

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### I. INFORMACIÓN BÁSICA

<b>País/Región:</b>	Colombia/CAN
<b>Nombre de la CT:</b>	Análisis de la Interdependencia Municipal: El Caso de la Región Metropolitana de Bogotá
<b>Número de la CT:</b>	CO-T1346
<b>Jefe de equipo/miembros:</b>	Ramiro López-Ghio (FMM/CCO), Jefe de Equipo; Oscar Lora (FMM/CBO), Co-jefe de Equipo; Beatriz Uribe (SPD/SDV); Andrés Muñoz (FMM/CNI); Huascar Eguino; Oswaldo Porras; Carolina Barco, y Dianela Avila (IFD/FMM); Monica Lugo (LEG/SGO); Gabriele del Monte (FMP/CCO); Noe Lozano (CAN/CCO), y Diego Arcia (INE/WSA).
<b>Taxonomía:</b>	Apoyo al Cliente
<b>Fecha del Abstracto de CT:</b>	Mayo de 2013
<b>Beneficiario:</b>	Municipios de la región metropolitana de Bogotá (Bogotá y municipios de su área de influencia)
<b>Agencia ejecutora :</b>	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
<b>Donantes que proveerán el financiamiento:</b>	Fondo Temático de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS)
<b>Financiamiento solicitado:</b>	US\$150.000
<b>Período de Desembolso:</b>	12 meses
<b>Fecha de Inicio requerido:</b>	Octubre de 2014
<b>Tipo de Consultores:</b>	Firmas/Consultores Individuales
<b>Unidad de Preparación:</b>	División de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM)
<b>Unidad Responsable de Desembolso:</b>	CAN/CCO
<b>CT incluida en la Estrategia de País:</b>	Sí
<b>CT incluida en CPD:</b>	No
<b>Sector Prioritario GCI-9:</b>	Instituciones para lograr el crecimiento y el bienestar social

### II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN

- 2.1 **Objetivo.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (CT) es diseñar una metodología para la medición del grado de interdependencia municipal en diversos sectores que contribuya a los gobiernos municipales que conforman regiones metropolitanas. El objetivo específico es diseñar una metodología para la medición del grado de interdependencia municipal en diversos sectores y servicios públicos, y como piloto, se implementará la metodología en el conglomerado de municipios que conforman la región metropolitana de Bogotá.
- 2.2 **Justificación.** Con el avance de los procesos de descentralización en América Latina, los gobiernos subnacionales han recibido mayor autonomía política, administrativa y fiscal para la toma de decisiones de política pública y desarrollo local. Asimismo, el crecimiento poblacional y económico de las regiones ha fomentado la proliferación de regiones metropolitanas y profundizado la

interdependencia entre municipios. Las crecientes y estrechas relaciones económicas, sociales y políticas entre gobiernos locales autónomos hacen que las decisiones de política pública en un municipio tengan efectos sobre los municipios vecinos (Geys, 2006). Por ejemplo, en la gestión fiscal local, la fijación de tasas impositivas e incentivos fiscales a la actividad comercial e industrial en un municipio puede tener importantes consecuencias sobre el tamaño y localización de la base tributaria en municipios aledaños (Wilson, 1999). De manera similar, una regulación medioambiental y del suelo relativamente laxa en un municipio puede influir en los patrones de migración de la población y de capital de negocios de áreas circundantes (Brueckner, 1998). Estas interdependencias de política se presentan también en otras áreas como transporte, equipamientos sociales, seguridad ciudadana, y desarrollo industrial local, entre otros. Las interdependencias pueden generar externalidades positivas o negativas, tales como economías de aglomeración y encadenamientos hacia atrás y adelante, o competencia tributaria, congestión vial, e inversión subóptima en educación y salud.

- 2.3 La identificación de interdependencias sectoriales, su grado de prevalencia y sus efectos es un requisito para formular políticas públicas que permitan maximizar las oportunidades que éstas ofrecen o para mitigar sus consecuencias negativas (Perobelli et al, 2013). Si bien en la literatura empírica hay estudios que examinan la presencia de interdependencias de política, en especial para países desarrollados (Rojas et al, 2005), no existe una metodología comprehensiva que permita determinar analíticamente el grado de interdependencia entre municipios en cada uno de los sectores más relevantes y la coordinación de política sectorial requerida entre municipios.
- 2.4 Para Colombia, este análisis resulta crucial dado el escenario planteado por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), número 1454 de 2011, la cual establece un nuevo marco de principios rectores que enfatizan la asociación y regionalización, como una nueva estrategia para superar la visión municipalista e impulsar con mayor dinámica el crecimiento económico con equidad social, equilibrio territorial y sostenibilidad ambiental<sup>1</sup>. En especial, resulta pertinente la aplicación de dicha metodología al conglomerado de municipios del área de influencia de Bogotá<sup>2</sup>, dado el cambio en el modelo territorial colombiano, el cual ha transitado de un conjunto de ciudades grandes y medianas hacia la consolidación de regiones que requieren generar políticas en un marco de sostenibilidad ambiental, urbana, social, y fiscal de mediano y largo plazo. De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), esta conurbación está compuesta por: Bogotá como su centro y por los municipios de Soacha, Facatativá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, Cajicá, Sibate,

---

<sup>1</sup> Si bien existen casos exitosos en Colombia de conformación y gestión de áreas metropolitanas, tales como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, las mismas no cuentan con instrumentos analíticos de planificación que contemplen las dimensiones urbana, ambiental y fiscal-institucional.

<sup>2</sup> Aunque existe la figura legal en Colombia para la constitución de áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013), los municipios que conforman la región metropolitana de Bogotá no han constituido un área metropolitana en términos formales.

Tocancipá, La Calera, Sopó, Tabio, Tenjo, Cota, Gachancipá y Bojacá. Su población ascendía a 7.881.156 habitantes en 2005 según el último censo nacional realizado por el DANE, extrapolados a 9.023.644 habitantes en el año 2013, lo cual la convierte en el conglomerado de municipios más poblado de Colombia, una de las mayores de Sudamérica y una de las 30 aglomeraciones urbanas más pobladas del mundo.

- 2.5 La metodología propuesta complementa a la utilizada en Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), la cual brinda un instrumento analítico para orientar las acciones de los gobiernos municipales de ciudades intermedias en su búsqueda por la sostenibilidad. La ICES circunscribe su ámbito de aplicación a los límites político-administrativos de un municipio. La metodología a desarrollar permitirá a un municipio no sólo analizar indicadores relacionados a la sostenibilidad medioambiental y cambio climático, a la sostenibilidad fiscal y gobierno, y a la sostenibilidad urbana dentro de sus límites, sino también entender la forma en que el municipio es influenciado e influencia en esas aristas a municipios aledaños. En particular, los resultados de esta CT pueden aportar (i) en la definición del área de estudio de las ciudades ICES (i.e. para los estudios de huella urbana); (ii) en el marco del diagnóstico rápido, a una mayor comprensión de las causas de los problemas de sostenibilidad identificados en la ciudad; y (iii) en el planteamiento de intervenciones que atiendan las interdependencias sectoriales y la proyección de posibles impactos que puedan tener las intervenciones propuestas en municipios vecinos. Esta nueva metodología propuesta podrá ser adicionada a la metodología de la ICES, cuando esta última sea implementada en ciudades que están ubicadas en un área determinada por un conglomerado de municipios o se estima que existan importantes externalidades con algún municipio. En términos de formulación de política pública, fuera de la ICES, entender la interdependencia entre municipios posibilitará, entre otras cosas, contar con insumos para el desarrollo de una planificación a nivel metropolitano y realizar intervenciones mancomunadas de carácter estratégico que benefician a más de un municipio, aprovechando economías de escala. Se espera que esta metodología pueda ser aplicada en otras regiones metropolitanas de Colombia y de América Latina.
- 2.6 Esta CT contribuirá directamente a las metas del Noveno Aumento General de Capital (GCI-9) (AB-2764): (i) incentivar el incremento en la financiación de infraestructura para la competitividad y el bienestar social; (ii) fortalecer las instituciones subnacionales; y (iii) promover la protección del medio ambiente, haciendo frente al cambio climático. Asimismo, la CT se encuentra alineada con los objetivos y Directrices operativas del ICS (GN-2524 y GN-2697), pues se orienta al desarrollo de diagnósticos y estudios de investigación, a la provisión de insumos para estrategias de reforma a nivel nacional y subnacional con especial atención en la administración del sector público. Los productos de la CT contribuirán a fortalecer las capacidades de las administraciones municipales y de las entidades públicas que administran las intervenciones metropolitanas, contribuyendo al pilar de la Estrategia de país con Colombia 2012-2014

(GN-2648-1) de apoyar la capacidad institucional y mejorar la efectividad de los gobiernos.

### III. DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

- 3.1 **Componente 1. Desarrollo Metodológico.** Este componente financiará el diseño de una metodología que permita determinar analíticamente el grado de interdependencia municipal en los sectores o servicios donde se determine que existan las mayores externalidades entre municipios. Ejemplos de estos sectores incluyen: transporte urbano, tratamiento de residuos sólidos, servicios de salud y educación, gestión fiscal, etc. Para ello, el punto de partida será la revisión de la literatura y la experiencia internacional en gestión de áreas metropolitanas. La metodología a ser desarrollada incluirá un conjunto de indicadores que se utilizarán para determinar el grado de interdependencia municipal en cada uno de los sectores donde se producen las mayores externalidades. En materia de servicios públicos la interdependencia se determinará en función de la demanda que un municipio genera sobre el otro. Para el área fiscal, y en particular tributaria, la metodología debería determinar la fortaleza, dirección y tendencias de la interdependencia en la toma de decisiones de política tributaria local (Revelli, 2005)<sup>3</sup>.
- 3.2 La metodología ofrecerá un instrumento analítico, con un enfoque integral, para orientar la política y gestión pública hacia la sostenibilidad de las ciudades. Permitirá determinar, para cada municipio que conforma una región metropolitana, las áreas donde se producen las mayores interdependencias y los municipios con los cuales se requiere coordinar acciones de planificación y coordinación de políticas en cada área. Luego de analizar las áreas donde se producen las mayores relaciones de interdependencia entre municipios, se identificarán las principales acciones que deberían encarar conjuntamente las alcaldías para fortalecer la sostenibilidad de sus ciudades. Finalmente, la metodología podrá determinar la proporción en la cual cada alcaldía debería contribuir para financiar las intervenciones a realizar conjuntamente. La metodología a ser desarrollada podrá complementar a la utilizada por la ICES en aquellos municipios que se encuentren en regiones metropolitanas.
- 3.3 **Componente 2. Análisis del Caso de Bogotá.** Este componente financiará: (i) la revisión de la literatura empírica existente sobre el conglomerado de municipios que conforman la región metropolitana de Bogotá; (ii) la implementación de la metodología desarrollada en el Componente 1 en dicha región (la definición precisa sobre el grupo de municipios a incluir en el estudio deberá ser realizada por la consultoría); (iii) recomendaciones y propuestas de política pública con relación a cada uno de los servicios y sectores prioritarios para una acción

---

<sup>3</sup> Una función de reacción similar puede ser aplicada para el gasto local en educación, salud e infraestructura, a fin de identificar competencias en la atención de bienestar social (Saavedra, 2000) y de insumos (Liu and Martinez-Vazquez, 2011), respectivamente (*welfare and input competition*).

regional – incluyendo la justificación técnica para esta selección, los incentivos necesarios para motivar una acción cooperativa etc. - para el caso de la región metropolitana de Bogotá.

- 3.4 **Componente 3. Revisión Técnica y Disseminación del Estudio.** Este componente financiará la revisión técnica (*peer review*) de la metodología y de su aplicación al caso de Bogotá y su disseminación. El proceso de disseminación se realizará con actores clave de la región metropolitana incluyendo autoridades de los municipios, de la Gobernación de Cundinamarca y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). También se disseminarán los resultados con los directores de los gobiernos de las áreas metropolitanas constituidas en Colombia (Medellín; Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, y Pereira) y de municipios que están explorando opciones de coordinación municipal. Asimismo, la difusión incluirá la publicación de los resultados del trabajo, de manera que la metodología y las recomendaciones derivadas del estudio permitan mejorar la gestión pública en áreas metropolitanas.

**Cuadro 1. Matriz de Resultados**

Indicadores de producto	Unidad	Meta	Medios de verificación
P1. Metodología para medir el grado de interdependencia municipal desarrollada	Estudio	1	Informe aprobado por el Jefe de Equipo.
P2. Análisis de interdependencia municipal del caso de la región metropolitana de Bogotá realizado	Estudio	1	Informe aprobado por el Jefe de Equipo.
P.3 Seminario de disseminación del estudio organizado.	Seminario	1	Asistencia al evento
P4. Borrador de Documento Monografía que incluya la metodología y su aplicación al caso de la región metropolitana de Bogotá realizado	Monografía	1	Documento validado por revisor externo
Indicadores de resultado	Unidad	Meta	Medios de verificación
R1. Número de municipios de áreas metropolitanas en Colombia que aplican la metodología para el diseño e implementación de políticas y proyectos estratégicos	Número	5	Informe del DNP.

- 3.5 El costo estimado de esta Cooperación Técnica es US\$150.000, los cuales serán financiados con aportación no reembolsable, por el Fondo Temático de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS).

**Cuadro 2. Presupuesto Indicativo**

Componente	Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1. Desarrollo Metodológico	40.000	40.000
Componente 2. Análisis del Caso de Bogotá	60.000	60.000
Componente 3. Revisión y Disseminación del Estudio	50.000	50.000
<b>Total</b>	<b>150.000</b>	<b>150.000</b>

- 3.6 Por solicitud del Gobierno de Colombia, el Banco será responsable de la ejecución de la CT. Considerando que: (i) el análisis de la interdependencia municipal y su aplicación concreta se basa en áreas que son competencias municipales; y (ii) que existen múltiples beneficiarios (aproximadamente 20 municipios), no siendo clara la conveniencia de asignar la ejecución de la CT a varios ejecutores. Así resulta beneficioso para el cumplimiento de los objetivos de la CT, que el Banco lleve a cabo su ejecución. La responsabilidad será de la División de Gestión Fiscal y Municipal (FMM), la cual cuenta con amplia experiencia en el desarrollo de análisis, investigaciones e implementación de programas en el área de gestión municipal. La responsabilidad técnica por la programación, coordinación y seguimiento de la ejecución de la CT será de un especialista sectorial de FMM/CCO.
- 3.7 El monitoreo de la ejecución de las diferentes actividades de la CT será realizado con base en la Matriz de Resultados, en el Plan de Adquisiciones, y los cronogramas de los productos establecidos en los respectivos contratos de consultoría con las firmas y consultores. El grado de avance de las actividades será reportado por el Jefe de Equipo a través de informes trimestrales de progreso. Asimismo, luego de tres meses del último desembolso se realizará un informe de cierre.
- 3.8 Las contrataciones se realizarán de conformidad con lo establecido en las políticas del Banco aplicables a cuando el Banco ejecuta y contrata servicios de consultoría. (Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco (GN-2350-9) para firmas consultoras, y Políticas y Procedimientos de Recursos Humanos para consultores individuales).

#### **IV. RIESGOS IMPORTANTES**

- 4.1 Al constituirse en una CT orientada a la investigación, generación y disseminación de conocimiento, no se prevén riesgos significativos para la ejecución de la misma. Asimismo, la información requerida para la aplicación de la metodología se encuentra principalmente en el DNP, entidad contraparte del Banco en Colombia que emitió el concepto favorable para la solicitud de la CT por parte de la APC. Sin embargo, hay informaciones que solo están disponibles en los municipios, en ese caso existe el riesgo de que esa información no sea oportunamente suministrada para realizar la aplicación de la metodología. Para mitigar el riesgo, se realizarán acciones para involucrar a los municipios de la región metropolitana, mediante reuniones de trabajo y otras acciones conjuntas con el apoyo del DNP. De esta manera se promoverá un proceso de apropiación de los objetivos del estudio, de modo a motivar a las autoridades municipales a trasladar el conocimiento a ser generado por la CT a la esfera de las políticas públicas. Asimismo, el Departamento de Cundinamarca y los municipios de la Sabana de Bogotá se encuentran actualmente trabajando coordinadamente en el

diseño de un Contrato Plan<sup>4</sup>, lo cual reduce la probabilidad de falta de interés de los municipios beneficiarios de la CT propuesta.

## **V. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO**

- 5.1 No se ha contemplado ninguna excepción a las políticas del Banco.

## **VI. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES**

- 6.1 Las actividades a desarrollarse en el marco de la CT no tendrán impactos sociales o ambientales directos. De acuerdo con la [Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias \(OP-703\)](#), la operación se clasifica en la categoría C.

### **Anexos requeridos:**

- Anexo I: [Carta de Solicitud](#)
- Anexo II: [Términos de Referencia](#)
- Anexo III: [Plan de Adquisiciones](#)

---

<sup>4</sup> El Contrato Plan que se enmarca en las leyes 1450 y 1454 de 2011 de la República de Colombia, tiene como objeto lograr la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 339 de la Constitución Política, permitiendo a las entidades u organismos del nivel nacional y a las Corporaciones Autónomas Regionales, Suscribir Contratos Plan con las entidades u organismos del nivel territorial y los esquemas asociativos territoriales.

**ANÁLISIS DE LA INTERDEPENDENCIA MUNICIPAL: EL CASO DE LA REGION  
METROPOLITANA DE BOGOTÁ**

**CO-T1346**

**CERTIFICACIÓN**

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional (ICS), de conformidad con la comunicación de fecha 23 de mayo de 2014 suscrita por Goro Mutsuura, ORP/GCM. Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de US\$150.000, para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de cuatro (4) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

*Original firmado*

09/10/14

\_\_\_\_\_  
Sonia M. Rivera  
Jefe  
Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento  
ORP/GCM

\_\_\_\_\_  
Fecha

**APROBACIÓN**

Aprobado:

*Original firmado*

09/10/14

\_\_\_\_\_  
Vicente Fretes  
Jefe de División  
División de Gestión Fiscal y Municipal  
IFD/FMM

\_\_\_\_\_  
Fecha