



La Región metropolitana de Bogotá, entre los sueños y la realidad

Plinio Alejandro Bernal Ramírez¹

Rubén Darío Bohórquez Rincón²

Resumen

Los procesos de urbanización y expansión urbana en el mundo moderno han traído consigo una innumerable cantidad de problemáticas a solucionar. La experiencia internacional indica que, para esto, es necesaria la creación de entidades de carácter supramunicipal que permitan una adecuada gobernanza basada en la planeación, ejecución y sostenibilidad de proyectos comunes entre los municipios de un área de influencia. Este artículo aborda aspectos de la creación, desarrollo y dificultades de la Región Metropolitana como figura de tipo asociativa entre Bogotá y sus municipios vecinos que tiene como objetivo solucionar problemáticas en los ámbitos económico, social y ambiental con amplias repercusiones en la calidad de vida de los cerca de 10 millones de personas que habitan en ese territorio.

Palabras Claves Región metropolitana, asociatividad, municipio, desarrollo.

¹ Plinio Alejandro Bernal Ramírez, Economista, Magister en Administración de Negocios y Especialista en Política Social con amplia experiencia en la planeación, liderazgo, relacionamiento y administración de equipos interdisciplinarios en temas sociales en los ámbitos públicos y privados.

² Rubén Darío Bohórquez Rincón, Administrador de Empresas, Especialista en Alta Dirección del Estado y en Contratación Estatal, amplia experiencia en ejecución de recursos públicos, cargos directivos, dirección de proyectos, y manejo de equipos en vigilancia y control fiscal.



Abstract

The processes of urbanization and urban expansion in the modern world have brought countless problems to be solved. International experience dictates that a possible solution requires the creation of a new authority that allows adequate governance over nearby towns and cities based on planning, execution, and sustainability of common projects between an area of influence. This document addresses aspects of the creation, development, and difficulties of a Metropolitan Region as an associative figure to be used between Bogotá and its neighbors (towns), aiming to solve economic, social, and environmental problems with wide repercussions on the quality of life of the nearly 10 million people who live within that territory.

Introducción

La región metropolitana es un sueño del que se viene hablando desde tiempo atrás. Hace parte de una larga serie de discusiones que se han venido abordando por los diferentes actores de la ciudad y la región desde los años ochenta como son: la construcción del Metro, la conveniencia del sistema público de transporte, el manejo y disposición final de los residuos sólidos, la descontaminación del río Bogotá, la eventual anexión de municipios aledaños, como lo fue en el año de 1954 cuando se estableció el Distrito Especial, el crecimiento de Soacha con su consecuente conurbanización con la capital, la expulsión de la industria de Bogotá, entre otras.

Bogotá, siendo la capital del país entró desde finales de los sesenta en un proceso de urbanización acelerado a partir de la migración de las áreas rurales, en muchos casos incentivada por la violencia. Dicho crecimiento se ha realizado de una manera desorganizada, poco planeada y respondiendo a dinámicas del territorio de manera



reactiva. Hoy la capital y sus municipios vecinos presentan problemas comunes y no cuentan con los suficientes instrumentos, ni la institucionalidad, ni con las entidades supramunicipales regionales que les permita un dialogo articulado en los diferentes temas y la búsqueda concertada de soluciones.

A la fecha la Región Metropolitana pareciera más que necesaria para coordinar proyectos en varios temas de una agenda cada vez más exigente y con serias repercusiones de índole económico y de calidad de vida de los cerca de 10 millones de habitantes que vivimos en la región. Desde el Congreso y con la participación del Distrito, Gobernación y algunos municipios, se logró cambiar el marco normativo para lograr dicha asociatividad, primero con el Acto Legislativo 02 de 2020 que modificó el artículo 325 de la Constitución Política y en el último tiempo con la Ley Orgánica 2199 de 2022.

En estos momentos, se da la discusión tanto en Bogotá como en los diferentes concejos municipales del área circundante de la capital para la aprobación del ingreso a la Región Metropolitana y permitir el inicio de actividades de esa entidad de carácter asociativo.

En este documento se presenta un análisis del porque contar con dicha institucionalidad, presentando una mirada alrededor de su importancia, ahondando en algunos de los hechos metropolitanos, lo que le permitirá al lector tener un contexto más claro de lo que es la Región Metropolitana y conocer en definitiva para que sirve y que se pretende con dicha figura. Adicionalmente se determinarán una serie de argumentos frente a su futuro y lo que se podría esperar a futuro de ella.



Objetivo

Objetivo General

Explorar la línea argumentativa para la construcción del proyecto de la Región Metropolitana como figura de tipo asociativo entre Bogotá y sus municipios vecinos, que pretende solucionar problemáticas asociadas con lo económico, lo social y lo ambiental.

Objetivos específicos

- Mencionar de manera sencilla que es la Región Metropolitana y el porqué de su importancia.
- Mencionar los hechos metropolitanos y su relevancia en aspectos económicos, sociales y ambientales.
- Establecer los argumentos frente al futuro y de lo que podría esperarse de la Región Metropolitana.

Metodología

El diseño que tendrá este artículo es de orden descriptivo cualitativo, el cual se fundamenta en la revisión bibliográfica, el seguimiento noticioso y la observación, pues de esta manera se logra describir la vinculación y la asociación de los criterios establecidos. “Intenta describir sistemáticamente las características de las variables y fenómenos (con el fin de generar y perfeccionar categorías conceptuales, descubrir y validar asociaciones entre fenómenos o comparar los constructos y postulados generados a partir de fenómenos observados en distintos contextos), así como el descubrimiento de relaciones causales, pero evita asumir constructos o relaciones a priori” (Quecedo & Castaño, 2002, pág. 12).



Marco Teórico

La conformación de ciudades como centros de vivienda, trabajo y esparcimiento ha sido uno de los fenómenos más grandes de los siglos XIX y XX. Su estructura, composición, tamaño y forma se han visto fuertemente impactados por las migraciones rurales y las necesidades crecientes de estas poblaciones.

Las ciudades son dinámicas y las instituciones de gobierno igualmente evolucionan. Así las cosas, se han presentado procesos de metropolización en el siglo XIX en Europa, siglo XX en América del norte y en nuestro medio se viene dando dicho proceso desordenadamente con las transformaciones inevitables en las formas de gobierno urbano.

Según datos de la ONU cerca del 55% de la población mundial vive en ciudades o zonas urbanas y se tiene previsto que dicha proporción seguirá creciendo hasta casi el 68% en el año 2050 (UN-Hábitat, 2016). Aunque en Colombia en los centros urbanos ese porcentaje será cercano al 80%, se hace desde ya imprescindible comprender y reconocer políticas urbanas, instituciones de gobierno y la realidad de los problemas para saber cómo enfrentarlos.

Las ciudades, sirven como medio para enfrentar las crisis más grandes que se presentan en la actualidad como la pobreza, inequidad, desempleo, conservación ambiental, cambio climático, entre otras. Todo esto, gracias a que las ciudades concentran a los grandes actores de la economía, ciencia, tecnología e innovación necesarios para promover y alcanzar un desarrollo sostenible. Las apuestas están generalmente circunscritas a lo económico, lo social y lo demográfico.

Bajo esa perspectiva y centrando la atención en los debates realizados durante el 2021 encaminados a consolidar a Bogotá y sus municipios circunvecinos como una gran



ciudad metropolitana, este documento ahonda en los motivos expuestos por los principales abanderados de la propuesta de ley y explora el sentir de la opinión pública en contraposición o en línea con dicha propuesta para, efectivamente, consolidar esta herramienta de planeación territorial que beneficie a la población de Bogotá y sus municipios aledaños.

La necesidad propia de gobernar las áreas urbanas en Colombia, dotadas de una importancia estratégica para nuestro país, hacen imperiosa la necesidad de toma de decisiones en la planeación del ordenamiento territorial, los problemas tributarios, la concepción de democracia y lo que implica políticamente vivir en la ciudad. Colombia paso de ser un país fundamentalmente rural en los años sesenta a ser un país urbano hoy en día, con grandes ciudades conurbadas y por tanto dando creación a áreas metropolitanas.

“Las aglomeraciones urbanas se han constituido en una nueva realidad en el urbanismo colombiano. De manera cada vez más frecuente, el crecimiento urbano en los entornos de las metrópolis regionales está buscando formas de funcionamiento que superen el municipalismo que dificulta la asociación alrededor de proyectos a implementar más allá de cada una de las ciudades intermedias”. (Zambrano, 2020)

Lewis Mumford (Mumford, 1973), historiador, urbanista y humanista, fue uno de los primeros en preguntarse sobre las características de las crecientes ciudades que se estaban dando en los Estados Unidos de Norte América hacia 1930 donde al parecer, no tenían mayor planeación ni normatividad ya que el concepto era más bien desconocido por aquellos encargados de planear la ‘ciudad’. Mumford argumentaba que existía una falta de interacción entre las estructuras físicas, como los edificios y carreteras, que se estaban construyendo con las relaciones sociales y la función social de la ciudad a causa



del desconocimiento de lo que significaba una ciudad. De allí que haya aceptado las palabras del historiador inglés John Stow:

“Los hombres se congregan en ciudades y mancomunidades por el bien de la honestidad y la dignidad, que en breve serán las bondades que vienen de las ciudades, las comunidades y las corporaciones. En primer lugar, los hombres, por esta cercanía de la conversación y retirados de la fijeza y la fuerza bárbaras, hacia cierta suavidad de modales, y hacia la humanidad y la justicia... El buen comportamiento todavía se llama ‘urbanistas’ porque se encuentra más en las ciudades que en otros lugares” (Mumford, 1973, pág. 59).

Desde entonces, los criterios para definir una ciudad son relativos. En términos generales, una ciudad se define por sus barreras administrativas. Sin embargo, los límites políticos muchas veces no responden a la realidad de lo que podría ser considerado como una ciudad, excluyendo o incluyendo porciones importantes de territorio para su desarrollo. Esto es especialmente cierto cuando las ciudades se han urbanizado rápidamente mediante la construcción de nuevos terrenos y han aumentado su proporción de población.

Así pues, las asociaciones entre los individuos y grupos dentro de las ciudades (económico, social, político, cultural), la dualidad distancia–proximidad y como esto afecta la construcción de relaciones (una noción que ciertamente ha tomado un nuevo rumbo con los cambios dados a razón de la pandemia del COVID-19), la operación, correlación y sinergia que existe entre empresas y entidades que operan en las ciudades y la determinación de un espacio físico ocupado por un determinado número de personas, parece ser el mínimo para entender lo que es una ciudad (Allen, Massey, & Pile, 1999).



Es así como, de acuerdo con los prospectos de urbanización de las Naciones Unidas, criterios como el tamaño y la densidad y las funciones administrativas, en combinación con otras medidas, permiten definir lo que es una ciudad o un área metropolitana (UN-Hábitat, 2016). De allí que una ciudad pueda tener 200 habitantes en Islandia, 50 mil en Japón o cerca de 8 millones para el caso de Bogotá.

A medida que las ciudades, y su entendimiento, fueron creciendo y aumentando en número y tamaño, se gestó otro fenómeno que retaría la planeación urbana: suburbios, ciudades pequeñas y pueblos bajo la influencia económica y social de una gran ciudad dominante. Esto recibiría el nombre de *área metropolitana* o *metrópolis*, derivado del griego *metrópolis* que significa, literalmente, “ciudad madre”, con las implicaciones y codependencias que la relación madre–hijo tiene.

Entonces la definición de lo que sería un área metropolitana comenzó a involucrar muchos más elementos que contemplarían los ya contemplados límites administrativos, extensión y densidad de la población para sumarle variables como:

- Las luces nocturnas (*Nighttime lights (NTL) thresholding*): Un grupo espacialmente contiguo de celdas de cuadrícula brillantemente iluminadas (Bosker, Park, & Roberts, 2018).
- Índice de aglomeración (*Agglomeration index*): Un grupo de cuadrantes con densidad poblacional relativa dentro de un tiempo razonable de viaje de una ciudad “central”. Núcleo: Población ≥ 50.000 , Densidad ≥ 150 personas/ km², Tiempo de viaje desde el núcleo ≤ 60 min (Uchida & Nelson, 2010).
- Algoritmo de clusters: un grupo de cuadrantes, espacialmente contiguos y relativamente densamente pobladas, para las cuales el valor agregado de la población excede el nivel del umbral. **Clúster de alta densidad (HDC)**: Densidad



de cada celda ≥ 1.500 personas/km², Población agregada ≥ 50.000 ; **Ciudad urbana (UC)**: Densidad de cada celda ≥ 300 personas/km², Población agregada ≥ 5.000 (Dijkstra & Poelman, 2014).

- Flujos de desplazamiento (*Commuting flow approach*) como se usa en el enfoque de EE. UU. para definir áreas estadísticas metropolitanas: una serie de distritos con fuertes lazos de desplazamiento que forman un mercado laboral funcional. Umbral de flujo de conmutación, cada 0,5 % entre 7 % y 27 % (Duranton, 2015).

El mundo transita hacia una consolidación urbana y en este contexto es imprescindible entender la vida urbana, que significa la conformación de un área urbana y cuáles son sus desafíos.

Son muchos los ejemplos en el mundo de áreas metropolitanas existentes: Londres, Madrid, Nueva York, Ciudad de México, Beijín, Yakarta, Lima, entre muchos otros. Cada región, tiene una denominación especial y legislación al respecto, sobre todo dependiendo de la densidad poblacional y los flujos de tránsito entre uno y otro espacio. En Bangladesh, las poblaciones que tienen una relación financiera, política y administrativa significativa, se consideran ciudades metropolitanas las cuales están gobernadas por corporaciones municipales. En Brasil, las 'aglomeraciones' urbanas se crean bajo estatutos y cada región tiene sus propias reglas.

Las áreas metropolitanas ofrecen una serie de beneficios para las poblaciones que aglomeraciones más pequeñas. En gran parte, esto se debe a la concentración de un nivel de capital humano mucho más elevado: cuanto más grande es un área metropolitana, mayor es la educación y el talento promedio de sus residentes, lo que se refleja en mayores niveles de productividad (Ahrend, Lembcke, & Schumann, 2016). Esto



lo soportan estudios como el realizado por Combes et al, (Combes, Duranton, & Gobillon, 2011), quién resalta los impactos positivos de las aglomeraciones acorde a su tamaño. Así mismo, la OCDE estima que las aglomeraciones pueden causar un aumento en la productividad entre el 2% y 5% si el tamaño de la población se duplica (OECD, 2015).

Así es como se podría afirmar que las regiones metropolitanas son los motores económicos que producen un PIB más alto por persona empleada lo que impulsa la economía de un país. Tal es el caso de varias regiones en Europa:

“En 16 regiones metropolitanas, el PIB medio por persona empleada fue al menos un 30 % superior a la media nacional. Varias de estas regiones metropolitanas altamente productivas estaban ubicadas en las partes orientales de la UE, como en Polonia (Varsovia), Eslovaquia (Bratislava), Lituania (Vilnius), Bulgaria (Sofía) y Rumania (Bucuresti, Constanta (en el Mar Negro), Cluj-Napoca (noroeste de Rumania), Timisoara, Brasov y Ploiesti). Solo las capitales de Francia (París) y el Reino Unido (Londres) y dos regiones del sur de Alemania (Ingolstadt y München) registraron un PIB por persona empleada más de un 30 % superior a la media nacional en 2015 (Eurostat 2019). Este análisis muestra claramente la importancia de las regiones metropolitanas para la economía de un país, especialmente en muchos países de Europa del Este” (Dallhammer, Derszniak-Noirjean, Gaugitsch, Hans, & Zillmer, 2019, pág. 20).

Otras de las ventajas que tiene la consolidación de un área metropolitana en el crecimiento económico de una población es que las ciudades proporcionan infraestructura relevante para las empresas y ciudadanos, como instalaciones de transporte, de salud como hospitales con tecnología de punta, educativas como universidades, mecanismos y redes de seguridad, actores para financiar las inversiones, entre otros. Estos espacios atraen empresas que agrupan actividades económicas en lo que también se denominan



clusters o agrupaciones, término acuñado por Michael Porter en la década de los noventa como una herramienta de análisis sobre el desarrollo local/regional. La formación de agrupaciones de negocios surge para alcanzar una mayor ventaja en los mercados toda vez que permiten aumentar la productividad cuando los actores de la cadena de valor están cada vez más cerca (Swords, 2013).

Esta congregación de negocios en un mismo espacio estimula el establecimiento de otras empresas en la región que se benefician de las ventajas de la aglomeración.

La Especialización Inteligente (*Smart Specialisation Strategy (S3)*), es una estrategia conjunta utilizada por diferentes actores para conseguir los beneficios que puede representar una región metropolitana. Combina políticas industriales, educativas y sobre todo de innovación para que las regiones identifiquen y seleccionen un número limitado de áreas prioritarias de inversión basadas en el conocimiento y centrando sus fortalezas y ventajas comparativas. Para el caso de Bogotá y con miras a la consolidación de la región bajo un marco normativo, se concibió esta estrategia en el año 2013, liderada por la Cámara de Comercio (CCB, 2005), proyectando metas hacia el 2025 bajo 6 ejes principales:

- **Bio-Polo:** desarrollo de productos o servicios relacionados con actividades productivas de la agricultura y agroindustria o alimentos funcionales o naturales, farmacogenética, biocosmética y servicios avanzados de salud. El desarrollo del Bio-Polo tiene como centro la personalización de los productos y servicios para suplir las necesidades de bienestar más evidentes de la población.
- Bogotá **región creativa:** la creación y promoción de una industria capaz dar respuesta a las necesidades de la población en el ámbito digital creando soluciones de software tanto para el sector público como para el privado,



soluciones sostenibles social y ambientalmente y contenidos para la industria cultural enmarcado en la economía naranja.

- **Servicios empresariales:** creación de productos y servicios de valor agregado tanto para el sector público como privado en torno al conocimiento, negocios y servicios informáticos que permitan avanzar en las finanzas 4.0 (que hoy en día se ha consolidado como la industria FinTech), en E-Salud (actual industria HealthTech), en los servicios de extensionismo para PYMES y los servicios técnicos profesionales especializados de alto valor.
- **HUB de conocimiento avanzado:** desarrollo del conocimiento científico, tecnológico y humanístico en la investigación e innovación y educación.
- Ciudad **región sostenibles:** consolidación de soluciones productivas y tecnológicas en torno a la gestión del agua para descontaminar el Río Bogotá y las fuentes hídricas de la capital; economía circular para recuperar, reutilizar y reciclar residuos; movilidad 'inteligente' y sostenible para disminuir y compensar los impactos ambientales; y construcción sostenible y la eficiencia energética para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- El último elemento es la **Cultura transformadora**, como componente transversal que enfatiza la interacción ciudadana con el entorno para alcanzar una mejor calidad de vida.

La estrategia está encaminada a fortalecer las ventajas competitivas dentro de las cadenas de valor a nivel mundial por medio del fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas de la población, creando a su vez un capital humano capaz de



generar procesos y productos innovadores y con alto potencial de comercialización que dinamizaran la economía.

Hoy en día y con el impulso provocado a raíz de la pandemia del COVID-19, las industrias en el mundo han dado un gran vuelco tecnológico avanzando a pasos agigantados hacia esa especialización inteligente que “conduce a la diferenciación, la convergencia tecnológica y la innovación regional para mejorar la competitividad de territorio y la calidad de vida de sus habitantes” (CCB, 2005, pág. 2). Fintech, Insurtech, Regtech, Legaltech, Foodtech, Healthtech, Retailtech, son algunos de los ejemplos de las nuevas industrias que han nacido a partir de la aplicación de la tecnología a modelos ya probados.

Colombia, tiene diferentes zonas que llenan la definición de área metropolitana. Oficialmente, hay 6 regiones metropolitanas en el país: Barranquilla, Bucaramanga, Centro Occidente, Cúcuta, Valle del Aburrá y Valledupar. Otras como Armenia, Cali, Cartagena, Santa Marta, Bogotá, son informalmente reconocidas como tal, pero no han sido establecidas formalmente.

La Sabana de Bogotá se ha configurado como una de las regiones metropolitanas de mayor importancia en Latinoamérica precedida por Sao Paulo, Rio de Janeiro, Ciudad de México y Buenos Aires. Entre sus principales ventajas esta su posición geográfica como centro de conexión entre Sur América, Norte América y el continente europeo, así como el mercado cautivo con cerca de 10 millones de habitantes.

A diferencia de otras regiones de Colombia que pueden generar arreglos para consolidar las áreas metropolitanas, Bogotá tiene una estructura administrativa especial que ha generado dificultades para la coordinación y el dialogo entre la ciudad y la región. Para el caso colombiano, las ciudades, pueblos, corregimientos se encuentran bajo el



manto de un departamento: Medellín, La Estrella, Envigado, Copacabana, etc., que conforman el área metropolitana conocida como el Valle de Aburrá, están incluidos en el departamento de Antioquia. Por su parte, Bogotá se encuentra, geográficamente dentro de Cundinamarca. Sin embargo, políticamente, el Distrito Capital de Bogotá se considera como un Departamento independiente, gozando de independencia administrativa.

Es por ello que, durante el 2021, se iniciaron conversaciones para consolidar el Acto Legislativo N.º 02 de 2020 referente a la Región Metropolitana de Bogotá invocando el artículo 325 de la Constitución Política:

“Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental”.

El proyecto de Ley que modificó el artículo 325 de la Constitución, exponía diferentes motivos para conformar legalmente el área metropolitana de Bogotá con miras a:

“mejorar los procesos de planificación del territorio e implementación de políticas públicas regionales que resuelvan temas prioritarios como movilidad, prestación de servicios públicos, protección del medio ambiente, ordenamiento del territorio, logística, disposición de recursos sólidos, entre otros; convirtiéndose en un instrumento que sirva para planear eficientemente la región a futuro y atender los retos que se presentan por la falta de integración histórica” (Goebertus J. , 2019, pág. 2).



En términos generales, la construcción de un área metropolitana como la propuesta para Bogotá, se realiza para coordinar la creación de políticas públicas entre los municipios vecinos y así responder a las necesidades latentes de la población. De igual manera, este enfoque de regionalización permite ir más allá de los límites políticos y administrativos de una población ofreciendo una nueva perspectiva para enfrentar de manera integral las problemáticas más crudas que hasta el momento no han podido ser resueltas con esfuerzos particulares. Así se tendría un mecanismo con autoridad superior y jerárquica que pudiese garantizar la “ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo” (Cámara de representantes, 2021) para desarrollar una efectiva formulación e implementación de políticas públicas y consolidar lo siguiente:

- Un enfoque regional en la planeación de Bogotá y los municipios de Cundinamarca
- Aumentar la productividad y competitividad de las zonas que hacen parte de la región metropolitana
- Generar mayores y mejores oportunidades de empleo
- Promover el desarrollo sostenible en materia ambiental, económica y social
- Fortalecer los lazos sociales entre las poblaciones para mejorar la gobernanza del territorio
- Priorizar un acceso equitativo a los servicios sociales que propendan por el bienestar y desarrollo de toda la población
- Garantizar la protección y goce efectivo de los derechos fundamentales de los habitantes.



Para esto, se consolidaron los llamados hechos regionales y metropolitanos, definidos por la Ley 1625 de 2013 (Colombia, 2013) como los fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afectan a dos o más municipios contenidos en un área metropolitana, con el ánimo de construir una visión compartida de desarrollo y así tener las herramientas para movilizar procesos colectivos para lograr el bienestar de la región. Para el caso de la región metropolitana de Bogotá, se definieron 7 hechos metropolitanos de alto impacto:

- **Transporte y Movilidad:** el número de vehículos motorizados que transitan en Bogotá y sus municipios cercanos es cada vez mayor. En cerca de 23 años, el parque automotor de la ciudad ha aumentado de 572.446 vehículos a 2.491.323, según cálculos del Observatorio de Movilidad (Reinoso Rodríguez, 2022). Esto genera que los accesos viales de la ciudad se saturen y afecten el tiempo que toman los ciudadanos en desplazarse de un lugar a otro impactando de manera negativa su calidad de vida; de la misma manera el transporte de carga se ve afectado. Los costos asociados a mantener la infraestructura de la malla vial son asumidos únicamente por el Distrito Capital. Es por ello que se requiere una nueva “apuesta por la modernización de la infraestructura y la adopción de nuevos mecanismos de financiación y planeación logística, lo que se logrará de mejor manera en un escenario de integración” (Goebertus J. , 2019).
- **Servicios Públicos:** la cobertura, calidad y equidad de los servicios públicos en la región metropolitana ha sido cuestionado durante muchos años. Este hecho, pretende lograr una interconexión y mejorar la eficiencia de los servicios públicos, en particular sobre el uso de recurso hídrico, mejorando la calidad y accesibilidad



a todos los habitantes de la región. La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) abastece el 57% de los municipios metropolitanos y al 95% de sus habitantes, incluidos los de Bogotá (Hernández, 2020). Municipios como Soacha, Sopó, Tenjo, Cota, Cajicá, Tocancipá, Chía y Mosquera tienen una dependencia cercana al 70% del servicio que provee la EAAB por medio de la venta de agua en bloque, que no está totalmente normado y regulado, lo que permite que se puedan poblar zonas rurales dispersas para vivienda privada, que de otra forma tendrían una destinación agropecuaria por su alto valor en producción de insumos. El impacto sobre los acueductos veredales, la prestación continua de un servicio de calidad, el tratamiento de las aguas residuales y la reducción de la presión sobre las fuentes hidrográficas, hacen parte de la justificación de estrategias que podrían incluso llegar a la creación de un acueducto metropolitano como el área Metropolitana de Bucaramanga.

- **Seguridad Ciudadana:** Inseguridad y problemáticas de convivencia en aumento demuestran la poca coordinación institucional, y la escasa respuesta efectiva con acciones que permitan establecer una estrategia de seguridad en la región, sumado a la inoperancia de la justicia generan percepción de injusticia e inseguridad en la ciudadana. No se desconoce el esfuerzo de los entes territoriales de la región por mejorar la seguridad, sin embargo, se presenta multiplicidad de canales de coordinación con el nivel nacional, ausencia de protocolos y sistemas de información y registro unificados, también por la falta de claridad en las rutas de acceso a la justicia, seguridad y convivencia y barreras a la implementación de soluciones tecnológicas, a la transferencia de conocimiento y apoyo técnico.

(Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022)



A través de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, se articularán programas y proyectos para fortalecer la seguridad, convivencia y justicia en el territorio, optimizar recursos y acciones para solucionar problemas de inequidad social y territorial, y establecer un modelo de cooperación entre diferentes niveles de gobierno.

- **Desarrollo Económico:** Entre las principales interacciones funcionales entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca se encuentran aquellas relacionadas con el desarrollo económico y con particular importancia la identificación de municipios con alto potencial turístico. El sector turismo presenta una importante participación en la economía de la región. Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2020) el 2019 fue un año con cifras récord para el sector nacional de turismo. Bogotá alcanza un 62% de ocupación hotelera durante el 2019, consolidando un crecimiento promedio de 2.3 puntos porcentuales por año desde el 2015 (Instituto Distrital de Turismo, 2020). En el marco de esta dinámica de visitantes se registraron, para el mismo año, 288,537 empleos, siendo 21,772 directos y 266,765 empleos conexos al sector. Frente al gasto turístico, se reportaron ingresos por 2,464 millones de dólares: 941 millones generados por turistas internacionales y 1,523 por turistas nacionales. De acuerdo con el Registro Nacional de Turismo (2019), Bogotá y Cundinamarca concentran el 18% de los Prestadores de Servicios Turísticos activos del país, y una participación en promedio de 6.75% en la participación de empleo (ICTRC, 2020).

En el análisis socioeconómico de la región se evidencian diferencias en cuanto a los niveles de competitividad regional que se reflejan en desequilibrios



socioeconómicos territoriales (poblaciones que enfrentan barreras de acceso a servicios y oportunidades de empleo).

La prioridad es la formulación de políticas y planes de desarrollo económico que incentiven la generación de empleo, la gestión del suelo para aprovechar los recursos en los territorios y la oferta turística en la región. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2022).

- **Seguridad Alimentaria:** los municipios de la región metropolitana de la sabana de Bogotá tienen, en mayor o menor medida, una vocación agropecuaria. La expansión de las ciudades ha afectado en buena medida terrenos donde antes se cultivaba la producción para el consumo local. Por ejemplo, “en la última década, en Tocancipá: 502,39 ha de suelo de clasificación agrológica tipo II se cambiaron para uso de suelo industrial y en Guasca la alcaldía declaró 492,85 ha de su suelo suburbano sobre suelos de clase agrológica tipo II” (Hernández, 2020), lo que significa una clara disminución de la tierra que antes se utilizaba para cultivar los alimentos requeridos por la población. Sin embargo, la relación urbano-rural de los municipios de la región sigue sin ser clara más allá de una naturaleza de oferta y demanda. Sumado a esto, es necesario recordar las deudas existentes que tiene la ciudad derivada de los acuerdos de paz.
- **Medio ambiente:** los principales desafíos de la región metropolitana de Bogotá es la descontaminación y recuperación de la cuenca del río Bogotá y el manejo y adecuada disposición de los residuos sólidos.
“Bogotá es el único municipio del entorno metropolitano que dispone autónomamente sus residuos sólidos en territorio de su jurisdicción (...). El Relleno Sanitario de Doña Juana, además presta sus servicios a 5 municipios del



suroriente de Bogotá: Choachí, Ubaque, Chipaque, Une y Gutiérrez” (Goebertus J. , 2019).

- **Ordenamiento territorial y vivienda:** las proyecciones de aumento poblacional sitúan a Bogotá como la metrópoli número 27 del mundo en 2030 con alrededor de 12 millones de habitantes, quienes entrarán a ejercer presión sobre el equipamiento disponible en salud, vivienda, educación, recreación, transporte, etc. Para el caso de vivienda, se prevé la necesidad de multiplicar por 1,96 la oferta actual (IDOM, 2018).

Estos Hechos Metropolitanos recogen problemáticas sociales transversales entre todos aquellos que podrían estar asociados de una u otra manera en la región metropolitana. Aun así, para declarar un hecho metropolitano, se requiere de un ‘Acuerdo Regional’, expedido por el Consejo Regional, a iniciativa del director de la Región Metropolitana o de los miembros del Consejo Regional. Este ‘Acuerdo’, debe argumentar el plan de acción en tiempo y acciones, determinando el impacto, beneficio e interrelaciones para dicho Hecho Metropolitano.

En resumen, la Región Metropolitana articula la toma de decisiones territoriales, de servicios públicos, transporte y movilidad, ambientales, sociales y económicas, con base en las necesidades y potencialidades de cada territorio. Se pretende trabajar para integrar el sistema de transporte y movilidad y mejorar los tiempos de desplazamiento y viaje. Se mejorará la prestación de los servicios públicos para dar mayor cobertura y calidad y se promoverá la transformación y aprovechamiento de los residuos. Se pretende mejorar la seguridad, proteger y conservar los ecosistemas y recursos naturales del territorio, buscando con todo esto un territorio más organizado y consciente lo que nos permitirá a



futuro contar con un mayor desarrollo económico para crecer y ofrecer oportunidades; así como mejorar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria mejorando las condiciones a los campesinos productores y precios más justos para los consumidores de la región.

Todo esto basado en un esquema de coordinación y complementariedad que permitirá 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.

Conclusión

Para terminar, podemos manifestar que la Región Metropolitana Bogotá Cundinamarca, fue oficialmente consolidada mediante la Ley Orgánica 2199 de 2022, donde se establece el mecanismo para que, quienes encuentren un hecho metropolitano en común, puedan generar diferentes mecanismos de asociatividad y trabajar en conjunto. A pesar de esto, la creación oficial *de facto* de la Región Metropolitana de Bogotá no pareciera ser tan evidente.

Como en otras regiones metropolitanas de Colombia y el mundo y como se ha expuesto en líneas anteriores, la conurbación es una de las principales características que llama a la asociatividad entre las regiones. Sin embargo, un punto que se toma como obvio, pero está lejos de serlo, es el deseo de asociatividad.

Incluso desde antes de la creación de la Ley orgánica 2199, y durante los debates necesarios para la modificación a la Constitución Colombiana en torno al artículo 325, varios municipios, expresaron desacuerdo con la herramienta de asociatividad.



La creación de la Ley no significa ni obliga a los municipios a operar en conjunto.

Por el contrario, es decisión de cada municipio si se establece un mecanismo de administración con relaciones comunes de orden territorial, económico, ambiental, social, cultural, demográfico y tecnológico, de cara a la coordinación de acciones para el desarrollo de su ordenamiento territorial.

Una de las competencias de las regiones metropolitanas en materia de ordenamiento territorial, es la posibilidad de establecer directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento territorial. Gran parte de las objeciones que existen para no consolidar la región, reposan bajo el argumento que el mecanismo vinculante entre una y otra región puede afectar la autonomía en la planeación territorial de un municipio, especialmente en asociatividad con la ciudad de Bogotá: ningún municipio quiere quedar supeditado a las necesidades o planes de acción de Bogotá.

Aun así, el mecanismo de asociación planteado para la Región Metropolitana de Bogotá se ha diseñado para evitar este tipo presiones excluyendo lo que en las áreas metropolitanas, no Regiones, se conoce como “municipio núcleo” que, en caso de desacuerdos, prima la necesidad de dicho municipio. Por ello, la Ley establece que si Bogotá y Cundinamarca, deciden conformar e ingresar a la Región Metropolitana, “cada municipio que ingrese debe demostrar la conformación de un hecho Metropolitano con interconexiones entre los municipios” (Semana, 2022).

La conformación de facto de la Región permitiría, como lo argumenta María Carolina Castillo, presidenta de Pro-Bogotá, reducir la incertidumbre en la planificación, tener una mejor articulación en Cundinamarca e implementar soluciones efectivas a las principales dificultades de la capital (Semana, 2022) en beneficio y no en detrimento de los municipios aledaños.



Se requiere una gobernanza para resolver problemas de diferentes escalas, transporte, agua, uso del suelo, recursos ambientales y residuos, que cada municipio individualmente no puede resolver. Para Susana Muhamad la Constitución Política creó múltiples figuras de asociación entre municipios, primero el área metropolitana para delegar competencias en una autoridad de mayor jerarquía para resolver problemas generados por la conurbación. Se creó la Región metropolitana sin tener claridad sobre qué problemas va a resolver, además no era necesario crearla ya que para resolver los problemas como el agua y el abastecimiento alimentario que son de son de escala regional se creó en el 2013 la Región Administrativa y de Planeación Especial – RAP - E Región Central con los departamentos de Boyacá, Tolima, Meta, Cundinamarca y Bogotá, (Publimetro.co, 2021).

Resulta importante traer la postura de Fernando Flórez directivo de la RAP – E Región Central quien sobre la armonización de las entidades (RAP-E y Región Metropolitana), afirmó que la construcción de esquemas asociativos debe ser bienvenida como estrategia de desarrollo territorial, de la misma manera la definición de competencias y funciones entre dichos esquemas es fundamental para garantizar convenios funcionales y complementarios, el modelo coordinación y gobernanza multinivel es decisivo para el logro de los dos primeros objetivos, y los diferentes escenarios políticos e institucionales en los cuales se ha presentado la figura de la Región Metropolitana han planteado la necesidad de conformar un cuerpo colegiado plural e incluyente para la toma de decisiones metropolitanas bajo la figura de un Consejo Regional. (Espinosa, 2020)



Referencias

- Ahrend, R., Lembcke, A., & Schumann, A. (19 de 01 de 2016). *Why metropolitan governance matters a lot more than you think*. Obtenido de voxeu:
<https://voxeu.org/article/why-metropolitan-governance-matters>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2022). *Exposición de motivos Por medio del cual se aprueba el ingreso del Distrito Capital a la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca*. Bogotá.
- Allen, J., Massey, D., & Pile, S. (1999). *City Worlds*. Londres: Routledge.
- Bosker, M., Park, J., & Roberts, M. (11 de 2018). *Definition Matters: Metropolitan Areas and Agglomeration Economies in a Large Developing Country*. Obtenido de World Bank: Social, Urban, Rural and Resilience Global Practice:
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30847/WPS8641.pdf>
- Cámara de representantes. (4 de 10 de 2021). Informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas del Congreso de la República al proyecto de ley orgánica número 152 de 2021 senado - 213 de 2021 Cámara. *Gaceta del Congreso*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CCB. (2005). *Infografía Especialización Inteligente*. Bogotá. Obtenido de
<https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/14082/Infograf%C3%ADa%20Especializaci%C3%B3n%20Inteligente.pdf?sequence=8>
- Colombia. (2013). *Ley de Áreas Metropolitanas - Ley 1625 de 2013*. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia . Obtenido de



https://pruebaw.mininterior.gov.co/sites/default/files/ley_area_metropolitana_2013.pdf

Combes, P. P., Duranton, G., & Gobillon, L. (2011). The identification of agglomeration economies. *Journal of Economic Geography*(11), 253-266.

Dallhammer, E., Derszniak-Noirjean, M., Gaugitsch, R., Hans, S., & Zillmer, S. (2019). *The impacts of metropolitan regions on their surrounding areas*. Obtenido de European Union: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Metropolitan-regions.pdf>

Dijkstra, L., & Poelman, H. (2014). *A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation*. European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy (DG REGIO). Obtenido de https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2014_01_new_urban.pdf

Dijkstra, L., Poelman, H., & Veneri, P. (2019). *The EU-OECD definition of a functional urban area*. OCDE. Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/d58cb34d-en.pdf?expires=1645811454&id=id&acname=guest&checksum=997536D13D74196CAC2C973AE9E398EF>

Duranton, G. (2015). A Proposal to Delineate Metropolitan Areas in Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 223-264. Obtenido de https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=real-estate_papers



Espinosa, F. F. (9 de 10 de 2020). *Region central* . Obtenido de <https://regioncentralrape.gov.co/hasta-donde-irian-la-region-metropolitana-bogota-cundinamarca-y-la-rap-e-inicia-la-definicion-de-competencias/>

Goebertus, J. (22 de 08 de 2019). Proyecto de acto legislativo número 182 de 2019 Cámara. *Geceta del Congreso*. Bogotá: República de Colombia. Obtenido de <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Camara&fec=22-08-2019&num=772>

Goebertus, J. M., Molano, R. D., Herrera, I. L., Zorro, G. B., & et al. (2021). Exposición de motivos. *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DESARROLLA EL ARTÍCULO 325 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA Y SE EXPIDE EL REGIMEN ESPECIAL DE LA REGION METROPOLITANA BOGOTA - CUNDINAMARCA*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia - Cámara de Representantes.

Hernández, A. (12 de 10 de 2020). *Los hechos regionales y metropolitanos de Bogotá- Región: de trayectorias y territorios no sostenibles a nuevos escenarios de sostenibilidad*. Obtenido de CIDER: <https://cider.uniandes.edu.co/es/noticia/hechos-regionales-metropolitanos-Bogota-region-diciembre-2020>

IDOM. (2018). *Estudio de crecimiento y evolución de la Huella Urbana para Bogotá región*. Bogotá.

Mumford, L. (1973). What is a City? *Design Trends*, 58-63. Obtenido de https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/blog.uta.edu/dist/b/4296/files/2014/08/mumford_what_is_a_city_1937.pdf



OECD. (18 de 02 de 2015). *Understanding Urbanisation and its Consequences*.

doi:<https://doi.org/10.1787/9789264228733-en>

Ortiz, P. (s.f.). Obtenido de Pedro B Ortiz: <http://www.pedrobortiz.com/>

Pineda Hoyos, S., Pinilla, C., Fernández de Castro, C., & Arévalo Pérez, C. A. (2012).

Tres Valles: el territorio de la economía. Una estrategia de ordenamiento económico-territorial. Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,.

Publimetro.co. (23 de marzo de 2021). *Youtube*. Obtenido de Región Metropolitana de

Bogotá: pros y contras de un proyecto clave para la ciudad y Cundinamarca:

<https://www.youtube.com/watch?v=BC4PMWEmwvE&t=8s>

Quecedo, R. &. (2002). Introducción a la metodología de investigación Cualitativa. *Revista de Piscodidactica*, 5-39.

Reinoso Rodríguez, G. (24 de 01 de 2022). *¿Debe tener límite el parque automotor en*

Bogotá? Obtenido de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/pico-y-placa-cuantos-carros-nuevos-y-motos-han-ingresado-a-bogota-646596>

Semana. (27 de 04 de 2022). *Semana*. Obtenido de “La Región Metropolitana busca

mitigar el crecimiento desordenado del territorio”: presidenta de Probogotá:

<https://www.semana.com/nacion/articulo/la-region-metropolitana-busca-mitigar-el-crecimiento-desordenado-del-territorio-presidenta-de-probogota/202223/>

Swords, J. (2013). Michael Porter’s cluster theory as a local and regional development

tool: The rise and fall of cluster policy in the UK. *Local Economy*, 369-383.



Uchida, H., & Nelson, A. (29 de 03 de 2010). *Agglomeration Index: Towards a New Measure of Urban Concentration*. Obtenido de World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER):
<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-29.pdf>

UN-Habitat. (2016). *What is a city?* Obtenido de UN Habitat:
https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/city_definition_what_is_a_city.pdf