

Bogotá, su región y la dinámica de (no) convergencia

Juan Gallego
Jorge González
Carlos Sepúlveda
Diana Barrios
Javier Acosta

Documento de Trabajo
Alianza EFI - Colombia Científica
Septiembre 2019

Número de serie: WP4-2019-004



ALIANZAEFI
economía formal e inclusiva

Bogotá, su región y la dinámica de (no) convergencia

Introducción

La visión de aglomeraciones y la interacción entre el campo y la ciudad es cada vez más recurrente en las agendas de gobiernos locales y regionales. Es una mirada diferente a la clasificación convencional basada en los límites político-administrativos. Los aspectos relacionados con el ordenamiento son fundamentales. Entre otras razones, por la mayor consciencia que tienen las sociedades de sus derechos, y las exigencias que hacen para acceder a condiciones mínimas de bienestar y por superar la exclusión y las desigualdades intraurbanas que prevalecen de un municipio a otro (Rosas et al., 2017).

Según la Cepal (2010), para lograr impulsar el desarrollo de las regiones más rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes, las políticas de ordenamiento territorial y de descentralización se deben realizar acciones conjuntas entre los diferentes actores públicos y privados. Y desde esta perspectiva, el gobierno urbano no debe entenderse como la subordinación del Estado, sino como una forma de enfrentar los problemas metropolitanos de manera compartida (Venancio & Iracheta, 2015). Cada vez es más claro que las dinámicas urbanas económicas y sociales superan los límites administrativos municipales y, entonces, el concepto de metrópoli juega un papel importante en aspectos como la regulación del uso del suelo, el medio ambiente, el transporte y la vivienda. Estos procesos bien dirigidos producen externalidades positivas.

Las siguientes páginas, buscan dar algunos elementos que resaltan la importancia de las leyes de ordenamiento como instrumentos que potencializan el desarrollo de las aglomeraciones, la sostenibilidad, la inclusión. El espacio tiene una incidencia directa en la

calidad de vida de las personas; el ideal sería que entre las ciudades de una misma aglomeración se vayan reduciendo las diferencias, y las condiciones de bienestar sean convergentes. Analizamos el caso de Bogotá y los municipios del primer anillo¹.

1. Las regiones y el ordenamiento territorial

A comienzos del presente milenio la mitad de la población mundial es urbana. En Europa el 73% de la población vive en zonas urbanas, mientras que en Latinoamérica el porcentaje llega a 80%. A escala mundial, en el año 2011, cerca de una veintena de “megaciudades” superaron ampliamente los 8 millones de habitantes (entre ellas, Buenos Aires, Sao Paulo y la Ciudad de México). En estas cifras no se incluyen los habitantes de las áreas metropolitanas (OECD, 2015).

Las áreas metropolitanas se han convertido en lugares estratégicos para la creación de riqueza económica; favorecen la competitividad, gracias a las externalidades positivas derivadas de las vecindades, y favorecen el bienestar de la población. Para que este proceso sea exitoso, se requiere un ordenamiento territorial que promueva la equidad, la inclusión, y el crecimiento sostenible.

Los beneficios de las ciudades se extienden más allá de sus fronteras. Efectos secundarios de las grandes ciudades llegan a las ciudades más pequeñas o a las regiones cercanas. Regiones con ciudades con más de 500.000 habitantes han experimentado un crecimiento económico considerablemente más alto que el de aquellas sin un centro urbano importante. Las aglomeraciones actúan como polos de atracción, y generan círculos

¹ Los municipios que componen el primer anillo alrededor de Bogotá D. C. son: Cajicá, Chía, Cota, Funza, La Calera, Madrid, Mosquera, Soacha y Sopó.

virtuosos. El impacto económico positivo de las grandes ciudades en las regiones se sigue midiendo a una distancia de 200-300 kilómetros. Además de la distancia, que se suele medir en tiempo de desplazamiento, el Sistema de Ciudades considera las conmutaciones laborales entre ciudades.

A nivel regional se encuentran algunos ejemplos. Guadalajara es una muestra de coordinación metropolitana en México. Recientemente, el país ha modificado su Constitución, buscando una coordinación entre los territorios municipales con una continuidad demográfica, en materia de asentamientos humanos, transporte, agua potable, protección al ambiente, restauración del equilibrio ecológico, drenaje recolección y tratamiento de desechos sólidos y seguridad pública².

En 2015 Francia introdujo una reforma territorial con el objetivo de lograr una administración más eficiente, incentivando la modernización de la acción política territorial (Ley 27 de febrero MAPTAM)³. La creación del ente metropolitano tenía como objetivo reducir, o disolver, ciertos cuerpos administrativos locales y sus funciones. Esto, a su vez, disminuiría los gastos públicos e incentivaría la unión política y la gestión intercomunal. Aunque no se ha logrado la reducción y simplificación administrativa, ya que el ente metropolitano se sumó a la estructura gubernamental como ente de planificación, la *Metrópoli du Grand Paris* cumple el rol de entidad de integración política con una visión urbana metropolitana.

Metro Vancouver es otro ejemplo de coordinación de servicios (agua, saneamiento y residuos) entre varios municipios. Se define un *límite de contención urbano* que se renueva

² Ver, Lanfranchi, Bercovich, Rezaval, González y Simone (2018); Lanfranchi, Granero y Duarte (2018 a, b).

³ Ley de Modernización de la acción pública territorial y de afirmación de las metrópolis – MAPTAM.

con cada gobierno. Si bien Metro Vancouver no tiene control sobre el territorio, puede evitar la aprobación de conexiones cloacales en tierras rurales, agrícolas o de conservación. La instancia administrativa es el Greater Vancouver Sewerage & Drainage District (GVS&DD). Metro Vancouver coordina transporte y usos de suelo y fomenta el transporte colectivo, el uso de la bicicleta y los traslados a pie.

Los diferentes niveles de gobierno pueden estimular la competitividad, si se logra articular de tal manera que fomenten las ventajas comparativas locales. Este conjunto de acción se ha denominado la “capacidad organizativa” de las ciudades (Amin & Thrift, 1995; Van der Berg & Braun, 1999). En la medida en que esta articulación mejore se podrá consolidar la infraestructura y los equipamientos regionales (Lefèbre, 2005).

Finalmente, algunas áreas tendrán la posibilidad de crear la infraestructura y los equipamientos necesarios (un aeropuerto internacional, un centro comercial, un mejor acceso mundial mediante infraestructura de transporte y telecomunicaciones, etc.), ya que habrán sido capaces de establecer un sistema eficiente de toma de decisiones, superando la fragmentación política e institucional de su área metropolitana, factor determinante para que una metrópoli sea gobernable (Lefèbre, 2005).

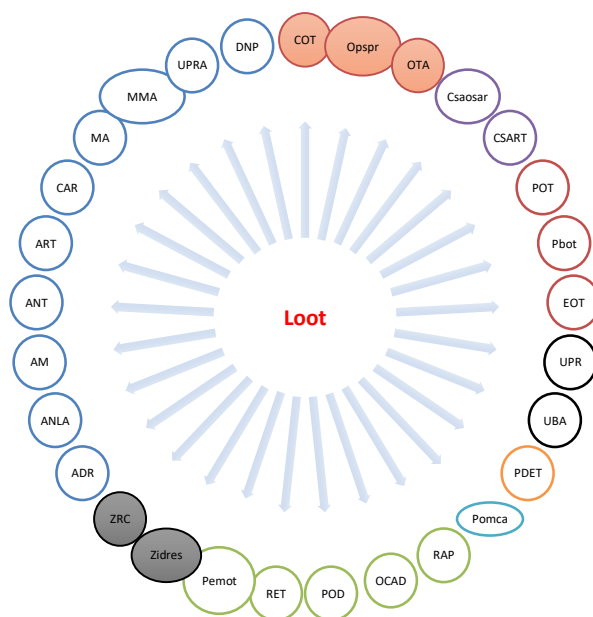
2. Bogotá, la región y la convergencia en la calidad de vida

2.1. Bogotá y su normatividad

Es imposible entender a Bogotá por fuera de su entorno territorial. Se ha dado un paso positivo al constituir la Región Administrativa y de Planeación Especial (RAPE) conformada por Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta y Bogotá. Desde la Nación, en coordinación con la región, se deben definir políticas de largo plazo sobre las modalidades de poblamiento y

ordenamiento del territorio. Las tendencias actuales de ocupación del suelo no son sostenibles. Es afortunado que además de la RAPE, en el país se hayan ido consolidando otras regiones administrativas de planeación, como la RAP Región Caribe, la RAP Pacífico, RAP Eje Cafetero. El ordenamiento del territorio es una condición absolutamente necesaria para lograr la modernización del país. De manera adecuada el Plan Nacional de Desarrollo, *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad* (República de Colombia 2019), reconoce la importancia que tienen las aglomeraciones en el Sistema de Ciudades⁴.

Gráfica 4.1. Modalidades del ordenamiento territorial. Instituciones y agencias de coordinación, 2017



Fuente: González et al. (2018).

⁴ El sistema de ciudades en Colombia está compuesto por 58 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para el país. De los resultados de la Misión, se derivó la política nacional para fortalecer el sistema de ciudades (CONPES 3819).

Modalidades de ordenamiento

COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CSAOSR	Consejo Superior de la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural
CSART	Consejo Superior de la Administración para la Restitución de Tierras
EOT	Esquema Básico de Ordenamiento Territorial
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OPSPR	Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural
OTA	Ordenamiento Territorial Agropecuario
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
Pemot	Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
Pomca	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RAP	Región Administrativa y de Planeación
RET	Región Entidad Territorial
UBA	Unidades Básicas de Análisis
UPR	Unidades de Planificación Rural
Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
ZRC	Zonas de Reserva Campesinas

Instituciones y agencias de coordinación

ADR	Agencia para el Desarrollo Rural
AM	Áreas metropolitanas
ANLA	Agencia Nacional de Licencias Ambientales
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
MA	Ministerio de Agricultura
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
PURA	Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria

En la gráfica 4.1 se presentan las diversas modalidades de articulación, algunas de las agencias e instituciones que tienen relación con el ordenamiento, teniendo como punto de referencia a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Entre las diferentes formas

de organización no hay jerarquías suficientemente claras. Tampoco existe una prelación entre las instituciones. En este caso el listado tampoco es completo. En teoría la función orientadora le corresponde a la Pura y, a través de ella, al Ministerio de Agricultura.

La RAPE es una de las formas de ordenamiento que se desprende de la LOOT (Ley 1454 de 2011) (República de Colombia, 2011). Desde esta perspectiva global se debe entender la relación entre las ciudades y las aglomeraciones. Los llamados POT modernos han ido avanzando de manera significativa al relacionar la espacialidad con la calidad de vida (Word Bank, 2005; DNP, 2016; Cepal, 2015; WWF, 2008). Si la espacialidad es intrínsecamente relevante, es conveniente considerar la dinámica de Bogotá en el conjunto de la región. Este reconocimiento de la importancia de la región no ha estado acompañado de un orden institucional adecuado. A nivel nacional, ninguna entidad —ni el DNP, ni algún ministerio, ni las CAR, ni el departamento— está ejerciendo la función de coordinación. La Loot no cumplió con el propósito que le dio origen. El resultado de este desorden se refleja en la gráfica 4.1, que ilustra una situación caótica.

En el centro de la figura está la Loot porque se supone que de allí se derivan los lineamientos de política, y en teoría debería ser la norma que articule y priorice. Alrededor de la Loot, sin ningún orden jerárquico, se mencionan las modalidades y las instituciones que tienen alguna relación con el ordenamiento del territorio. Tal como se presenta en la figura, es explícita la falta de jerarquías. Este abanico es un laberinto, que no permite establecer prioridades y que, definitivamente, no ha favorecido el ordenamiento del territorio. Hay traslapes evidentes de funciones, y es inevitable el conflicto de enfoques que se presentan en el territorio. El entramado institucional que existe alrededor del ordenamiento territorial es *ineficiente e inoperante*. El número de entidades que tiene relación con el ordenamiento es

abundante, sus funciones se traslapan y, además, las relaciones de jerarquía entre ellas no son claras. El ordenamiento territorial no ha avanzado, y no obstante la abundancia de normas prolifera la minería ilegal, la deforestación, la contaminación y la sedimentación de los ríos, la destrucción de cuencas y de páramos, la urbanización sin control, etc.

Con lo anterior, se establece que el asunto de la reconfiguración regional en Colombia no es tanto de tipo espacial es más de corte administrativo, donde los elementos de descentralización, la asociatividad como estrategia optimizadora de recursos y los proyectos colectivos con carácter regional han jugado un rol preponderante.

El Conpes 3870 de 2016 —o de los POT Modernos (DNP 2016)— define las características que deberían tener los planes de ordenamiento territorial. Allí se reconoce que las diferentes modalidades⁵ no han permitido que el territorio se articule a los programas que buscan mejorar la productividad y la calidad de vida de la población. Esta armonización no se ha conseguido y entre los municipios existen traslapes contradictorios. No hay consistencia en la definición de las aptitudes y los usos que se le dan a los suelos limítrofes.

En el Conpes 3870 se muestra que, no obstante los avances que se han conseguido con respecto a los POT de primera generación, se deben superar tres problemas: la heterogeneidad metodológica, la falta de una visión territorial, y la debilidad de los ingresos propios originados en los impuestos al suelo y a la dinámica urbana. Así:

⁵ Desde la perspectiva de los municipios, en Colombia se ha hecho la diferencia entre: Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (municipios con más de 100.000 habitantes), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (Pbot) (municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes), Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT) (municipios con menos de 30.000 habitantes).

- La *heterogeneidad metodológica* se manifiesta en la diversidad de criterios y de aproximaciones. La clasificación de los suelos no es homogénea, ni siquiera entre municipios vecinos. Tampoco hay criterios unificados en la definición de las acciones urbanísticas. Los parámetros nacionales no guardan relación con los estándares internacionales.
- La *falta de una visión territorial* se expresa en la asimetría entre el ordenamiento del municipio y las dinámicas del territorio. El Conpes 3870 propone que el análisis tenga como punto de referencia el Sistema de Ciudades (Barco, 2014). La relación entre el campo y la ciudad no es dicotómica. Las interacciones y los flujos (de personas, carga, etc.) crean un continuo, así que un municipio es más o menos rural en función de la densidad y de la distancia a las grandes ciudades (PNUD, 2011, Misión para la Transformación del Campo 2015). No hay una separación dicotómica entre el campo y la ciudad, sino que existen interacciones permanentes que llevan a clasificar a los municipios como más o menos rurales. Para el Sistema de Ciudades, la modernización del campo tiene que ser concebida desde las dinámicas de las aglomeraciones. Además, esta mirada favorece el examen de los procesos de convergencia/divergencia. La consolidación de las grandes ciudades, que actúan como polos de atracción, se debe realizar de tal manera que se reduzcan las brechas —en términos de calidad de vida— con respecto a las ciudades circundantes de menor tamaño.
- La *debilidad de los ingresos propios*. “Solo 12% de los municipios capturan valor a través de los instrumentos económicos de ordenamiento” (DNP, 2016, p. 3). Y el peso que tienen estos recursos en la estructura de los ingresos es relativamente pequeño.

Aunque los impuestos al suelo y a las dinámicas urbanas son una fuente de recursos muy importante para los municipios, los recaudos son muy bajos. Los municipios no están haciendo uso de las potencialidades que se desprenden de la Ley 388 de 1997 (República de Colombia, 1997). La autonomía fiscal de los gobiernos municipales es considerablemente mayor que la de los departamentos. La poca relevancia que se le ha dado a estos últimos ha obstaculizado el desarrollo regional, y ha ido en contra de la convergencia y la sostenibilidad.

A continuación, miraremos los principales indicadores, pobreza y Gini, para determinar si existe o no convergencia entre Bogotá y los municipios del primer anillo en términos de incidencia de la pobreza.

2.2. Bogotá y los municipios

El desorden territorial tiene consecuencias directas en la calidad de vida de las personas y en la sostenibilidad de las aglomeraciones. A raíz de los estudios sobre el Sistema de Ciudades, la relación entre las ciudades aglomeradas es un asunto central. Desde esta perspectiva, es relevante la pregunta sobre la convergencia entre ciudades, y al interior de estas. La convergencia se puede plantear desde puntos de vista muy distintos. *Hay convergencia entre las ciudades de una aglomeración cuando los índices de calidad de vida se van aproximando.* En el caso de la aglomeración de Bogotá, es claro que no hay convergencia entre, por ejemplo, Chía y Soacha. Tampoco con el conjunto de municipios de Cundinamarca. La tabla 4.1 pone en evidencia la falta de convergencia entre los departamentos del país, pero, sobre todo, señalamos la diferencia entre Bogotá y su zona rural, la cual se refleja en un coeficiente

de variación de 21,2%, que implica una diferencia entre la cabecera y la zona rural bastante alta. Mientras que la incidencia de la pobreza multidimensional en la parte urbana es 4,3%, en la ruralidad es de 19,2%.

Tabla 4.1. Incidencia de la pobreza multidimensional por departamento (%), 2018

	Total	Cabec.	Resto	CV
Antioquia	17,1	11,8	36,8	7,3
Atlántico	20,1	19,0	43,9	6,9
Bogotá, D.C.	4,4	4,3	19,2	21,2
Bolívar	32,4	26,3	53,9	3,7
Boyacá	16,6	8,9	27,4	5,9
Caldas	15,3	10,7	27,4	6,8
Caquetá	28,7	21,3	40,0	4,5
Cauca	28,7	13,4	39,0	4,2
Cesar	33,2	26,7	53,5	4,3
Córdoba	36,7	23,3	51,9	3,6
Cundinamarca	11,5	7,7	19,8	6,6
Chocó	45,1	29,9	59,6	3,4
Huila	19,2	12,2	29,5	5,3
La Guajira	51,4	34,1	72,5	2,6
Magdalena	38,6	33,2	54,4	4,0
Meta	15,6	10,7	31,6	6,1
Nariño	33,5	23,4	43,7	3,4
Norte Santander	31,5	27,2	47,7	4,6
Quindío	16,2	15,0	25,7	8,1
Risaralda	12,5	7,3	31,6	7,1
Santander	12,9	8,3	27,7	6,7
Sucre	39,7	30,9	58,5	3,9
Tolima	23,5	12,6	47,8	4,5

Valle del Cauca	13,6	12,3	22,3	9,8
Arauca	31,8	29,3	36,3	5,9
Casanare	19,1	14,8	31,9	6,0
Putumayo	25,1	19,2	31,0	5,7
San Andrés	8,9	8,9		14,2
Amazonas	34,9	25,1	40,1	7,0
Guainía	65,0	46,9	72,7	3,8
Guaviare	33,5	27,3	42,9	6,6
Vaupés	59,4	28,2	78,8	3,2
Vichada	55,0	39,7	67,3	3,4

Nota: en negrillas están los departamentos, junto con Bogotá, que hacen parte de la RAPE.

Fuente: DANE.

Las diferencias tan grandes entre Bogotá y los municipios vecinos, y entre Bogotá y su zona rural, ponen en evidencia la necesidad de diseñar políticas con una visión de área metropolitana. La calidad de vida debería ir mejorando y convergiendo, de tal manera que las brechas vayan disminuyendo. Bogotá, como polo atractor, no ha logrado este cometido.

La tabla 4.1 también pone en evidencia las diferencias entre Bogotá, y los departamentos que componen la RAPE en términos de pobreza. En Boyacá, la incidencia es 16,6%, en Cundinamarca de 11,5%, en Meta de 15,6%, y en Tolima de 23,5%.

La convergencia se podría plantear desde otras perspectivas, como la de inclusión productiva o ingreso (Mora & Núñez, 2009), pero ello supone que las distribuciones de los ingresos y las vocaciones económicas sean comparables. Además, es pertinente afirmar que la convergencia se realiza en términos de calidad de vida, debido al enfoque de trabajo

realizado a lo largo de los diferentes capítulos desarrollados en este libro. En donde se hace importante analizar el avance progresivo en el bienestar de las personas⁶.

El punto de llegada del análisis debe ser la *convergencia*. Si las regiones se acercan en términos de condiciones de vida, el proceso se puede considerar adecuado y pertinente. En la tabla 4.2 se evidencia la falta de convergencia de los municipios que integran el primer anillo. La falta de convergencia también se refleja en la evolución que ha tenido la incidencia de la pobreza monetaria entre 2014 y 2017. Es posible hacer dos tipos de lectura.

Una, a partir de la diferencia intra-anual entre los municipios. La diferencia entre Soacha y Chía era de 23,46 puntos en el 2014, y de 20,62 en el 2017. Aunque se observa una pequeña disminución de la brecha, las diferencias entre ambos municipios continúan siendo significativas.

La otra mirada es inter-anual. Las variaciones entre 2014 y 2017 son muy heterogéneas. Funza y Mosquera presentaron los mayores aumentos en términos de pobreza monetaria con incrementos de 5.47 y 7.3 puntos porcentuales, respectivamente. Los que más la redujeron fueron Cota y Sopo con 4.32 puntos y 6.22 puntos.

Tabla 4.2. Pobreza monetaria. Municipios del primer anillo

Municipio	Pobreza Monetaria 2014	Pobreza Monetaria 2017
Municipio	PM2014	PM2017
Bogotá, D.C.	13,52 %	14,83 %
Cajicá	16,03 %	12,47 %

⁶ En la Encuesta Multipropósito Bogotá del 2014 se podía observar una clara falta de convergencia entre Bogotá y los municipios de la Sabana. Para Soacha, la incidencia de la pobreza era de 35,5 %, más del doble que la de Bogotá (15,8 %). Para Sibate era de 37,6 %.

Chía	12,00%	11,82%
Cota	12,47%	8,15%
Funza	14,21%	19,68%
La Calera	11,27%	10,33%
Madrid	15,63%	15,42%
Mosquera	13,83%	21,13%
Soacha	35,46%	32,44%
Sopó	14,08%	7,86%
CV	0,444	0,482

Fuente: cálculos propios con base en la EMB 2014 y EMB 2017.

El cálculo de pobreza monetaria es el resultado de la aplicación de una metodología diseñada por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesepe); el cálculo y divulgación de las cifras está a cargo del DANE y se definió así en el CONPES 150 de 2012. En el Boletín Técnico Pobreza Monetaria en Colombia año 2018 del DANE, se describe brevemente “la línea de pobreza como el costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes y servicios (alimentarios y no alimentarios) en un área geográfica determinada”.

En la última fila del cuadro se ha incluido el *coeficiente de variación* (CV). A medida que se cierra la diferencia entre los municipios, el CV tiende a ser menor. Entre el 2014 y el 2017 el coeficiente de variación aumentó ligeramente, lo que implica un distanciamiento en términos de pobreza monetaria entre los municipios. Esto se corrobora al ver el gráfico 4.2 que muestra las variaciones de pobreza monetaria. Los municipios del borde occidental presentan un comportamiento similar con niveles de pobreza alta vs. los municipios del borde norte con niveles un poco más bajos.

Scatter plot showing the relationship between PM₂₀₁₇ (Y-axis) and PM₂₀₁₄ (X-axis) for various locations in Colombia. The plot includes a dashed red regression line and a red arrow pointing to the upper right quadrant.

Legend:

- Primer Anillo (Red dots)
- Resto (Blue dots)

Locations plotted (approximate coordinates):

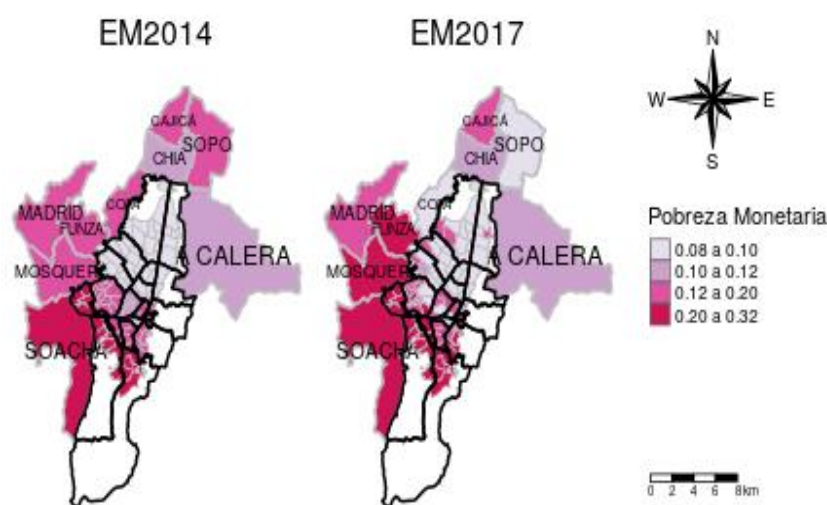
Location	PM ₂₀₁₄ (X)	PM ₂₀₁₇ (Y)	Category
LA CALERA	12	10	Primer Anillo
COTA	15	8	Primer Anillo
SOPÓ	18	7	Primer Anillo
BOGOTÁ, D.C.	14	15	Primer Anillo
CHÍA	16	12	Primer Anillo
MOSQUERA	13	18	Primer Anillo
TABIO	15	17	Primer Anillo
MADRID	17	14	Primer Anillo
CAJICA	18	11	Primer Anillo
TENJO	20	10	Primer Anillo
BOGOTÁ, D.C.	14	15	Primer Anillo
CHÍA	16	12	Primer Anillo
MOSQUERA	13	18	Primer Anillo
TABIO	15	17	Primer Anillo
MADRID	17	14	Primer Anillo
CAJICA	18	11	Primer Anillo
TENJO	20	10	Primer Anillo
GACHANCIPÁ	20	28	Resto
FACATATIVÁ	18	22	Resto
EL ROSAL	22	25	Resto
GIRARDOT	25	20	Resto
LA MESA	28	18	Resto
CHOCONTÁ	25	22	Resto
FUSAGASUGÁ	28	25	Resto
BOJACÁ	30	30	Resto
GUADUAS	32	38	Resto
SOACHA	35	35	Resto
CÁQUEZA	35	28	Resto
VILLA DE SAN DIEGO DE UBATÉ	38	25	Resto
VILLETÁ	40	28	Resto
GACHETÁ	38	35	Resto
PACHO	50	42	Resto
SAN JUAN DE RIOSECO	55	45	Resto

En la gráfica 4.2 se comparan los cambios que ha tenido la pobreza monetaria entre los años 2014 y 2017. La flecha indica el sentido de la convergencia. Si las variaciones intertemporales siguen esta dirección, los diferenciales de pobreza se irán reduciendo. Lo que se puede observar es que un grupo importante de municipios se encuentran por debajo de la línea de 45°, con lo cual podríamos pensar que existe una leve convergencia para un grupo de municipios. Sin embargo, existe otro grupo, no despreciable, ubicados por encima de la línea de 45° para quienes no se puede inferir que exista convergencia.

15

“efecto Mateo”. Cuando una ciudad mejora las condiciones de vida, se vuelve más atractiva y genera fenómenos endógenos crecientes. Este proceso tiene como resultado un progresivo distanciamiento de las ciudades que no logran avanzar a la misma velocidad (Fujita & Krugman, 2000).

Mapa 4.1. Variación de la pobreza monetaria, 2014-2017

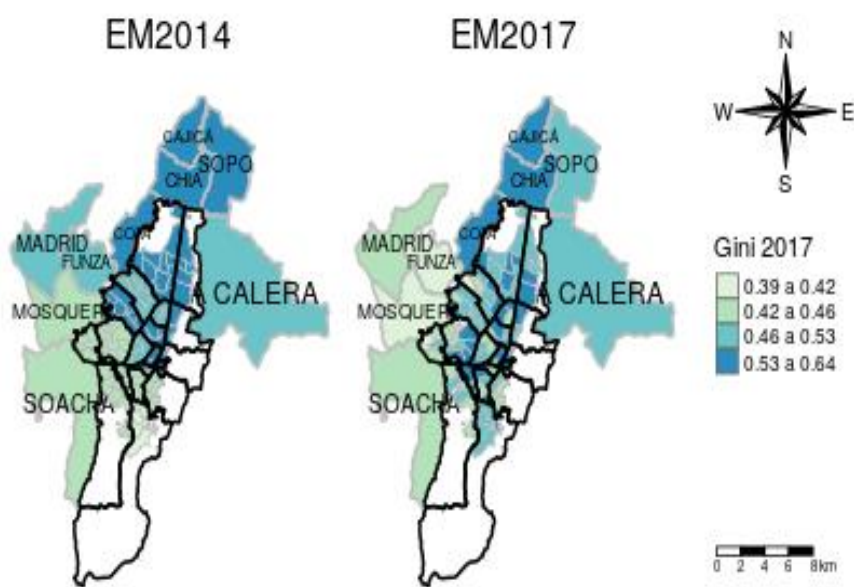


Fuente: Cálculos propios con base en la EMB 2014 y EMB 2017.

En el mapa 4.1, municipios como Cajicá y Sopó avanzan en la reducción de la pobreza monetaria presentando una reducción de 3.56 pp y 6.22 pp, respectivamente. La tendencia es muy distinta cuando se compara con Mosquera y Funza, que presentan incrementos en su tasa de pobreza monetaria de 7.3 pp y 5.47 pp. La diferencia en el indicador muestra la diversidad existente entre municipios y la no existencia de una política territorial metropolitana⁷.

⁷ Sobre estos temas, ver Bielza de Ory (1989) y Valenzuela (1989).

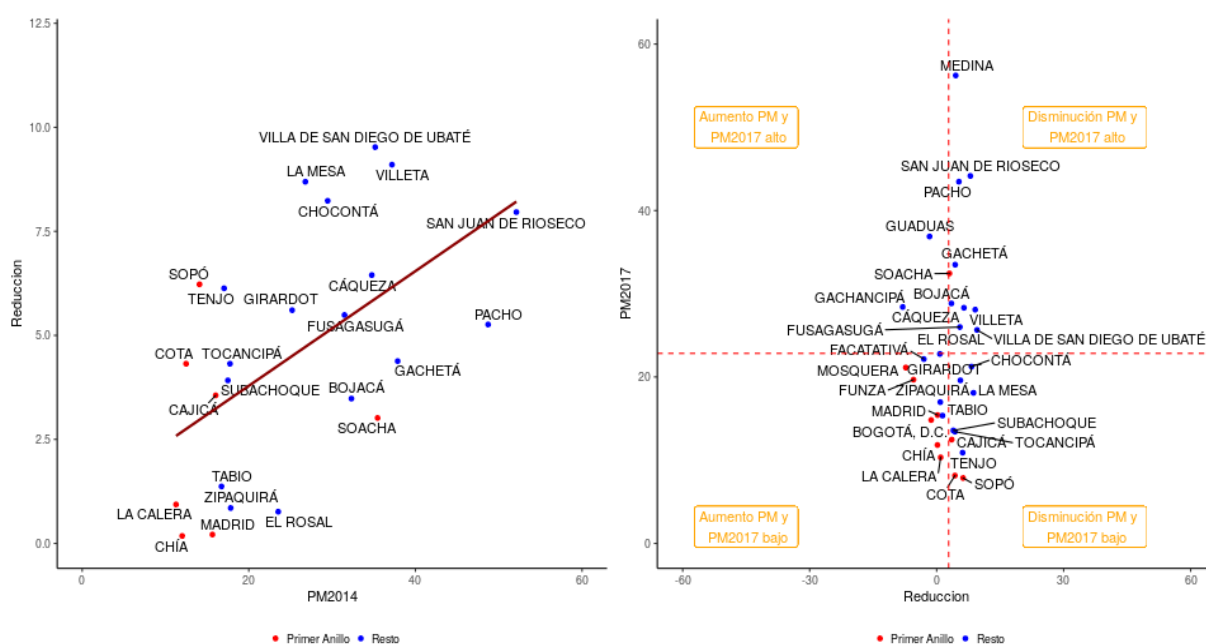
Mapa 4.2. Variación del Gini, 2014-2017



Fuente: cálculos propios con base en la EMB 2014 y EMB 2017.

En cuanto a la desigualdad, utilizando el coeficiente de Gini, en promedio los municipios aledaños a Bogotá han mejorado la concentración del ingreso, mientras que para la ciudad no se observan cambios significativos. Esto hace pensar que en la ciudad se da una mayor aglomeración de residentes con los ingresos en los extremos de la distribución (más altos y más bajos). Los municipios menos inequitativos son: Sopó (0,45), Funza (0,41) y Mosquera (0.39). Acá toma importancia de nuevo el efecto redistributivo de la política social por medio de las transferencias en especie, los subsidios indirectos, el gasto en salud y educación más una política activa en generación de empleo e ingresos.

Gráfica 4.3. Clasificación municipal según trayectorias de salida de pobreza monetaria para orientar política pública, 2014-2017



Fuente: Cálculos propios con base en la EMB 2014 y EMB 2017.

Finalmente, cada municipio debería tener un enfoque de política diferenciado según el tipo de pobreza que más prevalezca en su territorio. Como se muestra en la gráfica 4.3, el comportamiento que registra cada municipio permitirá identificar estrategias para cada uno de ellos. Municipios con alta pobreza monetaria y baja reducción deben tener apuestas productivas y de generación de ingresos, complementados con impulso de política social básica efectiva. Aquellos con alta pobreza y alta reducción deben implementar estrategias que complementen los esfuerzos actuales como aumentos en la inversión. Por último, municipios con baja pobreza y alta reducción deben seguir con mecanismos de

autofocalización y la implementación de subsidios y beneficios directos para la población que sigue siendo pobre.

Las mediciones de pobreza multidimensional y monetaria son complementarias. La primera se aproxima más a las condiciones de vida de los hogares, mientras que la pobreza monetaria informa sobre su capacidad de comprar. En aquellos municipios en los que la pobreza multidimensional es superior a la monetaria se necesitan inversiones orientadas a resultados en los sectores básicos, es decir, políticas sociales que aborden las diferentes dimensiones del IPM. En aquellos municipios donde existe mayor pobreza monetaria son necesarias políticas de desarrollo productivo, que aumenten los ingresos de los individuos. Igualmente, es necesario contar con políticas diferenciadas por categorías según la velocidad de reducción y el nivel de pobreza, como es el caso de Cota y Sopó (gráfica 4.3). Los municipios rezagados con alta pobreza y bajas tasas de reducción plantean los mayores retos. Es fundamental la coordinación entre niveles de gobierno, y al interior de cada uno, entre entidades.

Consideraciones finales

A lo largo de los diferentes capítulos de este libro, se ha resaltado la importancia de Bogotá D.C. como aglomeración principal. Para la cual, como se evidenció, es fundamental consolidar un marco de regulación estructural que permita conjugar las políticas fiscales y tributarias, de forma tal que se logre potencializar la estructura productiva y el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudad e impactar los municipios aledaños a esta.

Una de las principales reflexiones a partir del análisis realizado en este capítulo es que los municipios que conforman el primer anillo no están convergiendo del todo a niveles

similares entre ellos en indicadores de pobreza y bienestar. Un ejemplo claro es el impacto que ha tenido la regulación fiscal, en donde se presentan fuertes contradicciones, puesto que mientras que en Bogotá se aumenta la capacidad de generación de recursos, en los municipios aledaños se dan incentivos de baja de impuestos para relocalización de la parte industrial, lo cual desarticula y va en contra de la vocación productiva.

Una clara recomendación en materia de política pública es tratar de articular y coordinar los diferentes instrumentos fiscales y tributarios para las áreas metropolitanas. Buscando con esto no solo mejorar la equidad, el desarrollo y la calidad de vida en general, sino también la inclusión productiva de los diferentes municipios que se encuentran alrededor de una aglomeración.

Finalmente, el ordenamiento del territorio es una herramienta fundamental para lograr el aprovechamiento de las externalidades derivadas de las economías de aglomeración y las jerarquías funcionales propias de cada municipio. De forma tal que se logre la convergencia, la funcionalidad territorial y, por ende, se logre alcanzar desde cada territorio una dinámica propia que los potencialice y los convierta en focos dinamizadores de desarrollo en términos de generación de ingresos, productividad y competitividad. En este sentido, es absolutamente pertinente impulsar la generación de políticas públicas en torno a los sistemas de ciudades.

Referencias

Amin, A. & Trift, N. (1995). "Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy". En H. Patsy, C. Stuart, D. Simin, G. Stephen, M. Ali (Eds.), *Managing Cities: the New Urban Context*. New York: Wiley.

- Bielza de Ory, V. (Coord.) (1989). *Territorios y sociedad en España, II. Geografía humana*. Madrid: Taurus.
- Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, Cepal (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: Cepal.
- Fujita, M. & Krugman, P. (2000). “A Monopolistic Competition Model of Urban Systems and Trade”. En J.-M. Huriot & J.-F. Thisse (Eds.), *Economics of cities. Theoretical Perspectives* (pp. 167-216). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lanfranchi, G., Bercovich, F., Rezaval, V., Gonzalez, D. y Simone, V. (2018). “Gobernanza metropolitana. Análisis de modelos y posibles aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires”, *Documento de Trabajo*, n.º 170. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lanfranchi, G., Granero, G. y Duarte, J. (2018a). “Desarrollando la agenda del hábitat en argentina”, *Documento de Trabajo*, n.º 164. Buenos Aires: CIPPEC.
- Lanfranchi, G., Granero, G. y Duarte, J. (2018b). “Hacia una agenda del hábitat en argentina”, *Documento de Políticas Públicas*, n.º 199. Buenos Aires: Programa de ciudades, CIPPEC.
- Mora, J. & Núñez, J. (2009). Economic convergence of income distribution worldwide from 1986 to 2000, *Journal of Economic Studies*, 36(6), 675-691.
- Lefevre, C. (2005). “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”. En E. Rojas, J. Cuadrado-Roura y J. Fernández (Eds.), *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-262). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Universidad de Alcalá de Henares.

- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (2015). *The metropolitan century. Understanding urbanisation and its consequences. Policy highlights*. Paris: OECD,
- Rosas, F., Calderón, J. y Miranda, V. (2017). Gobernanza metropolitana integrada: herramienta estratégica para la innovación de la gestión urbana en Toluca y Metepec, México, *Gigapp Estudios Working Papers*, 60, 92-112.
- Valenzuela, M. (1989). “Las ciudades”. En V. Bielza de Ory (Coord.), *Territorios y sociedad en España, II. Geografía humana* (pp. 121-171). Madrid: Taurus.
- Van der Berg, L. & Braun, E. (1999). Urban Competitiveness, marketing and the need for organising capacity, *Urban Studies*, 36(5/6), 987-999.
- Venancio, A. y Iracheta, A. (2015). Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la zona metropolitana del valle de Toluca, *Revista de Estudios Regionales*, 102, 91-118.

Agradecimientos

Esta serie de documentos de trabajo es financiada por el programa “Inclusión productiva y social: programas y políticas para la promoción de una economía formal”, código 60185, que conforma Colombia Científica-Alianza EFI, bajo el Contrato de Recuperación Contingente No.FP44842-220-2018.

Acknowledgment

This working paper series is funded by the Colombia Científica-Alianza EFI Research Program, with code 60185 and contract number FP44842-220-2018, funded by The World Bank through the call Scientific Ecosystems, managed by the Colombian Ministry of Science, Technology and Innovation.