisiones al ciudadano, lo que por otra parte permitiría incorporar a la vida pública a nuevos sectores ciudadanos, no sólo reforzando el efecto legitimador sino también mejorando la calidad de las políticas públicas. Este último efecto tendría lugar, porque las políticas estarían sometidas a mayor control ciudadano, pero también porque tendrían más contenido social, pues en lugar de ser producto de una clase política con múltiples vínculos ya establecidos “intereses creados”, ahora deberían tener en cuenta la voz directa de los ciudadanos del común (Gutiérrez, 2010).

La tercera vertiente estuvo constituida por una oleada de protestas sociales conocidas en la década de los 80 como “movimientos cívicos”, que convocaron a amplios sectores a movilizarse contra la falta de provisión de servicios públicos por parte del Estado. Los movimientos cívicos tuvieron como escenario privilegiado pequeñas poblaciones, pero también lograron hacer presencia en algunas ciudades intermedias (Gutiérrez, 2010).

2.2. Modelo de gobernanza metropolitana

Los casos más importantes de gobernanza metropolitana en el mundo enseñan que para resolver el problema fundamental de construir un gobierno metropolitano sin afectar la autonomía o soberanía económica, social y política de cada uno de los municipios o localidades que conforman esa área, se requiere un conjunto de reglas, políticas, agencias y autoridades sectoriales que generen una serie de interacciones entre los diferentes actores de tal forma que emerja un macrocomportamiento territorial y económico eficiente y ordenado.

Para concebir un modelo de gobernanza metropolitano es fundamental: en primer lugar, atender las particularidades históricas, estructurales y políticas de cada territorio; en segundo lugar, lograr un acuerdo social de alianzas público-privadas y políticas lo más amplio y de largo plazo posible y, en tercer lugar, involucrar mediante la participación ciudadana efectiva en la formulación de las políticas públicas. Para el caso que nos ocupa es importante atender también un acuerdo sobre las fases del proceso, por ejemplo, empezar con el Área Metropolitana Bogotá Región y luego extenderlo a otros municipios del departamento. Determinar con claridad la participación de Bogotá y de Cundinamarca en las figuras regionales más amplias como la Región Administrativa y de Planificación Especial - RAPE y en especial consolidar rápidamente autoridades metropolitanas en temas fundamentales como la movilidad, la seguridad, entre otros.

Un modelo de gobernanza “será aquel que se conciba como un engranaje dinámico donde se tome en cuenta el marco normativo que brindará el soporte legal, los mecanismos de participación que serán el soporte democrático, el ordenamiento territorial que constituirá el equilibrio geopolítico de un gobierno, los permanentes incentivos para agilizar los mecanismos, la generación y gestión de información que permitirá a los ciudadanos estar bien informados con un alto grado de pensamiento crítico” (Novoa y Cansino, 2018, pp. 1).

La gobernanza es la herramienta para implementar una propuesta o un proyecto. Si el proyecto no fue seleccionado y desarrollado por el líder de la ciudad, la herramienta elegida probablemente será ineficiente o redundante para el propósito” (Gómez et al., 2019, pp. 113). Durante los últimos años ha tomado relevancia el término de gobernanza colaborativa, la cual es definida por Emerson, Nabatchi y Balogh (2012). Estos conceptos de gobernanza se complementan, pues al quedar descartada un proyecto de gobernanza de algún líder o referente, no quiere esto decir que desde el concepto de la gobernanza colaborativa se puedan retomar elementos relevantes que consoliden un modelo de gobernanza que nos traiga beneficios de mayor alcance para la región.

Los procesos y estructuras de toma de decisiones y gestión de políticas públicas que involucran a las personas constructivamente a través de los límites de las agencias públicas, niveles de gobierno y/o las esferas pública, privada y cívica para llevar a cabo un propósito público que de otro modo no podría lograrse (Emerson, Nabatchi y Balogh, 2012).

En este sentido, la gobernanza afecta en gran medida el buen funcionamiento de las Áreas Metropolitanas, incluso si se tienen en cuenta las diferencias en los niveles de capital humano, la estructura económica y los beneficios de la aglomeración persisten grandes diferencias en los niveles de productividad entre las Áreas Metropolitanas de un país. Los acuerdos de gobernanza, o la falta de ellos, pueden explicar una parte importante de estas diferencias. “Las Áreas Metropolitanas son en general más productivas que las aglomeraciones urbanas más pequeñas y las áreas rurales. En parte, esto se debe a los niveles más altos de capital humano. Cuanto más grande es un Área Metropolitana, mayor es la educación y el talento promedio de sus residentes, lo que a su vez se refleja en niveles de productividad más altos. Otra razón surge de los beneficios de la aglomeración o de las externalidades positivas asociadas con el tamaño metropolitano. En línea con la revisión bibliográfica de Combes, Duranton y Gobillon (2011), las estimaciones de La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

(OCDE) sugieren que los beneficios de aglomeración son responsables de un aumento en la productividad de los residentes de entre 2 y 5 por ciento, a medida que la población de una ciudad se duplica” (OCDE 2015a). (Gómez et al., 2019. pp. 56).

De acuerdo con lo anterior, se entenderá porqué es importante estudiar la gobernanza metropolitana pues las grandes aglomeraciones entre más tamaño tienen contarán con más conexiones e interdependencias espaciales que no siempre se van a reflejar en la gestión propia en la que son administradas.

Según La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) las ciudades que funcionan bien requieren de la combinación de varios factores los cuales se ven reflejados en los beneficios de estructuras de gobernanza adecuadas que pueden ser particularmente importantes en las aglomeraciones urbanas. Esto se debe precisamente a que la densidad de oportunidades de contacto e intercambio que vuelve a las ciudades tan dinámicas y productivas también implica que las acciones de los hogares y de las de gobernanza tomen en cuenta las realidades funcionales de las Áreas Metropolitanas. Generalmente acertar en las estructuras administrativas permite tener mejores resultados en la mayoría de los aspectos que hacen que las ciudades funcionen bien.

Existe una gran diversidad de órganos de gobernanza metropolitana en los países de la OCDE. Aproximadamente dos tercios de las 275 Áreas Metropolitanas de la OCDE tienen alguna forma de autoridad metropolitana. Las autoridades metropolitanas varían en términos de estatus jurídico, composición, poder, presupuesto y personal. Desde el punto de vista institucional, se pueden observar cuatro tipos principales de órganos de gobernanza metropolitana en los países de la OCDE, que van desde los más "flexibles" hasta los más "estrictos" (Gómez et al., 2019).

Entre las Áreas Metropolitanas de la OCDE que han establecido un organismo de gobernanza metropolitana, más de la mitad están utilizando acuerdos de coordinación informal/blanda (52%), los cuales surgen de la colaboración voluntaria entre los municipios y no tienen ningún tipo de poder formal. Alrededor de un cuarto de estas áreas han establecido autoridades intermunicipales (24%), que se dedican a proporcionar conjuntamente uno o más servicios públicos. Las autoridades supramunicipales (16%) también pueden ser introducidas como una nueva capa por encima de los municipios. El caso más raro es el de algunas ciudades que se actualizaron a un estatus especial de "ciudades metropolitanas" (8%). Un factor de tamaño

está en juego. Cuanto mayor es la población del Área Metropolitana, más estricto es el tipo de acuerdo de gobernanza metropolitana (Gómez, et al., 2019).

En cuanto a las competencias, tres áreas de trabajo siguen surgiendo como prioridades claras para la mayoría de las autoridades metropolitanas: el desarrollo económico regional (sobre el que trabaja más del 80 por ciento de las autoridades metropolitanas), el transporte (más del 70 por ciento) y la planificación espacial del uso de la tierra (más del 60 por ciento). El predominio de estas tres áreas de políticas no es sorprendente, ya que a menudo son mencionadas por los profesionales como las áreas en las que los municipios más necesitan coordinación (Gómez, et al., 2019).

Ningún modelo específico de gobernanza metropolitana es necesariamente "mejor" o "más eficiente" que otro. Sin embargo, la experiencia de la OCDE sugiere que las reformas en la gobernanza metropolitana tienden a ser más eficaces cuando van más allá de los cambios puramente institucionales y apuntan a construir un proceso de cooperación a largo plazo. La creación de una autoridad metropolitana no garantiza, por sí sola, una mejor coordinación de políticas. Y una vez que se haya establecido tal autoridad metropolitana, dado que las dinámicas socioeconómicas evolucionan continuamente, incluso las estructuras de gobernanza que funcionen bien pueden eventualmente necesitar una adaptación con el paso del tiempo. Por lo tanto, las reformas que intentan replicar un tipo específico de acuerdo de gobernanza metropolitana pueden ser riesgosas. La mayoría de los acuerdos de gobernanza metropolitana no son totalmente transferibles como tales y deben ser adaptados a la gran variedad de contextos locales (Gómez, et al., 2019).

El proceso de diseño, implementación y mantenimiento de una reforma de la gobernanza metropolitana importa al menos tanto como la elección del modelo en sí misma. Cinco pasos fundamentales pueden ayudar a guiar las reformas eficaces de la gobernanza metropolitana (Gómez, et al., 2019). Estos pasos se resumen y se analizan brevemente en la tabla 1:

Tabla 1. Pasos clave que guían la reforma eficaz de la gobernanza metropolitana

<i>Pasos Concretos</i>	<i>Cómo pueden lograrse</i>	<i>Ejemplos en países de la OCDE</i>
Motivar la colaboración mediante la identificación de proyectos metropolitanos concretos	Apalancamiento de proyectos de interés común. Proyectos de esta índole pueden cruzar fronteras administrativas. (por ejemplo, proyectos de inversión en infraestructura o eventos conjuntos de alto perfil)	La apertura de un puente entre Copenhague (Dinamarca) y Malmö (Suecia) en 2000 provocó una creciente integración entre las dos ciudades a través de la frontera entre Dinamarca y Suecia. Barcelona (España) acompañó los preparativos para los Juegos Olímpicos de 1992 con un proceso de planificación estratégica metropolitana que se mantuvo después de los Juegos Olímpicos y condujo a la creación de una autoridad metropolitana en 2011.
Desarrollar la apropiación Metropolitana entre las partes Interesadas fundamentales	Se requiere una voz fuerte que defienda la reforma de la gobernanza para iniciar y mantener el impulso. Esta voz puede provenir de un alcalde local, el sector privado u otra parte de la sociedad.	El liderazgo de los alcaldes jugó un papel importante en el fomento de las reformas de la gobernanza metropolitana en Londres (Reino Unido) y Lyon (Francia). Después de una cumbre de líderes empresariales y comunitarios en Toronto (Canadá), en el año 2002, un socio principal The Boston Consulting Group (David Pecaut) creó y dirigió un comité de 40 miembros que en el año 2003 produjo el informe: "Enough Talk: An Action Plan for the Toronto Region" (Basta de hablar: un plan de acción para la Región de Toronto), que hizo que el gobierno se sensibilizara sobre el deterioro económico y social de Toronto y creará una hoja de ruta para temas sobre los cuales había un claro consenso de que la acción era necesaria y que se podrían lograr rápidos avances.
Crear fuentes adaptadas y Confiables de financiamiento metropolitano	Los ingresos dentro del Área Metropolitana pueden ser recaudados a partir de fuentes propias (impuestos y tarifas de usuario), a través de transferencias desde los niveles superiores del gobierno o mediante el financiamiento por parte de capitales locales. La diversificación de las fuentes puede ayudar a reducir la incertidumbre del financiamiento.	La autoridad metropolitana de Stuttgart, Alemania (Stuttgart, VRS), elegida directamente, recibe su presupuesto de los municipios que la integran, el Estado Federal ("Land") en el que se encuentra, y el gobierno federal. El concejo metropolitano de Portland, Estados Unidos (Portland Metro), elegido directamente, recauda la mayoría de sus fondos de las tarifas pagadas por los usuarios y los impuestos a la propiedad, y sólo un porcentaje relativamente pequeño a través de subsidios federales y municipales.

Diseñar incentivos y compensaciones para los compromisos metropolitanos	Involucrar a quienes se sienten amenazados por la reforma y ofrecer una compensación por las pérdidas que se prevén.	El gobierno central del Reino Unido se ofreció a delegar poderes a las ciudades en temas de transporte, infraestructura, desarrollo empresarial, educación y planificación a través de City Deals (Acuerdos de Ciudades) negociados y adaptados. Estos acuerdos requieren que las ciudades implementen sólidos acuerdos de gobernanza (p. ej., a través de un alcalde elegido o una comunidad más fuerte de autoridades locales existentes).
Implementar un proceso de monitoreo y evaluación metropolitana a largo plazo	Buscar asesoramiento y retroalimentación independientes para evaluar y mejorar las opciones y los resultados de las reformas	En Australia, el gobierno central designó un Panel de Revisión del Gobierno Metropolitano Local, independiente, en junio de 2011, para examinar los desafíos sociales, económicos y ambientales que enfrentará Perth durante los próximos 50 años. Tras la publicación del informe y su discusión pública, el gobierno estatal anunció su propuesta de nuevos límites para el gobierno local de Perth metropolitano en julio de 2013.

Fuente: Gómez et al (2019) basado en OCDE (2015).

Este esquema de gobernanza metropolitana propuesto por (Gómez, 2019) resulta de gran relevancia para entender el momento histórico que vive Bogotá y la Región, ya que el Acto Legislativo 02 de 2020 el cual permite la creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca, si bien es un punto de partida interesante, carece de la pertinencia y fuerza que un modelo de gobernanza real debería tener, pues solo en la delimitación del área pretende incluir todos los municipios de Cundinamarca, lo cual dificulta la dinámica real de hechos regionales que en primera instancia deberían ser acotados con los 23 municipios de borde con Bogotá, deja por fuera de la discusión aspectos tan relevantes para la región como la educación y la salud. En este sentido, queda faltando la ley orgánica que podrá aterrizar estos aspectos, pero que sin duda se quedará corto en el alcance que tiene una potencial Área Metropolitana definida por un sistema de gobernanza como el anteriormente planteado, a una Región Metropolitana con muchas expectativas y realidades difíciles de asimilar.

3. HISTORIA DEL ÁREA METROPOLITANA DE BOGOTÁ

En 1954, se da un primer intento de integración regional Bogotá – Sabana, en el mandato del General. Rojas Pinilla, quien bajo el Decreto Legislativo 3640, crea el Distrito Especial de Bogotá, con la anexión de Engativá (5.782 hab.), Bosa (16.613 hab.), Fontibón (16.468 hab.), Suba (6.062 hab.), Usme (10.794 hab.) y Usaquén (11.207 hab.). La reforma constitucional que dio un nuevo marco legal a las Áreas Metropolitanas cuya figura fue introducida por primera vez en la reforma constitucional de 1968 (Acevedo, 2011, pp. 1). Posteriormente, hubo diversos intentos que sentaron las bases para tener unas oportunidades de aprendizaje en materia de integración regional, modelos de gobernanza y asociatividad pero que desafortunadamente no derivaron en un Área Metropolitana que diera el marco institucional necesario para un ordenamiento integral de la región, varios son los aspectos por los cuales no se logró condensar esta idea, entre ellos que el actual modelo de ordenamiento no promueve la sostenibilidad social, cultural, económica, ambiental e institucional, además la desarticulación en el uso del suelo y ordenamiento territorial de los municipios y la ciudad, que priorizaron los intereses políticos cortoplacistas de los efímeros períodos de gobierno impidieron tener una visión del territorio de manera integral, ordenada y sostenible en el tiempo.

Se destacan igualmente los aportes que la constitución de 1991 dio a la construcción de un Estado descentralizado (Burgos, 2011). En suma, frente al tema Región Metropolitana es claro que la Constitución ha creado antecedentes decisivos que marcan lo fue y está siendo el proceso de integración regional hasta los actuales momentos.

Dentro de las iniciativas de integración vigentes, destaca que el 26 de octubre de 2001 la nueva administración del alcalde de Bogotá Antanas Mockus, en conjunto con la Gobernación de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (UNCRD), estableció la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá - Cundinamarca (MPRBC), cuyo objetivo era “que en un plazo de diez a veinte años el territorio Bogotá - Cundinamarca se consolidara como una de las regiones más competitivas de América Latina con un modelo de regionalización sólido” (Burgos, 2011, pp. 23).

El Consejo Regional de Competitividad (CRC), trabajo uno de los proyectos más innovadores la creación de la Agenda Regional de Ciencia y Tecnología. En este contexto, el creciente interés por la ciencia y la tecnología manifestado por el Departamento Nacional de Planeación y la segunda administración Mockus, así como la de Garzón “fue plasmado en la creación de la agenda con el fin de crear una visión conjunta a corto, mediano y largo plazo del papel de la ciencia y la tecnología como pilar de la competitividad de la región” (Burgos, 2011, pp. 28).

En el desarrollo del gobierno de la “Bogotá Humana” en el año 2012, se retomó el diálogo Metropolitano y Regional, bajo la iniciativa de unificación de Soacha con Bogotá, iniciativa que fue radicada ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, solicitando una Consulta Popular que permitiera crear la Región Metropolitana. Sin embargo, en 2011, se presentó una iniciativa que modifica el régimen de Áreas Metropolitanas, en el que se excluía a Bogotá de su posibilidad de aplicación, dejando sin sustento jurídico y desechando nuevamente la iniciativa de integración metropolitana. A este ejercicio le acompañaron demandas por parte de los alcaldes implicados, alegando una negación de la posibilidad de integrarse, después de múltiples esfuerzos se llevó al Senado como proyecto de Ley, pero fue descartado al no presentar ponencia positiva sobre el tema, por parte del senador designado.

Para 2014, se creó la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) Región Central entre Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Meta y Tolima que tiene como fin “integrar y consolidar, desde lo regional un territorio de paz con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador” (RAPE, s.f.). En 2015, se estableció el Comité de Integración Territorial (CIT), para generar directrices comunes en el desarrollo del Plan de Ordenamiento Territorial y fortalecer al sector empresarial en temas de competitividad.

Paralelamente, la Asociación de Municipios de la Sabana Centro (Asocentro), impulsa la solidaridad regional en los municipios de Sabana Centro: Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá, Cogua, Nemocón, Sopó, Tabio y Tenjo y a pesar de realizar un aporte social significativo, no logra consolidar una verdadera integración. Por otra parte, está el proyecto Región Vida, un acuerdo de voluntades entre los municipios de Soacha, Mosquera, Facatativá, Madrid, Funza, Cota, Chía, Cajicá, Zipaquirá y La Calera. Una iniciativa que para la Gobernación podría llegar a ser una Región de Planeación y Gestión (RPG) y así convertirse en

una Provincia Administrativa y de Planificación. Son esfuerzos de procesos asociativos que no han logrado tener la fuerza jurídica e institucional que en realidad permitan un proceso de integración sostenible ya que su alcance llega al acuerdo de voluntades de los municipios involucrados más no a la obligatoriedad del cumplimiento de la visión regional que requiere la integración en el caso de estudio.

En este contexto históricamente se ha buscado obtener incidencia en las “directrices departamentales de ordenamiento territorial, la formulación del plan estratégico regional, la gestión y estructuración conjunta de proyectos y el trabajo con el Gobierno Nacional con figuras de articulación de política y recursos como el contrato plan, convenios y acuerdos territoriales” (Sierra, 2016, pp. 20).

En este contexto, el convenio marco para la integración regional entre el Distrito Capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, promulgado en 2012, establece que su objeto es “Aunar esfuerzos para desarrollar armónicamente, los ejes comunes previstos en los Planes de desarrollo Distrital, Departamental y demás instrumentos de planificación, así como gestionar esquemas asociativos territoriales previstos en la Constitución Política y en particular en la ley 1454 de 2011” (Alcaldía mayor de Bogotá, 2012, pp. 4).

Actualmente, existen una serie de proyectos estratégicos de competitividad y gobernanza para Bogotá hasta el año 2030, los cuales deben desarrollarse en el marco de la creación del Área Metropolitana de Bogotá (Cortés, 2017). La definición de estos proyectos se dio durante el Comité de Integración Territorial (CIT), conformado por Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y 20 municipios de la Sabana, para el año 2015 de su creación, en la actualidad hacen parte de este comité 25 municipios, dentro de los proyectos definidos se encuentran:

- Sistema de transporte multimodal y de carga para la región.
- Red de Ciclorrutas regionales.
- Conservación y recuperación de páramos.
- Descontaminación y recuperación del río Bogotá.
- Agua suficiente y permanente para la región.
- Manejo integral de residuos sólidos a escala regional.
- Parques regionales.
- Educación que responde a las necesidades regionales.

El lograr consolidar dichos proyectos permitirá alcanzar avances significativos en materia de “desarrollo territorial, ambiental y alimentario sustentable, por su institucionalidad sólida, por ser competitivos e innovadores, por contar con un sistema de movilidad y transporte interconectado y articulado para toda la región” (Cortés, 2017, pp. 1).

Los esfuerzos de los integrantes del comité de integración territorial, si bien crearon una sinergia positiva en aspectos muy específicos de la región, como transferencia de conocimiento y asistencia técnica desde Bogotá hacia sus municipios circunvecinos, además de otorgar los lineamientos de una visión regional a largo plazo, no cuenta con la fuerza jurídica para afrontar hechos regionales que superen las problemáticas socioeconómicas que presenta la región.

4. MARCO INSTITUCIONAL Y JURÍDICO DEL ÁREA METROPOLITANA

En 2019, por la gestión de los representantes a la Cámara, Juanita María Goebertus Estrada y Edward David Rodríguez, se retoma la posibilidad de conformación del Área Metropolitana, con la solicitud de modificación del artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, bajo el Acto Legislativo No. 182 de 2019 de la Cámara, que solicitó la posibilidad de una integración de Bogotá con algunos municipios de Cundinamarca, a fin de fortalecer la gobernanza, las economías y los procesos ambientales en la región.

Esta propuesta se convierte en Acto Legislativo aprobado por el Congreso, bajo el Acto Legislativo, No. 2 del 22 de julio de 2020, lo que da viabilidad a su funcionamiento y lo convierte finalmente en una realidad, en términos de legalidad. Esta iniciativa impulsada a partir del año 2019 ha logrado establecer un clima de confianza que permite avanzar en la idea de una figura supramunicipal que facilite la gestión del territorio. En el trámite respectivo está en curso la aprobación de una ley orgánica que reglamente el Acto Legislativo en mención y surta el proceso de participación requerido en los consejos municipales que hacen parte de la Región Metropolitana.

La razón por la que se ha buscado durante años el afianzamiento de esta iniciativa responde a la realidad de las dinámicas migratorias de la región, en la que se buscan oportunidades de empleo calificado y no calificado, que han obligado a un desarrollo urbanístico desorganizado y poco planeado, impactando la sostenibilidad ambiental, la competitividad regional y la equidad social.

La creación de una autoridad metropolitana permitiría atender de forma integral, problemáticas de común padecimiento entre los municipios de la región, dentro de los cuales se encuentran principalmente temas de movilidad, el uso de suelo y equilibrio territorial, el abastecimiento hídrico, el saneamiento y regulación hídrica del río Bogotá y el manejo sostenible de los desechos.

La creación de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca se encuentra estipulada en el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia, el cual fue modificado por medio del Acto Legislativo 02 del 22 de julio de 2020, estipulando la región como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, quedando establecido de la siguiente manera:

“Artículo 325. Créese la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial, con el objeto de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. El Distrito Capital, la Gobernación de Cundinamarca y los municipios de Cundinamarca podrán asociarse a esta región cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas. En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia. Las entidades territoriales que la conformen mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital. El Distrito Capital también podrá conformar una región administrativa con otras entidades territoriales de carácter departamental.” (Congreso de la República, Acto Legislativo 02, 2020).

En este sentido, Bogotá, Cundinamarca y sus municipios pueden estar conectados con la región compartiendo dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas. El propósito de la creación del Área Metropolitana Bogotá - Cundinamarca es asegurar la implementación de los planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficaz de los servicios dentro de su ámbito de responsabilidad.

En general, el Área Metropolitana es un símbolo de integración regional, permitirá discutir realmente las áreas que decidan incorporarse, los temas de interés común de los departamentos y municipios y estos proyectos beneficiarán al 21,4% de la población total de la región. La Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca tiene una población aproximada de 11 millones, lo que representa el 31,6% del producto nacional bruto del país y el 44,5% de las exportaciones del país; De acuerdo con la Encuesta de Movilidad (2019), 500 mil viajes diarios ingresan a Bogotá desde los 18 municipios del área de influencia, con Soacha ocupando el primer lugar de la relación funcional de conmutación al representar el 51% de los viajes. Con un 28%, se evidencia como modo principal de transporte intermunicipal al sistema de Transmilenio (BRT), seguido del automóvil con un 14% y el bus intermunicipal con un 10,5%. (Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca 2021).

Los beneficios de la Región Metropolitana están determinados en primer lugar, al desarrollo urbanístico y los fenómenos demográficos, permitirá el desarrollo equilibrado del territorio, con servicios y equipamientos regionales. En materia medioambiental, permitirá la conservación, protección y restauración de la estructura ecológica principal. Las favorabilidades económicas y de desplazamientos, están asociadas a mayores niveles de competitividad regional con infraestructura Regional de transporte, movilidad y logística. En tema social y de productividad rural, se dará un encadenamiento del abastecimiento, el desarrollo rural de la región y la seguridad alimentaria.

4.1. Reglas para el funcionamiento de la Región Metropolitana.

Existirán una serie de reglas para articular y garantizar el correcto funcionamiento de la Región Metropolitana dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

- Las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía.
- Las entidades territoriales mantendrán su autonomía territorial.
- Los municipios no serán incorporados al Distrito Capital.
- El consejo regional será su máximo órgano de gobierno.
- La toma de decisiones se hará por consenso.
- Nombramiento del director de inversiones con aceptación de Bogotá y Cundinamarca.
- No se modifica el régimen de la Corporación Autónoma Regional CAR.
- El Concejo Distrital, Consejos Municipales y Asamblea Departamental ejercerá control político.

Actualmente se está desarrollando con representantes del poder Legislativo una Ley Orgánica que permita definir algunas condiciones referentes al funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca:

- Procedimiento y condiciones para la asociación de municipios.
- Parámetros de identificación de hechos metropolitanos.
- Grado de autonomía de la región.

- Mecanismos de financiación.
- Transferencia de competencias de la nación.
- Mecanismos de participación ciudadana.
- Estructura administrativa del consejo regional.
- Funcionamiento.

4.2. Creación de un comité de integración territorial

La creación de un comité de integración territorial es el mecanismo de gobernanza que garantizaría una correcta y efectiva articulación de la Región Metropolitana, pues permitiría la asociatividad basados en una relación de confianza entre los entes territoriales implicados. Dentro de los avances de esta iniciativa y las modificaciones constitucionales que se lograron mediante el Acto Legislativo, ya no existe el poder de veto sobre ninguno de los municipios, por el contrario, se garantiza voz y voto a cada uno de ellos. Esto permitiría una participación objetiva y transparente para cada uno de los municipios miembros, les garantiza conservar su autonomía territorial y administrativa.

Establecer una estructura institucional propia de la Región Metropolitana, garantizaría, que las decisiones vinculantes para atender las problemáticas que atañen a la región, beneficien objetivamente a todos sus miembros. Establecer este organismo institucional, admitiría trabajar articuladamente, con cada uno de los municipios, el Distrito, y el Departamento, efectuando acciones más oportunas que no dependan de trámites burocráticos que entorpecen los procesos para atender asuntos prioritarios.

La regulación de los comités de integración territorial está planteada en la Ley 614 de 2000 y funcionan como cuerpos colegiados encargados de coordinar asuntos como la implementación de Planes de Ordenamiento Territorial, la elaboración de la visión estratégica de desarrollo de su área de influencia territorial y la promoción de sistemas de información geográfica para municipios de un mismo departamento que conformen un Área Metropolitana o aquellos municipios que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.000) habitantes. La Ley 614 de 2000 brinda los siguientes elementos para la atención de los Comités de Integración Territorial:

- a) La implementación y armonización de Planes de Ordenamiento Territorial, que

incluiría discusiones sobre armonización y articulación de acciones.

b) La presentación y elaboración de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial, en donde se podría discutir modelos prospectivos desarrollados por los diferentes entes territoriales.

c) La promoción de la creación de un sistema de información geográfico integrado para el área de influencia, favoreciendo así la cultura de información.

d) La generación de escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997.

Estos elementos favorecen la articulación entre elementos de planificación territorial y planificación socioeconómica en una escala subregional que responden a medidas que ya se vienen implementando, pero que necesitan un espacio de discusión regional.

“Los Comités de Integración Territorial deben estar constituidos por: a) el alcalde del municipio principal; b) los alcaldes de los municipios circunvecinos que hacen parte del área de influencia; c) el gobernador o gobernadores a los cuales pertenecen los municipios que hacen parte del área de influencia o sus delegados; d) el director o directores de la Corporación Autónoma Regional que tenga jurisdicción en el área de influencia; e) un delegado del Ministro de Ambiente y Desarrollo Territorial, con voz y sin voto; f) un delegado del Ministro del Interior y Justicia, con voz y sin voto; g) (2) representantes de los gremios productivos y/o económicos de la región; y h) (1) representante de las organizaciones no gubernamentales de la región.”

Esta es la opción probablemente más viable, ya que, a diferencia de otras propuestas planteadas para la unificación del territorio, esta iniciativa de Comité de Integración Territorial planea la participación de autoridades nacionales y de autoridades regionales propiciando una cooperación vertical a diferentes niveles territoriales para armonizar la planificación territorial, ambiental y socioeconómica, al igual que una cooperación horizontal (entre municipios) en las mismas condiciones.

4.3. La necesidad institucional de constituir una Región Metropolitana.

La realidad territorial y política de Bogotá y los municipios circundantes, han llevado a plantear una política regional que responda a diversas problemáticas dentro de las que encontramos temas de movilidad, infraestructura, equipamientos y aumento en los precios del suelo de los municipios más próximos a Bogotá; el agotamiento de recursos regionales con impactos frente a ventajas económicas de aglomeración en relación con desventajas ambientales y calidad de vida para los habitantes y la competencia entre municipios cercanos a Bogotá para incentivar la movilidad de contribuyentes industriales, vía tarifa o exenciones y problemas de no correspondencia entre el origen y destino de tributos locales.

Respondiendo a estas necesidades, las temáticas de más urgente respuesta están orientadas a la movilización de industrias, la gestión de cuencas, la expansión urbana y la vivienda. En este sentido, la región ha avanzado en la construcción de agendas regionales y procesos de integración, que necesitan definir una institucionalidad que haga viables los proyectos planteados. Esta necesidad se ha orientado a la constitución de una Región Metropolitana que permita atender las problemáticas subregionales de Bogotá y su área de influencia más cercana, teniendo en cuenta aspectos institucionales alternativos desde:

a) Las Institucionales: buscan establecer una institucionalidad para atender asuntos supramunicipales, lo que conlleva a que para que esta institución se pueda crear, debe contar con acuerdos o reglas de juego claras y que garanticen la articulación con otros niveles de decisión.

b) Políticos: implica que la opción propuesta debe garantizar la disminución o eliminación de conflictos con otras figuras territoriales, bien sea por asumir funciones de otras entidades o por la reducción de autonomías de los municipios, departamentos u otras figuras existentes.

c) Jurídicos: orientado a la creación y legalización de soportes jurídicos claros y precisos, en los que se definan las competencias de la entidad a crear y que dichos soportes sean lo más vinculantes posibles.

d) Técnicos: la creación de una institucionalidad que responda a asuntos de planificación socioeconómica o la armonización del ordenamiento territorial y de la movilidad regional.

e) Económicos y fiscales: referentes a la opción institucional a seleccionar en la que se tenga la posibilidad de ser auto sostenible con la generación de rentas propias, de regular o armonizar los cobros y financiamiento o, de otra parte, que no genere gastos adicionales de funcionamiento.

5. EXPERIENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES

Con relación a las experiencias nacionales en la constitución de Áreas Metropolitanas, es importante dar un balance general de las normas que las han desarrollado en el país y a continuación esbozaremos el concepto de su aplicabilidad al Distrito Capital.

El artículo 198 de la Constitución de 1886, la Ley 61 de 1978 y el Decreto Ley 3104 de 1979 constituyeron el anterior régimen jurídico de las Áreas Metropolitanas en Colombia. A este régimen jurídico se sumó el bloque de disposiciones contenidas en el Título XVII del Decreto Ley 1333 de 1986 - Código de Régimen Municipal, marco normativo en el cual nacieron las siguientes Áreas Metropolitanas:

Tabla 2. Marco Normativo de creación de las Áreas Metropolitanas vigentes en Colombia

Nombre	Acto	Integrantes
Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Ordenanza N.° 34 del 27 de noviembre de 1980	Medellín, Barbosa, Girardota, Bello, Copacabana, Itagüí, La Estrella, Sabaneta, Caldas, Envigado ¹⁷
Área Metropolitana de Barranquilla	Ordenanza N.° 28 del 11 de 1981.	Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Soledad, Malambo
Área Metropolitana del Centro Occidente	Ordenanza N.° 001 del 15 de diciembre de 1981. Modificada por Ordenanza N.° 14 del 26 de marzo de 1991.	Pereira, Dosquebradas, La Virginia
Área Metropolitana de Bucaramanga	Ordenanzas N.° 20 del 15 de diciembre de 1981 y N.° 46 de 1984.	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta
Área Metropolitana de Cúcuta	Ordenanza N.° 40 del 3 de enero de 1991. Decreto N.° 00508 del 3 de julio de 1991.	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano, Puerto Santander

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación

Para el caso de el Área Metropolitana de Bogotá y sus municipios circunvecinos, no ha sido un camino fácil el que ha tenido que transitar, pues en la misma Constitución se requería en su momento una regulación especial para el Distrito Capital (artículo 322) y su Área Metropolitana (artículo 325), donde la Asamblea Constituyente dispuso:

[...] el Distrito debe hacer frente a problemas que hoy, infortunadamente, lo desbordan: planeación y programación de su desarrollo integral, manejo de la Sabana de Bogotá como ecosistema, prestación de servicios básicos a municipios que se encuentran en su área de influencia, relaciones con la provincia de la que toma los recursos que requiere y los devuelve deteriorados. Con tal fin la Constitución debe prever expresamente que el Distrito Capital podrá asociarse con otros municipios o entidades territoriales y conformar Áreas Metropolitanas o regiones de planificación. Y que las personas jurídicas y organizaciones que surjan de tales uniones se regirán por la ley y los convenios que las hayan creado.

Expresamente debe quedar consignado que la figura del Distrito Capital no es contraria a ninguna de las formas de coordinación e integración que sea necesario convenir con otras entidades territoriales. Antes que entenderse como instituciones opuestas o antagónicas, deben considerarse como fórmulas complementarias que faciliten el desarrollo integral de toda una región, en el amplio sentido de la palabra. (Ponencia: Bogotá, Distrito Capital. Ponente: Jaime Castro. Gaceta Constitucional No. 40 pp. 13).

Analizando la intención del constituyente se puede interpretar que la razón por la cual el Área Metropolitana de la capital requiere de un tratamiento especial, es precisamente para que se pueda facilitar su planeación y programación de su desarrollo regional e integral.

Sin embargo, con el mencionado Acto Legislativo 02 de 2020 se modificó el artículo de la constitución que le daba un tratamiento especial al Distrito Capital en materia de Áreas Metropolitanas y ya veremos a la postre como queda reglamentada su aplicación con la aprobación de la Ley Orgánica que cursa en el Congreso de la República para tal fin.

5.1. Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Durante muchos años Medellín ha sido catalogada como la segunda ciudad más importante de Colombia por aspectos como su demografía, el papel económico y desarrollo industrial que tiene en el país. En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en el cual se integran varios municipios aledaños a Medellín, se caracteriza por ser un centro de acopio, intercambio comercial obligatorio para el comercio de la región de Antioquia y de la costa

atlántica. Esta zona está caracterizada por una fuerte explotación agrícola, favorecida por la cercanía y factibilidad de acceso a los recursos naturales requeridos para diversos procesos industriales y de manufactura. En 1980 estableció oficialmente del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que establece y unifica planes de desarrollo y las funciones planeación de los diversos municipios departamento estableciendo criterios y límites del Área Metropolitana y del municipio de Medellín.

La problemática presentada en esta región del país estuvo caracterizada por la sustitución de importaciones en el modelo económico de la posguerra la cual estuvo acompañada de una emigración masiva de campesinos, que vieron en Medellín la oportunidad de mejorar sus condiciones de vida y la idea de resguardarse de la violencia política de los años 50. Este incremento masivo de la población generó el aumento de las brechas sociales creando una estructura urbana segregada, facilitando un cambio en la composición y las actividades económicas de la región.

Ligado a esta situación por las diversas crisis y la débil economía de la época, el Estado tuvo dificultades en la satisfacción de bienes y servicios básicos para los habitantes urbanos recién llegados, quienes se apropiaron paulatinamente de extensos terrenos para la construcción de sus residencias. Adicionalmente, se generaron procesos de invasión en las áreas rurales correspondientes a los municipios aledaños a Medellín, las cuales generaban los recursos de sostenimiento básico para la ciudad. Esta situación de urbanización desordenada Medellín y a los municipios aledaños generó una metropolización caótica, rebasando antiguas fronteras municipales ya generaron problemáticas comunes para el Valle de Aburrá. La solución para esta problemática fue la elaboración de un nuevo plan de desarrollo metropolitano para el Valle de Aburrá en 1985. Su política principal fue la articulación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios y de estudios que dictaron lineamientos en materia de un sistema de transporte férreo que integrará a la región. Esta región se centró en las siguientes estrategias:

1. El desarrollo y la promoción de actividades productivas diversificadas enfatizando en su capacidad de abrir nuevas plazas de empleo urbanas. Esta acción se enfocaría en el fomento de la industrialización del Valle de Aburrá.
2. El uso de los suelos metropolitanos tanto urbanos como rurales en el cumplimiento de su función de interés social: Generar una coherencia de la estructura urbana facilitando un

mayor acceso territorial y un equilibrio en la ecología de la región. Bajo esta situación se propone la metropolización de acciones, es decir, integrar el manejo de la planeación y la ejecución de obras a través de un sistema administrativo y jurídico que facilite los procesos conjuntos de decisión en la región. Adicionalmente se propone la expansión gradual por etapas de la estructura urbana metropolitana, teniendo el control del crecimiento y la magnitud de la expansión por medio de la promoción del desarrollo de los polos alternos a la ciudad de Medellín. También se buscó racionalizar la tierra rural y urbana, imitando la expansión de la urbanización mediante la dotación mínima de servicios en las veredas y corregimientos.

3. Medidas que permitieran mejorar sustancialmente sistemas de vías, transportes y comunicaciones de la Región Metropolitana: Se dio una propuesta de producción de un plan vial metropolitano que estableciera directrices técnicas, procedimientos y normas, incluyendo temas como transporte de carga de recorridos peatonales y de un circuito alternativo al río Medellín.

4. Se dio un incremento en la dotación de servicios colectivos principalmente en las comunidades con los servicios ofertados suministrando el acueducto residencial que contaba con un alto déficit y que no se encontraba regulado pues no existía una legislación del manejo en el Área Metropolitana. También se planteó ampliar la oferta educativa de servicios, salud, recreación, cultura y protección social.

5. Finalmente se logró también el fortalecimiento de comunidades existentes en el Valle de Aburrá y la puesta en marcha de diversos mecanismos que facilitarían la participación ciudadana.

A modo de conclusión para el Área Metropolitana de Medellín y el Valle de Aburrá, se puede evidenciar una oportuna reacción a la problemática de conurbación y metropolización, desde las entidades administrativas y jurídicas, que facilitaron la conformación de una nueva entidad territorial mediante la cual fue posible el desarrollo de planes y proyectos conjuntos que establecieron una solución integral temáticas compartidas.

El proceso vivido en el Área Metropolitana de Medellín y el Valle de Aburrá, que buscaba una ciudad desconcentrada y la preservación de una zona agrícola, que priorizara la optimización de la calidad de vida de los habitantes del área, permitiendo consolidar la vocación productiva e industrial en los municipios pertenecientes a esta iniciativa, ha sido desde muchos puntos de vista, considerado exitoso, pero con un alto potencial de mejorar desde la institucionalidad.

Recogiendo las conclusiones del estudio del programa de Medellín cómo vamos en asocio con EAFIT en 2016, se reconocen logros en los objetivos a largo plazo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, sin embargo, para el caso de estudio es menester mencionar las oportunidades de mejora.

Se plantean dos causas que pueden explicar el no cumplimiento de sus metas, como los problemas de coordinación entre entidades, ligadas a los incentivos que enfrentan y las relacionadas con las capacidades de las entidades públicas, técnicas y financieras.

En planeación, los problemas de coordinación identificados se refieren a la fragmentación en las competencias y la autonomía fiscal de los municipios. La fragmentación de las competencias alude a que, mientras el AMVA (Área Metropolitana del Valle de la Aburrá) establece lineamientos para la gestión del suelo mediante su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y en el caso del Valle de Aburrá, las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, los municipios formulan de forma independiente sus Planes de Ordenamiento Territorial y establecen de forma autónoma los mecanismos para la gestión catastral. A la fragmentación de las competencias se suma que en la medida en que los municipios son autónomos en cuanto a la gestión de gran parte de sus recursos, no tienen incentivos para desarrollar planes de desarrollo y de ordenamiento territorial basándose en los lineamientos del AMVA. Por su parte, el AMVA debe concertar dichos planes de desarrollo y ordenamiento territorial con sus directrices, pero no tiene las competencias para realizar modificaciones mayores, por lo que los planes de los municipios terminan no estando en concordancia con los lineamientos metropolitanos, dando pie a que algunos expertos expresan una especie de cooptación de la entidad, al terminar aceptando dichas discrepancias.

También, se evidencian restricciones de tipo político en la gobernanza metropolitana y ha habido un marcado énfasis en la ejecución de los planes de acción del AMVA, que son a corto plazo, pero que escasamente han incorporado los ejercicios de planeación a largo plazo de la propia entidad. Esto señala la necesidad de incorporar entidades externas que puedan hacer seguimiento y petición de cuentas a los compromisos adquiridos por la Región Metropolitana, en cabeza del AMVA, jalonando su cumplimiento efectivo.

Los problemas de capacidades del AMVA en planeación se evidencian en la falta de modelo de ocupación en cuanto a la redensificación a lo largo del río no se haya cumplido, a la par con contradicciones normativas. Esto a su vez, repercute directamente en la ocupación

informal del territorio. Precisamente en torno a esto, una de las razones se sustenta en la falta de control de lo que establece la norma. Se cuestiona fuertemente la debilidad institucional incluso para el control de lo formal, con lo cual queda un espacio muy limitado para frenar la informalidad.

A manera de conclusión se evidencia que el gran problema del AMVA es la ausencia del modelo de gobernanza en la constitución del Área Metropolitana, no se pensó en construir un mecanismo de financiación para los proyectos que adelanta el AMVA. Entonces la responsabilidad de financiación recayó en aportes de la Nación y Medellín.

5.2.Caso Santiago de Chile

Previo a la metropolización Santiago de Chile al igual que otras ciudades latinoamericanas durante el siglo XX, se dio una migración masiva de la población rural a las grandes ciudades y las economías especialmente desde estos territorios experimentaron procesos de suburbanización, periurbanización y de dispersión urbana permitiendo fragmentar las áreas urbanas consolidadas y la metropolización.

En el año 1981, se creó la Región Metropolitana de Santiago, la cual está compuesta por las provincias de Santiago, Chabuco, Cordillera, Maipo, Talagante y Melipilla, para el 2017 su población estaba alrededor de 7.482.635, de los cuales 82% residían en Santiago de Chile, situación poblacional muy similar a nuestro caso de estudio.

Esta Área Metropolitana tuvo la competencia de atender, mantener y administrar las obras de pavimentación, fomentar la conservación del medio ambiente, velar por la óptima prestación de los servicios en materia de movilidad.

Actualmente la región cuenta con la Estrategia Regional de Desarrollo (2012-2021). Esta dicta las estrategias para el desarrollo de la región en cinco ejes:

- Región integrada y segura.
- Región equitativa y de oportunidades.
- Región segura.
- Región limpia y sustentable.
- Región innovadora y competitiva.

Su financiación proviene del recaudo de impuestos, recursos del Fondo Nacional de Desarrollo y el presupuesto asignado a la región por la Ley de Presupuestos. Su gobierno está compuesto por un intendente regional metropolitano, un consejo regional metropolitano y una secretaría regional ministerial.

El intendente es elegido por el presidente de la República y su función es dirigir las tareas de gobierno interior de la región de conformidad con las orientaciones, ordenes e instrucciones que le imparta el presidente de la República. Por otro lado, las funciones del Consejo Regional Metropolitano son: aprobar el plan regulador metropolitano, aprobar o modificar el plan de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto regional y fiscalizar el desempeño del intendente regional. Este Consejo está compuesto por 34 concejales que representan circunscripciones provinciales de la región que no necesariamente coinciden con las provincias.

Por último, la Secretaría Regional Ministerial es la representación de los ministerios del gobierno chileno en las regiones, son elegidos por el presidente de la República y colaboran con el Intendente Metropolitano, pero no tienen voto. Dentro de las funciones de la Secretaría está estudiar los planes de desarrollo sectoriales, elaborar y ejecutar políticas, planes y proyectos regionales. (Gaceta 291, Congreso de la República 2020).

Si bien el caso de Chile nos presenta una alternativa de aglomeración por defecto, ya que debido a una migración masiva de la población rural al centro de la ciudad, esto generó una concentración positiva que derivó en un orden gubernamental donde la centralidad de los poderes recae en un intendente y la participación del Consejo regional metropolitano, esta forma de gobernanza también es relevante en el caso de estudio pues si bien el marco institucional no es homologable a lo que se esperaría de un Área Metropolitana creada jurídicamente, si lo es por coordinación y unificación de criterios en las decisiones del Área Metropolitana del Gran Santiago han logrado unos indicadores socioeconómicos sobresalientes no solo al interior de Chile si no ejemplo en Latinoamérica.

5.3.Caso Comunidad Metropolitana de Montreal

La Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM) es una entidad territorial que aglomera 82 municipios y abarca 4.360 kilómetros cuadrados. Cuenta con una población de 3.950.000 habitantes a 2017. Su núcleo es la aglomeración de Montreal, con 1.950.000 habitantes. Se ubica en el estado de Quebec, Canadá.

Es una entidad que agrupa municipios, los cuales también están agrupados en Municipios Regionales de Condado (MRC) y en la Aglomeración Urbana de Montreal. Estas entidades cumplen las funciones básicas de cualquier entidad municipal, mientras que la CMM se encarga de tratar temáticas en un espectro territorial más amplio. La entidad fue creada por medio de una ley de la Asamblea Nacional de Quebec y funciona con una entidad central que es el Consejo de la CMM, conformado por 28 miembros electos entre los municipios miembros por diferentes mecanismos. El alcalde de Montreal siempre es el presidente y las decisiones se toman por mayoría simple. Del Consejo se desprenden el Comité Ejecutivo, conformado por ocho personas y presidido por el mismo presidente del Consejo. En materia operativa, se encuentran las comisiones de la CMM, que tratan las temáticas que les sean encargadas por el Consejo y de las cuáles actualmente existen las siguientes:

- a. Ambiente
- b. Transporte
- c. Vivienda social
- d. Planificación territorial
- e. Desarrollo económico, de equipamientos metropolitanos y finanzas
- f. Comité de consulta agrícola

Cada comisión cuenta con ocho miembros del Consejo, con excepción del Comité de Consulta Agrícola (diez miembros). Adicionalmente, debe existir una estructura administrativa para realizar la operación de los planes de la entidad. La ley define que habrá un director, un secretario y un tesorero, mientras que el resto de la planta puede ser modificada por el Consejo. En estos momentos, tiene direcciones de: I) desarrollo económico, II) ambiente, III) planeación,

IV) transporte y V) políticas e intervenciones de desarrollo.

La CMM cumple funciones en cinco temáticas:

- a. Planeación del territorio
- b. Desarrollo económico
- c. Ambiente
- d. Transporte
- e. Vivienda social
- f. Equipamientos metropolitanos

Ninguna de estas funciones lleva a constituir a la CMM como autoridad; por el contrario, la ley establece que la CMM puede servir como intermediario para la captura y traslado de recursos a la autoridad de transporte metropolitano. Sus funciones están circunscritas a la planeación, estructuración y gestión de proyectos en sus líneas de acción, articulándose con actores de diferentes niveles. Por ejemplo, la CMM es uno de los ejecutores de proyectos de vivienda social del Ministerio de Vivienda.

La estructura financiera de ingresos de la CMM está fundamentada en 65,8% en las cuotas-partes. El resto corresponde a transferencias y servicios de deuda. La aglomeración de Montreal aporta el 53,4% de las cuotas-partes. Sus principales gastos son en vivienda social (37,4%); promoción, prospección, concertación y fondos de desarrollo metropolitano (23,7%); y equipamientos metropolitanos (19,8%). Los otros gastos son: saneamiento a la atmósfera (2,4%), administración y servicios de la comunidad (13,3%) y servicios de la deuda (3,5%).

Es relevante mencionar que las cuotas-partes son definidas de acuerdo con las necesidades presupuestales de las entidades y con un ejercicio derivado del cálculo de la riqueza predial unificada y el potencial fiscal de los municipios.

Su normatividad básica está fundada en el Chapitre C-37.01, que es el acto normativo mediante el cual fue creada la entidad en 2001. Es una norma del estado de Quebec emitida por la Asamblea Nacional.

Adicionalmente, la CMM ha formulado diversos instrumentos de planeación como: el Plan Metropolitano de Planificación y Desarrollo (PMAD), con el que se orientan las acciones sobre la planificación, el transporte y el medio ambiente que influyen en la estructuración de la

urbanización en la Región Metropolitana; el Plan de Desarrollo Económico Metropolitano (MPED) 2015-2020, que establece orientaciones estratégicas para el desarrollo económico del Área Metropolitana; el Plan Maestro para la Red Metropolitana de Bicicletas; el Plan de Acción Metropolitano para el Desarrollo del Territorio y Actividades Agrícolas 2016-2020; el Plan de Gestión de Residuos Metropolitanos 2015-2020; y el Plan de Acción Metropolitano para Viviendas Asequibles y Sociales 2015-2020 (Comunidad Metropolitana de Montreal, 2018).

A manera de resumen, a continuación, se ilustra un cuadro comparativo de los modelos de gobierno de las Áreas Metropolitanas:

Tabla 3. Resumen de modelos de gobierno de Áreas Metropolitanas

Características	MODELOS			
	Supramunicipal		Intermunicipal	
	Dependiente del Gobierno Central	Autónomo	Autónomo vinculado con Gobierno Central	Autónomo fragmentado
Vínculo con otros ámbitos de poder	Es parte del gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados.	Poder intermedio entre gobierno central, provincial o asociación o cooperación de todos los municipios en un área regional y los municipios.	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.
Legitimidad Política	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección directa.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana por voto popular.	Elección indirecta de los representantes. Son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
Recursos Financieros	Recursos del gobierno central.	Autonomía financiera.	Dependencia financiera de los municipios o del nivel de gobierno central.	

Competencias		Competencias diferentes y precisas.	Diferentes variantes. Dependien de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	
---------------------	--	-------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: Rodríguez y Oviedo (2001)

A manera de lecciones para Bogotá, de estos modelos de gobierno implementados nacional e internacionalmente, se deben tomar las buenas prácticas y aprender de las experiencias para este caso de estudio. Si bien en el Área Metropolitana del Valle de la Aburrá se han podido atender problemáticas regionales como la movilidad como eje estructurador el metro de Medellín, no se deben perder de vista las recomendación en la capacidad técnica y financiera de las entidades que conforman la institucionalidad del Área Metropolitana pues estas debilidades no han permitido el cumplimiento del 100% de las metas de desarrollo del AMVA, y el más importante reconocer que desde un principio en la creación del AMVA no se contempló la creación de un modelo de Gobernanza que le permitiera una mayor capacidad de gestión.

En cuanto al caso del Gran Santiago es relevante saber cómo organizar lo que en un inicio se dio como una migración desordenada que derivó en una aglomeración y de cómo allí se gestionó una oportunidad de integración que concentrara las decisiones políticas y administrativas que dieron orden al territorio consolidando unas cifras de crecimiento económico sostenibles en el largo plazo.

Por último, el caso más ordenado y representativo para nuestro caso de estudio es el caso de la comunidad metropolitana de Montreal, donde cada agente integrante de la CMM tiene sus roles muy definidos que funcionan de manera coordinada en materia de planeación y estructuración de proyectos regionales. Este tipo de organización es de vital relevancia estudiarla a fondo, ya que nos deja ver un nivel de participación muy amplio en los interesados y tomadores de decisión de los gobiernos municipales y de cómo se coordinan en temas muy específicos sin perder su autonomía territorial adicional que su estructura de financiación es muy robusta y ordenada, lo que será clave en la ejecución de un Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos.

6. ESTRUCTURA TERRITORIAL, ECONÓMICA Y SOCIAL

Actualmente, la organización y funcionamiento de los sistemas metropolitanos, se ha vuelto un tema de debate constante en Colombia, toda vez que busca entrever las características y la función que cumplen las ciudades como cimiento del funcionamiento y la ocupación territorial. Esa situación permite vislumbrar e implementar políticas públicas que propendan al desarrollo social, territorial y la importancia de constituir un Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos.

Existen múltiples teorías y propuestas sobre el desarrollo urbano y las medidas de establecimiento territorial en las políticas y normatividad nacional, departamental y municipal, que pretenden una integración regional que derive en el engranaje de los diferentes componentes del territorio, buscando generar una conectividad entre los municipios del Área Metropolitana, que permitan atenuar los desequilibrios que existen entre los mismos.

La región y ciudad, se ve enfrentada a problemáticas de desequilibrio territorial, ligados a la desigualdad que la concentración demográfica y las inversiones estatales y privadas que se realizan en los diferentes municipios del Área Metropolitana de Bogotá, pero con un mayor énfasis en la ciudad Capital y las áreas urbanas desarrolladas en este territorio. Consecuencia de esto el crecimiento económico, las condiciones y calidad de vida, el desarrollo social y la infraestructura, han sido implementados y abastecidos de forma dispareja y discontinua, afectando la integración y conectividad entre territorios, afectando a las poblaciones aledañas en su nivel de vida.

La diversidad territorial, es una característica inherente al territorio, como resultado de “las dinámicas específicas de los geoeosistemas mediante las acciones de apropiación, producción, hábitat, circulación y gestión de las sociedades humanas, que comienza a delimitar, controlar y valorizar el espacio geográfico por parte de los diferentes actores sociales” (Rojas López y Pulido, 2013, pp. 85). Esto podría consolidar la concentración demográfica de inversiones, expandiendo áreas urbanas, que garanticen el crecimiento económico y la optimización de la calidad de vida.

Las acciones planteadas por los municipios pertenecientes a lo que pretende ser el Área Metropolitana de Bogotá, componen una propuesta de ordenamiento territorial, en donde la cohesión permita una transformación socioeconómica, que propicie transformaciones en lo social, económico, político y lo territorial, dando una aproximación real a la necesidad de

implementar políticas públicas que se armonicen con la normatividad y los intereses de la región.

6.1. Aspectos territoriales, conurbación, población y ecología

Para entender los fenómenos de conurbación y metropolización objetivamente, es importante resaltar la afectación que se ha generado al medio ambiente en este escenario de la Región Metropolitana de Bogotá, pues a pesar de las advertencias que las organizaciones medioambientales han dado los últimos años el crecimiento ha arrasado con terrenos que hacían parte de las pocas áreas con riqueza y favorabilidad medioambiental para Bogotá, lo que obliga a pensar en la necesidad urgente de limitar el uso de suelos especialmente en los municipios que ya se han visto afectados por el fenómeno de conurbación en la periferia más cercana de Bogotá.

Para esto es necesario la implementación de un plan de control ambiental propio de la implementación de la Región Metropolitana, que garantice la conservación y protección de los suelos, creando una planeación vial organizada y que involucre no solo a Bogotá, sino a todos los municipios que conforman la Región Metropolitana, de forma que los esfuerzos y actuaciones beneficien conjuntamente a toda la región.

Es vital realizar un ejercicio juicioso de protección de suelos, teniendo en cuenta que Bogotá cuenta con áreas ambientalmente protegidas, que en muchas ocasiones se han tenido que “sacrificar” por permitir el progreso de infraestructura de la ciudad, que nunca puede sobreponerse a la protección de humedales, ríos, páramos, etc. Para esto, es necesario tener una coordinación institucional, que establezca unos parámetros que definan el uso de suelos por sus características ambientales, paisajísticas, de un posible uso para espacio público o actividades productivas, que permitan la sostenibilidad ambiental del territorio, impidiendo que los asentamientos urbanos e industriales deterioren los pocos recursos naturales con los que aún cuenta la región, especialmente Bogotá. La Corporación Autónoma Regional CAR como autoridad regional en una eventual coordinación con el Área Metropolitana podría aunar esfuerzos en la protección y aprovechamiento de los usos del suelo con proyectos regionales que generen conservación de la estructura ecológica ambiental pero que conjuntamente articule acciones que permitan el aprovechamiento económico que beneficie los intereses de la Región.

6.1.1. Área Metropolitana: metropolización

Establecer la metropolización de un área, implica establecer qué municipios tienen mayor interacción con el distrito, lo cual se estableció en 2005, que veinte (20) de los veintitrés (23) municipios de borde o primer anillo de la Sabana de Bogotá, cumplieran con los parámetros de interacción, arrojando un índice de metropolización positivo.

“Según Alfonso, el índice de metropolización es una magnitud que indica, en principio, la proporción de migrantes del núcleo urbano principal a un centro secundario de su área de influencia inmediata sobre el total de residentes en este último (valor de a); y se compara con la misma proporción, pero referida al total de la zona metropolitana (valor de b) (constituida por los dos municipios en estudio). El indicador se fundamenta en la migración intermunicipal para determinar el vínculo de un municipio con el núcleo urbano. Un puntaje más alto en este indicador indica mayor metropolización, explicado porque hay altos niveles de población nacida en el núcleo urbano que habita en los municipios; si esto sucede, entonces hay un efecto de desbordamiento del núcleo sobre los municipios.” (Alfonso R, 2009).

En la metodología usada por el Observatorio de Dinámicas Urbano-Regionales, arrojó los resultados presentados en la tabla 4 que se ilustra a continuación, en la cual se involucran treinta y siete (37) municipios, los cuales establecen dos niveles de relacionamiento con Bogotá.

Tabla 4. Metropolización

Municipio	Valor de a	Valor de b	Índice de Metropolización
Mosquera	0,576	1,00	0,58
Cota	0,557	1,00	0,56
Gachancipá	0,512	1,00	0,51
Soacha	0,474	0,97	0,49
Sibaté	0,47	1,00	0,47
Tocancipá	0,448	1,00	0,45
La Calera	0,434	1,00	0,44
Sopó	0,431	1,00	0,43
Bojacá	0,365	1,00	0,37
Cajicá	0,358	1,00	0,36
El Rosal	0,349	1,00	0,35
Funza	0,33	0,99	0,33
Cogua	0,323	1,00	0,32

Fuente: Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos SDP-ODUR

Tabla 4. Metropolización (continuación)

Municipio	Valor de a	Valor de b	Índice de Metropolización
Chía	0,319	0,99	0,22
Madrid	0,301	0,99	0,30
Tenjo	0,291	1,00	0,29
Sutatausa	0,237	1,00	0,24
La Mesa	0,276	1,00	0,33
Sesquilé	0,222	1,00	0,22
Guatavita	0,215	1,00	0,22
Villeta	0,192	1,00	0,19
Guaduas	0,165	1,00	0,17
Gachetá	0,152	1,00	0,15
Tausa	0,152	1,00	0,15
Fusagasugá	0,145	0,99	0,15
Pacho	0,138	1,00	0,14
Chocontá	0,138	1,00	0,14
Facatativá	0,134	0,99	0,14
Tabio	0,135	1,00	0,14
Zipaquirá	0,131	0,97	0,14
Subachoque	0,134	1,00	0,13
San Juan de Rioseco	0,132	1,00	0,13
Nemocón	0,116	1,00	0,12
Cáqueza	0,088	1,00	0,09
Girardot	0,071	0,99	0,07
Medina	0,064	1,00	0,06
Ubaté	0,041	1,00	0,04

Fuente: Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos SDP-ODUR

En líneas generales, en cuanto a la metropolización se destaca que en términos morfológicos y de empleo hay un monocentrismo fuerte (modelo centro- periferia), tal como se explica en el marco teórico de esta monografía, pero en otros aspectos funcionales como flujos de personas y mercancías, vivienda, crecimiento de los municipios de la sabana, actividades económicas, comerciales, entre otros, hay una tendencia incipiente al policentrismo dentro de un Área Metropolitana “de hecho”. Esto guarda relación con lo expresado por el Departamento Nacional de Planeación DNP en su estudio para el fortalecimiento del sistema de ciudades, donde terminó que en la actualidad “existen 16 aglomeraciones urbanas de naturaleza supramunicipal, que si bien coinciden algunas de ellas con las Áreas Metropolitanas legalmente

reconocidas en el país, describen una situación de hecho y no una condición legal” (Instituto de Estudios Urbanos, 2016, pp. 4).

Haciendo un análisis de la tabla 4 que da cuenta del índice de metropolización, se infiere que los municipios con mayor dinámica son los del primer anillo, principalmente Soacha, Cota, Chía, Mosquera y Funza. El resultado de Soacha evidencia la fuerte relación derivada del número de desplazamientos de personas que residen allí, pero trabajan en Bogotá. Por su parte, los municipios más alejados a la capital tienen un menor valor de interacción.

6.1.2. Conurbación

Para Moreno (2009), citando a Alexiou (2002), la conurbación es un “proceso por el cual un área urbana crece a partir de su unión con ciudades vecinas, en su mayoría, la ciudad principal se integra a otras menos pobladas, habitualmente este proceso se produce debido a la industrialización y al acelerado crecimiento de la población” (Moreno, 2009). Bajo esta definición se puede observar como en los municipios de Chía, Cota, Funza, Mosquera, Soacha y la Calera se ha dado un crecimiento acelerado de la población y de la ocupación territorial, por la proximidad que tienen con Bogotá y los costos de vida mucho más favorables, respecto a la capital, generando un proceso de conurbación, en donde los límites territoriales, no van más allá del papel, pues no hay una separación física entre Bogotá y estos municipios colindantes.

Así las cosas, se pueden determinar dos tipos de conurbación, la primera es física y la segunda funcional. La conurbación física, “se presenta cuando dos o más asentamientos tienden a formar una unidad geográfica, económica, social y unida físicamente. En la mayoría de las veces este proceso facilita y propicia las vías de transporte y los sistemas de movilidad”. (Moreno, 2009, pp.25).

Para Soacha, la Autopista Sur fue la vía encargada de este proceso de conurbación, al ser una vía de fácil acceso y un espacio con un costo de vida mucho más favorable, especialmente por el costo de los suelos. Para el caso de Chía, la Autopista Norte y la vía alterna Suba-Cota, unido al hecho de que es la principal salida para los departamentos del norte del país y funciona con una dinámica de ciudad dormitorio, ha permitido que el crecimiento urbanístico, se dé sobre las principales vías de acceso al norte de la ciudad y con ellos se fusionen los dos territorios.

La conurbación funcional, “hace referencia a la dependencia existente entre dos o más ciudades, por aspectos económicos, comerciales, industriales, de servicio, y de empleo” (Moreno, 2009). Esto explica el por qué gran parte de los habitantes de Soacha se desplazan a diario a la Ciudad de Bogotá por razones laborales, estudio, recreación, entre otras. Cabe destacar que la población después de terminar sus labores en la ciudad regresa al municipio, por lo que Soacha es considerada una ciudad dormitorio (Dureau y Gouset, 2011).

La conurbación ha sido sin duda el proceso previo para la metropolización, que se da por la “combinación de dos procesos socioeconómicos y territoriales interrelacionados que afectan a las grandes concentraciones urbanas y su área próxima de influencia” (Utria, 1998, pp. 1). En líneas generales, la principal problemática referente a la conurbación es que si se pretende gobernar la misma es necesario crear una institucionalidad metropolitana y posiblemente ello requiera fases o procesos en algunos aspectos, un primer anillo Bogotá Sabana y en otros Bogotá Cundinamarca.

Lo relevante de este análisis es determinar que lo ideal no es transitar de un proceso de conurbación hacia una metropolización, si no que en el entendido de un proceso de integración regional concertado se cuente con la autoridad institucional que permita acordar un crecimiento urbano organizado que tenga en cuenta los equipamientos necesarios para una metropolización que satisfaga las necesidades de sus habitantes y no como el fenómeno mencionado anteriormente.

6.1.3. Crecimiento poblacional y contexto histórico desde 1905 - primer Área Metropolitana.

El primer intento de una Bogotá Metropolitana se dio en 1905, generando la articulación de los municipios de Bosa, Chía, Cota, Fontibón, Funza, La Calera, Soacha, Mosquera, Suba, Usaquén, Usme y Engativá, administrados bajo un mismo ente administrativo, la cual se derogó en 1910, convirtiendo a Bogotá en un municipio más de Cundinamarca y declarándolo Capital de la República. Para ese entonces Bogotá contaba con 100.000 habitantes aproximadamente.

Hacia 1930, con la llegada de la industrialización, Bogotá se convierte en un referente de este fenómeno, debido a que la ciudad tenía mayor concentración de servicios especializados y presentaba un alto índice de crecimiento poblacional, consolidándose en el ámbito nacional como la principal aglomeración urbana. En 1954, Bogotá se convierte en Distrito especial,

anexando los municipios de Engativá, Fontibón, Suba, Usme, Usaquén y Bosa y separando administrativamente al Distrito del departamento.

Entre 1954 y 1972, se constituyen 16 alcaldías locales, que pasan a ser 20 en el año 2000. En el siglo XX, la construcción de grandes obras de infraestructura, impulsan el desarrollo del Área Metropolitana de Bogotá, dando paso a un acelerado crecimiento urbanístico.

Así pues, los municipios aledaños con una economía rural se van urbanizando y complementando actividades de Bogotá. Se destacan las empresas de floricultura en Facatativá, Madrid, El Rosal, Funza y Mosquera. En Soacha, el desarrollo urbanístico para población de bajos recursos; mientras que en Chía y Cota se ubican urbanizaciones con población de mayores ingresos.

Por su parte, en los municipios de Sopó, Gachancipá, Tocancipá se establecen las zonas industriales. Esto permitió también el crecimiento de asentamientos informales en áreas periféricas, en los sectores de Suba, Engativá, Bosa y las Laderas del río Tunjuelo. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

En 1997, se identificó un área ocupada de 37.864 hectáreas, de las cuales el 82.75% (31.334 hab.) correspondían a Bogotá D. C. y el 17.24 % restante (6.530 hab.) a los 20 municipios de la región inmediata. En 2005, el crecimiento de Bogotá se dio especialmente en los bordes Occidental, Sur y Norte de la ciudad, delimitados por la estructura ecológica, especialmente en el Humedal de La Conejera, el río Bogotá y los Cerros Nororientales, lo cual generó que el mercado urbanístico ampliará su crecimiento hacia los municipios cercanos, especialmente en Soacha, Funza, Facatativá, Mosquera, Chía y Cajicá.

Entre 2010 y 2015 Bojacá, El Rosal, Tabio, Gachancipá, Choachí, Sopó, Tenjo y Zipaquirá tuvieron un crecimiento acelerado, dentro de su casco urbano como hacia la periferia. Se consolidó también un crecimiento urbanístico de las áreas rurales de estos municipios, aumentando la densidad de viviendas campestres y zonas industriales. Para esta época, se presentaron en Bogotá muy pocos procesos de expansión dentro del territorio, a pesar de esto, llegó a las 36.143 hectáreas ocupadas, mientras que los veinte (20) municipios del primer anillo del Área Metropolitana ocuparon cerca de 27.309 hectáreas, casi 13 veces más que Bogotá.

6.1.4. Contextualización espacial de la Región Metropolitana de Bogotá

La Región Metropolitana de Bogotá está conformada por veintitrés (23) municipios además de Bogotá estos son: Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Soacha, Sibaté, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipacón y Zipaquirá, con aproximadamente 11.000.000 de habitantes.

La economía de los municipios de la Región Metropolitana está enfocada en el sector primario e industrial, esto denota una capacidad productiva en la región. Sin embargo, la concentración de industria en estos municipios ha permitido en alguna medida la especialización de la mano de obra. Caso puntual que podemos observar en los municipios de Soacha, Mosquera, Funza y Madrid, que se cuentan con una ubicación privilegiada con respecto a Bogotá y se ha favorecido de la aparición de zonas industriales que requieren cercanía con la capital, pero que por la magnitud de sus instalaciones e industrias requieren espacios de gran amplitud que encuentran a más bajo costo en estos municipios. Esta situación permite a municipios como Soacha concentrar cerca del 27% de los campos de empleo del departamento entero. Se suman a la realidad de los municipios antes mencionados Fusagasugá, Zipaquirá, Facatativá y Chía, proveyendo el 78% de plazas de empleo industrial y en el sector servicios en la región (Umaña, 2003). En este contexto en la siguiente tabla se presenta la proyección poblacional para Bogotá 2020-2032 según el DANE (2018)

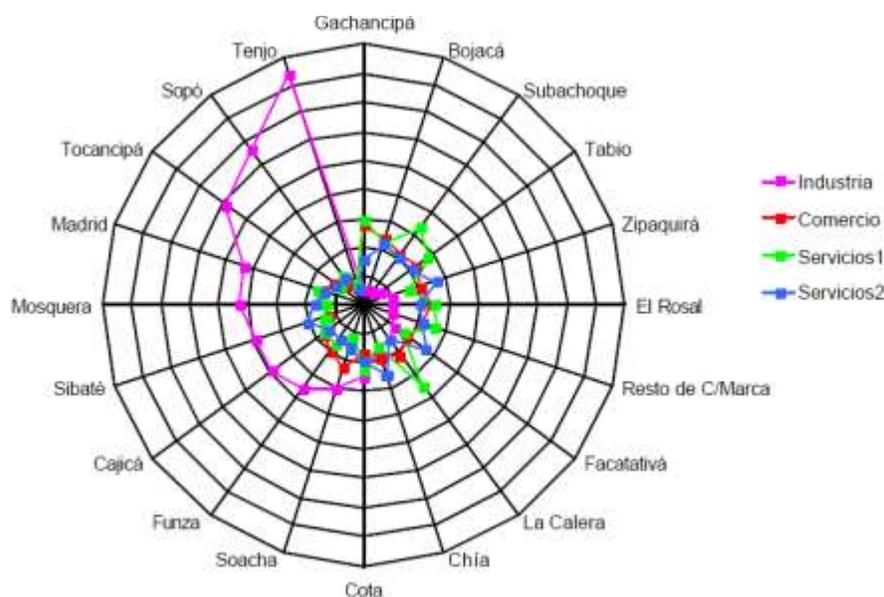
Tabla 5. Proyección Poblacional para Bogotá 2020-2032

Año	Población
2020	7.743.955
2021	7.834.167
2022	7.901.653
2023	7.968.095
2024	8.034.649
2025	8.101.412
2026	8.168.421
2027	8.235.512
2028	8.302.442
2029	8.368.915
2030	8.434.700
2031	8.498.716
2032	8.559.942

Fuente: DANE (2018)

Es relevante el estudio del empleo en Cundinamarca viéndolo por ramas de actividad industrial, comercial y de servicios, la siguiente gráfica permite identificar la distribución espacial del empleo en el Departamento.

Figura 1. Especialización de los municipios, primer anillo



Fuente: Umaña (2003)

Teniendo en cuenta la figura uno, se encuentra que Soacha muestra tendencia hacia el empleo industrial a diferencia de Cota, Chía y la Calera que no ofrecen empleo industrial. La actividad del empleo industrial es más predominante en municipios como Tenjo, Sopó, Tocancipá, Cajicá, Madrid, Funza, Mosquera y Sibaté. Mientras que el empleo por servicios tipo 1 y 2 se especializa en un patrón discontinuo, pero manteniéndose en los 4 anillos contiguos a Bogotá.

De acuerdo con lo planteado por Isaza (2008), “la espacialización del empleo en Cundinamarca por municipios permite identificar los siguientes patrones:

- El empleo industrial se concentra en un corredor urbano funcional al centro del departamento a lo largo del eje vial longitudinal. El municipio con mayor concentración de empleo es Soacha.
- El empleo comercial se especializa en un patrón discontinuo a lo largo del eje

funcional urbano longitudinal y el eje transversal. El municipio con mayor concentración de empleo es Soacha”.

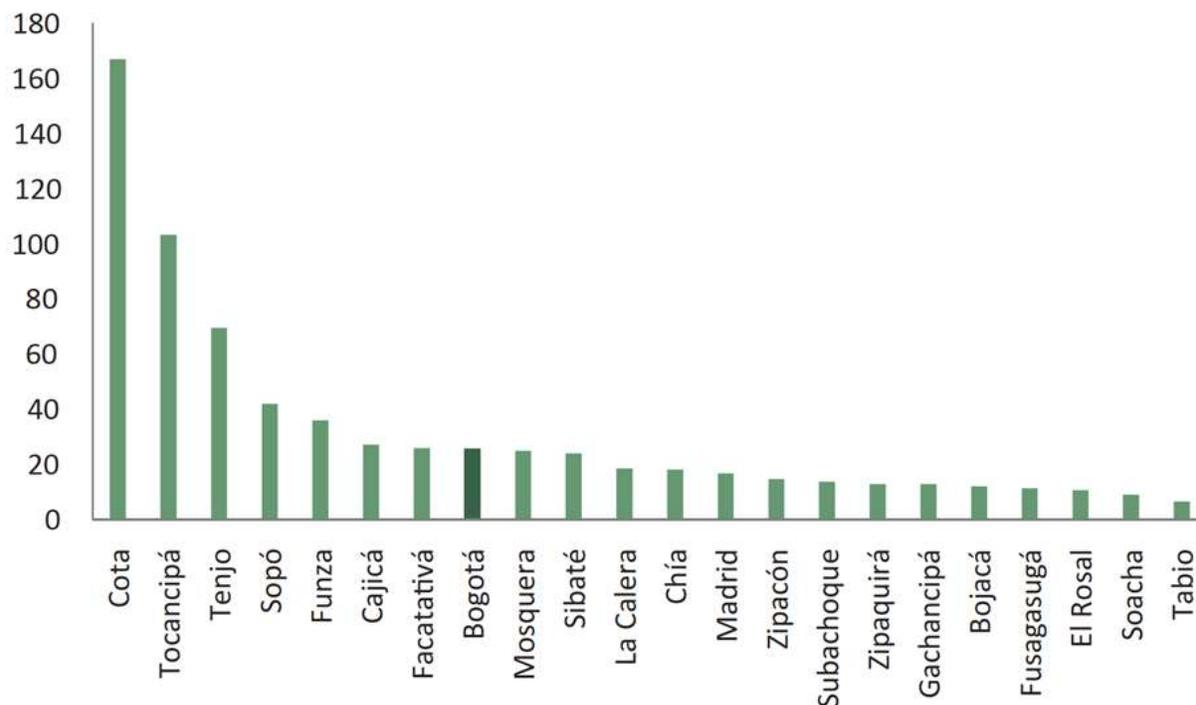
6.2. Crecimiento económico

En términos macroeconómicos la Bogotá Región se ha venido constituyendo como la zona más productiva del país, ya que aporta el 30,4% del valor agregado (DANE, 2016). Está determinado en mayor proporción por la producción al interior de Bogotá que llega a ser del 26%, la convergencia económica generada por los beneficios de la aglomeración se esparce por toda la región impulsando la participación del valor agregado de los municipios de borde entre 2011 y 2016 aumento de un 11% a un 14% este fenómeno se explica en el mayor crecimiento económico de las zonas aledañas a la Capital y una tendencia fuerte a la relocalización empresarial.

Esto hace referencia a la importancia del valor agregado de la Región Metropolitana de Bogotá, Invest in Bogotá 2018 asegura que el valor de esta aglomeración supera al de países como Guatemala (76.000 millones de dólares), Costa Rica (58.000 millones de dólares) y Panamá (62.000 millones de dólares) (International Monetary Fund, 2018; DANE,2016b). La economía es diversificada, principalmente asociada a las actividades de servicios de comercio e industria manufacturera.

La gráfica a continuación presenta un panorama que evidencia que los municipios con menor PIB per cápita son el Rosal, Soacha y Tabio, mientras que el Rosal y Tabio presentan mayor participación en actividades agropecuarias, Soacha es el municipio mayor poblado de Cundinamarca y como lo mencionamos en el fenómeno de conurbación en el capítulo 5, se define como una ciudad dormitorio de bajos ingresos.

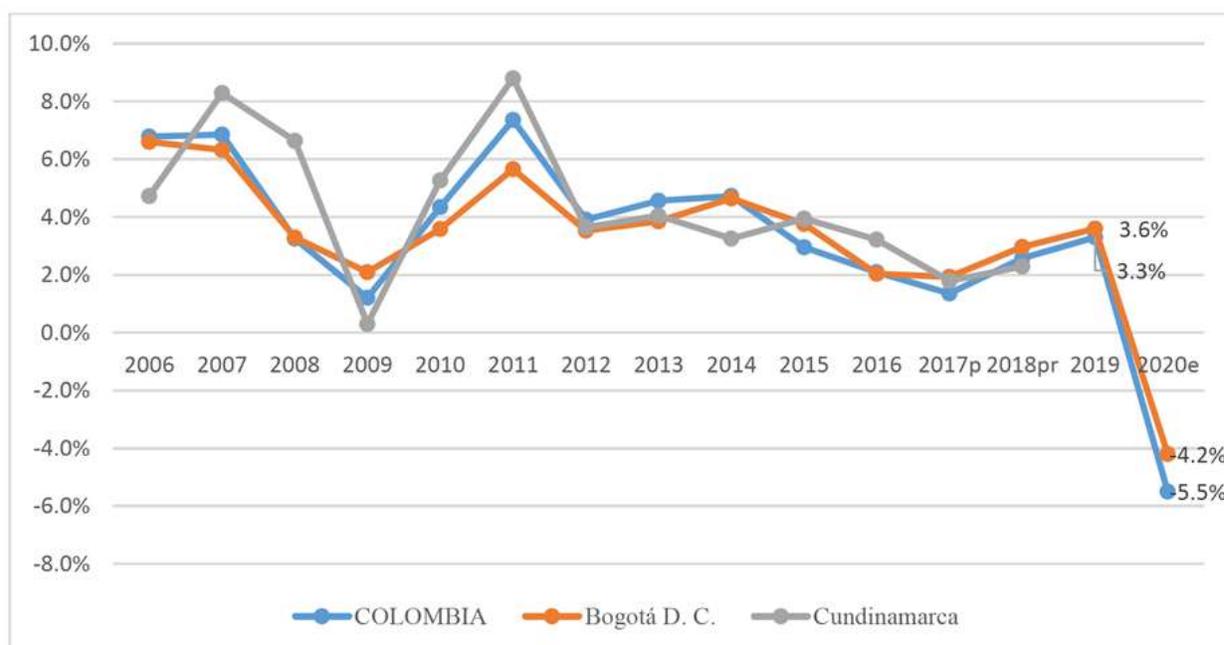
Figura 2. PIB Per cápita 2016 (en millones de pesos corrientes)



Fuente: DANE (2018) - Cuentas Nacionales y proyecciones de población. Cálculos DEM-SDP

Con los datos analizados anteriormente, es importante mencionar que la Región Bogotá - Cundinamarca impulsa gran parte de la estructura productiva del país, considerada también como el mayor centro de consumo. En esta Área Metropolitana habitan cerca de 9,8 millones de consumidores potenciales, lo cual representa el 20% de la población total de Colombia.

Figura 3. Crecimiento económico de Colombia y Bogotá, 2006 – 2020py



Fuente: DANE (2020). Crecimiento económico 2006 y 2019. *Proyecciones de crecimiento Bogotá, Marco Fiscal de Mediano Plazo SDH 2020. Proyecciones crecimiento Colombia, Min Hacienda. Marco Fiscal e Mediano Plazo. e = estimado. Proceso: dirección de Gestión de Conocimiento, CCB

Revisando las cifras de crecimiento económico del PIB nuevamente encontramos que la región Bogotá con Cundinamarca logra mantenerse como la principal economía del país, por su aporte agregado a la economía nacional y de los principales sectores productivos de la región, también explicado por el tamaño y la diversidad de la base empresarial, del mercado laboral y la capacidad para atraer inversión extranjera.

Este panorama se contrasta con lo sucedido en 2020 con el tema de la pandemia pues por primera vez todas las actividades económicas de la ciudad región registraron desempeños bajos o negativos en su crecimiento. En cuanto a renglones determinantes de la economía como lo son el comercio, la construcción y la minería el impacto fue muy fuerte pues las medidas de restricción afectaron notablemente las cadenas de suministro y la producción.

El panorama de la desaceleración de la construcción es relevante mencionarlo. La construcción, se encontraba en dificultades antes de la pandemia. Desde 2016 con crecimiento bajo y en el 2019 su desempeño fue negativo (-3,5%), por la caída en la construcción de edificaciones residenciales y no residenciales (-11%) y de actividades especializadas para la construcción de

edificaciones y obras de ingeniería civil (-1,1%) (CCB,2020).

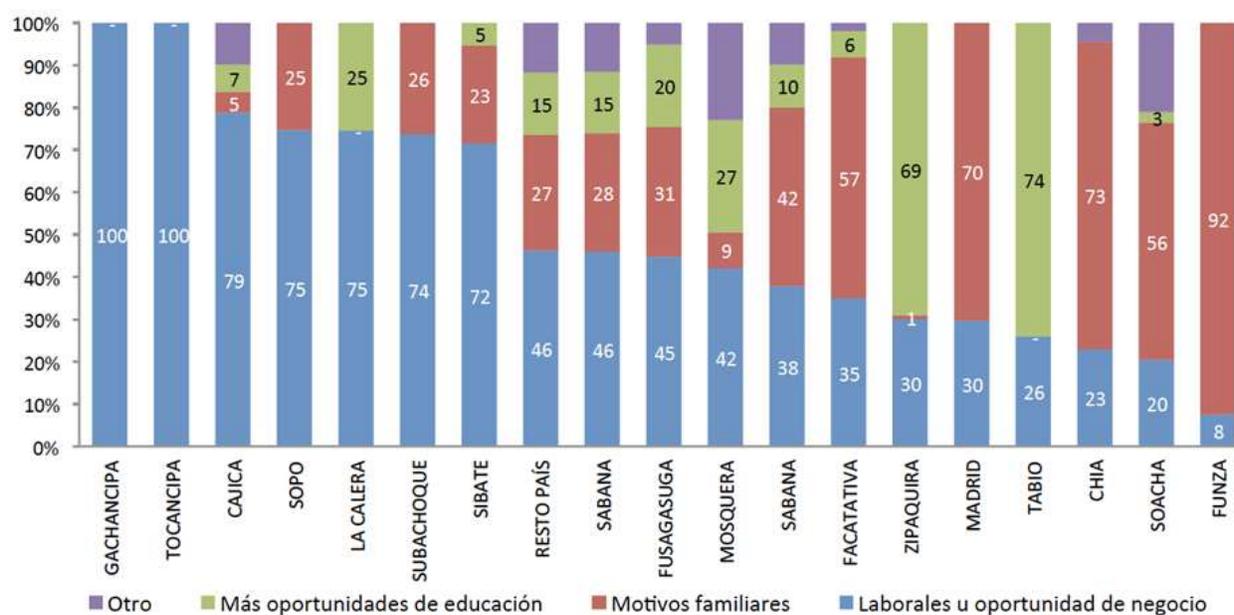
En el 2020, la construcción fue una de las actividades más afectadas por la crisis de salud. En el primer trimestre el valor agregado tuvo un crecimiento negativo de 16,1% respecto a igual período de 2019 y en los dos siguientes la crisis del sector se agudizó con - 39,9% en el segundo y -28,4% en el tercero. En Bogotá, el resultado hasta septiembre de 2020 fue negativo. El sector acumuló un crecimiento de -28.6% el más bajo de los últimos quince años: disminuyeron la construcción de edificaciones residenciales y no residenciales (-32,1%), que representa el 52% del valor agregado del sector, la construcción de carreteras y vías de ferrocarril, de proyectos de servicio público y de otras obras de ingeniería (-21,7 %) el 31% del valor agregado y las actividades especializadas para la construcción de edificaciones y obras de ingeniería civil (-29,5%). (CCB,2020).

En este panorama si bien se puede inferir el peso real que tiene en la economía del país la Ciudad Región de Bogotá y Cundinamarca, es cierto que la pandemia fue un shock económico que golpeó fuertemente la economía desacelerando el crecimiento. Pero aun así se evidencia la correlación entre la producción interna de la región y lo que puede significar a nivel nacional. Este comportamiento reviste de relevancia para la constitución de un Área Metropolitana Especial para la Bogotá Región, será necesaria en la búsqueda del concepto de “equidad territorial”, permitiendo obtener niveles de calidad de vida capaces de atraer y retener población calificada que garantice la competitividad y sostenibilidad de la región.

6.3. Empleo

En armonía por lo mencionado en los anteriores apartados, en materia de empleo la Región Metropolitana de Bogotá - Cundinamarca también representa la mejor geolocalización para demanda de mercado laboral. Bogotá es fuente significativa de empleo, especialmente para los municipios de Soacha (93%), la Calera (83,7%), Cota (67,4%), Chía (65,8%), Sibate (65,4%), Mosquera (51,6%) y Funza (49,3%). Según la encuesta multipropósito de Bogotá del año 2014 es importante conocer las razones de la movilidad entre los municipios circunvecinos y Bogotá, y viceversa.

Figura 4. Razones para vivir en Bogotá y salir de los municipios de la sabana



Fuente: Encuesta Multipropósito para Bogotá (2014) – Secretaría Distrital de Planeación

El comportamiento de los datos nos permite concluir que la razón principal para que las personas decidan trasladarse a la capital tienen que ver principalmente con oportunidades laborales, de negocio y también tiene una relevancia significativa por las ofertas de educación. Este panorama demuestra la fuerte interdependencia de Bogotá y sus municipios circunvecinos, la cual tiene un comportamiento dinámico entre la oferta y demanda de servicios esenciales para la economía.

Al examinar el comportamiento de las actividades económicas del mercado laboral y de los bienes y servicios públicos en Bogotá Cundinamarca, concebida como región en sentido amplio, las conexiones entre los diferentes nodos no solo son desequilibradas, sino que además existe una gran centralización de los flujos y las actividades en el núcleo.

Si las redes son un reflejo de un alto capital social y potencial de innovación y el nivel de conexión social en una región es el factor condicionante de la efectividad de la región, los resultados de los estudios en términos de la conectividad de Bogotá – Cundinamarca, tanto en sentido amplio como acotado, mostrarían que las redes urbanas físicas y virtuales entre los diferentes nodos y las redes empresariales son muy bajas tanto en magnitud como en densidad.

Este bajo nivel de conexión regional urbana económica y empresarial muestran claramente un bajo nivel de cohesión regional que refleja la alta concentración de las dinámicas urbanas en el núcleo central, la alta dependencia en términos de producción de bienes intensivos en recursos naturales, los recursos insuficientes para el financiamiento de bienes y servicios públicos y la carencia de confianza y consensos políticos entre los diferentes actores de la ciudad región.

La interacción entre la movilidad de los factores, los rendimientos crecientes y los costos de transporte genera fuerzas que favorecen la aglomeración; las empresas tienden a concentrar la producción en emplazamientos con buen acceso a los mercados, pero, a su vez, el acceso a los mercados es bueno precisamente en esos lugares en los que están concentradas otras empresas (Krugman, 1996:48).

6.4. Estructura sectorial de PIB

Con relación a la estructura sectorial del PIB, el cual guarda estrecha relación con el empleo, en la siguiente tabla se ilustra el Producto Interno Bruto de Bogotá por sectores:

Tabla 6. Distribución del PIB Sectorial de Bogotá – Cundinamarca 2019

ACTIVIDADES ECONÓMICAS	Distribución del PIB de la Región	Distribución del PIB de Colombia	Participación de cada actividad de la Región en su respectiva actividad en el país
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,7%	6,7%	12,8%
Explotación de minas y canteras	0,3%	5,5%	1,6%
Industrias manufactureras	10,0%	10,9%	28,7%
Suministro de electricidad, gas y agua	3,0%	3,4%	27,4%
Construcción	4,6%	6,3%	23,0%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	19,5%	17,7%	34,7%
Información y comunicaciones	4,0%	2,8%	45,7%
Actividades financieras y de seguros	7,2%	4,4%	51,6%
Actividades inmobiliarias	11,6%	8,5%	43,2%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	8,2%	6,8%	38,1%
Administración pública y defensa y de servicios sociales	14,8%	15,0%	31,1%
Actividades artísticas, de entretenimiento y otras de servicios	3,4%	2,3%	45,6%
Valor agregado bruto	89,4%	90,5%	31,1%
Impuestos	10,6%	9,5%	35,4%
PIB DEPARTAMENTAL	100,0%	100,0%	31,5%

Fuente: DANE (2020b).

Cálculos: Dirección de Gestión y Transformación de Conocimiento de la CCB.

A manera de análisis podemos obtener de esta información sobre el Producto Interno Bruto PIB sectorial es que la Región Bogotá – Cundinamarca, genera más el 37% del valor agregado de los servicios de Colombia, y en algunas actividades como las financieras y de seguros, actividades artísticas, de entretenimiento y otras de servicios, información y comunicaciones, actividades inmobiliarias genera más del 40% en cada una. Más del 30% en las de administración pública y defensa, actividades profesionales, científicas, técnicas, de comercio, reparación, restaurantes y hoteles. En las demás actividades supera el 12%, con excepción de la explotación de minas y canteras, actividad con una participación marginal en la región.

Además, es la región con la estructura productiva más diversificada del país, en donde los servicios aportan el 82% del PIB, especialmente por la importancia (56%) que tienen las actividades de comercio, reparación, restaurantes, hoteles, administración pública, defensa, de servicios sociales, actividades inmobiliarias y la industria manufacturera. (CCB, 2020)

Una de las implicaciones de acelerar el desarrollo económico de la región, es desplazar la frontera de posibilidades de producción con base en el uso del capital y la mano de obra con tecnologías ya existentes y ampliamente disponibles a escala global.¹ “Las fuentes más importantes del crecimiento pueden estar en la manufactura, mejorando en la productividad, la calidad y las buenas prácticas” (Stiglitz y Greenwald, 2014). Potenciar la productividad empresarial por medio de la tecnificación implica factores determinantes como: el fortalecimiento del capital humano específico de las empresas e industrias, lo cual implica desarrollar unos profesionales cualificados que respondan a las necesidades del mercado de las empresas locales.

6.5. Competitividad Regional

Para iniciar la reflexión sobre la competitividad regional es importante recoger lo enunciado en el libro *La Ventaja competitiva de las naciones*, donde expone Michael Porter (1990) la definición de competitividad y cómo se integra en este caso en particular: “Las empresas logran su competitividad no solamente alcanzando niveles sofisticados de operaciones y de sus estrategias, buscando un posicionamiento a través de productos o servicios diferenciados, sino también, de la localización de los activos específicos que una región enuncia: o espacio geográfico les pueda suministrar”.

Bogotá y sus municipios circunvecinos forman una gran aglomeración urbana, como lo hemos visto con anterioridad con un papel central en su desarrollo, el tamaño de su economía y por su rol como puente comercial y de integración con el resto del país, sin embargo, este papel preponderante no se puede extrapolar al escenario latinoamericano y mundial con el mismo éxito local.

¹ La explicación reside en la naturaleza de la actividad industrial, ya que la innovación tiende a ocurrir en empresas grandes, estables y aglomeradas geográficamente (Blanco, 2021)

En este sentido, se cuenta con un marco normativo que permitirá un avance significativo en términos de competitividad como lo es la adopción en 2011 de la política pública distrital de productividad, competitividad y desarrollo económico (Decreto 64 de 2011), la cual presenta este fenómeno desde su complejidad y entiende el desarrollo socioeconómico de la Bogotá Metropolitana como una única unidad territorial.

“Artículo 2. Fines de la Política. La política pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá, D.C., tiene como fines principales la promoción del crecimiento económico y el posicionamiento competitivo de Bogotá, la creación y desarrollo de alternativas productivas, el fortalecimiento empresarial, la generación de ingresos y oportunidades de empleo, la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, para el mejoramiento del ambiente competitivo y la consolidación de Bogotá y la Región Capital como foco de desarrollo socioeconómico en el contexto nacional e internacional, ampliando la base de generación y distribución de la riqueza a todos los estamentos de la sociedad.”

“PARÁGRAFO: En todo caso la gestión de estímulo a la política pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico se adelantará bajo los principios de la cohesión e inclusión social, el desarrollo integral y sustentable, la perspectiva de derechos y la preservación y conservación del patrimonio natural”. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011)

Con esta visión con la que se cuenta en la Región, se hace nuevamente evidente que se deben aunar esfuerzos para construir un trabajo articulado en la gestión del territorio, que permita sostener y potenciar los relevantes indicadores macroeconómicos mencionados en el apartado 6.2 de esta investigación.

La competitividad se refiere a la capacidad que tiene el territorio para poder producir y exportar; atraer personas y empresas además de generar una productividad laboral y total en los factores de producción.

Según Pachura (2010, pp. 8) apoyado en Porter (1991), la localización industrial consiste en la reducción de los costos de transacción, promoción de las ventajas competitivas locales, acumulación de conocimiento y know-how y su eventual socialización en su cultura industrial y su ambiente innovador local. Lo anterior es resultado de la concepción de un proceso de

aprendizaje colectivo que enfatiza el fomento del conocimiento empresarial e innovador que germina en el nacimiento de ventajas económicas regionales, cuyo éxito está atado al desarrollo de un sistema de conocimiento regional. En este sentido la competitividad regional estará propiamente dicha por la calidad de la información que tengan los agentes de la economía de la región, que en un escenario de Área Metropolitana sería a todas luces conveniente.

Tabla 7. Indicadores competitividad Bogotá – Cundinamarca 2017

Instituciones	Variables	Ranking	
		Bogotá	Cundinamarca
CEPAL (Evalúa 29 departamentos de Colombia y asigna puestos en un ranking de competitividad según 6 variables) 2017	CALIFICACIÓN	87,5	87,5
	Bienestar Social y Capital Humano	87.3 (Extra Líder)	
	Ciencia, tecnología e Innovación	95.4 (Extra Líder)	
	Competitividad	87.5 (Extra Líder)	
	Fortaleza Económica	91.9 (Extra Líder)	
	Instituciones y Gestión Pública	83.6 (Extra Líder)	
	Infraestructura y logística	78.6 (Extra Líder)	
BM Doing Business (Evalúa el clima negocios en 23 ciudades del país comparando las regulaciones comerciales nacionales y locales que afectan el ciclo de vida de una pequeña o mediana empresa doméstica) Solo Bogotá	PUESTO		3
	Apertura de una empresa		8
	Manejo de permisos de construcción		10
	Pago de impuestos		20
	Registro de propiedades		2
Consejo Privado de Competitividad (2017) (Bajo el informe departamental de competitividad 2017, se miden 3 variables primarias, las cuales a su vez agrupan otras variables que las componen).	Puntaje (0-10)	8,22	5,5
	Condiciones Básicas	7,38	5,86
	Instituciones	7,37	6,14
	Infraestructura	7,10	5,03
	Tamaño del mercado	9,68	7,53
	Educación básica y media	7,30	7,09
	Sostenibilidad Ambiental	6,54	6,54
	Salud	7,04	4,00
	Eficiencia	8,21	5,24
	Educación superior y capacitación	7,94	5,21
	Eficiencia de los mercados	8,48	5,27
	Sofisticación e Innovación	9,48	5,89
	Sofisticación y diversificación	9,75	8,09
	Innovación y dinámica empresarial	9,22	3,68

Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL (2017); BM (2017) y CPC (2017)

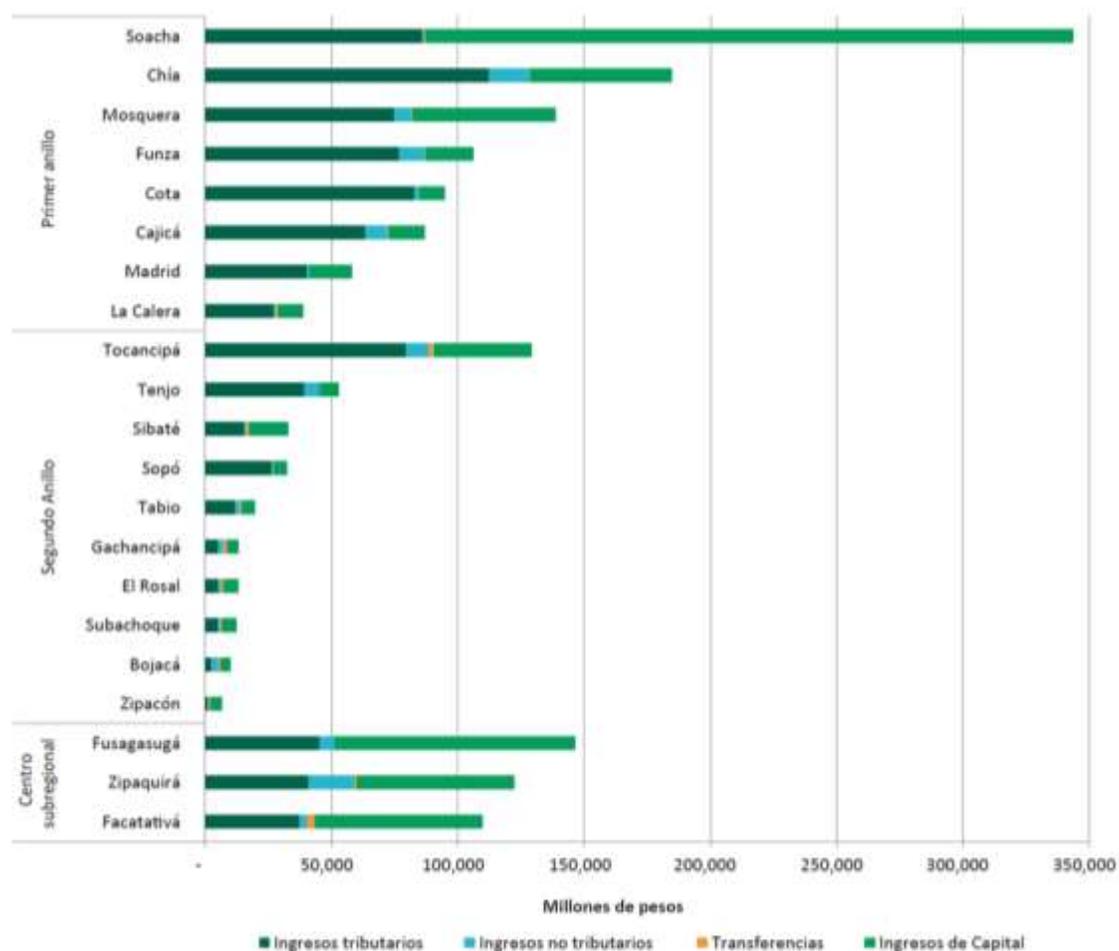
La Tabla No. 7, presenta los indicadores de competitividad Bogotá - Cundinamarca de la CEPAL (2017), el factor fortaleza de la economía que toma en cuenta aspectos de la estructura económica como PIB per cápita, densidad empresarial, población urbana, tasas de ocupación, además de las distancias viales a un mercado potencial. Otras variables son el comercio internacional de bienes que tiene en cuenta la diversificación de mercados y exportaciones, destino exportador; disponibilidad de servicios financieros y otras variables sociales, como pobreza. En este factor Bogotá y Cundinamarca obtuvieron el promedio más alto del escalafón nacional gracias a una mayor diversificación tanto en productos exportados como destino de las exportaciones. (Blanco 2021).

6.5.1. Finanzas Públicas

La Región Bogotá Cundinamarca, es la más competitiva y productiva del país, a pesar de que en los municipios que la conforman, hay una gran desigualdad en cuanto a sus condiciones sociales, económicas y fiscales, lo que los obliga a generar una dinámica de redistribución de riquezas, que permita la convergencia de sus territorios. En la siguiente figura, se evidencia el ingreso de cada municipio, en función a los indicadores de ingresos tributarios, ingresos no tributarios, transferencias e ingresos de capital.

En materia de eficiencia económica, los municipios presentan claras disparidades en cuanto a sus ingresos y la destinación de sus gastos. Existen diferencias entre los ingresos de los municipios en la medida en que se distancian de Bogotá. Mientras que los del primer anillo registraron ingresos para el 2016 en promedio de 131.000 millones de pesos, el promedio del resto de municipios fue de 36.000 millones de pesos. No obstante, y aunque parecieran mejores las condiciones económicas de los entes territoriales colindantes a Bogotá, si se sumará el ingreso de los 21 municipios con mayor proximidad a la capital (1,7 billones de pesos), la diferencia respecto a los ingresos de la capital (13 billones de pesos) sigue siendo demasiado amplia, lo cual demuestra que se requieren acciones conjuntas entre Bogotá y los municipios para aumentar la capacidad y la autonomía fiscal de estos últimos.

Figura 5. Ingresos municipales por fuente de recaudo año 2016 (millones de pesos).



Fuente: (DNP-SISFUT, 2018). Ejecuciones Presupuestales 2016. Cálculos SDP-ODUR

Analizando el comportamiento descrito anteriormente se expone que, en materia de ingresos tributarios, en donde los municipios próximos a Bogotá también tienen una mayor participación de sus ingresos tributarios frente al resto de municipios, indicando una menor dependencia de recursos de transferencias e ingresos no tributarios en éstos.

En la figura 5, observamos como los mayores ingresos tributarios se registran en los municipios de Chía y Soacha, no obstante, esta posición no está directamente relacionada con las condiciones de vida, primero por la diferencia poblacional entre estos municipios y segundo por los patrones de ocupación que se han presentado en los mismos, Chía es un municipio reconocido por albergar población de altos ingresos, mientras que Soacha es todo lo contrario.

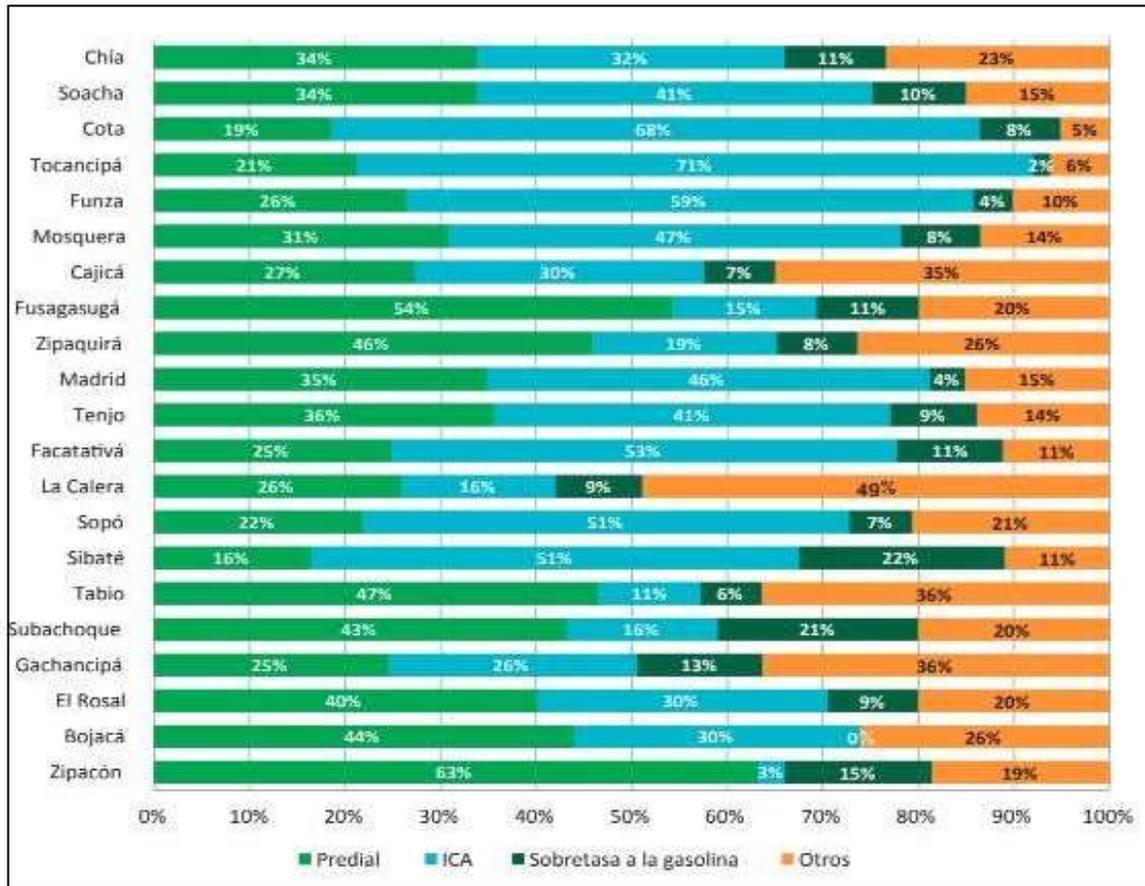
Tabla 8. Ingresos tributarios municipales y participación en los ingresos corrientes. Año 2016

Municipio	Ingresos Tributarios (millones de pesos)	% Ingresos Tributarios/Corrientes
Chía	112.331	87%
Soacha	85.832	98%
Cota	82.882	98%
Tocancipá	79.545	88%
Funza	76.856	88%
Mosquera	74.834	91%
Cajicá	63.489	87%
Fusagasugá	45.338	89%
Zipaquirá	40.983	68%
Madrid	40.249	98%
Tenjo	39.367	87%
Facatativá	37.378	86%
La Calera	27.157	94%
Sopó	26.303	97%
Sibaté	15.504	89%
Tabio	11.804	82%
Subachoque	5.213	80%
Gachancipá	5.154	60%
El Rosal	5.057	70%
Bojacá	2.479	41%
Zipacón	1.009	53%

Fuente: DNP – SISFUT (2018)

Como se pudo evidenciar en la gráfica 8, la mayor fuente de recaudo de los municipios está constituido por el impuesto predial, el Impuesto de Industria y Comercio ICA y la sobretasa de gasolina. Los municipios de mayor captación de impuesto predial, proporcionalmente a sus ingresos son: Zipacón, Fusagasugá, Zipaquirá y Tabio. El ICA, por su parte, constituye la mayor fuente de ingresos tributarios, para los municipios de Tocancipá, Cota, Funza, Facatativá, Sibaté y Sopó, con una participación superior al 50%. Estos municipios cuentan con industrias y comercio bastante desarrollados. El ingreso de sobre tasa por gasolina, sobresalen Sibaté con un 22% y Subachoque con un 21%. En cuanto a recaudo por otros ingresos tributarios, se destacan La Calera, Tabio, Gachancipá y Cajicá, los cuales tienen espacios de extracción mineral.

Figura 6. Ingresos tributarios por tipo - Año 2016.



Fuente: DNP-SISFUT (2018)

La figura anterior, nos muestra los gastos de destinación por municipio, en relación con el funcionamiento, los gastos de capital y los intereses de deuda pública. El funcionamiento hace referencia a la infraestructura e inversión social en programas para la población, en la cual destacan en el primer anillo municipios como: Soacha y Chía, en el segundo Tocancipá y en el Centro Subregional, los tres municipios presentan un comportamiento similar. Esto permite ver cómo los municipios más cercanos tienen una mayor inversión en cuanto a funcionamiento, lo cual va ligado a los ingresos tributarios, mientras que, en los municipios más alejados, se observa un comportamiento contrario que, en la mayoría de los casos, está asociado a la densidad poblacional.

En el gasto de capital, que se refiere a la inversión, sobresale el municipio de Soacha con una proporción casi tres veces mayor, al siguiente municipio del primer anillo Chía. Esta relación, está explicada en un análisis de la inversión per cápita pues se encuentra entre los cinco

municipios con menor gasto per cápita con una inversión de \$540.000 pesos por habitante, mientras que sobresale el municipio de Cota con una inversión de \$2,9 millones de pesos por habitante.

El panorama presentado anteriormente evidencia que existen amplias diferencias en la capacidad de las entidades territoriales para atender a su población y en ese sentido se hace necesario contar con un mecanismo territorial que permita la ejecución de proyectos e instrumentos de planeación que atiendan las inequidades territoriales y genere una transferencia sin condicionamientos entre los municipios con mayor capacidad económica y los más débiles financieramente.

6.5.2. Financiamiento del Área Metropolitana

El componente fiscal es de gran relevancia en nuestro caso, pues es fundamental contar con los recursos que permitan llevar a cabo todas las funciones asociadas a la creación de la institucionalidad robusta que significaría en el papel la creación del Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos.

Para dar un esbozo general de que fuentes presupuestales posibles podría financiar el Área Metropolitana, inicialmente podríamos decir que se podrán asignar a esta tarea los aportes municipales o distritales de carácter “voluntario”, que hacen referencia a lo dispuesto en la Ley 1454 de 2011.

Sin establecer de manera precisa la fuente, valores o porcentajes mínimos, lo que en la práctica ha llevado a mínimos aportes. También se podrían incluir otros aportes de entidades nacionales o regionales, que no han sido regulados a la fecha y que, por ende, no existen aún. Finalmente, donaciones o ingresos provenientes del aprovechamiento patrimonial de la entidad serían otra fuente de financiación de estas funciones, pero además de inciertas, dependen de la existencia de dichos bienes o donaciones.

Ahora bien, en los casos en que la sobretasa metropolitana contribuye a la planificación ambiental del territorio, podría considerarse que esta renta contribuye al ejercicio integral de planificación, pero es necesario fortalecer otras fuentes para ejercer la labor con alto nivel técnico y capacidad de gestión, sin menguar los recursos que atienden las labores de autoridad ambiental y las obras que mejoren las condiciones ambientales del territorio.

Además de lo ya mencionado, respecto a la integración del componente ambiental en la gestión de planeación y del valor que aporten los municipios y el Distrito en desarrollo de la Ley 1454 de 2011, es necesario prever la suficiencia financiera para que el Área Metropolitana cuente con personal idóneo, tecnología y capacidad de proyección del territorio, planificando adecuadamente su desarrollo y generando fortaleza institucional para apoyar a los municipios y hacer seguimiento y monitoreo del desarrollo territorial.

Entre las rentas municipales directamente vinculadas al desarrollo territorial, además del impuesto predial que recibirá a la sobretasa metropolitana sustituyendo la transferencia ambiental, se dispone del impuesto de delineación urbana, que es la declaración y pago que se realiza cuando existe una construcción nueva o una refacción de las existentes. El hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la ejecución de obras o construcciones con licencia de construcción o reconocimiento. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019)

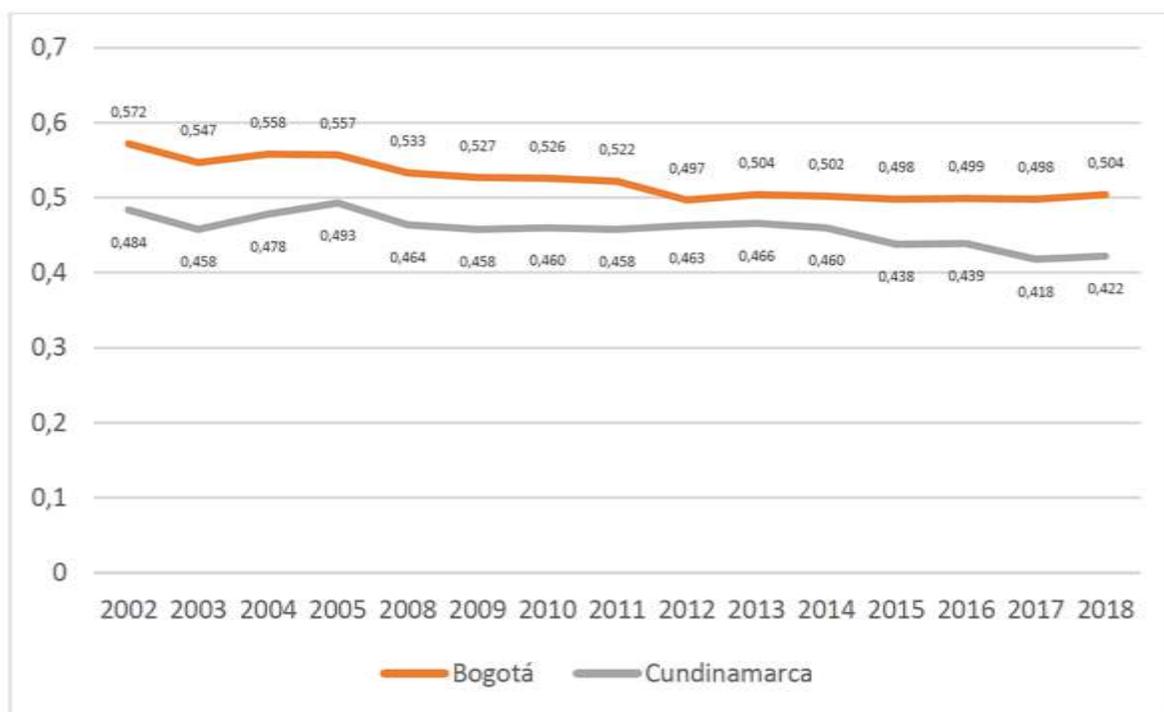
Ahora bien, a fin de disponer de la capacidad institucional necesaria para la planificación territorial, se propone una sobretasa del 20% sobre el valor del impuesto de delineación urbana, la cual se calcula según presupuestos municipales de 2018. Esta cifra aproximada de 30.000 millones permitirá a generar una plataforma inicial para la realización de los estudios y soporte técnico necesarios para la institución.

Estos son posibles escenarios de financiación que se podrán precisar con mayor claridad una vez inicie la discusión de la Ley Orgánica que reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2020, pues uno de los objetivos de la ley es armonizar los mecanismos de financiación de la Bogotá Región Metropolitana.

6.6. Cohesión social

En cuanto a cohesión social de la Bogotá Región mostraremos indicadores que den cuenta de la situación de pobreza y coeficiente de Gini que demuestra la distribución del ingreso. Dando cuenta de este último tendremos que viendo la figura 7 la desigualdad del ingreso en Bogotá medida por el índice de Gini es alta, pues se observa que Bogotá, aunque ha logrado reducir la desigualdad paulatinamente desde el 2012 en adelante, ésta tiende a permanecer constante en un valor de 0,5 mientras que Cundinamarca posee un índice de desigualdad más baja con el Gini cercano al 0,4.

Figura 7. Índice de Gini para Bogotá y Cundinamarca



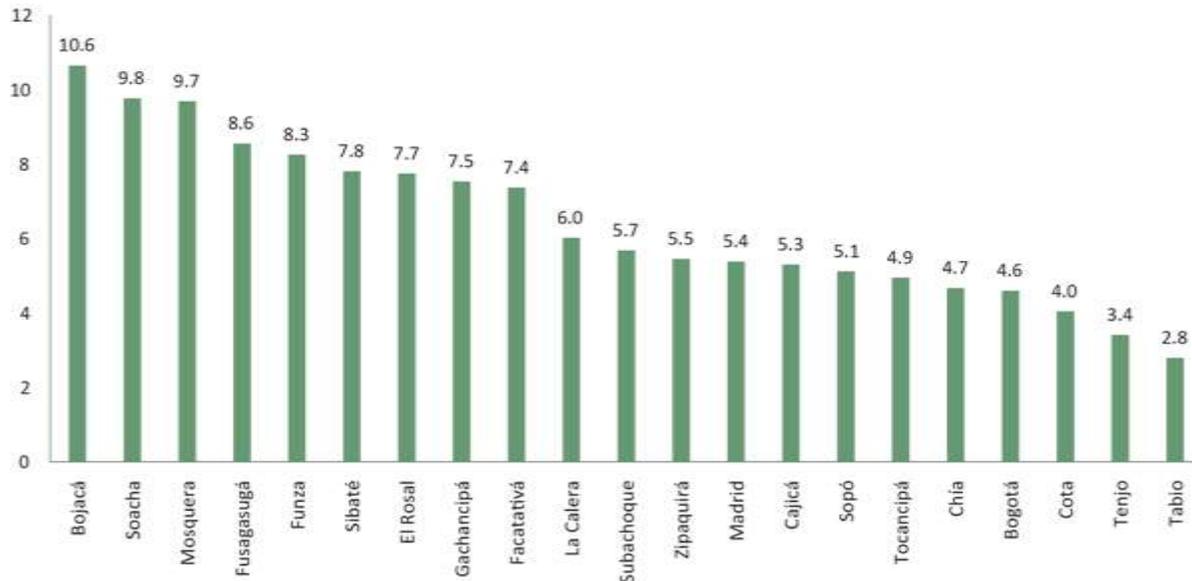
Fuente: Rico et al. (2020).

6.6.1. Pobreza multidimensional

El índice de pobreza multidimensional se refiere a la disponibilidad de ingresos y el cubrimiento de necesidades que garantizan una vida digna, el respeto a los derechos y la posibilidad de progreso para sus ciudadanos.

En la siguiente gráfica veremos el comportamiento de los índices de pobreza multidimensional, se destaca que Bogotá registró el 4,6 % de sus hogares como pobres, mientras que para el resto de los municipios de la sabana el índice estuvo en promedio por los 6,5%, volviendo a la relación frente a la población tenemos que Bojacá, Soacha y Mosquera son los municipios más pobres de la región, en comparación con Cota, Tenjo y Tabio. El papel fundamental de la constitución del Área Metropolitana, sería la redistribución del ingreso, el cual al ser más eficiente podría atender las necesidades de inversión social con una geolocalización más pertinente.

Figura 8. Índice de Pobreza Multidimensional (% de hogares) 2017



Fuente: DANE-SDP. Encuesta Multipropósito 2017. Cálculos Dirección de Estudios Macro-SDP

6.7. Sector público, servicios públicos y vivienda

Los servicios públicos son definidos por la legislación colombiana como² “toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”, según el artículo 430 del Código 26 Sustantivo del Trabajo (Presidencia de la República, 1950). En la Constitución Nacional de 1991, en el artículo 365, son considerados como inherentes a la finalidad del Estado. Son constitutivos de esta legislación el acueducto, alcantarillado sanitario, energía eléctrica y la recolección de residuos sólidos.

Al ser un derecho fundamental, el acceso a los servicios públicos está ligado a la calidad de vida de la ciudadanía. La cobertura y disponibilidad de los servicios determinan en gran medida la eficiencia de la administración municipal. Por ser un tema de tanta importancia debe ser objeto de planeación en los Planes de Ordenamiento Territorial POT, para garantizar que el

² Ley 142 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 11 de julio de 1994), a partir de la cual son definidos como servicios públicos domiciliarios esenciales el acueducto y alcantarillado, el aseo, la energía eléctrica, la distribución de gas combustible, la telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural.

desarrollo urbanístico tenga garantizado los servicios públicos.

Actualmente en tema de servicios públicos, cada municipio tiene la autonomía para administrar y delegar la prestación de estos. Integrarlos regionalmente, constituirá una oportunidad de mejorar la calidad y ampliar la cobertura, logrando disminuir las desigualdades entre los municipios y potenciar la protección de los recursos naturales y el cuidado medio ambiental.

Ahora bien para estudiar este tema en la Bogotá Región, analizaremos la Tabla No 9, en el caso de Bogotá existe una cobertura de carácter universal en los servicios públicos básicos como acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, energía eléctrica y gas; la cobertura se acerca al 100%, mientras en el departamento de Cundinamarca todavía falta cerrar la brecha, especialmente entre los grandes municipios urbanos y las zonas rurales donde la prestación del servicio público sigue siendo deficiente. A diferencia de lo que sucede con la infraestructura básica de servicios tanto en Bogotá como en Cundinamarca se puede observar un rezago importante en materia de servicios públicos modernos, especialmente en computadores y penetración de internet con banda ancha.

Tabla 9. Infraestructura y Cobertura de Servicios Públicos Bogotá y Cundinamarca

Cobertura de Servicios Públicos	Región	
	Bogotá	Cundinamarca
Acueducto (2018)	98,21%	75,22%
Energía Eléctrica (2018)	100%	98,87%
Cobertura efectiva de gas natural (2018)	96,49%	70,41%
Cobertura Alcantarillado (2018)	98,16%	56,35%
Penetración de Internet Banda Ancha Fijo (2018)	22,00%	13%
Hogares con computador (2018)	52,33%	34,12%
Hogares con teléfono celular (2018)	97,81%	97,65%
Empresas concertificación ambiental ISO 14001 por cada 10.000 sociedades empresariales (2019)	44,51%	56,85%
Disposición adecuada residuos sólidos (2018)	100%	100%

Fuente: Informe Consejo Privado de Competitividad (2018; 2019).

6.7.1. Déficit de vivienda.

El déficit de vivienda hace referencia a los hogares que habitan en viviendas con carencias cualitativas: que necesitan mejoras en cuanto a estructura, espacio y disponibilidad de servicios y otras con carencias cuantitativas: que hacen referencia a hogares que necesitan una

vivienda adicional. El cálculo del déficit cualitativo busca garantizar las mejoras estructurales de las viviendas existentes, mientras que el cuantitativo, busca dar un espacio que garantice unas condiciones adecuadas de habitabilidad a quienes no poseen vivienda o que el espacio de la que poseen no es suficiente para la cantidad de personas que la habitan.

En cuanto al déficit cuantitativo, obliga a los territorios a generar un nuevo suelo o a densificar las áreas urbanas que ya están en uso. De los municipios que conforman la Región Metropolitana Cajicá y Cota en cuanto a déficit cuantitativo, es decir hay una gran cantidad de hogares que no cuentan con una vivienda y llama la atención por ser de los municipios con altos ingresos promedio. Soacha en cambio, cuenta con un bajo índice de déficit cuantitativo, pero posee el mayor porcentaje de déficit cualitativo, es decir las viviendas carecen de las condiciones mínimas de habitabilidad. Tenjo por su parte, presenta un déficit cuantitativo casi nulo y un déficit cualitativo muy bajo, a pesar de no sobresalir por sus ingresos, ni por su inversión.

En este aspecto la constitución del Área Metropolitana podrá adoptar las siguientes funciones que le permitirían un avance significativo en materia de déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda:

- Formular los planes y proyectos de promoción y gestión de mejoramiento integral de los asentamientos y reasentamientos humanos, mejoramiento de vivienda y construcción de vivienda de interés social.
- Formular la estrategia y los instrumentos para la cofinanciación entre municipios del área, con el nivel nacional e inversionistas privados, para la construcción de vivienda y vivienda de interés social.
- Adelantar las acciones necesarias para la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo necesarios para la viabilidad de los programas, proyectos y actuaciones integrales urbanísticas, macroproyectos y demás operaciones integrales definidas en el Plan Estratégico Metropolitano Especial.
- Establecer lineamientos y parámetros urbanísticos que cualifiquen los desarrollos futuros, en términos de ocupación, accesibilidad, higiene, bioclimática, etc. (Secretaría Distrital de Planeación, 2019)

7. CONCLUSIONES

La presente investigación pretende proponer como la mejor receta para la aglomeración urbana compuesta por Bogotá y sus municipios circunvecinos, la creación de un Área Metropolitana Especial, la cual sería creada por medio de una ley especial que la faculte. Esta deberá contar con una dirección estratégica conformada por una junta metropolitana y participación de los entes territoriales vinculados que traten ampliamente las siguientes temáticas; movilidad y transporte, planeación del uso y oferta de suelo para actividades urbanas, planeación ambiental, protección de recursos naturales y consolidación de una estructura ecológica regional, provisión adecuada de servicios públicos, especialmente los de agua potable y saneamiento básico, construcción de obras y ejecución de proyectos de interés supramunicipal de seguridad y convivencia ciudadana.

Las recomendaciones de este trabajo de investigación en el cómo debería el Área Metropolitana como mejor modelo de gobernanza para la Bogotá Región están dispuestas inicialmente por el traslado de funciones y recursos de otras escalas gubernamentales al Área Metropolitana, con esta acción el objetivo es que los municipios que integren la nueva estructura administrativa tengan más beneficios que sacrificios ya que en la realidad actual por citar un ejemplo la capacidad administrativa de gestionar tributos de Bogotá para redistribuir los recursos e invertir en gasto social en las localidades más vulnerables es muy significativa, si de este aparato y experiencia institucional se ven beneficiados los municipios más pobres a la postre les traería mayores beneficios.

El sustento o la necesidad de proponer este modelo de gobernanza está descrito a lo largo del texto, pero se puede recoger que la tendencia global de crecimiento poblacional y de urbanización que se viene dando en las grandes ciudades de países en vías de desarrollo, se considera el papel de Bogotá como un actor estratégico en la construcción de un país más competitivo en el escenario internacional, para lo cual es menester actuar mancomunadamente como Bogotá Región articulando eficientemente sus acciones con los municipios de su entorno, siendo consciente que las limitaciones y dificultades comunes trascienden las fronteras político administrativas que nos dividen por lo menos en la geografía.

Por estas razones se estima que, si se trabajase de forma articulada y planificada, optimizando la relocalización empresarial en clúster de encadenamientos productivos que conjuguen servicios, comercio e industria manufacturera, con apoyo gubernamental desde la

escala macro, se impulsaría una “convergencia económica” sin precedentes en el territorio metropolitano de la Bogotá Región.

En este sentido y si bien en esta investigación se reconoce el avance significativo de la creación de la Región Metropolitana dispuesta por el Acto Legislativo 02 de 2020, es necesario hacer unas precisiones que en el mediano plazo consideran que puede ser el punto de partida de la creación del Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos la cual dejaría un panorama técnico y jurídico mucho más robusto que viabilice con mayor sostenibilidad el modelo de gobernanza propuesto.

En contexto, La Región Metropolitana planteada en el Congreso mediante el acto Legislativo 02 de 2020 presenta varias falencias que si bien se podrían subsanar en alguna medida con la Ley Orgánica que la reglamenta sí definitivamente en un escenario de Área Metropolitana la claridad en las reglas de juego sería mucho más pertinente para lo que necesita la Bogotá Región.

Esta figura no define una territorialidad específica. Porque se puede asumir que su influencia abarca a todo el departamento, pero aún no hay claridad en cómo otros municipios pueden hacer parte de esta Región Metropolitana. En este modelo, Bogotá no es el municipio núcleo porque no existe esta figura, pero sí es el que lidera junto con la Gobernación de Cundinamarca el proceso para tratar de incentivar a los municipios a que se asocien.

Otro tema que no es claro en la iniciativa del Congreso es la multiescalaridad con la que el Distrito Capital ha asumido sus procesos de integración no es excluyente, esta reconoce que se requiere un arreglo metropolitano, uno supradepartamental y relaciones a escala nacional, en este sentido, termina mezclando las escalas y esto no contribuye con la solución de los problemas metropolitanos de Bogotá.

En cuanto al modelo de gobernanza se argumenta que, como novedad, la Región Metropolitana elimina la existencia del municipio núcleo esto es positivo en el objeto de crear una región policéntrica, así como su temido poder de veto. Sin embargo, la ausencia de estas referencias en el articulado no se traduce en la desaparición de una condición dada por la realidad. Por un lado, Bogotá representa el 70% de la población de la Sabana y su peso financiero no tiene un competidor. Su importancia es indiscutible, siendo el centro dinamizador del arreglo metropolitano.

Por otro lado, el Acto Legislativo prevé que tanto las decisiones presupuestales, como aquellas relativas a la suerte del futuro director de la entidad, deberán contar con la “aceptación” de la Alcaldía Mayor de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca. En consecuencia, el consenso al cual se hace referencia en el marco normativo a la hora de tomar decisiones de peso estará mediado por lo que a todas luces termina siendo un poder de veto. Lo que en un Área Metropolitana generalmente es más fácil de resolver, pues al ser autoridad metropolitana minimiza muchos vicios de competencia.

Es importante recomendar que la Ley Orgánica tenga en cuenta estos aspectos antes mencionados, así como contar con mecanismos para disminuir el desequilibrio territorial y conformar una región policéntrica. En el sentido de reconocer la heterogeneidad de los municipios y de las actuales dinámicas urbano-rurales, una forma de hacerlo es a partir de la formulación de planes maestros metropolitanos, especialmente en materia de salud, educación y movilidad. La Ley Orgánica debe contemplar cómo se formularán estos planes, para asegurar que sean lo suficientemente participativos.

Adicionalmente, la dimensión técnica de la Región Metropolitana, donde sería necesario un Observatorio Regional Metropolitano, que produzca estudios al servicio de la región y, en particular, de los municipios. Este observatorio deberá ser financiado en su mayoría por entidades públicas, de modo que responda a las preguntas e intereses de las entidades territoriales. Además, la ley debe ordenar una figura de veeduría o auditoría ciudadana con recursos financieros, que permita el control de sus formulaciones y ejecuciones la cual hoy no se ve prevista en el proyecto.

Pero como se mencionó en la introducción no es suficiente con la creación de la institucionalidad solamente, la aspiración más allá del Área Metropolitana está determinada en que desarrolle una estructura policéntrica regional a escala intraurbana que desarrolle un modelo de ciudades dentro de las ciudades y así reduzca la distancia entre el empleo y la vivienda, mitigando el fenómeno de ciudades dormitorio que dependen de la actividad económica del centro de la ciudad, cambiando el paradigma de las grandes inversiones en infraestructura y sistemas transporte, que igual son fundamentales pero con un énfasis en el desarrollo económico en función de las necesidades de los territorios a escala intraurbana.

A manera de cierre final de la discusión esta investigación propone la creación de un Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos, con la convicción que es el mejor modelo de gobernanza para este caso de estudio, teniendo en cuenta aspectos puntuales

como que un Área Metropolitana es altamente vinculante, permanente en el tiempo, cumple sus funciones y libera de cargas a los municipios, reduce ineficiencias administrativas, redistribuye eficientemente la riqueza en el territorio, coordina el cómo y dónde crecer, ha mostrado resultados donde se ha aplicado, permite el ejercicio de autoridades, permite la prestación eficiente de servicios entre otras ventajas.

En conclusión, un Área Metropolitana permite generar una negociación institucional con un alto grado vinculatorio que hace que al menos dos administraciones, aun cuando conserven su autonomía jurídica y política, tengan autoridades administrativas que coordinen el desarrollo de las entidades territoriales en aspectos específicos que estas decidan.

Es decir, las Áreas Metropolitanas en Colombia cumplen un papel multijurisdiccional, en el que los municipios integrantes no pierden autonomía política, económica o administrativa, sino que se organizan para administrar de manera conjunta los servicios que requieren acuerdos e instituciones administrativas supramunicipales (Carrión, 2009, pp. 7).

Por estas razones esperamos que esta investigación sirva como material de consulta tanto para la discusión de la Ley Orgánica que reglamente lo dispuesto por el Acto Legislativo 02 de 2020, y en el largo aliento se tomen en cuenta los elementos para que con posterioridad se replantee la idea de la creación del Área Metropolitana para Bogotá y sus municipios circunvecinos con la amplia participación de los agentes involucrados y después de varias décadas podamos contar con el mejor modelo de gobernanza que beneficie social y económicamente a los habitantes de la estratégica e importante Bogotá Región.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, D. (2011). *Las Áreas Metropolitanas*. Recuperado de:
https://www.elmundo.com/portal/opinion/columnistas/las_areas_metropolitanas.php
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2012). *Convenio marco para la integración regional entre el distrito capital de Bogotá y el departamento de Cundinamarca*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca (2021). *Construyamos la Región Metropolitana*. Bogotá.
- Alfonso R. (s.f.) *Asociación Colombiana de Investigación Urbana y Regional, ACIUR Instituto de Estudios Urbanos - Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá*. Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana.
- Benko, G.Y Lipietz, A. (1994), *El nuevo debate regional*. En *Las regiones que ganan*, ed. G. Benko y A. Lipietz. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Blanco, L. (2015). *Descripción de la estructura económica de la RAPE Región Central. Un avance para la identificación de sus retos*, *Colección Integración regional No 19*.
- Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Planeación. (2021). *Descripción de la estructura Económica de la Región Administrativa Central RAPE*. Recuperado de:
http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPolíticas/políticaIntegraciónRegional/Documentos/19_Descripción_de_la_estructura_economica_de_la_RAPE.pdf
- Blanco, L. (2018) *Bogotá Integración Regional y Competitividad*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Gobierno.
- Burgos, N. (2011). *Análisis del proceso de integración regional Bogotá Cundinamarca en el periodo 2000 – julio 2010*. Recuperado de:

<https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/2728/BurgosCuevas-NataliaAndrea-2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Caravaca, I.; González, G. y Silva, R. (2005). *Innovación, redes, recursos patrimoniales y Desarrollo Territorial*. Revista EURE, 31(94): 5-24.

Carrión Barrero, G. A. (2009). “*Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994*”. *Desafíos*, (20).

Castello, L. (1997). *Fronteiras na América Latina: espaços em transformação*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul (Brazil). Fundação de Economia e Estadística.

Ciccolella, P. (1999). *Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración socioterritorial en los años noventa*. E U R E , Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales X X V (76).

Ciccolella, P. (1997). *Redefinición de fronteras, territorios y mercados en el marco del capitalismo de bloques*. Org. I. Castello, et al. Porto Alegre: Universidad Federal de Rio Grande do Sul-Fundacao de Economia e Estadística.

Congreso de la República de Colombia, 2013. *Ley 1625 de 2013*.

Congreso de la República de Colombia, 2020. *Acto Legislativo 02 de 2020*.

Constitución Política de Colombia. 7 de julio de 1991 Recuperado de: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>.

Combes, Pierre-Philippe, Gilles Duranton and Laurent Gobillon. 2011. “The Identification of Agglomeration Economies,” *Journal of Economic Geography*, 11(2), 253–266

Cortés, J. (2017). *Estos son los proyectos estratégicos para Bogotá hasta 2030*. Recuperado de: <https://bogota.gov.co/en/node/16554>

DANE - SNP (2017). *Encuesta multipropósito 2017. Índice de pobreza multidimensional*. Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá.

DANE (2020). *Cuentas nacionales. Tasa de crecimiento del PIB departamental durante 2012 – 2019*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá.

DNP - SISFUT (2018). *Ejecuciones presupuestales 2016. Cálculos SDP - ODUR*. Bogotá.

Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.

Fernández, A.; Pedregal, B.; Rodríguez, J. y Zoido, F. (2009). *El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas*. *Boletín de la AGE*, 50: 157-172.

Ferro, F. (2009). *La Cooperación intermunicipal y su influencia en la consecución de los objetivos del Área Metropolitana de Medellín. Trabajo de grado de la Carrera de Ciencia Política, Facultad De Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana*. Bogotá.

Finot I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: CEPAL, Serie Gestión Pública.

Gómez, D., Rajack, R., López, E., Lanfranchi, G. (2019). *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible*. Washington: BID.

Gutiérrez, F. (2009). *Colombia: reestructuración de la violencia*. En libro: *Mercados Y Armas. Conflictos Armados y Paz En El Período Neoliberal*. América Latina, Una Evaluación.

Publisher: La Carreta Editores.

Gutiérrez, F. (2010). *Instituciones y territorio: La descentralización en Colombia*. Recuperado de:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=8c6662a4-5c15-d96f-8a8d-4dcb943fdb69&groupId=252038

Instituto de Estudios Urbanos (2016). *Debates Gobierno Urbano*. Recuperado de:

<https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1407-debates-de-gobierno-urbano-9/file>

Invest in Bogotá. (2018). *Datos generales y cifras de Bogotá Región*. Recuperado de:

<https://es.investinbogota.org/por-que-bogota/datos-generales-y-cifras-de-bogota>.

Katz, B. y Bradley, J. (2013). *The metropolitan revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.

López, L.; Rio, J.; Savério, E. y Trinca, D. (2015). *Diccionario de Geografía aplicada y profesional. Terminología de análisis, planificación y gestión del territorio*. Universidad de León. León, España.

Moncayo Jiménez, Edgard (2002): “*Glocalización Nuevos Enfoques Teóricos sobre el desarrollo regional (subnacional) en el contexto de la integración económica y la globalización económica y la globalización*” en Integración & Comercio. Bogotá (Colombia).

Massiris, A. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC). Bogotá, Colombia.

Maturana, F. y Arenas, F. (2012). El policentrismo en Chile: medición exploratoria para el sistema de ciudades de las regiones de La Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos. Revista de Geografía Norte Grande, 52: 37-56.

- Moreno, A. (2009). *El proceso de conurbación Bogotá-Soacha a través del estudio de la movilidad: análisis del comportamiento del transporte público en el corredor de la autopista sur como eje de integración regional*. Bogotá D.C: Pontificia Universidad Javeriana.
- Novoa, P. y Cansino, R. (2018). *Modelo de gobernanza: reflexiones y propuesta*. Revista Gobernanza, 45. Recuperado de: <http://www.aigob.org/modelo-de-gobernanza-reflexiones-y-propuesta/>
- Rodríguez, M. (2010). *Cohesión social y territorial. Escuela Francisco Largo Caballero*. Fundación para el Desarrollo de los pueblos de Andalucía. Córdoba, España.
- Rodríguez, A. y Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de las Áreas Metropolitanas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5718/S01040367_es.pdf
- Rojas, J. y Pulido, N. (2013). *Heterogeneidad territorial, desigualdades sociales y desarrollo local: un debate permanente*. Revisión geográfica de los Pirineos y el Suroeste, 35: 85-94.
- Rojas, Q., Muñiz, I. y García, M. (2009). *Estructura urbana y policentrismo en el Área Metropolitana de Concepción*. Revista Eure, 35(105): 47-70.
- Ruiz, C. (2015). *Metropolización y gobernanza económica: Bases para una propuesta de análisis económico*. Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S2215910X15000105?token=4140FD941A59669BCE01552152B76163EBAA1878E945FD51B3C179E78A3B61034B457062DA8D2FAE2223562CF0F9260A&originRegion=us-east-1&originCreation=20210927031711>
- Tellier, L. (2013). *La dinámica metropolitana de las Américas: proyecciones demográficas y económicas en los horizontes 2030 y 2060*. En *Las transformaciones de las metrópolis de*

las Américas. Bogotá, Colombia: Economía Institucional Urbana, Universidad Externado de Colombia.

Umaña, M. (2003). *Gestión de los equipamientos urbanos para municipios conurbado Tesis de Grado Maestría en planeación urbana y regional*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Utria, R. (1998). *Metropolización de la Sabana de Bogotá*. Sociedad Geográfica de Colombia. Incompleto

Vargas y Cifuentes (2006). *Proceso de conurbación de los municipios de la sabana de Bogotá: análisis del municipio de Chía*. Recuperado de:
<https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1046&context=economia>

Veneri y Burgalassi (2012). Questioning Polycentric Development and its Effects. Issues of Definition and Measurement for the Italian NUTS-2 Regions. Department of Economics, University of Pisa Italy