

REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ-CUNDINAMARCA: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS^{*}

LUIS ARMANDO BLANCO CRUZ^{**}
JULIÁN MARCEL LIBREROS AMAYA^{***}

Resumen

La región metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) va a generar un cambio estructural significativo en el desarrollo y el ordenamiento territorial, pero requiere construir unos arreglos institucionales y una inversión en infraestructura de grandes magnitudes para poder lograr los objetivos aprobados en la reforma constitucional.

En el artículo se propone una idea fundamental: la construcción exitosa de la RMBC

requiere no solo de un marco normativo, constitucional y legal, sino de un conjunto de instituciones, reglas de juego, incentivos y recursos para que todos los actores se vinculen al proceso, así como un modelo de gobernanza que asegure la legitimidad, la participación y la confianza.

Palabras clave: región metropolitana; ordenamiento territorial; modelo de gobernanza; convergencia regional.

* Parte de las ideas del artículo y las cifras están basadas en el trabajo de consultoría desarrollado en 2023 por Blanco (2023) para elaborar los lineamientos socioeconómicos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento de la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca para la Secretaría de Integración Regional de la Gobernación de Cundinamarca.

** Ph. D. en Ciencias Sociales, El Colegio de México. Profesor Emérito, Universidad Externado de Colombia [luis.blanco@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/000-0002-3346-7091]

*** Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia. UNAD. Docente ocasional en la maestría Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial. [julian.libreros.amaya@gmail.com]; [https://orcid.org/0000-0003-2661-7490]

Recibido: 23 de mayo de 2024 / Modificado: 3 de noviembre de 2024 / Aceptado: 5 de noviembre de 2024

Para citar este artículo:

Blanco Cruz, L. A. y Libreros Amaya, J. M. (2024). Región metropolitana Bogotá-Cundinamarca: resultados y perspectivas. *Opera*, 173-201.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n37.09>

THE BOGOTÁ-CUNDINAMARCA METROPOLITAN REGION: PROGRESS AND STRATEGIC VISION

ABSTRACT

The creation of the Bogotá-Cundinamarca Metropolitan Region represents a transformative step in regional planning and development. However, realizing its potential depends on robust institutional design and substantial investment in infrastructure. This article argues that beyond legal and constitutional reforms, the success of the RMBC hinges on establishing clear governance mechanisms, incentives, and participatory structures that promote coordination among diverse stakeholders. It advocates for a governance model rooted in transparency, legitimacy, and collective engagement to foster long-term cohesion and sustainable regional development.

Keywords: Metropolitan region; territorial planning; governance model; regional convergence.

INTRODUCCIÓN

La región metropolitana es una idea novedosa que integra la capital con todos los municipios del departamento, pero su desempeño en el tiempo plantea un problema esencial: cómo construir un juego en el que todos ganen con una alta probabilidad de entrada de los municipios a la región y una baja probabilidad de salida.

Este problema plantea dos preguntas claves: la primera está relacionada con cuáles deberían ser los criterios generales fundamentales para integrar y articular el desarrollo socioeconómico y el ordenamiento territorial que constituye una innovación jurídica que no existía, y, la segunda, cuáles deben ser los aspectos fundamentales de un “modelo de gobernanza” que las lecciones de las áreas metropolitanas al nivel internacional y nacional señalan como el problema institucional por resolver.

La tesis del artículo se enfoca en que la construcción exitosa de la región metropolitana Bogotá-Cundinamarca (RMBC) requiere no solo un marco normativo, constitucional y legal, sino un conjunto de instituciones, reglas de juego, incentivos y recursos para que todos los actores se vinculen al proceso; en síntesis, un modelo de gobernanza que asegure la legitimidad, la participación y la confianza, y unos criterios para orientar los objetivos de un plan de desarrollo económico y territorial en el mediano y largo plazo.

Para el análisis académico y la toma de decisiones en materia de política pública de la RMBC, en este documento nos proponemos establecer unos criterios estratégicos generales y un modelo de gobernanza que es esencial para la consolidación eficiente y legítima de este proyecto regional de desarrollo y ordenamiento territorial, y que según las experiencias internacionales ha sido decisivo en el éxito o fracaso de esta figura territorial.

Entre los criterios estratégicos generales se incluye la convergencia regional, la cohesión social, la resiliencia y sostenibilidad, y la

internacionalización de la región. La convergencia regional implica el cierre de las brechas de desarrollo entre Bogotá y los municipios de Cundinamarca en materia económica, social y de ordenamiento territorial; por su parte, la cohesión social requiere la convergencia en materia de equidad y de generación de empleo, acceso a los servicios públicos y fomento de las capacidades y oportunidades para los ciudadanos. Es importante resaltar que introducimos dos conceptos esenciales que son la resiliencia y la sostenibilidad, con lo cual no solo tenemos en cuenta la dimensión ambiental, sino la capacidad de la región para enfrentar choques internos y externos adversos. Finalmente, es clara la conveniencia para la región de su inserción internacional no solo en el aspecto comercial, sino fundamentalmente atrayendo inversión extranjera y participación en las cadenas y redes globales.

En lo que respecta al modelo de gobernanza, que es transversal para el desarrollo de los criterios generales, destacamos la participación ciudadana, la confianza, la identidad regional, los arreglos institucionales y financieros y el sistema de información. La participación de la ciudadanía requiere un marco institucional permanente para que su voz sea eficiente y agregue valor en la toma de decisiones técnicas y políticas, y está altamente correlacionada en una lógica de doble vía con la confianza de la sociedad en sus instituciones. En la medida en que estos aspectos se consoliden, la región metropolitana puede construir una identidad que supere la desconfianza y la segregación que por el momento existen, y que durante mucho tiempo impidieron la construcción del proyecto regional. En este modelo también se hace

énfasis en la necesidad de una reforma tributaria nacional para las entidades territoriales que cobije a las áreas metropolitanas y a la nueva región metropolitana, que permita una financiación sostenible en el largo plazo. Por último, pero no menos importante, la RMBC debe contar con un buen sistema de información, sin el cual no es posible una toma responsable y pertinente de decisiones en todos los campos que le transfirió la Ley Orgánica 2199 de 2022.

La exposición del artículo se desarrolla en tres apartados, en el primero se presentan los antecedentes, en el segundo se plantean los criterios generales para la construcción de la RMBC, y en el tercero se establecen aspectos relevantes para la configuración de un modelo de gobernanza pertinente. Al final se exponen las conclusiones generales.

ANTECEDENTES

La dinámica de integración entre Bogotá y Cundinamarca en la región central es un fenómeno que se consolidó en el siglo XXI. Ambas entidades territoriales, ciudad y departamento, lograron ponerse de acuerdo para estrechar sus relaciones definiendo y llevando a cabo objetivos comunes. En 2001, Bogotá y Cundinamarca dieron un salto grande en su proceso de integración con la creación de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca (2001-2008), que se consideró como una iniciativa de planificación para el desarrollo urbano-regional.

Pero la creación de la RMBC fue estipulada en el artículo 325 de la Constitución Política de Colombia y modificada por el Acto

Legislativo 02 del 22 de julio de 2020, que determinó que la región debía ser tratada como una entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial y, finalmente, la Ley Orgánica 2199 de 2022 que reglamentó su funcionamiento¹.

La creación de la RMBC pretende enmarcarse en los siguientes ocho elementos metropolitanos: transporte y movilidad, abastecimiento alimentario, ambiente, ordenamiento territorial, servicios públicos, competitividad, turismo y empleo, salud, y, por último, seguridad y convivencia.

El marco normativo no es lo suficientemente claro para resolver los problemas que se van a presentar en la construcción de la región metropolitana, ya que persiste incertidumbre en ciertos asuntos que se señalan a continuación.

Primero, en los procedimientos y las condiciones para el ingreso de los municipios en la RMBC, si bien el artículo 7 establece tres condiciones, estas resultan muy generales ya que este no menciona cómo proceder con los planes y programas de la RMBC ante un escenario en el que si un municipio resulta crucial para el avance de un hecho metropolitano y no está dispuesto en ese momento a ingresar voluntariamente a la RMBC, esto sea previsto por las autoridades para avanzar en la ejecución de dichos programas colectivos e implementar

unos incentivos con el fin de persuadir a los municipios renuentes de la conveniencia de su participación, para no ir en contravía de la ley de descentralización territorial.

Segundo, no solo las condiciones de entrada, sino las de salida de los municipios de la RMBC deben ser claramente definidas. La ley no propone unos mecanismos y procedimientos para la desvinculación de los municipios que así lo decidan y los costos o las sanciones que esto les pueda generar; además, el sistema de toma de decisiones del Consejo Regional previsto en la ley es general y, por lo tanto, requiere un desarrollo puntual de algunos procedimientos en la materia².

Tercero, como la Ley Orgánica no precisa las fuentes de financiación de grandes proyectos de inversión asociadas a la cofinanciación con el Gobierno nacional, y menos reformas fiscales territoriales, es fundamental impulsar acuerdos sobre la materia en los que participen otras figuras asociativas y el Gobierno nacional.

ACERCA DE LOS CRITERIOS ESTRATÉGICOS GENERALES

Las evaluaciones y autoevaluaciones realizadas por las diferentes áreas metropolitanas existentes en Colombia, además de otras figuras asociativas con diferentes instrumen-

¹ Es importante tener en cuenta la existencia de una normatividad preexistente al Acto Legislativo 2 de 2020 y la Ley 2199 de 2022, conformada por los artículos 287 y 288 de la Constitución Política, y las leyes 388 de 1997, 1454 de 2011 y 1625 de 2013.

² Algunos expertos jurídicos sugieren que así como la entrada es aprobada por un acuerdo del Concejo Municipal por mandato de la Ley Orgánica, lo mismo debería ocurrir para la salida. El problema de esta figura simétrica es que puede someter la estabilidad de la RMBC a la dinámica del ciclo político, de tal forma que debería buscarse un consenso en torno al diseño *ex ante* de otros procedimientos asimétricos de salida.

tos como encuestas, análisis y estudios del DNP; la elaboración de las bases del Plan de Ordenamiento y Desarrollo de la RMBC, y, adicionalmente, las experiencias de diferentes áreas metropolitanas internacionales permiten proponer los siguientes criterios estratégicos (figura 1): convergencia regional, cohesión social, resiliencia y sostenibilidad, internacionalización de la RMBC y un modelo de gobernanza regional de carácter transversal y soporte, sin olvidar los otros objetivos.

En lo que atañe a la convergencia regional destacamos dos dimensiones centrales que son: la estructura de redes, clústeres y empresas; los determinantes de la cohesión social y la internacionalización. En materia territorial llamamos la atención sobre dos temas: la resiliencia de un territorio, los riesgos y la economía circular.

Convergencia regional

Las regiones como la RMBC lucen con una estructura espacial muy heterogénea, sin embargo, algunas regiones se caracterizan por la presencia de un policentrismo funcional. Una estructura regional policéntrica implica una distribución balanceada pero altamente conectada entre los centros, componentes de dicha estructura, que deriva en unos flujos de la población no solo significativos, sino multidireccionales (Blanco *et al.*, 2021).

La RMBC está en un proceso de conformación de una estructura policéntrica, pero dista mucho de un modelo estilo las *Edge cities* de Los Ángeles o de estructuras territoriales europeas. La razón fundamental es que se trata de una estructura económica con baja intensidad

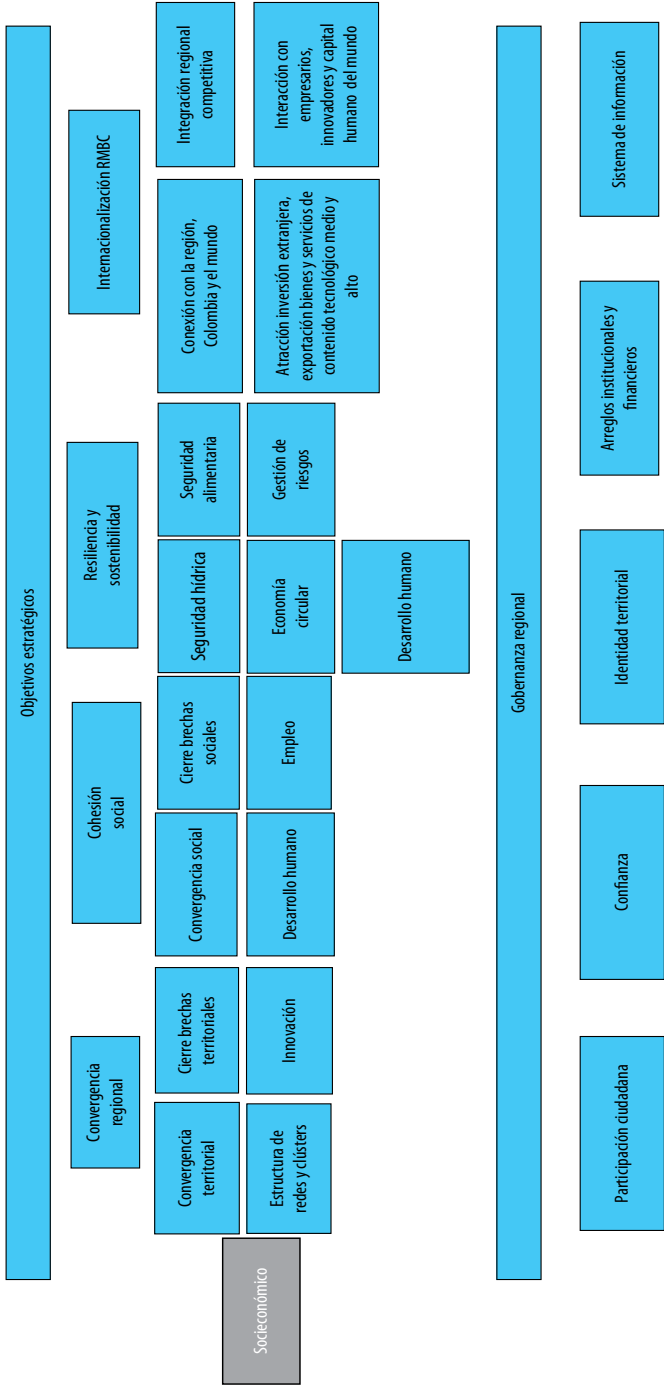
en la conformación de clústeres y economías de aglomeración dinámicas. Además, con una calidad deficiente en la movilidad, conectividad y un serio problema de desindustrialización que afecta las densidades de empleo en los subcentros, junto a niveles de productividad y competitividad incipientes en la producción y en las exportaciones (Blanco *et al.*, 2021).

Profundizando en la estructura económica y territorial de la RMBC, la tabla 1, teniendo el año 2022 como referencia reciente, recoge las diferencias entre Bogotá y Cundinamarca estimando un promedio; la idea es observar cómo dicho promedio se aleja o acerca de los resultados para cada una de las entidades territoriales, lo cual advierte la existencia de grandes disparidades.

En primer lugar, se observan los indicadores del nivel de producción como el producto interno bruto (PIB) per cápita y el valor agregado. Sobre el PIB per cápita, Bogotá supera ampliamente a Cundinamarca y la razón es que el indicador del valor agregado global le genera una gran ventaja en los sectores secundario y terciario; en el caso del sector primario, Cundinamarca supera a Bogotá por razones de su estructura económica y geográfica, lo que implica un importante factor de complementariedad entre las dos economías.

Ante estas grandes discrepancias en la RMBC en la convergencia territorial, la tesis de Pior Pachura resulta sugestiva pues demuestra que las redes en una región son el factor que permite la efectividad del cambio. A medida que existan interacciones entre regiones e intercambio de conocimientos y factores no pecuniarios, tendrán mayores niveles de conexiones eficaces, que a su vez permiten

FIGURA 1. CRITERIOS ESTRATÉGICOS DE LA REGIÓN METROPOLITANA BOGOTÁ CUNDINAMARCA



Fuente: elaboración propia.

TABLA 1. INDICADORES ECONÓMICOS BÁSICOS PARA LA CONVERGENCIA REGIONAL³ (2022)

Indicadores	2022		Promedio
	Bogotá	Cundinamarca	
Convergencia territorial			
PIB per cápita (precios corrientes)	45.939.738	27.483.730	36.711.734
PIB per cápita (dólares)	10.661	6.478	8.569,5
VA por sectores	312.676	81.379	197.027,5
VA Actividades primarias	500	16.436	8.468
VA Actividades secundarias	41.683	22.371	32.027
VA Actividades terciarias	270.494	42.572	156.533
Densidad de la población (Hab/km²)	4435,7	137,7	2429,104496
Cierre de brechas territoriales (%)			
PIB per cápita. Precios corrientes	24,4 y -24,4		
PIB per cápita. Dólares	24,4 y -24,4		
VA por sectores	-8,6 y -58,6		
VA Actividades primarias	-94 y 94		
VA Actividades secundarias	30,1 y -30,1		
VA Actividades terciarias	72,8 y -72,8		
Densidad de la población (Hab/km²)	82,6 y -94,3		
Innovación			
Índice departamental de innovación (puntaje global) Bogotá-Cundinamarca	78,88	78,88	78,88
Gasto en I+D como proporción del PIB	0,43	0,21	0,32
Número de proyectos SGR aprobados de ciencia, tecnología e innovación	2	6	3
Proyectos SGR aprobados de ciencia, tecnología e innovación sobre el total de proyectos	33%	4%	18,5%
Redes, clústeres y tejido empresarial			
Creación de clústeres por año Bogotá región	16	16	16
Participación de medianas y grandes empresas activas 2023 CCB Bogotá y 59 municipios en área de influencia de la CCB	2,3%	1,5%	9,6%

Fuente: elaboración propia basada en CCB (2024), CCB (2022), DANE (2024a), Consejo Privado de Competitividad (2022), Gesproy SGR (2023), OCyT (2023) y DNP (2021).

³ Es importante resaltar que existen problemas de información respecto a los municipios del departamento que impiden hacer comparaciones entre los indicadores por municipios o entre estos y Bogotá. Esto limita aún más el desarrollo de un análisis comparativo detallado y profundo. Sin embargo, hay algunas excepciones para trabajar los datos de los municipios, por ejemplo, la densidad de la población y el valor agregado, entre otros indicadores.

que se formen los clústeres y, posteriormente, emerjan los procesos de innovación (Pachura, 2010).

Para este mismo autor, la innovación es un proceso que implica la colaboración e integración de ideas y recursos tanto internos como externos de una organización, para impulsar el desarrollo de nuevos productos, servicios o procesos. Además, se buscan activamente ideas y soluciones fuera de sus propias fronteras, colaborando con socios externos, *startups*, universidades e incluso clientes. En el caso de Bogotá y Cundinamarca, la innovación es un elemento que se ha vuelto estratégico y complementario para elevar la creación de valor agregado y, con el paso de los años, se ha posicionado de tal forma que se ha constituido en un referente nacional en el tema, ocupando el primer lugar en el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC) (DNP, 2021), desde su lanzamiento en 2016, con un puntaje promedio de 78,91.

Complementario a la innovación está el concepto de “capital humano”, que se refiere al conjunto de conocimientos, habilidades, competencias y atributos, incluida la salud, que permiten elevar la capacidad de los seres humanos (Coleman, 1987). El capital humano pertinente y de calidad es una ventaja competitiva que hace atractiva y exitosa a una ciudad o región. No obstante, el IDIC señala algunos aspectos por mejorar, como el incremento en el índice de participación de graduados en carreras STEM (Science, Technology, Engineering and Math)⁴ que posee un valor de 38,68% y,

a su vez, el fortalecimiento de la acumulación de capital humano para la realización de actividades de innovación.

El conocimiento sobre las características del capital humano que requieren las diversas actividades productivas, así como la identificación y el cierre de brechas en perfiles y competencias son útiles para orientar las políticas y acciones público-privadas que permitan fortalecer la inversión y el proceso de acumulación del capital humano, y aumentar la productividad.

Los análisis sobre el tema de crecimiento económico y la competitividad realizados para Colombia han señalado que el factor crítico de su desempeño está relacionado principalmente con la productividad. Chaves (2005), en su estudio de la productividad total de los factores (PTF) en Cundinamarca, encontró que desde 1990, al inicio del denominado “periodo de apertura”, la productividad experimentó un fuerte deterioro que en los años posteriores condujo a un crecimiento lento hasta tornarse negativo entre 1995 y 1999 con un -2,52%. La estimación de los coeficientes indicó que el factor trabajo en promedio fue el que realizó la contribución más alta al crecimiento del producto en todo el periodo analizado.

Estructura empresarial, redes y clústeres

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2024c), en 2022 la estructura productiva de Bogotá estuvo inclinada hacia el sector servicios, especialmen-

⁴ Son aquellas disciplinas relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas.

te en lo que atañe al comercio al por mayor y al por menor, con el 19,56%, seguido de administración pública y defensa con 14,26% y actividades inmobiliarias con 12,42%, que suman en conjunto 46,24%. Esto contrasta con la pérdida de dinamismo del sector manufacturero y de la construcción, que entre ambos suman aproximadamente 12%.

Para el mismo año, el DANE (2024c) confirma que Cundinamarca presenta una estructura más diversificada orientada hacia la producción de bienes, ya que la manufactura y el sector construcción representan el 26,18% de la economía, en tanto que la agricultura, ganadería, caza y silvicultura representan el 12,64%; en el sector servicios, los más significativos son comercio al por mayor y por menor, con 16,60%, y administración pública y defensa con 11,78%, que suman 28,38%.

Lo anterior es una muestra de la complementariedad entre ambas economías y la potencialidad de crecimiento en el valor agregado en los respectivos sectores que sobresalen en su participación, por ejemplo, si el sector agrícola logra exportar a otras regiones y al exterior, y se posiciona la exportación de servicios como el turismo, el sector manufacturero alcanzará un mayor grado de sofisticación.

Con el fin de incrementar la productividad, la competitividad y lograr los objetivos de desarrollo regional es esencial impulsar la industria con un enfoque innovador y territorial. En el pasado, como lo señaló Ulltveit-Moe (2008), se identificaba la industrialización con el proceso manufacturero localizado en las economías de aglomeración urbana; en la actualidad, en cambio, se asocia también con el desarrollo agroindustrial y de servicios mo-

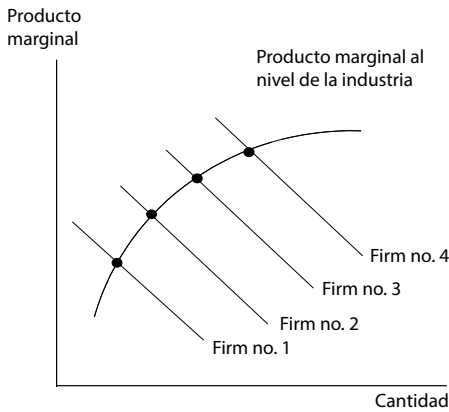
dernos y transables localizados generalmente en las áreas metropolitanas.

Recientemente, algunas economías en desarrollo han descubierto importantes minerales y petróleo, y han orientado grandes recursos a la producción y exportación de *commodities*, experimentando ventajas formidables en términos de intercambio; algunas de esas naciones han logrado avances importantes en el desarrollo económico. Una estrategia de desarrollo puede ser liderada por una industrialización basada en recursos naturales, para lo cual es importante incrementar la inversión en I&D en estos sectores, como ha sido el caso de la madera en Suecia, los productos lácteos en Holanda y Dinamarca, y el salmón y los vinos en Chile.

Lo anterior implica la consolidación de una red de clústeres en la RMBC. El clúster se define, siguiendo a Ulltveit-Moe (2008), como la existencia de una gran cantidad de empresas ubicadas en la misma ciudad o región, que pueden adoptar diferentes configuraciones empresariales, pero donde lo importante es tener en cuenta la significativa correlación entre clústeres y productividad que determinan la eficiencia y el bienestar social, como se muestra en la figura 2.

En el presente, la RMBC posee 16 clústeres que representan más de 260.000 empresas y abarcan el 55% del total de estas. Además, proveen 1.904.000 empleos, y sus proyectos, programas e iniciativas giran alrededor de 4 ejes transversales como talento humano y empleabilidad, innovación y nuevos negocios, sostenibilidad, internacionalización e inversión, esto con el fin de fortalecer el entorno y la capacidad productiva de las empresas (CCB, 2022).

FIGURA 2. AGLOMERACIÓN Y PRODUCTIVIDAD



Fuente: Ulltveit-Moe (2008).

Otro punto sobresaliente en las 16 iniciativas de clústeres es su desempeño exportador que, en 2021, alcanzó el 53,9% del total de las exportaciones de Bogotá. El clúster que lidera la mayor participación en las exportaciones de Bogotá es alimentos y gastronomía con 20,9%, seguido de prendas de vestir, impresión y embalaje con 6,2% y farmacéutico con 5,9%, entre otros (CCB, 2022).

La tabla 2 sintetiza el análisis espacial de las 16 iniciativas de clústeres con las mayores concentraciones de empresas en tres provincias de Cundinamarca, donde sobresale Sabana Centro como la provincia con mayor participación de empresas asociadas en cada uno de los 16 clústeres, lo cual implica que esta provincia puede ser un referente que seguir por las demás para aprender sobre las acciones que han permitido ese posicionamiento y que van más allá de las ventajas percibidas por su cercanía a Bogotá.

TABLA 2. CLÚSTERES Y SUS TRES PROVINCIAS PREDOMINANTES EN CUNDINAMARCA

Clústeres	Provincias de Cundinamarca
1. Software y TI	Sabana Centro, 609 empresas (61,8%); Soacha, 232 empresas (23,6%); Sumapaz, 232 empresas (8,4%).
2. Turismo	Sabana Centro, 639 empresas (35,7%); Sumapaz, 322 empresas (18,0%), Soacha, 255 empresas (14,2%).
3. Industrias creativas y contenidos	Sabana Centro, 496 empresas (59,9%); Soacha, 169 empresas (20,4%); Sumapaz, 92 empresas (11,1%).
4. Prendas de vestir	Sabana Centro, 1.140 empresas (37,5%); Soacha, 949 empresas (31,2%), Sumapaz, 411 empresas (13,5%).
5. Cuero, calzado y marroquinería	Sabana Centro, 166 empresas (30,2%); Soacha, 146 empresas (26,6%), Almeidas, 97 empresas (17,7%).
7. Cosméticos y bienestar	Sabana Centro, 790 empresas (41,5%); Soacha, 508 empresas (26,7%); Sumapaz, 276 empresas (14,5%).
8. Impresión y embalaje	Sabana Centro, 577 empresas (40%); Soacha, 441 empresas (30,6%); Sumapaz, 166 empresas (11,5%).
9. Energía	Sabana Centro, 792 empresas (52,9%); Soacha, 394 empresas (26,3%); Sumapaz, 115 empresas (7,7%).
10. Música	Sabana Centro, 71 empresas (47%); Soacha, 33 empresas (21,9%), Sumapaz, 27 empresas (17,9%).

(Continúa)

Clústeres	Provincias de Cundinamarca
11. Salud	Sabana Centro, 388 empresas (47,3%); Sumapaz, 170 empresas (20,7%); Soacha, 149 empresas (18,1%).
12. Servicios financieros	Sabana Centro, 82 empresas (60,7%); Soacha, 23 empresas (17,0%); Guavio, 13 empresas (9,6%).
13. Farmacéutico	Sabana Centro, 611 empresas (36,5%); Soacha, 505 empresas (30,2%); Sumapaz, 276 empresas (16,5 %).
14. Construcción	Sabana Centro, 4.199 empresas (51,1%); Soacha, 1.848 empresas (22,5 %); Sumapaz, 1.039 empresas (12,6%).
15. Logística y transporte	Sabana Centro, 1.032 empresas (48,8%); Soacha, 387 empresas (18,3 %); Ubaté, 265 empresas (12,5 %).
16. Alimentos y gastronomía	Sabana Centro, 3.857 empresas (40,1%); Soacha, 2.155 empresas (22,4%), Sumapaz, 1.484 empresas (15,4%).

Fuente: elaboración propia basada en CCB (2022).

Cohesión social

La cohesión social para la RMBC se entiende como un proceso de convergencia económica y social que propicia la competitividad, creación de empleo y productividad. La cohesión social, como señala Pachura (2010), es el principio fundamental del desempeño a largo plazo de un proyecto de construcción de una región metropolitana y depende de la estructura territorial, el desarrollo económico regional y el modelo de gobernanza.

En la tabla 3 se presentan y se analizan de forma consolidada los indicadores que conforman la cohesión social como la convergencia

social, el empleo, el desarrollo humano y el cierre de brechas sociales.

TABLA 3. COHESIÓN SOCIAL

Indicadores	2022		Promedio
	Bogotá	Cundinamarca	
Convergencia social			
Índice de Gini (2022)	0,549	0,494	0,521
Incidencia de la pobreza monetaria (2022)	28,1%	22,7%	25,4%
Incidencia de pobreza multidimensional (2023)	3,6%	7,6%	5,6%
Tasa de homicidios por cada 100.000 personas.	7,92%	8,21%	8,3%
Tasa de extorsión	8,8%	7,6%	8,2%
Empleo			
Tasa global de participación	69%	68,1%	68,5%
Tasa de empleo	61,5 %	60,6%	61,05%
Empleo vulnerable	34,55%	36,52%	35,5%
Desarrollo humano			
Índice de desarrollo humano	0,80	0,76	0,78
Cierre de brechas sociales			
Brecha índice de Gini	8,2 y -8,2%		
Brecha incidencia de la pobreza monetaria	22,18 y -22,18%		
Brecha índice de pobreza multidimensional	-31,5 y 31,5%		
Brecha tasa de homicidios por cada 100.000 personas.	-1,8 y 1,8%		
Brecha tasa de extorsión	7,3 y -7,3%		
Brecha índice de desarrollo humano	2,6 y -2,6%		

(Continúa)

Indicadores	2022		Promedio
	Bogotá	Cundinamarca	
Brecha tasa global de participación	0,7 y -0,7%		
Brecha tasa de empleo	0,7 y -0,7%		
Brecha empleo vulnerable	-2,8 y 2,8%		

Fuente: DANE (2023a, 2023b, 2024b), PNUD (2022) y Consejo Privado de Competitividad (2023); para las brechas, cálculos propios basados en el DANE (se obtiene el promedio y se calcula por una resta la distancia que tiene cada territorio frente a ese promedio).

El índice de Gini muestra que la desigualdad es menor en Cundinamarca que en Bogotá. Además, una mirada a la Línea de Pobreza permite comprender la proporción de personas en los hogares con ingresos que no permiten cubrir los requerimientos básicos de alimentación, servicios, vivienda y educación; asimismo, al comparar el indicador de la incidencia monetaria entre los territorios, se encuentra que Bogotá experimentó una mayor pobreza monetaria que Cundinamarca, con resultados de 28,1 y 22,7 respectivamente.

Finalmente, el indicador incidencia de la pobreza multidimensional muestra que en Bogotá el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional fue de 3,6%, resultado inferior al obtenido para Cundinamarca de 7,6%. Ahora, en Bogotá las dimensiones que más contribuyeron a la pobreza multidimensional fueron trabajo con 33,8% y educación 27,8%. En Cundinamarca, también fue la dimensión educación 31,2 la que más contribuyó a la pobreza multidimensional con 31,2%, seguida de trabajo con 30,5%.

Esto indica que la creación de empleo formal es fundamental para la RMBC porque permite integrar a las personas, la sociedad y la economía del lugar donde residen. En efecto, garantizar el acceso a un trabajo asalariado o por cuenta propia, que sea seguro, productivo y bien remunerado, es esencial para elevar la autoestima de los trabajadores, el nivel de vida de sus hogares y refuerza su sentido de pertenencia a su comunidad.

Otros indicadores como la tasa global de participación, la tasa de empleo y el empleo vulnerable son esenciales para medir el desempeño del mercado laboral. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2023a), la tasa global de participación consiste en determinar el porcentaje de la población en edad de trabajar (PET) económicamente activa, eso significa que en Bogotá la presión de la población sobre el mercado laboral para 2022 alcanzó a estar muy cercana al promedio de 69,0%, un nivel más elevado que el de Cundinamarca, que fue del 68,1%.

Las brechas sociales son las distancias en equidad (ingreso per cápita) que señalan el estado real de una discrepancia o parte de ella, respecto a unos indicadores estándar o promedio. Según la tabla 3, las mayores brechas respecto al promedio (en términos absolutos) están, en su respectivo orden, en los indicadores correspondientes a la incidencia de la pobreza monetaria, la incidencia de la pobreza multidimensional y el índice de Gini. En el primero, Bogotá y Cundinamarca tienen una brecha del 31,5%, en el segundo del 22,18% y en el tercero es menor, con 8,2%.

Internacionalización de la RMBC

El comercio internacional es un poderoso motor del crecimiento y desarrollo económico, especialmente en las naciones o regiones en desarrollo. El impacto de las exportaciones sobre la actividad económica y el bienestar social va a depender de que el patrón exportador esté constituido por una canasta diversificada y sofisticada de bienes y servicios con alto valor agregado, que implica incorporar un nivel tecnológico medio y alto.

Probablemente, la reflexión más importante de toda la economía internacional resida en la idea de que existen “ganancias del comercio”, es decir que cuando los países venden mutuamente bienes y servicios se produce, casi siempre, un beneficio mutuo. Lo que ha hecho al comercio exterior un poderoso motor de desarrollo económico y social a lo largo de la historia y a finales del siglo XX ha sido el gran progreso de los países emergentes del sur como consecuencia de las exportaciones de manufacturas y servicios con alta productividad laboral y la atracción de inversión extranjera directa.

A diferencia de los estudios relacionados con el comercio global, donde el tamaño de las economías determina las transacciones y la distancia cada vez pierde poder explicativo, en el caso regional que estamos analizando la distancia pesa mucho, no tanto por la longitud, sino por restricciones geográficas como las cordilleras, la falta de conectividad, el estado de las vías terrestres y fluviales, el impacto climático y otras adversidades.

En la RMBC es fundamental consolidar una red de movilidad multimodal sostenible para el transporte y la logística de carga que satisfaga la dinámica entre los municipios y el

distrito capital —es decir, la región—, y los ámbitos nacional e internacional con la respectiva articulación entre las diversas modalidades de transporte (vial, aéreo y fluvial).

En cuanto al proceso de impulso al comercio exterior, la internacionalización de la RMBC requiere la determinación del número de empresas exportadoras. En las exportaciones per cápita Cundinamarca supera a Bogotá con 505. El grado de apertura comercial, definido como la suma de los flujos comerciales de exportaciones e importaciones sobre el PIB, arroja resultados muy bajos y cercanos entre Bogotá y Cundinamarca con 5,34 y 5,06; pero la balanza comercial es negativa en ambos casos (MICT, 2023a y 2023b).

Ahora, sobre la diversificación de mercados destino de las exportaciones, medida por el índice Herfindal-Hirschman, Bogotá tiene sus mercados de destino menos diversificados con 0,18 a diferencia de Cundinamarca con 0,12; pero al compararlos con la diversificación de la canasta exportadora a Bogotá le va mejor con 0,05 y Cundinamarca tiene un índice un poco más elevado de 0,07 (Consejo Privado de Competitividad, 2023).

Para comprender mejor la estructura económica regional y visualizar las oportunidades recurrimos a la idea del espacio producto de Haussman e Hidalgo (2014) para indagar acerca de la diversidad de los bienes que produce una región y su relación con la sofisticación de estos. En este sentido, es importante entender que el análisis busca determinar el patrón de relación de los bienes producidos por una región, para deducir qué tan fácil le resulta cambiar su ventaja comparativa y sobre qué productos hacerlo.

El espacio producto contiene áreas de mayor o menor densidad; en las de mayor densidad le es más fácil a la región mover su producción a productos cercanos y, por tanto, diversificar. En las áreas desérticas la región tiene pocas opciones eficientes de diversificar su producción y sus exportaciones.

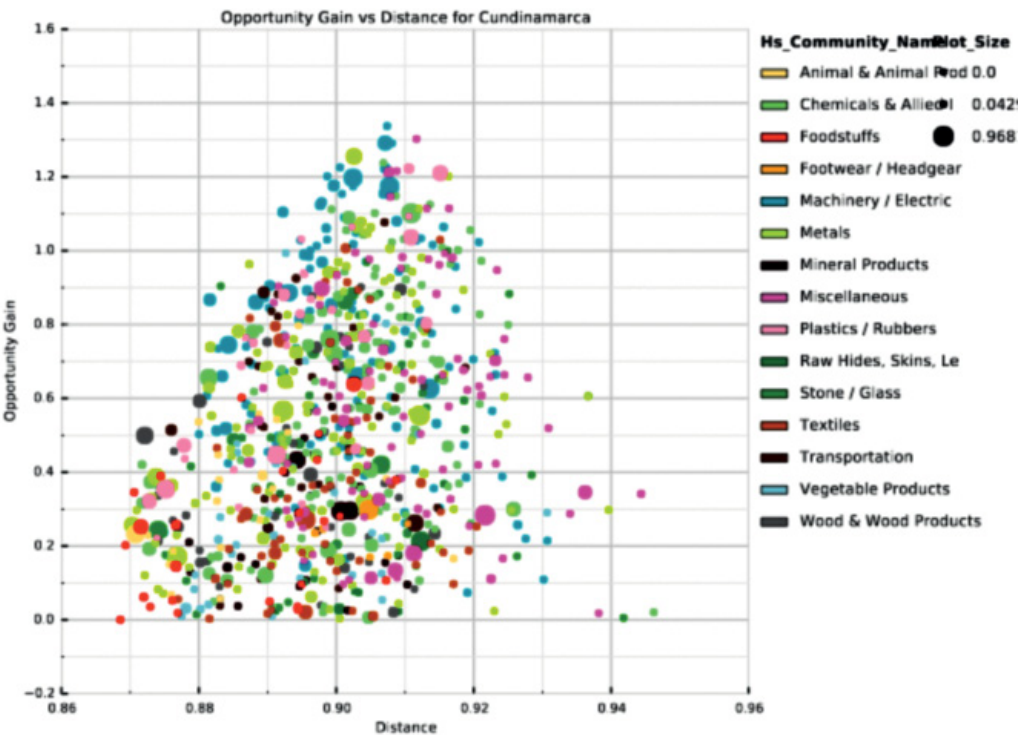
Normalmente, los países más desarrollados tienden a especializarse en productos en donde el espacio producto es más denso, mientras que las economías pobres presentan un espacio producto disperso. Así, el espacio producto es un concepto que provee una re-

presentación en red o mapa de los productos comerciados entre los países.

Hausman y Klinger (2006) emplean el concepto de espacio producto para señalar que es más fácil que un país incursione en mercados internacionales con productos similares a los que se producen en la actualidad, debido a que en cierta medida ya se dispone de la infraestructura requerida para su fabricación.

En la figura 3, la nube de puntos principalmente se ubica en niveles de oportunidad de ganancias altos y una posibilidad de diversificación

FIGURA 3. OPORTUNIDAD-GANANCIA VS. DISTANCIA



Fuente: Blanco (2015).

media. Maquinaria y Eléctricos tienden a ubicarse en niveles de oportunidad altos y posibilidades de diversificación media o baja. Mientras que químicos lo hace en un nivel de complejidad medio y alto, y una oportunidad de diversificación media y baja. Claramente, en estos productos se podría adelantar una estrategia que permita llevar los de mayor complejidad hacia niveles de mayor diversificación, pero falta el músculo financiero para ello.

Los productos vegetales tienen baja oportunidad y alta probabilidad de diversificación, y en la misma situación está la rama de alimentos. En textiles, la oportunidad es baja y la posibilidad de diversificación es principalmente alta y media. En estas ramas se debe adelantar una estrategia para que se incorpore mayor valor agregado, aprovechando que son ramas con altas posibilidades de diversificar, se debe invertir en investigación y desarrollo, para sofisticar sus productos.

Los misceláneos se ubican principalmente con niveles de oportunidad bajos y posibilidades de diversificación media y baja. Esta es una rama que no parece ser promisoría, puesto que no es fácil diversificarla, pero además es de baja complejidad, lo cual implica que no es tan viable crecer en esta rama a partir del conocimiento productivo.

En el caso de los plásticos se observa que su nube de puntos es bastante dispersa y pasa por todos los niveles tanto en oportunidad como en diversificación. El sector metales tiene un nivel de complejidad media y su oportunidad de diversificación pasa por todos los niveles: bajo, medio y alto. En estas ramas se deben adelantar estrategias mixtas, es decir, inversiones para avanzar en la producción de

productos nuevos, de la misma rama, e investigación y desarrollo para sofisticar los productos de menor complejidad.

También se considera fundamental tener claridad sobre el grado de sofisticación de las exportaciones ya que esta información arroja luces sobre la calidad y competitividad de la oferta exportable de la RMBC. Por ejemplo, para el año 2022, con base en el Consejo Privado de Competitividad (2023), se observa que los porcentajes de las manufacturas exportadas de baja y media tecnología predominan frente a las de alta tecnología, en el orden dado de 14, 15 y 10%.

Elevar las exportaciones con un mayor grado de sofisticación (medio-alto) acelera el crecimiento y, por ende, eleva el valor agregado, el ingreso y el ahorro en forma de divisas; en efecto, si suponemos que el nivel de exportaciones con contenido tecnológico se aproxima al 10% del PIB, es muy probable que su crecimiento se beneficie con 0,1 y 0,2 puntos porcentuales adicionales que los que experimentaría otro país que carece de dichos productos exportables, eso sin contar con las diversas externalidades positivas que van desde la asimilación de buenas prácticas, transferencia de conocimiento, hasta mejoras institucionales cuando surgen nuevas formas de relacionamiento entre el patrono y el trabajador e innovaciones organizacionales en las firmas.

En realidad, la sofisticación es un asunto prioritario, los cuatro productos más exportados y con el mayor peso para Bogotá y Cundinamarca concentran el 46% de las exportaciones totales de la canasta exportadora de la RMBC y cuentan con un bajo nivel de sofisticación, por ejemplo, se destacan las

exportaciones tradicionales de flores, café, coques y semicoques, y preparaciones para belleza (MICT, 2023a y 2023b).

Un punto de partida para el logro del objetivo reside en mejorar la capacidad de la RMBC para incrementar el número de empresas exportadoras porque aquellas que se insertan en el mercado internacional son más competitivas e innovadoras, se exponen a la competencia mundial, reconocen las tendencias y aprenden a negociar y lidiar con las exigencias de los compradores internacionales.

En la tabla 4, se presentan los grupos de productos y el total de exportaciones de la RMBC. En efecto, la tabla muestra que el único grupo con una balanza positiva es el agropecuario, el resto tiene una balanza negativa lo cual repercute en la balanza comercial consolidada para Bogotá y Cundinamarca, que durante 2021 y 2022 resultó negativa. Ahora, el grupo que más jalonó el déficit en la balanza comercial fue industria básica, maquinaria y equipo, que se relaciona con la expansión de las obras en el sector transporte, que en 2022 tuvo un resultado de -12.918.523.

TABLA 4. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL DE LA RMBC POR GRUPO DE PRODUCTOS Y TOTAL (2021-2022)*

Período	2021		2022		2021	2022
Grupos de producto	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	
Minero-energético	7,6	2.881.851	1.106.687	5.529.504	-2.256.909	-4.422.817
No Minero energético	4.755.918	3.171.1230	5.725.180	3.717.3911	-2.695.5312	-31.448.731
Agropecuario	2.099.260	1.653.509	2.716.993	2.038.425	445.751	678.568
Industria liviana	1.128.757	4.095.475	1.243.533	4.881.600	-2.966.718	-3.638.067
Maquinaria y equipo	492.763	11.019.414	572.091	13.490.614	-10.526.651	-12.918.523
Industria básica	539.702	9.663.901	589.035	10.359.685	-9.124.199	-9.770.650
Agroindustrial	303.156	1.672.415	409.770	2.008.653	-1369259	-1.598.883
Industria automotriz	172.081	3.554.930	1.714.20	4.335.806	-3.382.849	-4.1643.86
Demás productos	20.197	51.586	22.336	59.128	-31.389	-36.792
Total	5.380.860	34.593.082	5.711.352	42.703.414	-29.212.222	-36.992.062

* Cifras expresadas en miles de dólares FOB.

Fuente: MCIT (2023a y 2023b).

De igual modo, se deben diversificar los países de destino al que llegan las exportaciones de la RMBC, analizando como punto de partida los diferentes tratados comerciales suscritos por el país que posean las mayores ventajas para

la RMBC⁵, dado que los tratados comerciales son una gran oportunidad para trazar metas de exportación.
Pero los datos de la tabla 5 muestran que la región tiene un sesgo hacia las importaciones.

TABLA 5. EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL DE TRATADOS COMERCIALES (MILES DE DÓLARES)

Países TT	Bogotá			Cundinamarca			RMBC		
	EX	IM	BC	EX	IM	BC	EX	IM	BC
1. Estados Unidos	1.006.066	5.540.772	-4.534.706	521.665	641.240	-119575	1.527.731	4899532	-3371801
2. CAN	368.409	346.076	22.333	214.526	82.764	131762	582.935	263.312	319623
3. Unión Europea	176.659	3.042.151	-2.865.492	120.593	614.926	-494333	297.252	2.427.225	-2129973
4. México	112.638	1.200.491	-1.087.853	99.288	155.845	-56557	211.926	1.044.646	-832720
5. Mercosur	101.664	1.559.013	-1.457.349	202.683	249.599	-46916	304.347	1.309.414	-1005067
6. Triángulo Norte*	60.364	31.917	28.447	33.064	4.344	28720	93.428	27.573	65855
7. Chile	55.163	227.132	-171.969	37.973	38.868	-895	93.136	188.264	-95128
8. Venezuela	62.252	6.352	55.900	21.217	5.184	16033	83.469	1.168	82301
9. Canadá	57.042	253.456	-196.414	30.603	44.875	-14272	87.645	208.581	-120936
10. Costa Rica	35.336	22.067	13.269	12.712	4.137	8575	48.048	17.930	30118
11. Corea del Sur	20.010	229.804	-209.794	5.860	78.839	-72979	25.870	150.965	-125095
12. Reino Unido	27.983	475.595	-447.612	82.695	31.390	51305	110.678	444.205	-333527
13. Puerto Rico	10.785	63.998	-53.213	7.148	14.090	-6942	17.933	49.908	-31975
14. Israel	4.937	53.521	-48.584	483	12.282	-11799	5.420	41.239	-35819
15. EFTA**	12.142	171.442	-159.300	4.066	17.401	-13335	16.208	154.041	-137833

* Triángulo Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras. ** EFTA: Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein.

Fuente: MICT (2023a y 2023b).

⁵ Es importante anotar que no se registran resultados sobre la Alianza para el Pacífico.

El caso de Bogotá es significativo porque de los 15 tratados solamente en cuatro la balanza comercial es positiva: CAN, Triángulo Norte, Venezuela y Costa Rica. En comparación con Cundinamarca, la balanza comercial es positiva en cinco tratados, los mismos cuatro de Bogotá más el del Reino Unido. Pero al hacer la revisión conjunta de los territorios observamos que la balanza comercial positiva se consigue en los mismos cuatro tratados de Bogotá.

De lo anterior se desprende que la RMBC no está aprovechando los diversos tratados comerciales para emplearlos como base de su expansión exportadora y con ello elevar el número de países destino de las exportaciones.

La vocación de Bogotá hacia el sector servicios abre una ventana de oportunidad para que la región se proyecte como un HUB de servicios globales estableciendo nexos clave entre las distintas etapas del proceso de producción en las cadenas globales de valor (CGV). La otra posibilidad que complementa la capacidad de exportación de servicios proviene del sector turismo, en especial el turismo de naturaleza, considerado como uno de los tipos de turismo con el mayor potencial para Colombia por la gran cantidad de recursos naturales con los que cuenta (Minambiente, 2019).

Para una mayor inserción internacional de la región y la diversificación de las exportaciones con alto contenido tecnológico es esencial la atracción de la inversión extranjera directa. Las empresas multinacionales y las que contratan parte de la producción en países extranjeros aprovechan las diferencias de costos en los distintos lugares de producción. Para un país o región, lograr una importante cuota de inversión extranjera directa (IED), horizontal

o vertical, significa generar empleo sostenible con mejores salarios, elevar su productividad laboral y transferir tecnología moderna, buenas prácticas y, dependiendo del marco regulatorio propiciar la participación de los empresarios nacionales en la estructura accionaria y administrativa de la multinacional.

En el tema de IED se tiene un dato consolidado para RMBC de 1.538,9 millones de dólares, dato inferior al obtenido en el año anterior de 1.551,3 millones de dólares, que muestra la rápida y progresiva recuperación de este indicador después de la pandemia causada por el covid-19, que en 2020 redujo la IED a 820 millones de dólares. No obstante, cuando se realiza la estimación de la participación de la IED directa de Bogotá y de Cundinamarca en el total nacional se encuentra la capital del país con el 16,9, cifra muy por encima de la recibida por Cundinamarca de 5,1% (Invest in Bogotá, 2023).

Esta es una brecha que debería cerrarse, ya que el departamento de Cundinamarca posee ventajas para fomentar y receptar la inversión extranjera directa por medio del aprovechamiento de los beneficios ofrecidos por las zonas francas, y puede crear sinergias y articulación con las agencias nacionales (Procolombia) y locales para la promoción de la IED como Invest in Bogotá y las cámaras de comercio, y aprender de las buenas prácticas y éxitos que ha tenido dicha organización. En efecto, Cundinamarca tiene ventajas en la creación de un número importante de zonas francas.

El análisis de Cundinamarca arroja que posee seis Zonas Francas Permanentes (ZFP) y nueve Zonas Francas Permanentes Especiales (ZFPE), es decir, un total de 15 zonas

francas, mientras que Bogotá posee una ZFP y ocho ZFPE, lo que arroja un total de nueve. La diferencia es que en los municipios del departamento se han posicionado principalmente en los sectores industriales (en general agroindustria y materiales de construcción) y Bogotá se ha especializado hacia el sector servicios (salud, BPO y digitalización empresarial) (Invest in Bogotá, 2023), lo cual puede ser un indicativo de la complementariedad entre las zonas francas de Bogotá, especializadas en industria, y Cundinamarca con predominio del sector agropecuario.

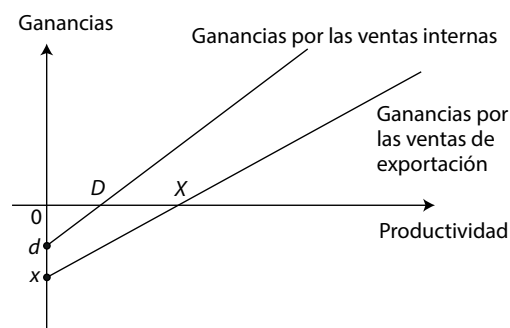
Lo que nos muestran los trabajos empíricos es que la contribución de la productividad al crecimiento ha sido limitada y que no presenta cambios significativos que se sostengan en el largo plazo.

En la figura 4, que muestra las ganancias de las empresas con diferentes niveles de productividad, se puede ver que las empresas cuya productividad está a la derecha de X ganan tanto en las ventas internas como en las exportaciones debido a la mayor productividad, como consecuencia de la internacionalización.

Se ha visto que, si además de la diferenciación de los productos existe heterogeneidad en las empresas, el comercio internacional aumenta la productividad total de factores tanto en las industrias que compiten con las importaciones como en las que exportan, introduciendo así un canal adicional para el incremento en los salarios reales. Esto, al integrar la exposición sobre el modelo del espacio producto que con-

cluye en la conveniencia de exportar bienes de alta complejidad y la importancia de contar con una estructura empresarial orientada a las exportaciones y a la inversión extranjera directa.

FIGURA 4. UTILIDADES DE LAS EMPRESAS CON DIFERENTES NIVELES DE PRODUCTIVIDAD

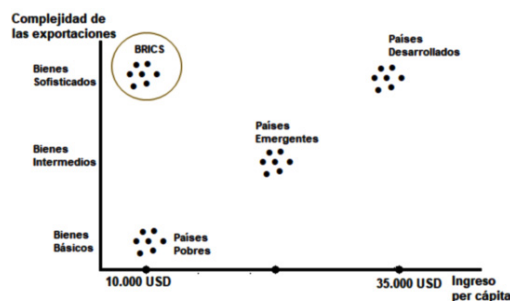


Fuente: elaboración propia con base en Helpman (2014).

La figura 5 muestra que los países con ingresos per cápita bajos tienden a exportar bienes simples y los países con ingresos per cápita superiores a los 35 mil dólares tienden a exportar bienes sofisticados o de alto valor agregado. Sin embargo, es interesante notar que existen algunas naciones como los BRICS⁶, que tienen ingresos bajos, pero exportan bienes de mediana y alta complejidad. En otras palabras, se trata de países pobres que juegan como los ricos. Este juego se explica por el papel activo de la política industrial y puede servir como lección para una estrategia de desarrollo empresarial exportador en la RMBC.

⁶ Los BRICS son una asociación de economías emergentes conformada por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

FIGURA 5. RELACIÓN ENTRE LA COMPLEJIDAD DE LAS EXPORTACIONES Y EL INGRESO PER CÁPITA



Fuente: elaboración propia.

Los procesos de internacionalización de una economía no solo consisten en el intercambio de bienes, servicios y capitales, implican el intercambio de personas y sus ideas. La internacionalización de la RMBC no puede dejar a un lado este aspecto estratégico cuya utilidad es renovar y fortalecer las capacidades para la internacionalización a través del desarrollo de alianzas estratégicas y actividades puntuales que proporcionen el cúmulo de experiencias necesarias para la concreción de una red de aprendizaje.

Integrarse a una cadena global de valor se ha constituido en una estrategia de desarrollo relevante que fomenta la transformación productiva. No solamente propicia la competitividad empresarial de las pymes manufactureras y de servicios, sino que reduce la desigualdad al proveer empleos formales productivos (Santarcángelo *et al.*, 2017, p. 28).

En el caso colombiano, se puede inferir que la integración de un país en desarrollo depende de la capacidad de darle prioridad a la atracción de inversión de empresas extranjeras,

garantizando con ello la participación de las firmas domésticas en las cadenas globales de valor. Sin embargo, el reto es el de instaurar y fortalecer vínculos con firmas domésticas, para garantizar que la economía local se beneficie con externalidades positivas como la transferencia de tecnología, aumento del conocimiento y la generación de un elevado valor agregado doméstico.

Una porción importante de empresas (principalmente pymes) tienen falta de acceso a tecnología, información, conocimiento, infraestructura e insumos, y esto no les permite mejorar sus productos y capacidad de negociación dentro de los eslabones de la cadena.

Para superar estos desafíos es imprescindible implementar programas de reindustrialización con base en cadenas de valor globales, mejorar el comercio electrónico, desarrollar negocios sostenibles, reformar la regulación para atraer inversión extranjera, fortalecer la competencia y eliminar el excesivo costo de trámites para emprender y cerrar negocios.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL REGIONAL: RESILIENCIA Y SOSTENIBILIDAD

Otro gran objetivo consiste en construir un territorio resiliente y sostenible, que armonice el medio ambiente, el desarrollo económico y los procesos socioterritoriales, mediante la construcción de capacidades locales, la promoción de la diversificación económica y la implementación de una gobernanza regional sólida para garantizar la capacidad de adapta-

ción de las personas y las comunidades ante los cambios y desafíos futuros.

Para el logro de este objetivo es fundamental diversificar el desarrollo económico en la RMBC; fortalecer las capacidades para adaptarse económicamente a los efectos derivados del cambio climático hacia eventos disruptivos de origen natural o antrópico, y propender por la seguridad hídrica y alimentaria mediante la diversificación y tecnificación de la producción agropecuaria, el fortalecimiento de los pequeños productores agrícolas, así como la construcción de infraestructura y de redes logísticas de abastecimiento.

La seguridad hídrica consiste en la capacidad de proteger el acceso sostenible al agua para el mantenimiento de los medios de vida, el bienestar y el desarrollo socioeconómico (Blanco, 2023). Al mismo tiempo, considera todas las acciones probables para proteger los ecosistemas que genera el recurso hídrico para los ciudadanos en las principales ciudades de la región y otros actores que requieren de dicho recurso.

Igualmente, la seguridad alimentaria, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO - Food and Agriculture Organization) (2011), es otro componente estratégico que “consiste en la disponibilidad de alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de consumo de la población de un país o región en todo momento, incluso en épocas de escasa producción nacional o condiciones económicas adversas”.

Es muy probable que el cambio climático deteriore las condiciones de vida de los campesinos agricultores que son actores vulnerables y

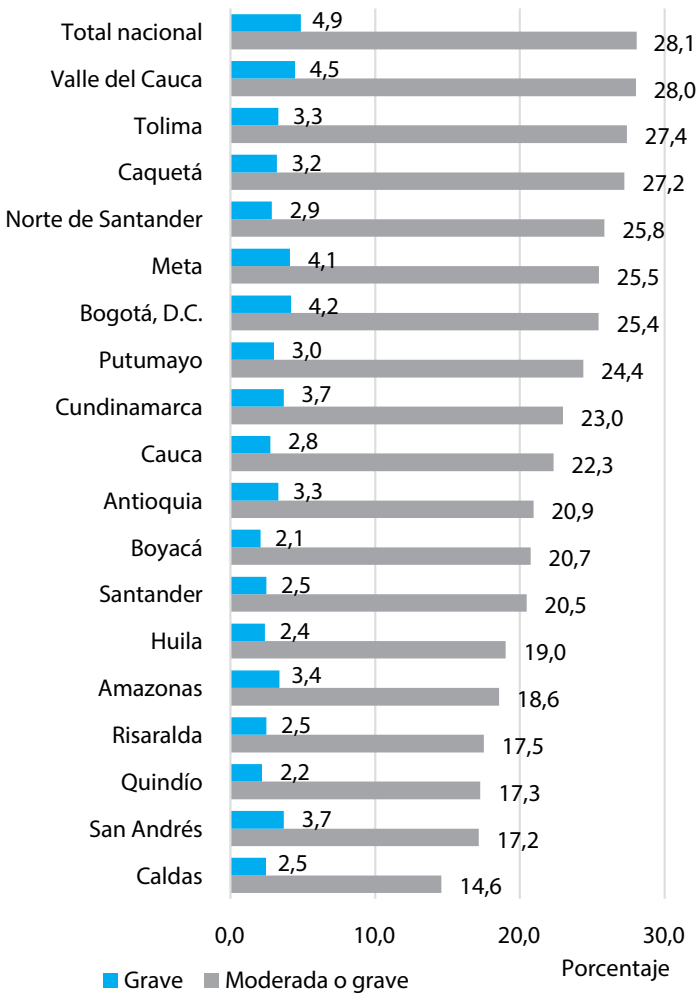
en condiciones de inseguridad alimentaria, por lo tanto, ante este escenario se incrementarán el hambre y la malnutrición. Las comunidades rurales, especialmente las que viven en ambientes frágiles, se enfrentan a un riesgo inmediato y creciente de pérdida de las cosechas y del ganado, así como a la reducida disponibilidad de otros productos, como los forestales y aquellos provenientes de la acuicultura.

Asimismo, el DANE (2023c) calcula otro indicador que sirve para apoyar el análisis de la seguridad alimentaria y es “en términos del porcentaje de hogares cuántas comidas se consumen en el hogar al día”. Según la Encuesta de Impulso Social, el 1,6% de los hogares consumen una comida al día, mientras que 30% de los hogares consumen dos al día y el 68,4% consume las tres al día. Estos datos revelan que Bogotá puede diseñar una política que erradique las dificultades de los hogares en el distrito para poder completar las tres comidas al día que se requieren.

Ahora, como muestra la figura 6, los resultados en inseguridad alimentaria arrojan una cifra grave para Bogotá con 4,2%, lo que significa que de cada 100 hogares un poco más de 4 experimentan inseguridad alimentaria grave (significa que las personas posiblemente ya no tienen alimentos, experimentan hambre y, en el peor escenario, pasan días sin comer, lo que agrava su salud y su bienestar), mientras que en el caso de Cundinamarca es menor con un puntaje de 3,7%, es decir, que de cada 100 hogares solo 3,7 está en situación de inseguridad alimentaria grave.

También podemos comparar la inseguridad moderada: las personas afrontan incertidumbres con respecto a su capacidad de

**FIGURA 6. PREVALENCIA DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN HOGARES (%).
TOTAL DEPARTAMENTOS 2022 CON UN PUNTAJE INFERIOR AL TOTAL NACIONAL**



Fuente: DANE (2023c).

obtener alimentos y, en ciertas épocas del año, se ven obligadas a reducir la cantidad o calidad de los alimentos que consumen por carecer de dinero o de otros recursos, lo que reduce la calidad de la dieta, interrumpe los hábitos alimentarios y puede tener consecuencias negativas para su nutrición, su salud y su bienestar.

Ahora bien, el balance entre la producción y la demanda de alimentos en la RMBC arroja un excedente de 1'578.172 superior al supuesto del 20% sobre el consumo. Esto significa que la RMBC, con su producción, es más que suficiente para satisfacer las necesidades de sus habitantes, por ello se puede afirmar

que la inseguridad alimentaria se relaciona más con la insuficiencia de ingresos para comprar alimentos y no con una producción escasa, es decir que tiene que ver con la pobreza y la desigualdad (RAP-E, 2020).

Son varias las razones que justifican fortalecer la transición hacia una economía circular, a saber: minimizar los residuos y reducir el impacto sobre el medio ambiente, reducir la dependencia de las materias primas, aumentar la generación de empleo y el ahorro para los consumidores al adquirir productos más duraderos e innovadores.

La economía circular, abordada por el Parlamento Europeo (2023), se entiende como un modelo de producción y consumo que implica compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar y reciclar materiales y productos existentes todas las veces que sea posible, para crear un valor añadido. La característica fundamental y distintiva de la economía industrial circular es la de gestionar los activos para mantener el valor y la utilidad de las existencias durante el mayor periodo de tiempo, lo cual es contrario a la economía industrial lineal que se enfoca principalmente en gestionar el flujo de las cadenas de suministro para crear valor añadido de forma instantánea. Por lo tanto, se amplía el ciclo de vida de los productos. Es más, la ventaja de la economía circular al fomentar el reciclaje y la reutilización es la de generar un flujo duradero.

En el caso de que la RMBC quiera aprovechar las ventajas de la economía circular, es necesario que desarrolle una combinación adecuada de políticas que incluya regulaciones nacionales, regionales y municipales junto a políticas comerciales. En otras palabras, las

autoridades regionales tendrán que determinar si están en capacidad de aprovechar los nuevos modelos de negocio circulares. Lo que se quiere llegar es a una economía industrial circular madura, que integre la economía industrial lineal en un solo circuito, en el que el valor de uso reemplace al valor de cambio como el valor económico central.

Bogotá y Cundinamarca están entre los departamentos con el reporte de aprovechamiento de toda la familia de material reciclable, y tienen un mercado transformador en textiles y maderables que muy pocos departamentos poseen, lo cual reafirma el enorme potencial de constituir negocios rentables y generadores de empleo para la región.

EL MODELO DE GOBERNANZA REGIONAL

Para construir un modelo de gobernanza es necesario establecer un marco de cooperación y colaboración multisectorial y multinivel basado en la confianza, en la concurrencia y corresponsabilidad entre niveles territoriales, y en la ampliación de la participación ciudadana para coordinar y gestionar de manera eficaz y eficiente las políticas, programas y proyectos (Coleman, 1987; Putnam, 1993; Fukuyama, 1999). Es imprescindible también diseñar unos arreglos institucionales y financieros de tipo regional.

Los estudios anteriormente citados muestran cómo las diferencias en el desempeño económico de los países no se explican por la cantidad del capital natural, físico o humano, sino por la estructura legal, regulatoria y su organización política, que determinan la pro-

ductividad que pueden arrojar la inversión en los otros recursos. Estos estudios afirman que los países con instituciones débiles, incapaces de reforzar contratos y garantizar los derechos de propiedad no podrán sacarles el mismo provecho a sus inversiones y al comercio internacional como los países que cuentan con estas instituciones.

La confianza es uno de los conceptos que se ha asociado directamente con el capital social; la confianza es lo que en última instancia permite la acción cooperativa y, por tanto, el concepto central del capital social. De esta manera, gran parte de los estudios empíricos utilizan mediciones de confianza interpersonal, en terceros o confianza institucional como proxis para medir el capital social. Otros autores, como Woolcock y Narayan (2000) argumentan que la confianza es un resultado o efecto de la existencia de capital social y que este se debe definir solo como redes y normas (figura 7).

Lo realmente relevante es el impacto que el deterioro paulatino de la confianza tiene en una sociedad, el cual se ve reflejado en una serie de implicaciones que impiden el fortalecimiento de la cohesión social y el civismo. Por ejemplo, una confianza baja por parte de las empresas y los ciudadanos conduce a una mayor informalidad por creer en la incapacidad de los gobiernos y las personas en respetar y acatar las reglas de juego (figura 7).

La clave para comprender este proceso es la interacción entre las instituciones y las organizaciones, lo que determina el sendero del desarrollo económico de una sociedad. Las organizaciones son los jugadores, grupos de individuos unidos por un propósito común para lograr objetivos y cuerpos políticos,

económicos y sociales. Estas organizaciones pueden jugar de manera oportunista, corrupta, solidaria o cooperativa; de la manera como jueguen va a depender el resultado social a corto y largo plazo. La figura 7 presenta cómo los incentivos, las asimetrías de información y las asimetrías de poder son elementos clave para elevar la confianza y el civismo.

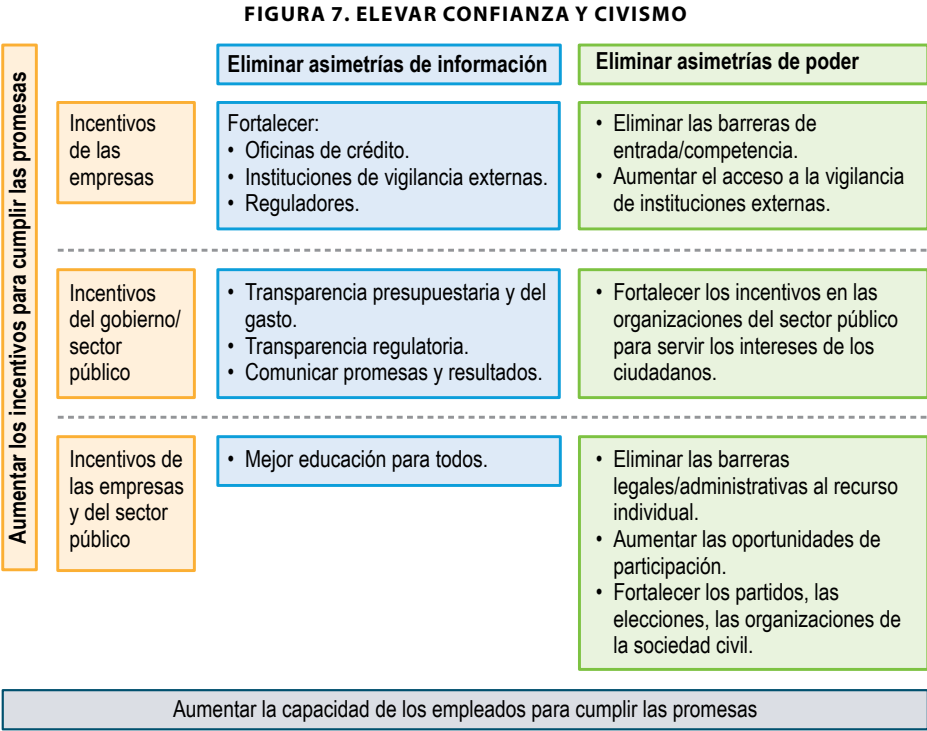
Arreglos institucionales y financieros

Según Cárdenas (2021), los arreglos institucionales son un concepto clave para construir unas instituciones que orienten el desempeño socioeconómico y el ordenamiento territorial a largo plazo. Se trata de un equilibrio ideal que va más allá de aprobar las leyes adecuadas, tener un buen presupuesto y crear las condiciones para que los proyectos salgan adelante, todos elementos necesarios y deseables.

Un arreglo institucional es esencial para el desarrollo efectivo de mecanismos de intervención de los mercados. En diversas economías, diseñar o reformar un arreglo institucional tiene impactos positivos o perjudiciales en la intervención que ejerce el gobierno.

De esta manera, un punto de partida importante emerge con la revisión del actual Plan Nacional de Desarrollo que traza algunas ideas de los temas de financiación pública territorial. Por ello, en el Plan se contempla que la tributación debe crecer más, y este proceso de mayor esfuerzo fiscal debe realizarse con la participación conjunta de la nación, las ciudades grandes e intermedias y los departamentos.

En cuanto a la sostenibilidad financiera, el Plan propone armonizar el Presupuesto General de la Nación (PGN), el Sistema General de



Fuente: BID (2022).

Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR), y los recursos de los municipios y de los departamentos; recursos que deberían orientarse hacia programas y desembocar en grandes proyectos estratégicos.

Además, se plantea que en el caso de los municipios se fortalezca su base fiscal por medio, principalmente, de la mejora en su recaudo predial y en el uso de otros instrumentos de financiación a su disposición. En consecuencia, se hace necesario actualizar el estatuto tributario municipal y distrital y, como se mencionó al comienzo, a nivel urbano, las ciudades no aprovechan los instrumentos de

captura del valor del suelo, rentas relacionadas con los corredores de los sistemas de transporte público y fuentes de carácter tradicional como la distribución de cargas y beneficios.

En el caso de las entidades territoriales y esquemas asociativos se menciona que estas deberían acudir a opciones de financiación más flexibles, que permitan a dos o más entidades territoriales financiar proyectos estratégicos. Pero queda sin resolver el problema de la financiación de las áreas metropolitanas y de la RMBC, lo cual es además problemático, ya que es en esta dimensión territorial donde se requieren recursos para los grandes proyectos de

infraestructura, movilidad, transición energética, servicios públicos e inserción internacional.

El Gobierno nacional anunció que en el presente año se presentaría lo que se ha denominado la “reforma tributaria de las regiones”, que buscará hacer ajustes en la estructura impositiva de los departamentos y municipios del territorio nacional con el fin de armonizar sus impuestos. La idea no es la de elevar la carga tributaria, sino la de organizar de forma clara la compleja estructura existente.

Hay que recordar un episodio histórico de las finanzas intergubernamentales del país en el siglo XX que se relaciona con la Misión Bird-Wiesner convocada durante administración de Turbay Ayala (1978-1982) por el ministro de Hacienda de entonces, Eduardo Wiesner Durán, que llegó a considerarse un hito en la descentralización fiscal de Colombia. La Misión, a diferencia de la gran mayoría de estudios fiscales, no se enfocó en incrementar el recaudo impositivo, sino en “analizar los temas relacionados con el manejo presupuestal del gasto, las transferencias fiscales intergubernamentales, la revisión y reforma al régimen de transferencias y, en general, las finanzas departamentales y municipales, así como de las entidades estatales” (Junguito, 2018, p. 388).

Entonces se argumentaba que la reforma debía estar orientada no solo para descartar los sesgos que favorecieran a las entidades territoriales más pequeñas, sino que respondieran a criterios basados en la necesidad y el esfuerzo fiscal de cada gobierno receptor. Así, entre mayor fuera la necesidad fiscal del gobierno receptor, mayores deberían ser las transferencias, y estas podrían reducirse entre mayor fuera la posibilidad de aportar recursos propios.

La consolidación de la RMBC y de las áreas metropolitanas requiere un plan de financiamiento en grande, ya que su desarrollo se caracteriza por grandes proyectos de inversión en conectividad, movilidad, seguridad en términos amplios, cohesión social y desarrollo económico, muchos de los cuales se despliegan nacional e internacionalmente. Estas grandes inversiones son fundamentales para la nación, de tal forma que es necesario una reforma fiscal territorial que contemple nuevos gravámenes, como impuestos a la tierra, contribuciones por valorización regional, establecer un cambio en la distribución del impuesto al valor agregado (IVA), por ejemplo, unos puntos con destinación específica a las regiones y áreas metropolitana, y, otras disposiciones que le den no solo recursos, sino autonomía y capacidad para tomar decisiones en la materia.

CONCLUSIONES

Para afianzar la gobernanza regional es necesario impulsar iniciativas que se enfoquen hacia el desarrollo de la confianza, considerada como un “elemento crítico” para la cohesión social y que es definida por el BID (2022) como aquella creencia de que otros no van a actuar de manera oportunista, es decir, es la fe que se tiene en los demás. De tal forma, que la confianza social en la RMBC y en sus nuevas instituciones es fundamental para el desarrollo de una conducta cooperativa que otorgue capacidades al tejido productivo y social de la región para recurrir a sus propias capacidades e iniciativas y no depender exclusivamente de los lineamientos del Gobierno nacional, es

decir que haga de la acción colectiva un pilar estratégico de la gobernanza regional.

En cuanto al desarrollo y ordenamiento territorial regional es importante que el marco legal establecido para la RMBC incorpore una novedad normativa que es la integración de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento a escala regional. Esto implica articular los POT, PBOT y EOT, lo que conduce a que las autoridades regionales en proceso de construcción y consolidación expidan lineamientos para que ya sea a escala regional o provincial se ponga en marcha este proceso de articulación en los temas pertinentes.

El marco normativo no es lo suficientemente claro para resolver los problemas que se van a presentar en la construcción de la región metropolitana. Los procedimientos y las condiciones para el ingreso de los municipios en la RMBC previstos en la Ley Orgánica 2199 de 2022 resultan muy generales y no tienen en cuenta los diferentes juegos y expectativas de los municipios para entrar a colaborar en el proceso; además, no son claros en los mecanismos y procedimientos de desvinculación. Tampoco es claro el sistema de toma de decisiones en el Consejo Regional, ni las fuentes de financiación; teniendo en cuenta las necesidades de grandes proyectos de inversión, la Ley orgánica debería ser precisa en la cofinanciación con el Gobierno nacional.

En términos económicos, uno de los desafíos de la RMBC es que exporta bienes simples que se caracterizan por tener precios muy volátiles, lo cual hace que la economía de la región sea muy vulnerable, genere muy poco empleo y no se eleven los salarios, por ende, la distribución del ingreso se mantiene

igual o se deteriora. Adicionalmente, la baja productividad no solo afecta el crecimiento económico en el largo plazo, sino que restringe la alternativa de producir bienes sofisticados, incluyendo los mismos *commodities* pero con inversiones en I&D.

Los próximos años, liderados por las nuevas administraciones, van a ser definitivos para estructurar y consolidar el marco institucional y el plan estratégico de ordenamiento y desarrollo regional, que será la carta de navegación decenal, el modelo de gobernanza y la priorización de los proyectos de inversión en los niveles municipal y provincial.

REFERENCIAS

- BID (2022). Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe (Resumen ejecutivo). <https://publications.iadb.org/es/confianza-la-clave-de-la-cohesion-social-y-el-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe-resumen>
- Blanco, L. (2015). Descripción de la estructura económica de la Rape Región Central. Un avance para la identificación de sus retos. *Integración regional Colección 19*. Secretaría Distrital de Planeación. <https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/integracion-regional-y-nacional/publicaciones/descripcion-de-la-estructura-economica-de-la-actual-rape-region-central>
- Blanco, L., Moscoso, F. y Libreros, J. (2021). Competitividad y policentrismo en Bogotá Región. *IAES, Serie documentos de trabajo*. https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/47368/competitividad_blanco_IAESDT_2021_N03.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Blanco, L. (2023). *Informe final de la consultoría sobre la construcción de la Región Metropolitana Bogotá-Cundinamarca*. Secretaría de Integración Regional de la Gobernación de Cundinamarca.
- Cárdenas, M. (2021). *Cómo avanza Colombia. Una nación en busca de progreso. Lecciones para enfrentar los retos del presente y del futuro*. Aguilar.
- CCB (2022). Clústeres. <https://www.ccb.org.co/Clusters>
- CCB (2024). Evolución de las empresas activas entre 2019 y 2023 por tamaño. <https://www.ccb.org.co/informacion-especializada/observatorio/dinamica-empresarial/empresas-activas>
- Chávez, Á. (2005). *Evolución de la productividad multifactorial, ciclos y comportamiento de la actividad económica en Cundinamarca*. Universidad Externado de Colombia. <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/02/DDT-8.pdf>
- Coleman, J. (1987). *Social capital in the creation of human capital*. Oxford University Press
- Consejo Privado de Competitividad (2023). *Índice departamental de Competitividad 2023*. Punto aparte editores. <https://compite.com.co/indice-departamental-de-competitividad/>
- DANE (2023a). Porcentaje población en edad de trabajar, tasa global de participación, de ocupación, de desempleo y de subocupación. Serie anual 2007-2022. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- DANE (2023a). Anexo pobreza monetaria departamental. Indicadores de pobreza monetaria. Coeficiente de GINI. 23 departamentos y Bogotá. D.C. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- DANE (2023b). Escala de experiencia de seguridad alimentaria (FIES) 2022. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/FIES/bol-FIES-2022.pdf>
- DANE (2024a). Anexos estadísticos PIB departamental 2005-2023 preliminar. Resultados por actividad económica. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DANE (2024b). Anexo departamental. Indicadores de Pobreza Multidimensional. Incidencia de pobreza multidimensional Departamentos 2018-2023. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- DANE (2024c). Cuentas Nacionales. PIB Total por departamentos. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- DNP (2021). Índice Departamental de Innovación para Colombia - IDIC 2021. <https://www.competitivas.gov.co/comisiones/perfiles-departamentales/indices-departamentales/indice-departamental-innovacion-colombia-idic>
- DNP (2022). *Colombia Potencia Mundial de la Vida. Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. DNP.
- FAO (2011). Seguridad Alimentaria y nutricional. Conceptos básicos. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/f1bb882a-b0594368-9022-c70840d77ce5/content>
- Fukuyama, F. (1999). *Social capital and civil society*. Fondo Monetario Internacional.
- Gesproy SGR (2023). Visualizador gráfico de inversiones SGR. <https://www.sgr.gov.co/Vigilancia/ResultadosInformes.aspx>
- Hausman, R. y Klinger, B. (2006). Structural transformation and patterns of comparative advantage in the product space. *Working Paper*, 128.

- Haussman, R. e Hidalgo, C. (2014). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to Prosperity*. Mit Press.
- Helpman, E. (2014). *El comercio Internacional*. FCE.
- Invest in Bogotá (2023). *Informe de inversión extranjera directa en Bogotá-Región. Período 2018-2022*. <https://es.investinbogota.org/wp-content/uploads/2023/07/Informe-IED-Bogota-Region-2022Q4.pdf>
- Junguito, R. (2018). *Cien episodios de la historia económica de Colombia*. Ariel.
- Ley 2199 de 2022. “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el Régimen Especial de la Región Metropolitana Bogotá -Cundinamarca”.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente) (2019). *Guía para la consolidación de negocios verdes en turismo de naturaleza*. Negocios verdes.
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) (2023a). Perfiles económicos departamentales. Bogotá. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/perfiles-economicos-por-departamentos>
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICT) (2023b). Perfiles económicos departamentales. Cundinamarca. <https://www.mincit.gov.co/estudios-economicos/perfiles-economicos-por-departamentos>
- OCyT (2023). Tableros regionales. <https://portal.ocyt.org.co/wp/regionales/>
- ONUDI (2004). *Informe sobre desarrollo Industrial 2004*. ONUDI.
- Pachura, P. (2010). *Regional Cohesion*. Physica-Verlag.
- Parlamento Europeo (2023). Economía Circular: definición, importancia y beneficios. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios>
- PNUD (2022). Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. Cuaderno 1: Evolución de los últimos 10 años en Desarrollo Humano. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-desarrollo-humano-colombia-cuaderno-1>
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community-social capital and public life. *American Prospect*, 4(13), 11-18.
- RAP-E (2020). Plan de Abastecimiento Alimentario de la Región Central. <https://regioncentralrape.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/PLAN-DE-ABASTECIMIENTO-12022021.pdf>
- Santarcángelo, J., Schteingart, D. y Porta, F. (2017). Cadenas Globales de Valor. Una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo. *Cuadernos de Economía Crítica*, 4(7), 99-129.
- Tomàs, M. (2020). *Modelos de Gobernanza Metropolitana*. Metropolis. https://www.metropolis.org/sites/default/files/resources/m1_es_final.pdf
- Triviño, L. A. (2013). *Aglomeración productiva y desarrollo local: textiles y confecciones en Puente Aranda*. Tesis inédita de maestría, Universidad de los Andes.
- Ulltveit-Moe, K. (2008). Live and let die – industrial policy in a globalised world. Expert Report Number 22 To Sweden's Globalisation Council. file:///C:/Users/Familia/Downloads/Live_and_let_die_-_industrial_policy_in_a_globalis.pdf
- Woolcock, M. y Narayan, D. (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *World Bank Research Observer*, 15(2), 225-249.