



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.
"Control fiscal de todos y para todos".

ESTUDIO - REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

PLAN ANUAL DE ESTUDIOS - PAE 2023

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y POLÍTICA PÚBLICA

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



Bogotá, D.C., Noviembre de 2023

ESTUDIO - REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS - SINTESIS

JULIÁN MAURICIO RUIZ RODRÍGUEZ

Contralor de Bogotá, D.C.

JAVIER TOMÁS REYES BUSTAMANTE

Contralor Auxiliar

LINA RAQUEL RODRÍGUEZ MEZA

Directora de Estudios de Economía y Política Pública

GUSTAVO ADOLFO CORTÉS MOSQUERA

Subdirector de Estudios Económicos y Fiscales

Profesional

NIDIA LUZ ARIZA ROJAS

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, Situación Actual y Perspectivas

Documento Síntesis

Índice

Introducción	4
Parte I. Región Metropolitana, Gobierno Metropolitano y Aspectos Poblacionales.....	6
Antecedentes y Situación Actual	6
Modelo de Gobierno.....	8
Marco Normativo.....	10
Parte II. Caracterización de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca	11
Características de las Regiones Metropolitanas o Megaciudades	11
Características de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca.....	12
Parte III. Proyectos con alcance Regional y Metropolitano.....	18
Mecanismos de Coordinación Regional	18
Proyectos con Alcance Regional y Metropolitano	21
Perspectivas de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca	23
Conclusiones Generales del Estudio	25



Introducción

Los procesos de urbanización y metropolización continúan acentuándose a nivel global, y la ciudad de Bogotá y los municipios circunvecinos siguen esta misma senda. Es por ello, que la Contraloría de Bogotá desarrolló un estudio que fue estructurado en tres partes, con el fin de analizar la Situación Actual y las Perspectivas de la Región metropolitana.

En la primera parte, denominada “Región Metropolitana, Gobierno Metropolitano y Aspectos Poblacionales”, se abordaron los aspectos conceptuales de esta temática, se pudo observar el proceso de urbanización en este ámbito geográfico y el marco normativo que se ha definido para la integración formal de la región, con la expedición de la Ley Orgánica 2199 de 2022, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca-RMBC.

En la segunda parte se examinaron las principales características de las regiones metropolitanas a nivel global y se analizaron las condiciones actuales de la RMBC, en diferentes temáticas: demografía, indicadores de pobreza, comportamiento de la economía, situación de la vivienda, cobertura de servicios públicos, problemáticas ambientales, abastecimiento de alimentos y modos de transporte.

En la tercera parte, se presentaron los antecedentes del proceso de integración regional, llevado a cabo a través de diferentes mecanismos de coordinación; entre ellos, se resaltan la Mesa de Planificación Regional-MPR, la Comisión Regional de Competitividad e Innovación, la Región Capital, la Región Administrativa y de Planificación Regional-RAPE y el Comité de Integración Territorial-CIT.

De igual manera, se detallaron los proyectos que tienen acciones con alcance sobre la región Bogotá-Cundinamarca, destacando aquellos relacionados con el ámbito metropolitano; los cuales se han ejecutado en los tres últimos planes de desarrollo del Distrito: Bogotá Humana, Bogotá Mejor para Todos y Un Nuevo Contrato Social y Ambiental y los principales proyectos que se han realizado con recursos de regalías asignadas a Bogotá, que también han aportado a la construcción de la región, durante el periodo 2012



hasta junio de 2023, y finalmente se presentan las perspectivas de la recién creada Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca-RMBC, señalando los principales desafíos que debe asumir en materia de ordenamiento territorial, protección de los ecosistemas, cuidado del recurso hídrico, provisión de servicios e infraestructura.

Este documento presenta la síntesis del estudio, destacando los aspectos que se consideraron más relevantes en cada una de las temáticas analizadas.

La bibliografía utilizada puede ser consultada en cada uno de tres documentos que desarrollan el estudio.



Parte I. Región Metropolitana, Gobierno Metropolitano y Aspectos Poblacionales

Antecedentes y Situación Actual

La formación de ciudades de un tamaño cada vez mayor es el resultado de un proceso de desarrollo urbano que se ha venido estableciendo en el tiempo y que está unido a los flujos de migración. Como lo señala Castro, E (2016) este proceso se puede resumir en tres fases: en primer lugar, se presenta una fase de poca concentración en la que los flujos migratorios se dan especialmente desde zonas rurales hacia una ciudad central, una segunda fase corresponde a una concentración acelerada, en esta crece la ciudad central hacia espacios suburbanos y se establecen dinámicas de movilidad poblacional intra e interurbanas y, una tercera, cuando la ciudad central alcanza un gran tamaño y su población comienza a desplazarse hacia municipios aledaños y áreas de conurbación que están interconectadas.

En cuanto a la metropolización, hay que partir del concepto de metrópoli, la cual se entiende como “la concentración urbana más importante de un territorio, por extensión e intensidad de ocupación” Tapia, M (2020). Es decir, es una ciudad que puede ejercer un papel preponderante en un determinado territorio. El resultado de este proceso es la conformación de las llamadas áreas metropolitanas y regiones metropolitanas. Un área metropolitana, según la definición de Cuadrado-Roura y Fernández (2005) es “un conjunto de territorios que presentan características comunes funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas, que le confieren una identidad colectiva. Los territorios metropolitanos experimentan intensas interdependencias funcionales, externalidades y efectos de desbordamiento, que hacen aconsejable la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios”.

La región metropolitana es un segundo nivel de la metropolización contemporánea, como lo señala Borja, J (1991), citado por Martín, P (2016), mientras el área metropolitana es un continuo urbano o aglomeración, la región metropolitana es una ciudad región funcional, discontinua, que requiere un ámbito de planeación territorial, estratégico y de gestión para los servicios que desbordan los límites de la ciudad estricta.

A este segundo nivel, también se le ha denominado Nueva Metropolización, que como lo describe Cuadrado, S (2016) es “entendida no como la expansión física del hecho

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

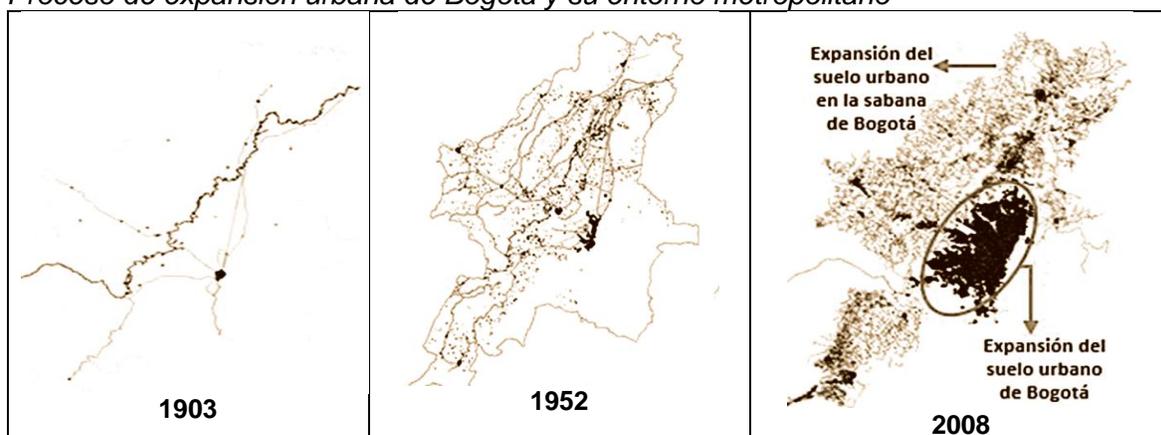
PBX: 3358888

urbano-metropolitano, sino como la integración en un único conjunto de diferentes áreas y territorios urbanos dispersos, entre los que se establecen interrelaciones e interdependencias desde el punto de vista económico, social, cultural, etc., configurando una estructura que se organiza según una red de jerarquías variables, y que tiende a extenderse por el conjunto del territorio". Como producto de estos niveles de metropolización, se han conformado las más grandes urbes del mundo, denominadas por la ONU como megaciudades. Según el ranking establecido por esta institución Bogotá es considerada como una de las megaciudades ocupando el puesto 29 en 2018 y se espera que ocupe el 31 en 2030; para esta clasificación se tiene en cuenta además del Distrito Capital a los municipios circunvecinos.

Este proceso es el resultado de la urbanización que ha presentado la ciudad en más de un siglo de historia. En la Figura 1 se presentan tres momentos: a comienzos del siglo XX Bogotá era una pequeña población que contaba con cerca de 100 mil habitantes, según el censo de 1905 (Torres, C, 2009). En la imagen se puede observar las extensas zonas rurales que separaban a la ciudad del río Bogotá y de las pequeñas aldeas en este territorio.

Figura 1:

Proceso de expansión urbana de Bogotá y su entorno metropolitano



Nota: La figura muestra el desarrollo urbano de la región de Bogotá y su área de influencia. Tomado de: Secretaría Distrital de Planeación y Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional. Construyendo una visión Regional común entre Bogotá y sus territorios circunvecinos. Colección de Integración Regional No.12.Marzo 2015. Recuperado de: <https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/publicaciones/construyendo-vision-regional-comun-entre-bogota-y-sus-territorios-circunvecinos>

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



Según Zambrano, F (2007) no fue sino hasta mediados del siglo XX que comenzó el rápido crecimiento de Bogotá que desbordó los límites coloniales que había mantenido hasta entonces. Durante la segunda mitad del siglo XX, se puede identificar la fase de concentración, la ciudad pasó de 715.250 habitantes en 1951, albergando el 6% de la población de Colombia (Galvis, L 2000) a 6.3 millones en el 2000 con el 16%, es decir un aumento de aproximadamente nueve veces. En la primera década del siglo XXI se evidencia el enorme crecimiento urbano de la región, que se puede identificar como una fase de desconcentración, lo cual deja claro que el proceso de metropolización de la región está en ascenso.

De acuerdo con el documento técnico de soporte para la constitución de la región metropolitana entre Bogotá y los municipios, Secretaría de Planeación (2019), se propusieron 20 municipios para su conformación, los cuales se clasificaron por su cercanía a Bogotá, así:

- Primer anillo: Soacha, Cota, Chía, Mosquera, Funza, Cajicá, Madrid y La Calera
- Segundo anillo: Tocancipa, Tenjo, Sibaté, Sopó, Tabio, El Rosal, Bojacá, Subachoque y Gachancipa
- Centro Subregional: Facatativá, Zipaquirá y Fusagasugá

En esta región se estima que habitan cerca de 10 millones de personas, lo que equivale al 88% respecto a la población de la totalidad del Departamento de Cundinamarca (incluyendo Bogotá) y al 19% de la población del país.

Modelo de Gobierno

La formación de las grandes urbes trae implícito el reto de su administración. Existen diferentes modelos de gobierno metropolitano (Figura 2), en una primera etapa se encuentran los acuerdos no institucionales e informales cuyos objetivos son generalmente el intercambio de información (OCDE 2015), la coordinación de políticas de diferentes sectores a través de las estructuras ya existentes o a través de la formulación de algún tipo de acuerdo entre las partes.

En una segunda etapa, se encuentra el desarrollo de modelos institucionales que se puede clasificar en tres tipos: Intermunicipales, Supramunicipales y de Estatus Especial. En cuanto a la autoridad intermunicipal, hace referencia a un tipo de asociación municipal,

www.contraloriabogota.gov.co

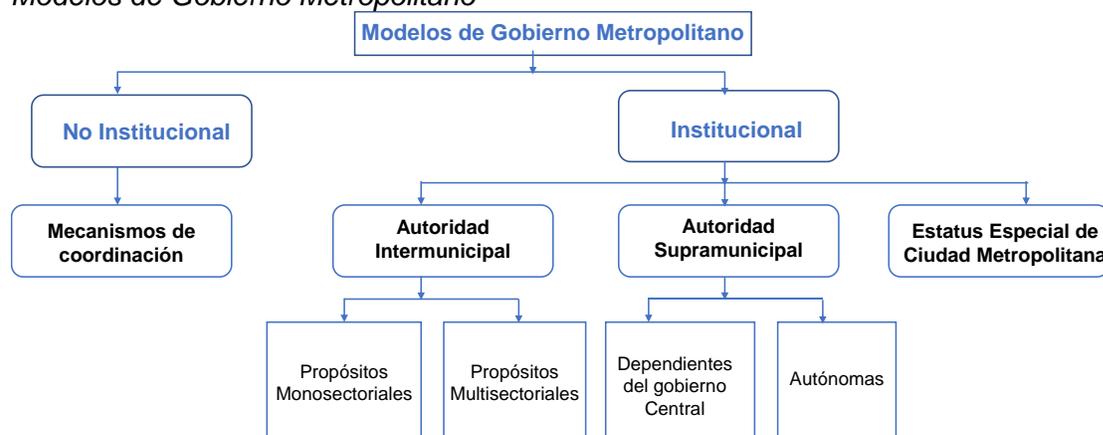
Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

el cual puede establecerse para un sólo propósito que, en la mayoría de los casos se circunscribe al transporte o a un servicio público, o puede ser multipropósito, involucrando otras áreas como el uso del suelo, el desarrollo urbano y la infraestructura. Este tipo de organización es autónoma, pero depende financieramente del nivel central y de los municipios asociados. Puede estar conformada por todos los municipios de un área o sólo por algunos de ellos, pero en ese caso sería un modelo fragmentado (Rodríguez, A 2001). El modelo planteado para la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca es una autoridad de tipo intermunicipal con autonomía, pero podría ser de carácter fragmentado, si no se integran todos los municipios del área.

Figura 2:
Modelos de Gobierno Metropolitano



Nota: la figura muestra los diferentes modelos de gobierno adoptados por las áreas y regiones metropolitanas. Elaboración propia Dirección de Estudios de Economía y Política Pública-Contraloría de Bogotá, a partir de: Rodríguez, A. y Oviedo, E (2001) Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas. CEPAL; Lanfranchi, Gabriel y et al., (2018). Gobernanza Metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la Región Metropolitana de Buenos Aires; y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE (2015) Governing the City Policy.

Por otra parte, encontramos a las autoridades supramunicipales que constituyen un nuevo nivel de gobierno, ya sea designado y financiado directamente por el gobierno central de un país o elegido directamente por los ciudadanos, con autonomía financiera. Finalmente, se pueden encontrar las áreas que han adquirido un estatus especial de “ciudades metropolitanas”, las cuales habrían superado tanto los modelos intermunicipales



como supramunicipales, para constituirse en un nuevo nivel que abarca el territorio y que adquiere amplias capacidades (OCDE 2015). Es decir, una nueva municipalidad.

Marco Normativo

La creación de la Región Metropolitana Bogotá, Cundinamarca –RMBC- es la respuesta normativa a la conformación de la gran urbe que se ha establecido en Bogotá y los municipios circunvecinos. El Acto Legislativo 2 de 2020 modificó el artículo 325 de la Constitución Política, creando la RMBC 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.

En febrero de 2022, el Congreso de la República aprobó la Ley orgánica 2199, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la CP y se expide el régimen especial de la RMBC, define su funcionamiento, en el marco de la autonomía reconocida a sus integrantes por la Constitución Política. Constituyéndose en la primera Región Metropolitana del País.

La finalidad de la RMBC es “garantizar la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo armónico, la equidad, el cierre de brechas entre los territorios y la ejecución de obras de interés regional. En el marco de la igualdad entre los integrantes, sin que haya posiciones dominantes” (art. 2). Los municipios de Cundinamarca que deseen asociarse lo podrán hacer previa autorización del respectivo concejo municipal. La iniciativa corresponderá al alcalde municipal o a la tercera parte de los concejales del municipio.

La Asamblea Departamental de Cundinamarca, mediante ordenanza 085 del 8 de julio de 2022, autorizó el ingreso del Departamento de Cundinamarca a la RMBC y otorgó facultades al Gobernador para adelantar gestiones administrativas y presupuestales necesarias para poner en funcionamiento la Región metropolitana y, por su parte, el Concejo de Bogotá, mediante Acuerdo 858 del 18 de noviembre de 2022, aprobó el ingreso del Distrito Capital a la RMBC.

Parte II. Caracterización de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca

Características de las Regiones Metropolitanas o Megaciudades

Las características de las megaciudades se describen en cuatro dimensiones: social, económica, urbana y ambiental (Tabla 1).

Tabla 1. Características de las Megaciudades

Características	Desafíos	Oportunidades
Dimensión Social		
<ul style="list-style-type: none"> • Alto crecimiento demográfico • Segregación en condiciones de vida • Variedad cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Migración tiende a concentrarse en las zonas suburbanas y ciudades satélites • Desarrollo informal con altas densidades de población • Presencia de asentamientos irregulares • Déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigor de instituciones civiles, participación • Desarrollo de clase media • Capital humano con mejor educación y servicios de salud • Incremento de la longevidad
Dimensión Urbana		
<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento de la mancha urbana • Modificación considerable del territorio • Grandes transformaciones urbanas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gran consumo de espacios rurales • Presiones para la ocupación de Suelos • Expansión urbana descontrolada 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación de la ocupación del territorio • Uso de instrumentos urbanísticos integrados, no fragmentados a nivel local
Dimensión Económica		
<ul style="list-style-type: none"> • Concentración económica • Acumulación de capital e inversión • Predominio de actividades comerciales y de servicios • Alta demanda de bienes y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempleo • Sector informal muy grande • Infraestructuras no adecuadas • Recorridos muy largos y pérdida de tiempo en desplazamientos entre hogar y lugar de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Economías de aglomeración • Mayor productividad • Mayor inversión en infraestructura • Innovación técnica y científica
Dimensión Ecológica		
<ul style="list-style-type: none"> • Alto consumo de recursos • Dependencia de corredores de abastecimiento (flujos de suministros) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminación atmosférica • Ruido • Problemas de basuras • Enfermedades respiratorias • Alta demanda de recursos hídricos 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación ambiental • Sistemas de reciclado • Consumo más eficiente de recursos • Garantizar la protección de los recursos hídricos • Medidas de adaptación al cambio climático

Fuentes: Castaños, H (2005), Graizbord (2007), Graizbord, B y Monteiro, F (2011), Unesco (2019) y Mendoza-Jaramillo, A. (2020). Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública-Contraloría de Bogotá



En la dimensión social se señala como las ciudades desbordan sus límites administrativos tradicionales y la migración y la emigración tienden a concentrarse en las zonas suburbanas, lo cual está creando desarrollos muy desiguales, y generando un problema de segregación en las condiciones de vida.

En la dimensión urbana puede verse como el crecimiento demográfico de las megaciudades ha dado lugar al crecimiento urbano, lo cual que está modificando de forma considerable el territorio y consumiendo los espacios rurales.

En la dimensión económica se observa que las megaciudades son vistas como los motores de la economía mundial, en donde se acumula el capital y la inversión, pero también existe un gran sector de trabajo informal y los habitantes están sometidos a recorrer largas distancias con extensos tiempos de viaje; y en la dimensión ecológica, se señala que las megaciudades son responsables de una crisis ecológica y territorial, y están produciendo serios problemas en la calidad del ambiente, por lo que hay una preocupación por su sostenibilidad. En este contexto, las megaciudades tienen un papel determinante en las acciones de mitigación del cambio climático.

Estas dimensiones muestran que las megaciudades se ven enfrentadas a un panorama cada vez más complejo en el que se deben tener en cuenta numerosas variables en diferentes aspectos: demográficos, sociales, económicos, urbanos y ecológicos, que superan las fronteras administrativas tradicionales y que obligan a superar las visiones locales, para abordar las problemáticas desde un panorama regional, nacional y global.

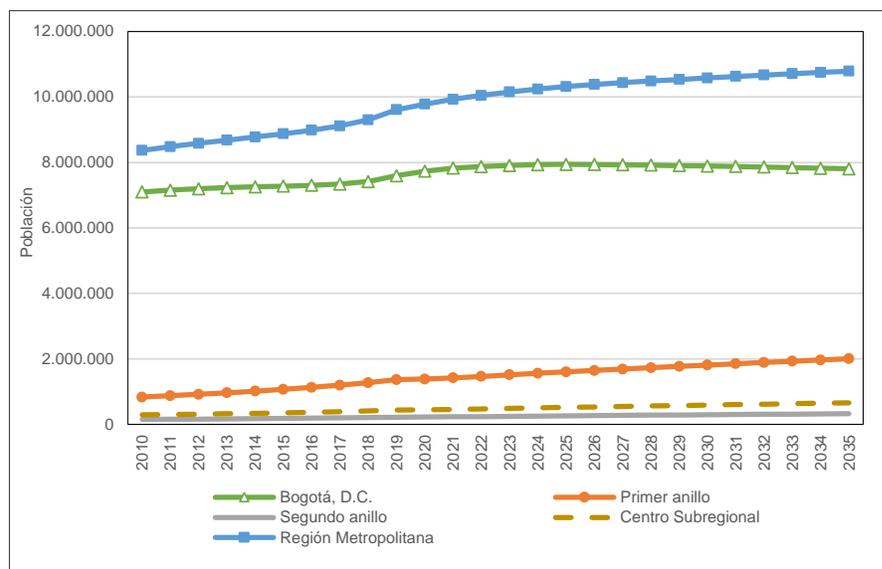
En cada una de las dimensiones intervienen múltiples factores, por ello, para el análisis se escogieron algunas de las variables que se consideraron más significativas para caracterizar el territorio de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca- RMBC.

Características de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca

El primer elemento que se consideró fue el aspecto demográfico. La Figura 3 muestra el comportamiento de la población de la RMBC con un crecimiento constante que la hizo pasar de 8.4 millones en 2010 a 9.8 millones en 2020, y que alcanzará 10.6 millones en 2030 y 10.8 millones en 2035. Esto a pesar del leve decrecimiento de la población de

Bogotá, dado que los municipios de los alrededores están creciendo, especialmente los municipios que conforman el primer anillo (DANE, 2023)¹.

Figura 3. Comportamiento de la población de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca



Fuente: DANE, proyecciones y retroproyecciones de población con censo 2018 y ajustes post covid-19
Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública-Contraloría de Bogotá

El comportamiento de las tasas anuales de crecimiento de la población de cada uno de los municipios mostró que Bogotá presentó un crecimiento anual de 0,86% entre 2010 y 2020, la proyección es de 0,2% entre 2020 y 2030 y será negativa -0,22% entre 2030 y 2035. En los municipios del primer anillo estas tasas son de 5,18%, 2,75% y 2,04% en estos periodos, destacándose el crecimiento de los municipios de Soacha, Mosquera y Madrid, especialmente en el periodo de 2010 a 2020.

En el segundo anillo se tienen tasas de 4,14%, 2,74% y 2,06%, destacándose Tocancipá, Sopó y Gachancipá y en el Centro Subregional 4,39%, 2,89% y 2,18%, con un comportamiento muy similar en los municipios de Facatativá, Fusagasugá y Zipaquirá.

En conjunto, la RMBC presenta tasas de crecimiento anual para los periodos considerados de 1,57%, 0,79% y 0,38%; si bien el crecimiento se desacelera con el tiempo, es claro que los municipios de los alrededores de Bogotá tienen una mayor dinámica, lo cual es una de las características de las megaciudades.

¹ Censo de población 2018, proyecciones y retroproyecciones de población y ajustes por efectos de la pandemia Covid-19
www.contraloriabogota.gov.co



Los indicadores sobre pobreza calculados a partir de las Encuestas Multipropósito-EMP realizadas en 2014², 2017 y 2021 permitieron observar un panorama sobre las desigualdades presentes en la región.

En cuanto al porcentaje de personas en pobreza monetaria³ en la zona urbana, el peor indicador lo tiene Bogotá con el 35,2% en 2021, seguido del Rosal con el 30%; entre el 25% y 30% están los municipios del sur: Soacha, Sibaté, Fusagasugá. Entre el 20% y 25% de pobreza monetaria tenemos principalmente a municipios del occidente como: Madrid, Facatativá y Bojacá. Mientras que los municipios con menos del 15% se sitúan especialmente al noroccidente y norte: Chía, Cajicá, Cota, Tabio, Zipaquirá, Tocancipá, Gachancipá, y también Sopó en el oriente. Por otra parte, si bien en la mayoría de los casos hay algún mejoramiento entre la medición de 2017 y 2021, hay que señalar que los municipios en donde se notó un empeoramiento son: Bogotá, El Rosal, Sibaté, Madrid y Subachoque, y en menor medida también Sopó, Cajicá y Cota.

En cuanto a las personas en pobreza monetaria extrema, el peor indicador lo tiene Bogotá con 12,6% en 2021, cercanos al 10% están Fusagasugá, El Rosal y Madrid, y entre el 8% y 10%, Soacha, Bojacá, La Calera y Sibaté. Aquí también se puede notar que los peores indicadores están principalmente al sur y al occidente, mientras que los indicadores de pobreza extrema más bajos están al noroccidente y norte. Entre las mediciones de 2017 y de 2021 se puede ver un empeoramiento de la pobreza extrema para la mayoría de los municipios, sólo se notó algún mejoramiento en Funza, Zipaquirá, Gachancipá y Tocancipá.

En el aspecto económico, se pudo observar que, aunque Bogotá tiene el mayor peso dentro de la RMBC (alrededor del 87% del valor agregado), se presentó una gran dinámica económica en los municipios circunvecinos en el periodo 2011 a 2021, en razón al crecimiento de las actividades secundarias, pero especialmente por el incremento de las actividades terciarias. La composición del valor agregado en la RMBC (Figura 4) muestra que en Bogotá las actividades terciarias son las que predominan con el 87,9%, en el primer anillo también predominan las actividades terciarias con 48,9%, pero son representativas

² A partir de la Encuesta Multipropósito de 2014 se incluyeron municipios, especialmente los circunvecinos a Bogotá

³ La pobreza monetaria identifica a los pobres de una manera indirecta a través de la comparación del ingreso per cápita de la unidad de gasto con el costo monetario de adquirir una canasta de bienes alimentarios y no alimentarios, a través de un umbral mínimo (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

www.contraloriabogota.gov.co

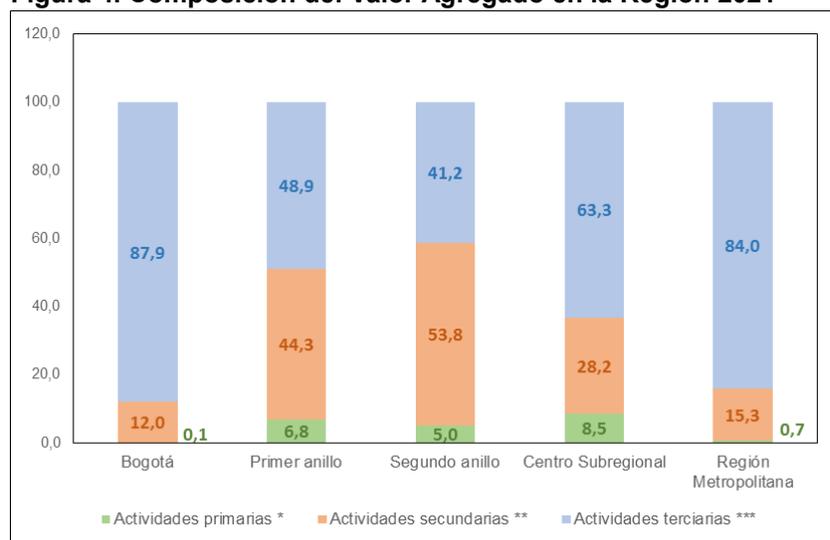
Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

las secundarias con 44,3%; en el segundo anillo están en primer lugar las secundarias con 53,8% y en el centro subregional son los servicios los que tienen el mayor peso 63,3%. La visión global de la RMBC muestra el predominio de los servicios con el 84% del valor agregado, la construcción y la industria el 15,3% y el sector agrícola apenas el 0,7%. La tercerización de la economía es una de las características de las megaciudades.

Figura 4. Composición del Valor Agregado en la Región 2021



Fuente: DANE. Valor agregado por municipios 2021

Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública-Contraloría de Bogotá

* Incluye las actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras

** Incluye las actividades de industrias manufactureras y construcción

*** Incluye las actividades de electricidad, gas y agua; comercio; reparación de vehículos automotores; transporte; alojamiento y servicios de comida; información y comunicaciones; actividades financieras y de seguros; actividades inmobiliarias; actividades profesionales, científicas y técnicas; actividades de servicios administrativos y de apoyo; administración pública; educación; salud; actividades artísticas y de entretenimiento

Otra de las variables analizadas fue el comportamiento de las viviendas en la RMBC, desde 2010 con una proyección hasta 2035 (Figura 5). Se pudo notar que el crecimiento es constante, tanto en Bogotá como en los municipios circunvecinos, especialmente en el primer anillo, generando un crecimiento muy significativo en la región, lo cual es un indicativo del proceso acelerado de urbanización.

Las tasas anuales de crecimiento mostraron que en Bogotá la tasa fue de 3,2% entre 2010 y 2020, se disminuye a 2,55% entre 2020 y 2030 y se calcula en 1,87% entre 2030 y 2035. En los municipios de los alrededores el crecimiento es mucho más acelerado, a pesar de que también se ralentiza. En el primer anillo estos porcentajes fueron 8,49%,

www.contraloriabogota.gov.co

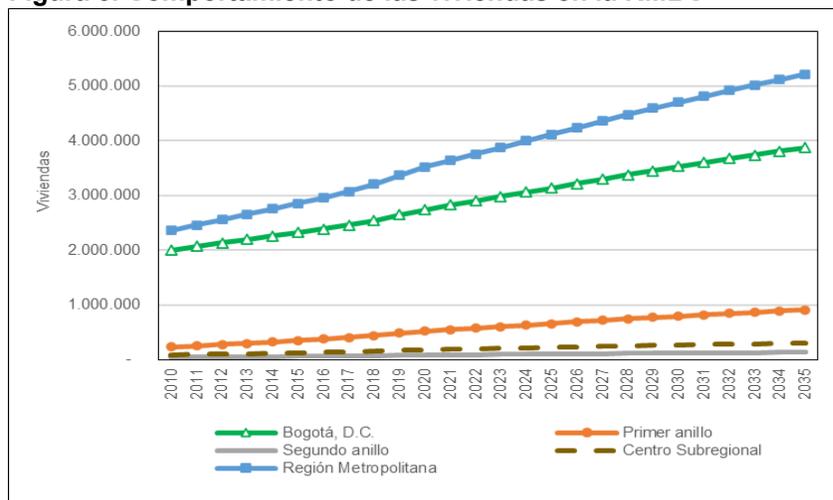
Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888

4,33% y 2,82%, destacándose el crecimiento de municipios como Madrid, Mosquera, Soacha y Funza, especialmente en el primer periodo analizado.

Figura 5. Comportamiento de las viviendas en la RMBC



Fuente: DANE, proyecciones y retroproyecciones de viviendas con censo 2018
Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública-Contraloría de Bogotá

En el segundo anillo las variaciones son 8,49%, 4,33% y 2,82%, en este caso los porcentajes más altos se presentan en Gachancipá, El Rosal y Bojacá, y en el centro subregional 7,1%, 4,16% y 2,74%, en donde los tres municipios han tenido un ritmo de crecimiento muy similar. En conjunto, la región metropolitana tuvo un crecimiento para cada uno de los periodos analizados de 4,07%, 2,94% y 2,10%.

Al comparar el crecimiento de la población versus el de las viviendas, se pudo observar que este último es mucho más alto, a pesar de que ambas variables se ralenticen en el tiempo. Hay que considerar que de acuerdo con las encuestas multipropósito un hogar es equivalente a una vivienda y que, al mismo tiempo, el número de personas por hogar está disminuyendo paulatinamente. En 2014 estos promedios se movieron en el rango de 2,85 a 3,58 personas por hogar, mientras en 2021 este rango fue de 2,49 hasta 3,3 personas por hogar. Este proceso presiona el crecimiento urbano, a pesar de la disminución en las tasas de crecimiento de la población.

En materia de cobertura de servicios públicos, la zona urbana de la mayoría de los municipios se acerca al 100%; sin embargo, en la zona rural se presentan grandes déficits.



Los principales rezagos están en los servicios de Alcantarillado y Gas; en alcantarillado las coberturas más bajas están en La Calera 14,7% y Bogotá 16,5% y en gas Mosquera 2,2%, La Calera 6,5%, Sopó 12,9% y Bogotá 18,7%; en acueducto los porcentajes más bajos se presentaron en Mosquera 51,3% y Soacha 53,6%, y en recolección de basuras en Soacha 35,3% y Funza 58,9%, según la encuesta multipropósito de 2021.

Una visión en conjunto de estas problemáticas ambientales evidencia que si bien el Distrito Capital aparece en las primeras posiciones en diversos indicadores (ruido, contaminación visual, contaminación del aire, malos olores y basuras), se observó que, en general, las mayores problemáticas se presentan en los municipios del sur y occidente de la ciudad, principalmente en Soacha, Sibaté, Mosquera y Madrid.

En materia de movilidad, el Distrito concentra el 83% de los viajes en un día típico, pero el crecimiento de los viajes es más acelerado en los municipios, mostrando una gran interrelación de los habitantes de estos, con desplazamientos diarios por diferentes motivos. Desde o hacia Bogotá, el mayor número de viajes se presenta con Soacha y con los municipios del occidente, Mosquera, Funza y Madrid, y al norte especialmente con Chía y Cota.

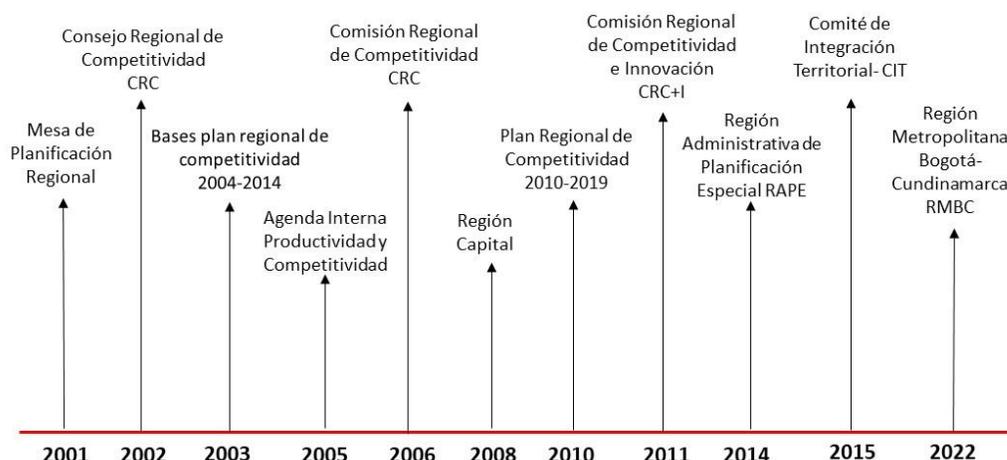
El resultado de esto, son los largos tiempos de viaje que debe asumir las personas; especialmente en los transportes intermunicipales que para Bogotá llegó a 105,4 minutos en 2019 y 78,8 minutos en toda el área; Transmilenio llegó a 93 minutos en el Distrito en 2019 y en el área 96,1 minutos y en el transporte público colectivo-SITP 82,1 minutos y 82,7 minutos respectivamente; lo cual, es uno de los factores que está afectando la calidad de vida en la RMBC.

Parte III. Proyectos con alcance Regional y Metropolitano

Mecanismos de Coordinación Regional

Los mecanismos de coordinación, establecidos entre Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, desde el año 2000 hasta la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca-RMBC fueron constituidos como acuerdos de voluntades y permitieron el establecimiento de lineamientos de política pública en el tema de la integración regional, en los últimos veinte años. En la Figura 6 se puede observar la trayectoria en el tiempo de estos mecanismos.

Figura 6. Mecanismos de Coordinación Regional



Fuentes: Secretaria Distrital de Planeación, Comisión Regional de Competitividad, Cámara de Comercio de Bogotá y Departamento Nacional de Planeación

Elaboración: Dirección de Estudios de Economía y Política Pública-Contraloría de Bogotá

En primer lugar, hay que mencionar la conformación de la mesa de planificación regional en 2001, con la participación de la Alcaldía de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca y la CAR, con la finalidad de construir de manera concertada las bases para el ordenamiento territorial y la planificación regional, y configurar un marco institucional, a partir de fortalecer la cooperación, mecanismo que terminó en 2007. En 2002 se creó el



Consejo Regional de Competitividad con la participación de entidades públicas y privadas⁴, en 2003 se aprobaron las bases del Plan Regional de Competitividad 2004- 2014; entre los propósitos fijados estaba la construcción de una región integrada como una unidad económica, política e institucional, respetando la identidad de cada entidad territorial. La Mesa y el Consejo desarrollaron trabajos conjuntos a través de Secretarías Técnicas y llevando a cabo talleres y actividades de evaluación de avances e integración de objetivos.

En 2005 se elaboró la agenda interna de productividad y competitividad de la región, a partir de mecanismos de concertación entre sectores públicos y privados, como estrategia para construir una región competitiva a partir de fortalecer el tejido productivo, aprovechar las ventajas comparativas y crear nuevas, para incursionar en el escenario internacional.

En 2006 el Consejo Regional de Competitividad se articuló con el Sistema Nacional de Competitividad, convirtiéndose en la Comisión Regional de Competitividad, cuyo trabajo se materializó en el Plan Regional de Competitividad de Bogotá-Cundinamarca 2010-2019. Posteriormente, mediante la Ley 1286 de 2009 se transformó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- para promover una cultura basada en la generación de conocimiento, es por ello, que a partir de 2011 la Comisión Regional de Competitividad pasó a denominarse Comisión Regional de Competitividad e Innovación-CRCI como parte del SNCTI.

Por otra parte, hay que mencionar que en 2008 se firmó un convenio interadministrativo entre Bogotá y Cundinamarca para la conformación de la Región Capital como Acuerdo de Voluntades, cuya intención era conformar una región que se denominaría Región Capital, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios, para lo cual se promovería en el Congreso de la República los proyectos requeridos para constituir la región capital y se pondría en funcionamiento una instancia regional de coordinación para planear y gestionar iniciativas de interés regional. No se logró llevar a cabo esta iniciativa legislativa, pero se conformó un Comité interinstitucional de la Región Capital, cuyo trabajo permitió definir

⁴ Acuerdo de voluntades entre Alcaldía Mayor de Bogotá, la Gobernación de Cundinamarca, el Concejo de Bogotá, la Corporación Autónoma Regional, CAR y el Comité Inter-gremial de Bogotá y Cundinamarca.



temas prioritarios en materia de acueducto y alcantarillado, vivienda de interés social, competitividad y seguridad de la región.

Además en 2014, de acuerdo con lo estipulado en la ley de Ordenamiento Territorial -LOOT (Ley 1454 de 2011), el Alcalde del Distrito Capital y los Gobernadores de los departamentos de Meta, Boyacá, Tolima y Cundinamarca manifestaron su voluntad de asociarse como Región Administrativa y de Planeación Especial (RAP-E) Región Central, con el objeto de integrar y consolidar desde lo regional un territorio de paz con equilibrio social, económico y ambiental (Convenio 1676). Desde su constitución la RAPE ha trabajado en temas como: posicionamiento de la Región Central como destino turístico; fomento de la recreación, el deporte y el alto rendimiento; reconocimiento y apropiación del territorio regional; fortalecimiento de capacidades de gestión y de financiación para el desarrollo regional; y formulación y apropiación compartida de visión y modelo de ocupación territorial regional.

Finalmente, hay que destacar en 2015 la creación del Comité de Integración Territorial-CIT de Bogotá y sus municipios circunvecinos, de acuerdo con lo señalado en la Ley 614 de 2000, que tiene la finalidad de concertar lo referente a la implementación de los planes de ordenamiento territorial y a la presentación de la visión estratégica de desarrollo futuro del área de influencia territorial. Para su constitución se identificaron 34 municipios, además del Distrito, en los que se identificaron los hechos requeridos para la implementación de los POT, como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo y relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos. El CIT se reúne para tratar temas como: armonización de normas urbanísticas, lineamientos sobre cartografía y visión estratégica de desarrollo futuro de la región, lo que le ha permitido establecer una agenda regional concertada, para el periodo 2020-2031, que se ha fijado como propósitos: construir un modelo de ocupación del área de influencia, mejorar las condiciones ambientales, ampliar la agenda de desarrollo productivo, construir un plan de seguridad regional y mejorar las condiciones habitacionales, entre otros (Cámara de Comercio de Bogotá, 2020).

Todos los esfuerzos de coordinación en la región han sido importantes para realizar el diagnóstico sobre diferentes áreas, la construcción de una visión de futuro y la búsqueda

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



de soluciones conjuntas a las problemáticas regionales, pero sólo hasta ahora con la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca, se puede decir que se tendrá una instancia de gobierno para atender las dinámicas propias de la gran metrópoli que conforma el Distrito Capital y los municipios que la rodean.

Proyectos con Alcance Regional y Metropolitano

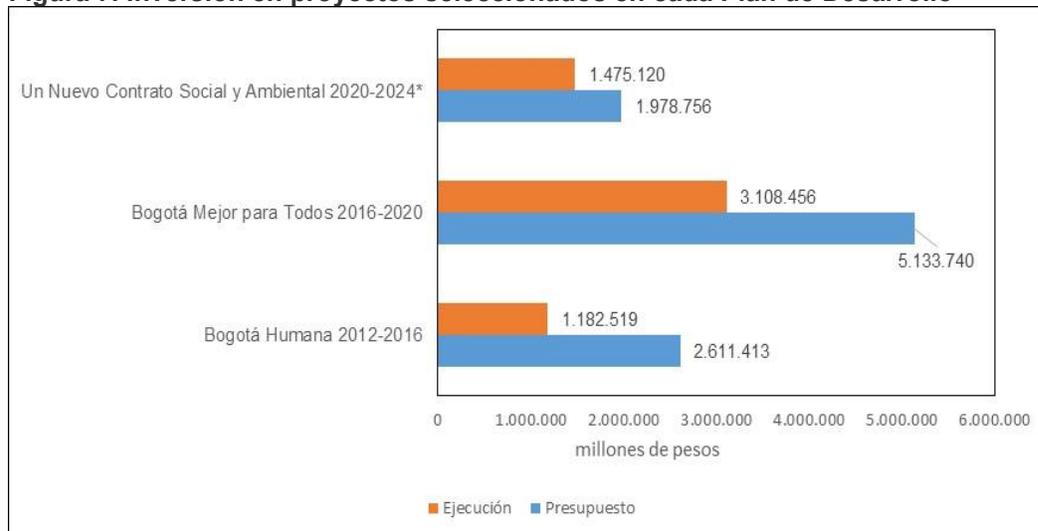
La participación en los diferentes mecanismos de coordinación tuvo como resultado la generación de políticas y lineamientos, lo cual permitió que en los planes de desarrollo del Distrito fueran incluidos diversos aspectos para trabajar en la articulación con los municipios y el Departamento en pro del desarrollo regional.

La tercera parte del estudio examinó el enfoque sobre la región que se ha presentado en los tres últimos planes de desarrollo de Bogotá, a partir del análisis de los proyectos que tienen acciones con alcance sobre la región Bogotá-Cundinamarca, pero especialmente aquellos relacionados con el ámbito metropolitano y, también, incluyó los principales proyectos que se han realizado con recursos de regalías asignadas a Bogotá y que también han aportado a la construcción de la región, durante el periodo 2012 hasta junio de 2023.

En la Figura 7 se presenta el resumen de la inversión realizada en los proyectos seleccionados. En el plan de desarrollo Bogotá Humana se seleccionaron 18 proyectos cuya ejecución sumó aproximadamente 1,2 billones de pesos, con un nivel de cumplimiento del 45,3% respecto del presupuesto proyectado y frente a los 37,1 billones reportados como ejecución de este plan, este grupo de proyectos representó el 3,2%.

En el plan de desarrollo Bogotá Mejor para Todos se seleccionaron 24 proyectos que contemplaron acciones con alcance regional y metropolitano, en los cuales se invirtieron \$3.1 billones, de los \$5.1 billones presupuestados (60,5%); esta ejecución equivale al 5,8% de los \$53.8 billones invertidos; y en el plan Un Nuevo Contrato Social y Ambiental se identificaron 19 proyectos una ejecución aproximada de \$1.5 billones, lo cual muestra un avance del 74,5% a 30 de junio de 2023, frente a los \$2 billones programados para el periodo 2020-2024; respecto a la de la ejecución total del plan, que a esta fecha alcanza un monto de \$70.7 billones, representan el 2%.

Figura 7. Inversión en proyectos seleccionados en cada Plan de Desarrollo



Fuente: Sistema de Seguimiento de la Inversión del Plan de Desarrollo-SEGPLAN. Bogotá Humana a mayo de 2016, Bogotá Mejor Para Todos a mayo de 2020 y Un Nuevo Contrato Social y Ambiental, a Junio de 2023.

(*)Ejecución a Junio 30 de 2023

Respecto de los proyectos financiados con regalías, se seleccionaron proyectos asignados del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación. En el primero de ellos, 9 proyectos que tuvieron un valor total de \$164.456 millones, financiados con asignaciones del SGR en \$140.526 millones y en el segundo 3 proyectos que se programaron por un valor total de \$24.915 millones y recibieron aportes del SGR por \$18.167 millones.

Los proyectos realizados con recursos del Distrito, tanto en el marco de los tres últimos planes de desarrollo, como los financiados a través del Sistema General de Regalías, han permitido avanzar en temas con alcance para la región Bogotá-Cundinamarca, entre ellos se destacan los siguientes:

- La continuidad y el mejoramiento en la provisión de servicios de acueducto y alcantarillado
- La protección y conservación de las fuentes de agua para su abastecimiento a la población, de los ecosistemas de páramos y de los cerros orientales
- El saneamiento del Río Bogotá
- La vinculación y apoyo a todos los actores del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá-SADA

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



- La promoción turística desde una perspectiva regional
- La investigación, conservación y protección de la flora y fauna
- La realización de las encuestas multipropósito con alcance regional, a partir de las cuales se ha podido contar con la información demográfica, social y económica del territorio.
- El diseño, desarrollo y puesta en operación de diferentes sistemas de información como: el Observatorio de Dinámicas Urbano Regionales-ODUR, la Infraestructura de Datos Espaciales regionales- IDER y sistemas de análisis sobre la ocupación del suelo y el desarrollo urbano.
- Fortalecimiento de las instancias y mecanismos de integración y cooperación regional como el Comité de Integración Territorial-CIT y la realización de estudios sobre la dinámica urbana y regional.
- Mejoramiento de los sistemas de información de movilidad, el diseño de estrategias en temas de transporte de carga y aeroportuario, y estructuración de planes de movilidad regional.

Perspectivas de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca

La creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca-RMBC es el resultado de los procesos realizados en más de dos décadas y ahora se tiene el reto de conformar la región con la vinculación de los municipios circunvecinos, y asumir plenamente las competencias que, de acuerdo con la Ley Orgánica 2199 de 2022, debe ejercer de manera prioritaria, en coordinación con las diversas entidades e instancias que trabajan dentro de este ámbito:

En materia de ordenamiento territorial se tiene la agenda fijada por el Comité de Integración Territorial-CIT para el año 2031, que viene trabajando con los municipios para construir un modelo de ocupación del territorio que implica aspectos ambientales, sociales y económicos.

El Plan de Ordenamiento Territorial –POT “Bogotá Reverdece 2022-2035” (Decreto 555 de 2021) pone en primer lugar el desafío regional para consolidar la gobernanza, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo social y la competitividad y compromete al Distrito a

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



seguir realizando un aporte en los siguientes temas: continuidad espacial de los componentes biofísicos, la valoración de elementos de la estructura ecológica principal y su conectividad regional; conservación de la estructura ecológica regional; regulación, suministro y calidad del recurso hídrico; desarrollo de infraestructuras, equipamientos y redes de prestación de servicios; atender las demandas regionales de conectividad, servicios públicos, sistema de cuidado, entre otras, que cual implica la coordinación y gestión conjunta de recursos de Bogotá y la Región.

En materia de movilidad, también se han identificado los retos regionales: aumento considerable de los viajes regionales; una pérdida de participación de los medios sostenibles dentro del reparto modal; uso ineficiente de los medios de transporte individual; desigualdad en la accesibilidad y asequibilidad al transporte público e inadecuada infraestructura de conectividad regional, que repercute en un aumento en los niveles de congestión vial, siniestralidad vial y contaminación ambiental afectando a los habitantes del territorio (Conpes Nacional 4034 de 2021).

Estos son apenas algunos de los retos que tiene por delante la RMBC, pero sin duda el primero de ellos es su propia conformación con la vinculación de los municipios circunvecinos a Bogotá, lo cual depende de la voluntad política de las nuevas autoridades, Alcaldes y Concejales, que ejercerán su gestión entre 2024 y 2027.



Conclusiones Generales del Estudio

En la actualidad se puede constatar que Bogotá y su área de influencia enfrentan el fenómeno de la metropolización; si bien no hay una definición formal de esta área si se consideran 20 municipios circunvecino, la población de la RMBC en 2023 concentra el 88% respecto de la población de la totalidad del Departamento de Cundinamarca (incluyendo Bogotá) y el 19% de la población del país.

La RMBC no tiene una delimitación formal en la Ley 2199 de 2022, ni en los Acuerdos del Consejo de la Región, el cual puede elaborar una lista de elegibles y ajustarla de acuerdo con estudios técnico, además, se ha señalado en los Acuerdos del Consejo que, según los hechos metropolitanos relacionados con movilidad o seguridad alimentaria, se establecerían criterios para involucrar a los municipios. El no contar con un área definida dificulta el proceso de planificación en el corto, mediano y largo plazo.

Existen diversos modelos de gobierno para administrar las áreas y regiones metropolitanas, el modelo adoptado para la RMBC es de tipo intermunicipal, ya que se constituye a partir de la asociación de las entidades territoriales que los conformen, y también es autónomo en sus decisiones. No obstante, las autoridades de los municipios pueden decidir su participación y retiro de la región, es decir, se depende de la voluntad política de las autoridades. Esto hace que el modelo sea fragmentado, si no se incluye la totalidad de los municipios, lo cual también hace más complejo establecer los planes y proyectos que se deben realizar en el territorio.

El análisis de los diversos indicadores utilizados para caracterizar el territorio de la RMBC mostro que se presentan simultáneamente tres procesos:

El primero de ellos, muestra que, si bien Bogotá tiene el mayor peso en los diferentes elementos analizados, la dinámica de crecimiento es mayor en los municipios de los alrededores en los siguientes aspectos: respecto de la demografía, Bogotá concentra cerca del 80% de la población de la RMBC; pero en cuanto al crecimiento, si bien se está desacelerando, es mayor en los municipios en razón a los flujos migratorios.

En el aspecto económico, se pudo observar que, aunque Bogotá tiene el mayor peso dentro de la RMBC (alrededor del 87% del valor agregado), se presenta una gran dinámica económica en los municipios circunvecinos, en razón al crecimiento de las

www.contraloriabogota.gov.co

Cra. 32 A No. 26A-10

Código Postal 111321

PBX: 3358888



actividades secundarias, pero especialmente por el incremento de las actividades terciarias. La visión global de la RMBC mostró el predominio de los servicios con el 84% del valor agregado, la construcción y la industria el 15,3% y el sector agrícola apenas el 0,7%.

En el aspecto urbano, se pudo notar un crecimiento constante en el número de viviendas en Bogotá, pero que tiene un ritmo más acelerado en los municipios circunvecinos, especialmente en el primer anillo, lo cual es un indicativo del proceso continuo de urbanización de la región.

En materia de movilidad, el Distrito concentra el 83% de los viajes en un día típico, pero el crecimiento de los viajes es más acelerado en los municipios, mostrando una gran interrelación de los habitantes de estos, con desplazamientos diarios por diferentes motivos. Desde o hacia Bogotá, el mayor número de viajes se presenta con Soacha y con los municipios del occidente, Mosquera, Funza y Madrid, y al norte especialmente con Chía y Cota.

Un segundo elemento, es la segregación espacial que se puede observar en diferentes aspectos. En cuanto a los indicadores de pobreza, es recurrente que los municipios del sur y occidente tengan los porcentajes más altos, especialmente se pueden señalar los casos de Soacha, El Rosal, Fusagasugá y Madrid. Mientras que los indicadores más bajos de pobreza se registran especialmente en municipios del noroccidente, norte y oriente como Chía, Cota, Zipaquirá y Sopó.

Los problemas ambientales, además de Bogotá, se presentan con más frecuencia en los municipios del occidente y sur como: Madrid, Mosquera, Bogotá, Soacha y Facatativá. Especialmente: contaminación del aire, malos olores, presencia de basuras y de insectos y roedores.

Un tercer elemento, es la diferencia entre la prestación de servicios en la zona urbana frente a las zonas rurales. Aunque las encuestas multipropósito no incluyeron las zonas rurales de todos los municipios, los resultados fueron representativos de esta diferencia. Mientras en las zonas urbanas se tienen porcentajes de cobertura de los servicios públicos del 100% o muy cercanos a este, en materia de acueducto, alcantarillado, energía, gas y recolección de basuras, en la zona rural se presentan grandes déficits



principalmente en los servicios de alcantarillado y gas, aunque en los demás servicios la cobertura también es menor comparada con el área urbana.

Los diferentes mecanismos de coordinación regional entre Bogotá y Cundinamarca, que se establecieron en las dos últimas décadas, fueron importantes para realizar el diagnóstico sobre las condiciones del territorio, la construcción de una visión de futuro y la búsqueda de soluciones conjuntas a las problemáticas regionales.

Los lineamientos generados como resultado de los mecanismos de coordinación se han ido incorporando en los planes de desarrollo del Distrito, mediante proyectos que contienen acciones para fortalecer la articulación con los municipios y el Departamento en pro del desarrollo regional. Los proyectos realizados con recursos del Distrito, tanto en el marco de los tres últimos planes de desarrollo, como los financiados a través del Sistema General de Regalías, han permitido avanzar en los siguientes temas con alcance para la región Bogotá-Cundinamarca: continuidad y el mejoramiento en la provisión de servicios de acueducto y alcantarillado; protección y conservación de las fuentes de agua y de los ecosistemas de páramos; saneamiento del Río Bogotá; vinculación y apoyo a los actores del Sistema de Abastecimiento y Distribución de Alimentos de Bogotá; promoción turística; investigación, conservación y protección de la flora y fauna de la región; diseño, desarrollo y puesta en operación de diferentes sistemas de información.

En síntesis, la creación de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca-RMBC es el resultado de los procesos realizados en más de dos décadas, a través de los mecanismos de coordinación y los proyectos ejecutados. El principal reto ahora es conformar la región con la vinculación de los municipios circunvecinos, y asumir plenamente las competencias que la Ley Orgánica 2199 de 2022 le ha asignado a la RMBC, en temas de ordenamiento territorial, ambiente, desarrollo económico, movilidad y provisión de servicios; todo ello con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, a partir de una adecuada gobernanza del territorio.