



CONTRALORÍA  
DE BOGOTÁ, D.C.

# *De Bogotá a la Región*

*Apuntes para un Modelo de Desarrollo Regional*

**Dirección General del Proyecto**  
JUAN ANTONIO NIETO ESCALANTE

**Dirección Académica**  
LUIS JORGE GARAY SALAMANCA  
HUMBERTO MOLINA GIRALDO

**Tutoría**  
PEDRO MEDELLIN TORRES  
RUBÉN DARÍO UTRIA GROSSER

**Coordinación General y Edición**  
RIGOBERTO LUGO  
LUIS B. CARVAJAL

# Contenido

## Parte 1

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>13</b>
<b>1. BOGOTÁ Y LA REGIÓN: RASGOS Y PARADOJAS</b>	<b>27</b>
1.1 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	31
1.2 ESTRUCTURA ECONÓMICA Y PRODUCTIVA	36
1.3 CARACTERIZACIÓN SOCIAL	45
1.3.1 Exclusión Social y Pobreza	45
1.3.2 Acceso a los Servicios Básicos en Bogotá y la Sabana	50
1.4 LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA SOSTENIBILIDAD FISCAL	74
<b>2. APUNTES PARA UN MODELO DE DESARROLLO REGIONAL</b>	<b>85</b>
2.1 UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL AL DESARROLLO REGIONAL	86
2.1.1 De la Ciudad a la Aglomeración Metropolitana: Un Nuevo Territorio	87
2.1.2 El Rezago de la Organización Político-Administrativa	92
2.1.3 Del Modelo de Ciudad a la Formulación de una Política Alternativa de Desarrollo Regional	97
2.2 SECTORES ESTRATÉGICOS PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO	103
2.3 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA	106
2.3.1 Inversión Pública	106
2.3.2 Política Tributaria	109
2.3.3 Política Tarifaria de Servicios Públicos y Transporte	109
2.3.4 Nuevo Marco de las Concesiones	110
2.3.5 Política de Financiamiento Regional	112
2.4 OPORTUNIDADES Y LIMITANTES DEL DESARROLLO REGIONAL	113
2.4.1 Oportunidades	113
2.4.2 Limitantes	114

<b>3.</b>	<b>INVERSIÓN DISTRITAL Y FINANCIAMIENTO .....</b>	<b>119</b>
3.1	UNA MIRADA AL FUTURO DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ .....	120
3.2	SECTORES ESTRATÉGICOS PARA LA INVERSIÓN DISTRITAL EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO ....	123
3.3	RECURSOS ADICIONALES PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA EN BOGOTA .....	129
3.4	CONSIDERACIONES FINALES .....	131
<b>4.</b>	<b>CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD .....</b>	<b>133</b>
4.1.	MARCO GENERAL .....	133
4.2.	LA GOBERNABILIDAD EN EL DISTRITO CAPITAL .....	139
4.3.	LAS PRINCIPALES TAREAS POR REALIZAR .....	145
4.4.	LA SITUACIÓN EN LA REGIÓN .....	155
4.5.	EL CONCEPTO DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD .....	155
4.6.	SEGURIDAD PARA LA GOBERNABILIDAD .....	157

## Parte 2

<b>1.</b>	<b>MITOS Y VERDAD DE LA ECONOMÍA DE BOGOTÁ Y LA REGIÓN .....</b>	<b>167</b>
1.1	PANORAMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA BOGOTANA .....	169
1.1.1	Participación de la Capital en la Economía Nacional .....	169
1.1.2	Comportamiento de la Economía Bogotana por Sectores Productivos.....	173
1.1.3	El Sector Externo .....	174
1.1.4	El Mercado Laboral .....	177
1.1.5	Escenarios de Empleo hasta el 2013 .....	180
1.2	LA INDUSTRIA EN BOGOTÁ .....	181
1.2.1	Evolución de la Industria Bogotana .....	181
1.2.2	Variación del Valor Agregado Industrial .....	183
1.2.3	Productividad Industrial .....	185
1.2.4	Orientación de la Demanda Industrial .....	188
1.2.5	Factores Explicativos del Crecimiento Industrial .....	192
1.3	PUNTOS CRÍTICOS DE LA ECONOMÍA BOGOTANA .....	195
1.3.1	Mercado Orientado a la Demanda Interna .....	195
1.3.2	Productividad Basada en la Reducción de Costos Laborales .....	198
1.4	BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA COMO CENTRO DINÁMICO DE CRECIMIENTO .....	199
1.4.1	Las Relaciones entre Bogotá y la Región Aledaña .....	200
1.4.2	Estructura Económica de Cundinamarca .....	202
1.4.3	La Industria en Cundinamarca .....	204
1.4.4	Dinámica del Comercio Exterior Regional.....	207
1.5	ANÁLISIS DE COMPETITIVIDAD PARA BOGOTÁ Y SU REGIÓN .....	208
1.5.1	La Importancia de lo Territorial en la Competitividad .....	208
1.5.2	Puntos de Partida para una Reflexión sobre la Competitividad de Bogotá y su Región Aledaña.....	210
1.5.3	Competitividad y Cadenas Productivas en la Región Bogotá-Cundinamarca .....	212
	BIBLIOGRAFÍA .....	221
	ANEXOS .....	223

<b>2.</b>	<b>DE LA CRISIS DE LOS OCHENTA A LA SOSTENIBILIDAD FISCAL .....</b>	<b>231</b>
2.1	EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ EN EL PERÍODO 1980-1990 .....	232
2.1.1	Comportamiento de Ingresos y Gastos .....	232
2.1.2	Indicadores Fiscales y Financieros 1980-1990.....	235
2.2	EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS DE BOGOTÁ EN EL PERÍODO 1991-2002 .....	237
2.2.1	Reformas Fiscales e Institucionales .....	238
2.2.2	Comportamiento de Ingresos y Gastos 1991-2002 .....	240
2.2.3	Indicadores Fiscales y Financieros 1991-2002 .....	243
2.2.4	Flexibilidad del Presupuesto de Inversión .....	246
2.3	PERSPECTIVAS FISCALES DE BOGOTÁ EN LOS PRÓXIMOS DIEZ AÑOS .....	249
2.3.1	Comportamiento de Ingresos y Gastos 2003-2013 .....	250
2.3.2	Indicadores Fiscales y Financieros 2003-2013 .....	251
2.3.3	Sostenibilidad de la Deuda Pública .....	254
2.4	SITUACIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS CIRCUNVECINOS A BOGOTÁ.....	259
2.4.1	Comportamiento de Ingresos y Gastos .....	260
2.4.2	Indicadores Fiscales Municipios.....	263
2.5	CONCLUSIONES .....	264
	BIBLIOGRAFÍA .....	266
<b>3.</b>	<b>EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN: METAS Y PERSPECTIVAS .....</b>	<b>267</b>
3.1.	EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA .....	267
3.1.1.	Educación Preescolar, Básica y Media en Bogotá .....	267
3.1.2.	Educación Preescolar, Básica y Media en Cundinamarca .....	277
3.1.3.	Educación Preescolar, Básica y Media en Bogotá – Cundinamarca .....	278
3.1.4.	Educación Preescolar, Básica y Media en Bogotá- Región.....	282
3.1.5.	Inversión en Educación Preescolar, Básica y Media .....	286
3.2.	EDUCACIÓN SUPERIOR .....	290
3.2.1.	Educación Superior en Bogotá .....	292
3.2.2.	Educación Superior en Cundinamarca .....	294
3.3.	CONCLUSIONES .....	297
	BIBLIOGRAFÍA .....	302
<b>4.</b>	<b>ASEGURAMIENTO EN SALUD .....</b>	<b>303</b>
4.1	EVOLUCIÓN DEL ASEGURAMIENTO EN COLOMBIA .....	304
4.2	ASEGURAMIENTO EN SALUD EN BOGOTÁ Y SU ÁREA DE INFLUENCIA .....	307
4.2.1	Régimen Contributivo .....	308
4.2.2	Régimen Subsidiado .....	309
4.2.3	Población Vinculada .....	312
4.3	COBERTURAS TOTALES DE ASEGURAMIENTO EN BOGOTÁ Y LOS 13 MUNICIPIOS .....	312
4.4	FINANCIAMIENTO DEL ASEGURAMIENTO .....	313
4.5	ESCENARIOS .....	315
4.5.1	Proyecciones Regionales de Demanda de Aseguramiento para el Régimen Contributivo .....	315
4.5.2	Proyecciones Regionales de Demanda de Aseguramiento para el Régimen Subsidiado .....	316
4.5.3	Proyecciones Regionales de Crecimiento de Población Vinculada .....	316
4.6	COMPORTAMIENTO REGIONAL DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN.....	317
4.7	ALTERNATIVAS DE AUMENTO DE COBERTURA DE ASEGURAMIENTO EN SALUD .....	319
4.7.1	Generación de Empleo .....	320
4.7.2	Control a la Evasión de Aportes al Sistema y Depuración de Bases de Datos .....	321
4.7.3	Cobertura Poblacional vs. Cobertura de Beneficios .....	322
4.7.4	Implementación de un Sistema de Subsidios Parciales .....	323
4.8	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	326
	BIBLIOGRAFÍA .....	329

<b>5.</b>	<b>SERVICIOS PÚBLICOS: NEGOCIO PARA LAS EMPRESAS, MAYOR CARGA PARA LOS USUARIOS</b>	<b>333</b>
5.1	COBERTURA Y CALIDAD EN SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	334
5.1.1	Cobertura	334
5.1.2	Calidad	335
5.1.3	Marco Legal y Política Pública	336
5.2	RÉGIMEN TARIFARIO	340
5.3	EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	342
5.3.1	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	342
5.3.2	Empresa de Teléfonos de Bogotá	356
5.3.3	Sector Eléctrico Distrital: EEB SA ESP - CODENSA SA ESP	369
5.4	LOS SERVICIOS PÚBLICOS VISTOS EN EL CONTEXTO DE CIUDAD REGIÓN	383
5.4.1	Agua Potable	384
5.4.2	Telecomunicaciones	391
5.4.3	Energía	394
5.5	CONCLUSIONES	396
	BIBLIOGRAFÍA	400
<b>6.</b>	<b>EL TRANSPORTE COMO FACTOR DE COMPETITIVIDAD</b>	<b>403</b>
6.1	IMPACTO DEL TRANSPORTE EN UN ESQUEMA DE CIUDAD REGIÓN	404
6.1.1	El Transporte en la Integración Regional	404
6.1.2	Los Modos de Transporte en la Región Bogotá - Cundinamarca	405
6.2	MARCO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO	407
6.3	EL TRANSPORTE EN FUNCIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS	412
6.3.1	Bogotá con su Zona Metropolitana	412
6.3.2	Bogotá con Cundinamarca	438
6.3.3	Bogotá con la Nación y con el Resto del Mundo	441
6.4	GESTIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL	451
	BIBLIOGRAFÍA	461
<b>7.</b>	<b>PRESENTE Y FUTURO AMBIENTAL DE LA REGIÓN</b>	<b>463</b>
7.1.	LA REGIÓN EN CONSTRUCCIÓN	464
7.2.	EFFECTOS AMBIENTALES	472
7.2.1.	Cambio de Uso y Deterioro de Suelos	473
7.2.2.	Contaminación del Río Bogotá	474
7.2.3.	Contaminación por Ruido	476
7.2.4.	Deterioro de Humedales	477
7.2.5.	Contaminación por Emisiones Industriales	477
7.2.6.	Otros Impactos	478
7.2.7.	Reducción y Contaminación del Agua Subterránea	479
7.2.8.	El Problema del Agua	480
7.3.	UNA AGENDA PARA EL FUTURO	481
7.4.	APUNTES PRELIMINARES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA	484
7.4.1.	El Déficit de la Producción	485
7.4.2.	La Huella Ecológica de los Alimentos	488
	BIBLIOGRAFÍA	489