



Estructura general de la gestión territorial integral Bogotá + 20
(Instrumentos de financiación): hacia una estrategia regional de
gestión territorial integral

Secretaría Distrital de Planeación
Oficina de integración regional.

2022

Estructura general de la gestión territorial integral Bogotá + 20 (Instrumentos de financiación): hacia una estrategia regional de gestión territorial integral

María Mercedes Jaramillo Garcés
Secretaria de Planeación Distrital

Consuelo Ordoñez de Rincón
Directora de la Oficina de integración Regional

Cristhian Ortega Ávila
Coordinador ODUR

Erika Angarita
Cristhian Ortega
Diseño y diagramación

Bogotá 2022

Contenido

Introducción	2
Existencia de los instrumentos financieros relacionados con lógicas tributarias	2
Participación en plusvalía	3
Contribución por valorización	5
Impuesto de delimitación urbana	7
Impuesto predial	9
Recaudo y condiciones de los ingresos relativos a la gestión territorial integral en Bogotá + 20 municipios.	9
Ingresos 2020 frente y la relación con los ingresos 2019	9
Ingresos por participación en plusvalía	10
Aspectos generales para aproximarse a un modelo general e indicativo para un sistema de reparto de cargas y beneficios regional con perspectiva en vivienda.	11
Lineamientos metodológicos para una estrategia regional de gestión integral	15
El objeto de la estrategia regional.	16
Elementos operativos: una estrategia para abordar los procesos de gestión integral territorial en el proceso de integración regional en Bogotá Cundinamarca.	18
Conclusiones	21

Introducción

El presente documento hace parte del proceso de identificación de la forma en la que los municipios de Cundinamarca y Bogotá, en diferentes escalas de regionalización, han venido aportando a los procesos de gestión territorial integral, esto entendido como la implementación del conjunto de instrumentos y mecanismos que se requieren para implementar los proyectos de desarrollo territorial en cada una de las entidades territoriales.

Esto se sustenta en un criterio fundamental que es la aplicación del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios establecido por la Ley 388 de 1997 y está encaminado a garantizar que se implemente el conjunto de instrumentos requeridos, Y propuestos, en el Decreto Nacional 1077 del 2015 y sus modificatorio es, así como lo establecido en la teoría de desarrollo territorial para soportar el conjunto de requerimientos de gestión territorial en cada municipio o distrito.

A continuación, se presenta el conjunto de instrumentos que son una oportunidad de uso para el desarrollo de un sistema de financiación supramunicipal en el marco de una dinámica regional y una caracterización básica de aquellos que están siendo utilizados o manejados por las entidades territoriales de Bogotá + 20 municipios¹.

Existencia de los instrumentos financieros relacionados con lógicas tributarias

La lógica de la gestión territorial caracteriza la existencia de los instrumentos y mecanismos por medio de procesos de adopción a través de actos administrativos e implementación de los instrumentos por medio de procesos efectivos de actuación, lo que, de forma operativa para este documento, implica la existencia del instrumento a través de su manejo y reporte a las autoridades del orden nacional.

El trabajo del ODUR ha abordado el proceso de definición de existencia de los instrumentos de financiación a través de una de dos evidencias: un acto administrativo que crea y evidencia de uso y manejo del instrumento, o los reportes por las operaciones efectivas de caja o los reportes por medio del formulario único tributario, que presentan la dinámica del instrumento. Para cada uno de los instrumentos de análisis se aclarará la evidencia utilizada.

¹ Bogotá, Bojacá, Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, La Calera, Madrid, Mosquera, Sibate, Soacha, Sopó, Subachoque, Tabio, Tenjo, Tocancipá, Zipaquirá.

Participación en plusvalía

Contribución por los beneficios urbanísticos derivados de acciones urbanísticas de cambio de clasificación del suelo de rural a suelo de expansión, cambio en la categoría del suelo rural a suburbano, cambios en la edificabilidad por aumentos en los beneficios normativos por construcción u ocupación, cambio en el régimen de usos del suelo o por obras públicas cuando no se haya utilizado la valorización para su financiación.

Para 2020², según los reportes de operaciones efectivas de caja y el formulario FUT capturado del SISFUT del DNP, 39 municipios de Cundinamarca sumaron dentro de sus cuentas municipales el ingreso por participación en plusvalía como un recurso disponible, lo que implica la incorporación en sus estatutos tributarios o en normas complementarias. El ODUR se encuentra recopilando la normativa relacionada para poder identificar aspectos adicionales relativos a la destinación de los recursos y a las formas o procesos que podrían fortalecer este instrumento como parte de la dinámica de armonización y fortalecimiento de las lógicas regionales.

De los 39 municipios, 15 pertenecen al grupo de municipios que conforma el ámbito de 20 municipios de mayor interdependencia funcional con Bogotá.

Ilustración 1 Municipios con Participación en Plusvalía como instrumento de ingreso de recursos en el FUT dentro del grupo de Bogotá + 20 municipios con mayor interdependencia

Municipio o Distrito	Cuenta con Participación en Plusvalía en ingresos FUT
Bogotá	Si
Bojacá	No
Cajicá	Si
Chía	Si
Choachí	No
Cota	Si
El Rosal	Si
Facatativá	Si
Funza	Si
Fusagasugá	No
Gachancipá	Si
La Calera	Si
Madrid	Si
Mosquera	Si
Sibaté	Si
Soacha	No
Sopó	Si
Tabio	No
Tenjo	Si
Tocancipá	Si
Zipacquirá	Si



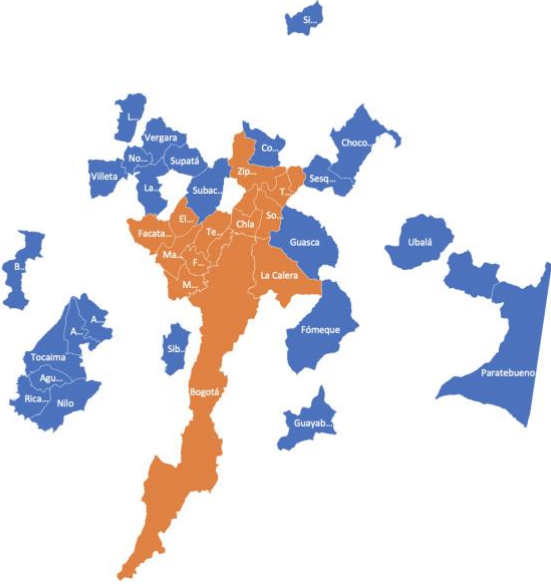
Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT (2020) – DNP (2021)

² Según los reportes en el SISFUT del DNP – Fecha de captura 15 de julio de 2021

A continuación, se presentan los otros municipios en Cundinamarca que han incorporado la participación en plusvalía en su estructura de ingresos.

Ilustración 2 Otros municipios con Participación en Plusvalía como instrumento de ingreso de recursos en el FUT dentro del grupo de municipios del Departamento de Cundinamarca

Municipio o Distrito	Cuenta con Participación en Plusvalía en ingresos FUT
Agua de Dios	Si
Anapoima	Si
Apulo	Si
Beltrán	Si
Chocontá	Si
Cogua	Si
Fómeque	Si
Guasca	Si
Guayabetal	Si
La Peña	Si
La Vega	Si
Niño	Si
Nocaima	Si
Paratebuena	Si
Ricaurte	Si
San Juan de Rio Seco	Si
Sesquillé	Si
Sibaté	Si
Simijaca	Si
Subachoque	Si
Supatá	Si
Tocaima	Si
Ubalá	Si
Vergara	Si
Villeta	Si



Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT (2020) – DNP (2021)

Este esquema de financiación a través de la participación en plusvalía tiene una fuerte relación con los procesos de licenciamiento (por ser uno de los momentos de exigibilidad del pago), siendo claramente la oportunidad de captura de recursos por esta estructura de mercado la oportunidad de incorporación de incentivos de captura de recursos por decisiones administrativas de ordenamiento territorial. Sin embargo, las dinámicas más próximas al centro regional claramente evidencian la concentración del uso del tributo.

El ODUR trabaja para identificar las razones por las cuales no todos los municipios del grupo Bogotá + 20 han incorporado el tributo a sus estructuras de ingreso.

Desde una perspectiva de integración y manejo estratégico de las dinámicas fiscales, esta aglomeración puede estar generando algunos desequilibrios importantes en la localización de las tipologías de construcción o formas de ocupación del territorio por cuanto existen diferencias en la forma en la que se disponen los tributos con origen urbanístico, lo cual es una condición relevante para evaluar en los procesos de trabajo conjunto entre los municipios de la región.

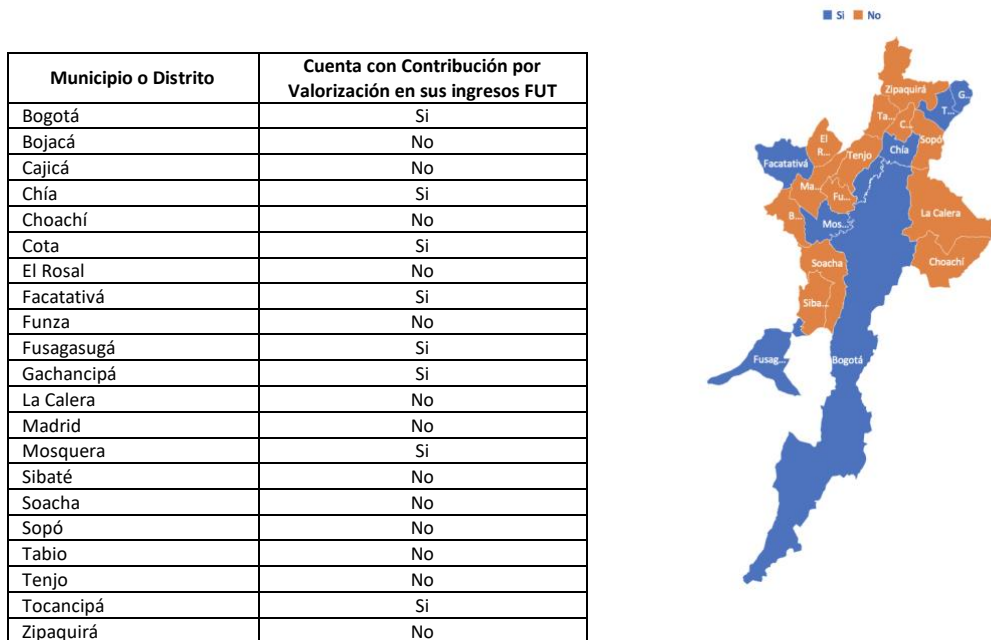
La participación en plusvalía, y la armonización para que los acuerdos de creación del tributo en cada municipio incorporen dentro de los destinos del recurso proyectos regionales a través de acuerdos, alianzas, convenios o figuras administrativas regionales, podrían ayudar a la financiación de aspectos como la mejora en la cobertura regional, con perspectiva de equidad, de espacios públicos, suelo para equipamiento o el acceso a suelo para vivienda social. Claro está que esto debe complementarse con otros instrumentos de captura de valor que pueden tener mayores oportunidades de concretar los modelos de ocupación municipal y sus correspondientes implicaciones regionales.

Contribución por valorización

La contribución por valorización es uno de los instrumentos de mayor capacidad de recaudo. Se sustenta legalmente en normas que datan de un siglo y ha aportado de manera significativa en la oportunidad y eficiencia en la construcción de infraestructura de los municipios y distritos del país. En Cundinamarca, para 2020, 16 municipios tienen vigentes las cuentas por uso de la contribución como fuente de recaudo.

De estos, siete hacen parte del grupo de Bogotá + 20. Bogotá ha utilizado el instrumento de forma estratégica para el desarrollo de infraestructura de movilidad y espacio público. Los demás municipios han mantenido la misma lógica y han utilizado, de forma estructural, el instrumento como soporte para la construcción de vías de gran escala y algunos componentes del espacio público.

Ilustración 3 Municipios con Contribución por Valorización como instrumento de ingreso de recursos en el FUT dentro del grupo de Bogotá + 20 municipios con mayor interdependencia



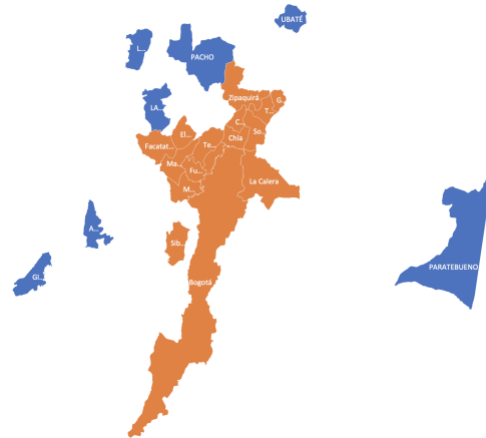
Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT (2020) – DNP (2021)

Además de los municipios de altos niveles de interdependencia con Bogotá, los otros municipios que han utilizado la contribución por valorización para soportar las inversiones en infraestructura se distribuyen de forma aleatoria en el Departamento, sin embargo, se destacan tres grupos. El primero conformado por Apulo, Girardot y San Juan de Río Seco, vinculados a corredores turísticos y de segunda vivienda; el segundo grupo conformado por La Peña, La Vega y Pacho, en la dinámica de localizaciones por segunda residencia, y Ubaté y Paratebueno como municipios dispersos, con localización fuera de las dinámicas de los grupos anteriores.

Sin embargo, todos los municipios se encuentran en las zonas de conectividad hacia los departamentos que conforman la Región Administrativa y de Planeación Especial – Región Central.

Ilustración 4 Otros municipios con Contribución por Valorización como instrumento de ingreso de recursos en el FUT dentro del grupo de municipios del Departamento de Cundinamarca

Municipio o Distrito	Cuenta con Contribución por Valorización en ingresos FUT
APULO	Si
FOSCA	Si
GIRARDOT	Si
LA PEÑA	Si
LA VEGA	Si
PACHO	Si
PARATEBUENO	Si
SAN JUAN DE RIO SECO	Si
UBATÉ	Si



Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT (2020) – DNP (2021)

Este tributo, que implica autorización por parte del Concejo Municipal o Distrital para su uso, es eficiente desde la perspectiva del recaudo, pero las discusiones políticas y técnicas en el proceso de autorización generan una resistencia a su uso, fundamentalmente por lo que se consideran costos políticos derivados del proceso de adopción, así como las capacidades de pago de la población y la posibilidad de demostrar los beneficios en el valor de los inmuebles afectados.

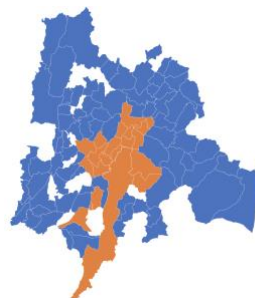
Los ajustes municipales o distritales para la incorporación del tributo con miras a soportar y concretar procesos de articulación tributaria, con oportunidades de cobro supramunicipal, son ideales en las lógicas de la integración regional, para la consolidación de redes viales, infraestructura de movilidad tradicional y sostenible, así como para la generación de infraestructura para la prestación de servicios complementarios a la localización residencial y productiva derivado de los procesos de movilidad residencial y la conmutación que caracteriza la región.

Impuesto de delimitación urbana

El impuesto de Delineación urbana, autorizado desde 1915 para todos Concejos Municipales del país y recopilado y organizado por el Decreto Ley 1333 de 1986, se relaciona con el cobro de una tarifa cuando hubiera autorización vía licenciamiento para la construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

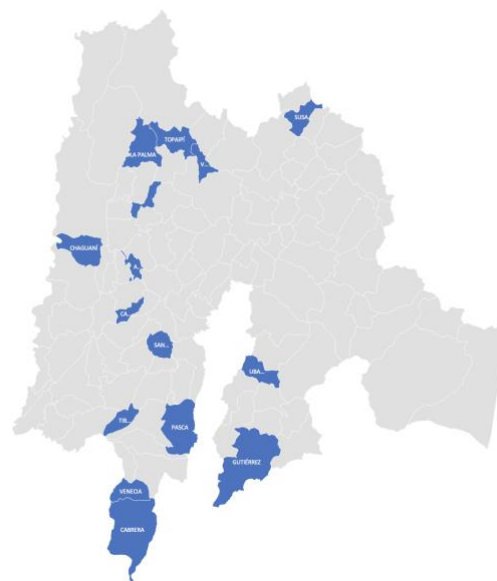
Este impuesto es utilizado por todos los municipios del grupo de Bogotá + 20 y alcanza una utilización en el 86,2% de los municipios de Cundinamarca (100 municipios).

Ilustración 5 Municipios con y sin impuesto de delimitación urbana como fuente de ingreso según el FUT



Bogotá + 20 y otros municipios con impuesto de Delineación Urbana

Municipio o Distrito	Cuenta con el impuesto de Delineación Urbana en ingresos FUT
ALBÁN	No
CABRERA	No
CACHIPAY	No
CHAGUANÍ	No
FOSCA	No
GUTIÉRREZ	No
LA PALMA	No
NIMAIMA	No
PASCA	No
SAN ANTONIO DEL TEQUENDAMA	No
SUSA	No
TIBACUY	No
TOPAIPÍ	No
UBAQUE	No
VENECIA	No
VILLAGÓMEZ	No



Municipios sin impuesto de Delineación Urbana

Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT (2020) – DNP (2021)

Los municipios que no utilizan el impuesto de delimitación urbana como fuente de ingreso no presentan una dinámica inmobiliaria relevante de forma comparativa, sin embargo, no son

descartables los recursos que por los posibles procesos de desarrollo territorial se puedan generar en estas entidades territoriales.

Impuesto predial

El impuesto predial es tributo por excelencia de las entidades territoriales. Todos los municipios del Departamento de Cundinamarca, así como el Distrito Capital de Bogotá, cuentan con ingresos por Impuesto predial.

Su espectro universal se sustenta por la permanencia de la condición de la propiedad y por el beneficio de ser parte de bolsa común municipal al no darle destinación específica.

Recaudo y condiciones de los ingresos relativos a la gestión territorial integral en Bogotá + 20 municipios.

Asumiendo que los tributos relacionadas con el ordenamiento territorial pueden estar fuertemente concentrados en el impuesto predial, el impuesto delineación urbana, la contribución por valorización y la participación en plusvalía, a continuación se presenta un breve análisis de los recaudos para los municipios del grupo de Bogotá +20, en el que se evidenciará, entre otros aspectos, la dependencia municipal de estos instrumentos, la existencia o no de reportes en los últimos años y la relación general entre los municipios frente al recaudo.

En documentos posteriores se analizará, de forma estratégica, la relación del proceso de recaudo con los aspectos relacionados con el crecimiento urbano, el licenciamiento, la localización residencial y productiva y otros aspectos relacionados con la aglomeración urbana y las interdependencias existentes en el grupo mencionada.

Ingresos 2020 frente y la relación con los ingresos 2019

Para 2020, según el reporte del FUT en el SISFUT del DNP y el CHIP de la Contaduría General de la Nación, los recursos por instrumentos relativos a la gestión territorial integral para Bogotá + 20 alcanza los \$3,9 billones, correspondiendo al 21,3% de los ingresos totales (19,7% por predial, 0,8% por valorización, 0,7% por delineación y 0,131% por participación en plusvalía).

Este escenario es atípico teniendo en cuenta que los ingresos de las entidades territoriales han caído frente a los ingresos de 2019, por ejemplo, en 1,5% (Mosquera), 10% (Zipaquirá) y 30% (Bogotá y Cota), lo que se detallará en documentos posteriores del observatorio, pero como comportamiento coyuntural se desarrolla el análisis con el corte a 2020.

Algo relevante es que cada uno de los municipios que cuentan los rubros en sus cuentas no necesariamente gestionan o concretan ingresos para las fuentes. Esto es muy claro en participación en plusvalía y en contribución por valorización, que de los 20 municipios de Cundinamarca del grupo solo ocho de los 15 que tienen autorizado el cobro del primero y solo dos de los siete que autorizan el cobro del segundo, reportan ingresos, por lo que se evidencia, en el primero, o la falta de gestión para el cobro o la afectación de la dinámica de licenciamiento o el mercado de los suelos objeto de participación y en el segundo la gestión para la ejecución de infraestructura por este aspecto.

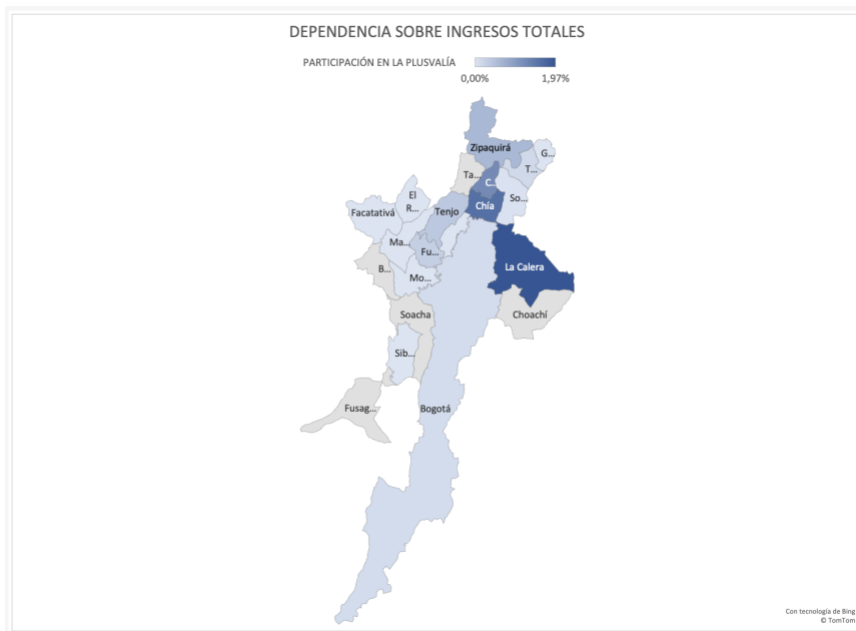
Ingresos por participación en plusvalía

Bogotá es líder en recaudo de la participación en plusvalía, sin embargo, teniendo en cuenta los tamaños y las dinámicas económicas, se destacan Cajicá, Chía y Zipaquirá.

Llama la atención los recaudos en cero (\$0) de Mosquera y Sibaté, que con su cercanía a Bogotá podrían tener dinámicas constructivas y de licenciamiento que generaran recaudo.

Ilustración 6 Ingresos en Bogotá + 20 por participación en plusvalía en 2020 y dependencia sobre ingresos corrientes y totales – mapa relativo a dependencia sobre ingresos totales

Municipio	PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA	INGRESOS CORRIENTES	INGRESOS TOTALES	DEPENDENCIA SOBRE INGRESOS CORRIENTES	DEPENDENCIA SOBRE INGRESOS TOTALES
LA CALERA	\$779.438.552	\$33.662.830.600	\$39.608.953.468	2,315%	1,968%
CHIA	\$4.267.614.885	\$227.997.953.257	\$267.177.331.698	1,872%	1,597%
CAJICA	\$1.490.635.287	\$88.442.740.022	\$120.627.961.111	1,685%	1,236%
ZIPAQUIRÁ	\$1.195.334.965	\$162.960.513.945	\$200.857.010.808	0,734%	0,595%
TENJO	\$247.367.151	\$56.625.050.386	\$66.166.356.678	0,437%	0,374%
FUNZA	\$654.099.693	\$182.004.099.555	\$238.910.977.472	0,359%	0,274%
TOCANCIPÁ	\$173.010.843	\$115.511.722.266	\$122.225.239.722	0,150%	0,142%
BOGOTÁ	\$15.328.414.483	\$11.225.670.107.50	\$15.643.047.762.9	0,137%	0,098%
SOPÓ	\$11.483.404	\$44.438.476.242	\$52.038.708.615	0,026%	0,022%
COTA	\$0	\$138.070.961.952	\$141.294.598.226	0,000%	0,000%
EL ROSAL	\$0	\$18.643.928.148	\$23.048.363.556	0,000%	0,000%
FACATATIVÁ	\$0	\$146.584.967.013	\$173.901.208.696	0,000%	0,000%
GACHANCIPÁ	\$0	\$14.263.701.226	\$25.607.092.880	0,000%	0,000%
MADRID - CUNDINAMARCA	\$0	\$83.824.741.850	\$123.703.628.891	0,000%	0,000%
MOSQUERA - CUNDINAMARCA	\$0	\$173.497.195.907	\$199.624.454.018	0,000%	0,000%
SIBATÉ	\$0	\$36.323.028.655	\$39.237.643.112	0,000%	0,000%
BOJACÁ	NA	\$12.180.529.389	\$21.658.181.460		
CHOACHÍ	NA	\$15.237.095.083	\$15.317.241.102		
FUSAGASUGÁ	NA	\$192.534.366.711	\$217.204.465.283		
SOACHA	NA	\$493.710.356.677	\$693.054.482.561		
TABIO	NA	\$19.860.083.730	\$22.704.842.909		



Fuente: Elaboración propia con base en SISFUT (2020) tomado en 2021, y CHIP de la Contaduría General de la Nación (2020) tomado en 2021

Si bien los recursos por participación en plusvalía no superan el 2% de los ingresos totales y 2,3% de los ingresos corrientes, esta contribución puede generar capitales importantes si se trabaja de forma articulada con los modelos de reparto equitativo de cargas y beneficios, en los que, bajo una lógica de complementariedad, pueden ser fuentes para la concreción de infraestructura y elementos públicos requeridos para el desarrollo urbano o suburbano, según sea el caso.

Aspectos generales para aproximarse a un modelo general e indicativo para un sistema de reparto de cargas y beneficios regional con perspectiva en vivienda.

Uno de los aspectos fundamentales para el desarrollo de un sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios a nivel regional se sustenta, como base estructural, en la definición de un conjunto de medidas que podrían acercar a los municipios a un proceso de articulación y colaboración estratégica, eliminando, como posibilidad de integración, algunos aspectos diferenciadores que afectan los mercados inmobiliarios.

Si bien pensar en que todos los municipios opten por las mismas magnitudes de obligaciones urbanísticas, es decir, estándares de igualdad, implicaría una afectación y desequilibrio a los mercados por asumir mismas condiciones de arranque en los procesos de valoración de localización, lo que implicaría desconocer el principio de equidad del reparto, sí es posible emular un proceso que permita articular el sistema de obligaciones urbanísticas que resuelva, tanto los requerimientos para la concreción de los modelos de ocupación de los municipios, como integrar y resolver a nivel coordinado el problema de la vivienda en la región.

En lo que respecta a los procesos de consolidación de una oferta efectiva de vivienda que esté encaminada a resolver de forma coordinada el déficit regional, suponiendo la existencia de voluntad política y oportunidad técnica, un modelo autofinanciado de desarrollo del suelo con énfasis en localización residencial es posible a través de un proceso de concreción de mercado controlado y planificado, así como de un modelo de financiación a través de instrumentos de captura de valor.

Pero, con el valor desigual del suelo en los municipios de la región, por las diferencias en los elementos públicos generadores de valor y los efectos derivados de la localización geográfica, es necesario comprender las diferencias y las magnitudes. Es, entonces, fundamental conocer la lógica de los desequilibrios socioeconómicos y de cobertura de servicios públicos como generadores de valor, lo que implica que en buena medida, los sistemas de reparto deben buscar garantizar que las diferencias en la decisión de localización se den por cuestiones subjetivas de las preferencias de los compradores y no por la falta de condiciones y oportunidades para garantizar una buena calidad de vida.

Con esto se plantea el cuestionamiento de cómo asumir un conjunto de requerimientos de orden general para equilibrar el territorio y el modelo de autofinanciación de un proyecto regional de vivienda.

Para lo primero se hace requerido entender la incidencia de la localización residencial en el déficit así como la incidencia de la falta de inversión histórica.

¿Por qué es necesaria esta diferencia? Para clarificar la fuente esperada de financiación (a través de relaciones público privadas) o financiamiento (a través de recursos públicos del plan de inversiones de las entidades territoriales).

Si la mayor incidencia se da por localización residencial, el modelo de cobertura de equipamientos y servicios sociales se está dando por bajos niveles de asunción de obligaciones por parte de los desarrolladores del suelo. Si es la falta de inversión pública, se requiere la movilización de recursos a través del uso de los recursos y bienes públicos.

En cualquiera de los casos se hace requerida la incorporación de un sistema estratégico de gestión y financiación que habilite instrumentos que potencien tanto la captura de valor como alternativa para evitar la presión sobre el presupuesto público, como la movilización de recursos a nivel local o externo.

Se propone que los municipios incorporen, de forma estratégica, los siguientes instrumentos para asegurar, entre otras cosas, desarrollo urbano, protección de actividades económicas estratégicas y recursos para infraestructura general municipal.

1. Derecho real de superficie. Para los municipios con bienes públicos que tengan potencial desarrollo inmobiliario, permitiendo que un tercero tenga la facultad, conforme a la normatividad de ordenamiento territorial del lugar donde se ubique el bien inmueble y las disposiciones urbanísticas vigentes, de realizar y explotar por su exclusiva cuenta y riesgo, construcciones o edificaciones en áreas libres aprovechables con todos los atributos de uso, goce y disposición de las mismas.
2. Titularización de impuestos futuros para los municipios 1 y 2 y el Distrito. Para el desarrollo de infraestructura en zonas con potencial de renovación urbana a través de la titularización de la totalidad o parte de los mayores valores de recaudo futuro del impuesto predial que se genere en las zonas de influencia de los respectivos proyectos estratégicos de renovación urbana durante el período necesario para cubrir el monto de la emisión.
3. Aprovechamiento económico del Espacio Público. Modelo que permite, a través de lo establecido en el Decreto Nacional 1077 de 2015, por medio de instrumentos de relacionamiento ente el sector público con el privado, la entrega del espacio público a un aprovechador, a través de autorizaciones, permisos o contratos, para que pueda realizar actividades temporales en el espacio público previa retribución al municipio, lo cual puede ser parte de procesos de sostenibilidad, recuperación y generación de espacios públicos.

Ahora bien, algo relevante que deriva de estos aspectos es qué tipo de infraestructura es reconocida dentro del municipio en el marco del concepto de carga general, lo cual, de forma estructural siempre se considera en el marco de las apuestas locales.

Para complementar el sistema de reparto con una perspectiva regional se deben estimar el conjunto de cargas generales regionales, los cuales no necesariamente son conocidos al momento de realizar el proceso de ordenamiento territorial, ya que algunas de estas derivan de procesos de negociación entre entidades territoriales de forma posterior a la adopción de planes.

En el escenario regional actual, con procesos de actualización en curso y con la oportunidad que la normativa relativa a modificaciones de planes de ordenamiento territorial sin haber culminado el periodo del componente de largo plazo, se estima conveniente que se involucren y caractericen las cargas generales de perspectiva regional, lo cual podría movilizar recursos del orden municipal, departamental o a través de acuerdos con otras entidades territoriales en un sistema horizontal.

De forma complementaria, para abordar modelo de autofinanciación de un proyecto regional de vivienda, este proceso implica un sistema de reparto específico a nivel de proyecto que permita la articulación y la movilización eficiente y equitativa de los mercados, garantizando, por lo menos, lo siguiente:

1. Un sistema de obligaciones urbanísticas que sea equivalente para todos los municipios en el marco del proyecto, lo que implica que cada una de las entidades territoriales debe permitir en sus POT la figura de las operaciones interligadas, en las cuales, independientemente de la estructura de obligaciones por fuera del proyecto de vivienda regional, se pueda homogenizar en los territorios vinculados, siendo similares para todos los participantes. Esto mantiene la diferencia según las decisiones municipales o distritales pero asegura la igualdad de condiciones y rendimientos financieros y el vehículo para tal fin.
 - a. En relación con el espacio público, fórmulas que garanticen tanto un rendimiento mínimo financiero del proyecto como estándares de EP efectivo, criterios de dotación, escalas y conectividad.
 - b. Con relación a equipamientos, aspectos como la localización o los criterios mínimos de su tamaño o adecuación según usos requeridos (en función de los procesos de equilibrio de los que se habló anteriormente).
 - c. En materia vial, claridad en perfiles, tipos y condiciones y estándares mínimos de funcionalidad.
2. Un conjunto de decisiones administrativas estratégicas que homogenicen, para el proyecto, la carga tributaria territorial, a saber, participación en plusvalía, tasas y tarifas para los tributos de delimitación urbana, predial e ICA y los aspectos relativos a estampillas o sobretasas existentes, así sea de forma diferencial para los territorios donde se localice el proyecto. Esto implica un ajuste estratégico y detallado del marco regulatorio tributario municipal o distrital.
 - a. En el caso de la participación en plusvalía, establecer de forma conjunta las tasa a aplicar y la destinación de los recursos, lo que implica formulación y adopción de los instrumentos.
 - b. En el caso del predial, las tasas y los procesos avaluatorios, para lo que una estructura catastral conjunta sería ideal.
 - c. En el caso de la delimitación urbana, las tasas, las formas de liquidación y los tiempos de pago, así como los procesos de actualización anual del tributo.
 - d. En el caso del ICA, se deben evaluar aspectos relativos a la operatividad del cobro e inversión.
3. Homogenización en los procesos de adopción de instrumentos, mecanismos e instrumentos de planificación, gestión y financiación y los procedimientos de evaluación, autorización y adopción de los proyectos.
4. Arreglos institucionales estratégicos que permitan la incorporación de la figura de las actuaciones urbanas integrales, definidas en la Ley 388 de 1997, para garantizar el previo acuerdo entre actores interesados, que permita programar el suelo, las intervenciones y el manejo del mercado.
5. Establecer las reglas de gestión urbana y del suelo, de tal manera que se permita el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios.

De forma complementaria, es ideal que las reglas definidas en el marco de las AUI permitan el incentivo de la generación de recursos a través de figuras como el manejo diferenciado de edificabilidades a partir de edificabilidades básicas, que aseguren la captura de las plusvalías urbanas a través de sistemas de acceso con previa remuneración de derechos de construcción y desarrollo, lo que permitiría financiar el conjunto de obligaciones urbanísticas de orden general que no pueden ser asumidas por los municipios o distrito por su restricción presupuestaria.

Esta figura y la operación del proyecto se deben entender como estructuras de relacionamiento público privado, lo que abre la puerta a figuras que liberan del costo de administración de la implementación el mismo a mecanismos fiduciarios o de contratación especial, que con la incorporación de instrumentos para la transferencia del riesgo, como matrices de riesgo, pólizas e incentivos de mercado (e institucionales que afectan el mercado como lo son los subsidios), atraen el capital privado y disminuyen el impacto fiscal.

De otro lado, y teniendo en cuenta que el déficit regional deriva de la adición de los déficit (y superávit) de cada ente territorial, la estructura de actuaciones urbanas integrales y la posibilidad de interacción de diversos actores, permite los procesos de asignación de cargas interregionales, que permita que se garanticen procesos de compensación por esfuerzos adicionales que se desarrollan en algunos municipios o distrito, lo cual se fortalece a través de figuras de asociatividad que garantizan la integración.

Lineamientos metodológicos para una estrategia regional de gestión integral

La formulación de una estrategia regional de gestión integral, se debe entender como un proceso de **re-ordenamiento** encaminada a la **reestructuración de la visión productiva y estratégica del territorio**, lo que se define como el conjunto de acciones mediante las cuales el comportamiento tendencial es potencialmente redireccionado hacia escenarios específicos que le permitan alcanzar los objetivos sociales, económicos, en fin integrales, definidos por i) los estándares internacionales y las políticas nacionales en materia de desarrollo productivo, social y económico y ii) los escenarios derivados de la demanda de infraestructura (no solo física), de servicios o actividades complementarias que han sido generadas de los procesos de desarrollo tendencial del territorio.

Este re-ordenamiento debe incorporar lógicas intertemporales, tendenciales y movimientos poblacionales en todas las dimensiones. Dicho re-ordenamiento, definido de esta forma, se convierte en una herramienta fundamental para mejorar, potenciar o replantear las dinámicas territoriales. Estas dinámicas se deben entender reguladas o potenciadas a través de los instrumentos de gestión y financiación convenientes al territorio.

Es así como la estrategia de integración y articulación regional se entiende como un proceso de reordenamiento, que es en esencia el conjunto de actividades relacionadas a través del interés incorporado a la agenda pública, que busque direccionar el ordenamiento territorial de la estructura pública, económica y social que se dan de forma espontánea, las dinámicas territoriales derivadas de la institucionalidad sobre el territorio y las prácticas ordenadoras de tipo económico, cultural y social.

El objeto de la estrategia regional.

El territorio de forma integral, es decir teniendo en cuenta su estructura interna y sus complementos estratégicos externos (que requiere modelos de gestión complementaria intermunicipal o interdepartamental), pueden considerarse como los escenarios de interacción funcional entre diversas actividades alrededor de una actividad principal o interés de vocación territorial (definida por particularidades productivas o escenarios deseables por los proyectos estratégicos del nivel nacional). Sin embargo, el punto de partida del desarrollo productivo (o sectorial) (desde el punto de vista económico) como generador y potencializador de nuevas actividades complementarias, debe ser explorado para comprender el impacto en un marco general de “competitividad”.

Las relaciones productivas en un territorio definido se convierten en un creador de redes funcionales que dan sentido al territorio, más que como elemento geométrico, como elemento conector de intereses productivos. Si bien el territorio se da a sí mismo sentido a través de una actividad motriz que se le atribuye a un agente social implantado y que impulsa su desarrollo, el encadenamiento entre los sectores complementarios debido a que de la aglomeración social derivan, basados en la existencia de efectos de intensificación de las actividades sociales nacidas de la proximidad y contactos humanos, necesidades y objetivos cuyos patrones de acción están diversificados y son progresivos y los servicios demandados por los agentes surgen “en cadena”.

Las actividades de mayor crecimiento y dinámica son las que permiten generar una agrupación en torno a ellas y generan una red de actividades complementarias relacionadas con el complejo industrial como expresión geográfica. Esta expresión geográfica se puede definir como el ámbito al que apunta cualquier acción a favor del desarrollo.

Vale la pena trabajar sobre dos temas clave. El primero hace referencia a las actividades que caracterizan los ámbitos. La segunda es el tema de enclavar dicha funcionalidad en un espacio geográfico. Con esto se plantea establecer un conjunto de criterios relacionados con el tema de territorial y su ámbito integral, a través de la siguiente definición. Este es el elemento clave del análisis diferencial del programa.

El territorio objeto de fortalecimiento con la articulación de los instrumentos de planificación, es el espacio geográfico que cuenta con la suma total de actividades sociales relacionadas con una agrupación en torno a una actividad principal (o conjunto de ellas), la cual debe ser identificada (o identificadas), o idea estratégica (o elementos prospectivos a desarrollar) que fortalezca los componentes de la competitividad territorial, que se caracteriza por creación de intereses derivados de la **intensificación de las acciones complementarias** debido a la proximidad y los contactos humanos.

Esto implica que el territorio cuenta con escenarios económicos, funcionales, sociales y políticos. Este último se define como la restricción (o mejor condición necesaria) del requerimiento de

comprender que los escenarios de desarrollo deben estar enmarcados en las escalas de relacionamiento y en lo que se entendería, la estrategia territorial de desarrollo.

Si el desarrollo es un estado, es necesario un proceso para llegar a él. Si el desarrollo es un proceso, necesita de un conjunto de actividades anteriores para garantizarlo. Es decir que independientemente de la estructura temporal del desarrollo, éste se da en un espacio geográfico y por ende se puede hablar de desarrollo territorial si el espacio geográfico está ordenado estratégicamente para contribuir para lograrlo. Es así como los procesos de ordenamiento territorial son un conjunto de acciones que tienen como objetivo, **apoyar el desarrollo territorial**.

Ahora, si lo territorial se refiere a lo local, existe un conjunto no unitario de territorios, por ende tendrán límites o rangos de acción. Si hay límites hay un centro y si hay un centro hay un espacio de “influencia”. Aquí entonces se hace necesaria la orientación y reconocimiento de las escalas, los ámbitos y los escenarios de acción.

Esto implica que el proceso de desarrollo de la región se puede dar en el marco de la comprensión de los procesos de potenciación de los polos (únicos o difusos), centralidades o aglomeraciones de desarrollo. Esto no implica exclusivamente la lógica de metropolización, sino la estructura de aglomeración, no solo de actividades urbanas, sino de actividades de interrelación productiva, incluso rurales y urbano-rurales.

Para lograr el reordenamiento territorial, existen entre otros, algunos elementos que permiten crear escenarios de acción para lograr el desarrollo. El primer elemento para el desarrollo es la articulación con los escenarios municipales departamentales y distritales planeados; el segundo hace referencia a la delimitación de la zona a través de la visión de potenciales zonas de crecimiento; el tercero plantea las estrategias y potenciales actividades para desarrollar el polo, la centralidad o la aglomeración, y el cuarto es la identificación estratégica de los polos, centralidades o aglomeraciones para determinar “el territorio” desde varios ámbitos de acción.

Esto conlleva a jerarquización relativa en torno a las potencialidades del territorio para su desarrollo, tanto para la aglomeración como para los consecuentes sistemas dependientes (lo que implica el desarrollo de las actividades económicas complementarias), con el fin de activarlo (desarrollar la zona geográfica configurada como territorio objeto de fortalecimiento con las acciones estratégicas que configura el sistema de planificación regional).

Esto lleva a que el objetivo de las acciones estratégicas que configura el proceso de integración y armonización regional puede entenderse así:

Lograr el desarrollo, entendido como el proceso mediante el cual, a través de la identificación de los escenarios clave, se potencia el motor que garantiza las relaciones productivas en un conjunto de actividades económicas, sociales e institucionales que generan un proceso de dependencia entre los sistemas y subsistemas que lo conforman.

Esto conlleva a concluir que las acciones de ordenamiento territorial, que no se definen de forma ex ante sino derivadas de la identificación territorial de zonas potenciales y entendiendo las

potencialidades y diferencias territoriales, son un proceso, estructurado como herramienta para el desarrollo. Así, estas acciones son “la caja de herramientas que puede utilizarse para armar el rompecabezas territorial” con el objetivo de generar condiciones que permitan cumplir con los componentes del desarrollo.

Ahora bien, el proceso de reordenamiento se hace tangible a través de su delimitación física. Esta delimitación se basa en el tamaño de las interacciones económicas y debe ser integral en su definición. Aun así, como lo manifiestan Castells y Sassen, “...el tamaño no significa necesariamente superficie en metros cuadrados...” sino que puede relativizarse a través de las implicaciones derivadas de los costos de producción de bienes o servicios, privados y sociales, hacia los encadenamientos productivos y sociales que hacen parte de la configuración de la aglomeración.

De forma complementaria se definen categorías que conducen a la delimitación de las acciones de articulación e integración regional: homogeneidad en materia social, cultural y económica; impedimentos naturales para crear unidades productivas eficientes, e independencia de niveles supra territoriales.

Así las cosas, se puede definir al reordenamiento que realizan las acciones de ordenamiento territorial así:

Conjunto de acciones que clasifica eficientemente las características de un espacio geográfico, en materia física, social, económica y cultural, para crear los escenarios de acción concordantes con el propósito de diferentes propuestas de intervención, encaminadas a orientar el comportamiento del territorio y disponer las condiciones de su ocupación y direccionamiento.

Elementos operativos: una estrategia para abordar los procesos de gestión integral territorial en el proceso de integración regional en Bogotá Cundinamarca.

Primero que todo es necesario llamar la atención a la definición de lo que se intenta formular, una acción estratégica a través del proceso de articulación e integración tanto de los resultados de la implementación de cada uno de los Planes de Ordenamiento Territorial, municipal o departamental, como de los demás instrumentos de planificación involucrados en las decisiones estratégicas del territorio. Si bien se considera a la larga como un conjunto de elementos adscritos a un área definida para consolidar la estrategia de ordenamiento, también debe entenderse como un conjunto de lineamientos con la finalidad de orientar los **recursos de inversión públicos y/o privados** para que sean incluidos los programas de ejecución del presupuesto y con la misión de direccionar los recursos públicos y privados de manera concertada. No se puede pensar en esta acción estratégica sin la articulación entre actores.

Así las cosas, sobre las acciones estratégicas a formular para una estrategia regional, es necesario

tener en cuenta para la definición del objetivo responder a los siguientes cuestionamientos:

- i. **¿Qué componentes o sistemas de la estrategia de ordenamiento se quieren, deben y pueden consolidar con una modelo de articulación regional?**

Esto implica el reconocimiento de un proceso que defina la acción pública a implementar desde un proceso claro de oportunidades en el territorio que se puede lograr bajo la guía de la siguiente matriz:

Factores internos	Fortalezas internas: Posibilidades y oportunidades institucionales, operativas, financieras y de tecnología territorial.	Debilidades internas: Debilidades en los componentes que estructuran las fortalezas.
Factores Externos		
Oportunidades externas: Condiciones económicas presentes y futuras, oportunidades institucionales, nuevos sectores o apuestas, servicios y tecnología disponible.	<i>Estrategia so: maxi-maxi</i> <i>Potencialmente la estrategia de mayor capacidad de gestión, que se sirve de las fortalezas de los instrumentos y planes en cada municipio o distrito para aprovechar las oportunidades.</i>	<i>Estrategia wo: mini- maxi</i> <i>Estrategia de desarrollo para superar debilidades, a fin de aprovechar oportunidades.</i>
Amenazas externas: Escasez, densidad, cercanía.	<i>Estrategias: maxi-mini</i> <i>Uso de fortalezas para enfrentar o evitar amenazas.</i>	<i>Estrategia wt: mini- mini</i> <i>Reestructuración o reordenamiento territorial</i>

Con esta pregunta y matriz se logra establecer la validez de la misión y visión ya planteadas en su contenido concreto o más bien en la discusión sobre sus elementos constitutivos y complementarios.

- ii. **¿A qué se refiere en concreto los elementos con los que se consolidan las acciones estratégicas del desarrollo de cada entidad territorial?**
- iii. **¿Cuáles son los elementos que hacen parte constitutiva de las inversiones públicas y privadas en el territorio para lograr lo que se responde en el primer y segundo puntos?**
- iv. **¿Cuáles son los elementos que hacen parte constitutiva de la institucionalidad requerida para lograr lo que se ha respondido en el primer y segundo puntos?**
- v. **¿Cuáles son los elementos de gestión (del suelo, social, económica, institucional) para garantizar que la estrategia regional se desarrolle?**
- vi. **¿Qué es necesario formular de forma adicional para garantizar la sostenibilidad y**

viabilidad de la estrategia regional?

En un sentido concreto se puede definir si todo lo pensado como necesario lo es, y si todo lo necesario está pensado. Con esto se puede concentrar en reordenar lo que en un sentido de desarrollo o de ordenamiento es eficiente.

Debido a que un reto es la determinación del conjunto de acciones estratégicas de ordenamiento con su componente urbanístico, para entrar en ese plano vale la pena estructurar el componente de ordenamiento con base en los siguientes cuestionamientos directores:

- vii. **¿Cuál es el reflejo en materia urbana y rural (de forma conceptual) que garantiza que se logre lo establecido en los puntos anteriores?**
- viii. **¿Cuál es el nivel de restricción institucional que tiene el componente territorial y cuáles son los que pueden potenciarse a través del sistema de planificación de cada entidad territorial? ¿Cuáles son los componentes del mismo? ¿Cuáles son los mecanismos de articulación con las restricciones?**
 - a. ¿Cómo se debe articular esto con los planes de desarrollo?
 - b. ¿Cómo se debe articular con los planes estratégicos de las diferentes escalas?
- ix. **¿Cuáles son las políticas que se deben perfilar en el territorio?**
- x. **¿Cuál es la traducción físico espacial que tienen estos elementos? es decir ¿cuál es el modelo de ocupación?**

Con estos elementos se cuenta con una serie de concreciones estratégicas que permitirán tomar decisiones más específicas que hacen operativas las condiciones de intervención en el territorio.

Una vez establecidos los elementos relativos al ordenamiento, se establecen claramente las acciones urbanísticas sobre el territorio, lo que implica la definición de un sistema general de cargas y beneficios que implica la construcción de modelos de reparto equitativo de los mismos. En este sentido, organizado el esquema, deberemos responder a los siguientes cuestionamientos:

- xi. **¿Cuál es el mecanismo a utilizar para garantizar que exista equidad en el manejo de la gestión del suelo? ¿Cuál es el objetivo de este manejo?**
- xii. **¿Cuál es el mecanismo de gestión financiero específico o indicativos (y nivel de certeza) a utilizar?**
- xiii. **¿Cuáles son las cargas? ¿Cuál es el monto de inversión?**

Conclusiones

Para garantizar un sistema de reparto de cargas y beneficios con perspectiva regional, tanto se deben buscar las acciones de equilibrar el acceso a servicios sociales (construcción, articulación a sistemas de movilidad, desconcentración, etc.) para equiparar la percepción de cobertura en el territorio como continuo espacial, como fortalecer la lógica de un sistema de gestión asociada que se garantiza desde el proceso de formulación.

Para esto es necesario adoptar instrumentos que den la oportunidad de generar recursos adicionales a las entidades territoriales para que disminuyan la presión sobre sus presupuestos públicos por infraestructura y garanticen otras fuentes de acceso a recursos, que depende de una gestión conjunta para la apertura de mercados.

De la misma manera, se hace requerido un modelo de reparto equitativo de cargas y beneficios regional que asegure reglas homogéneas en materia de ordenamiento territorial, manejo fiscal y operativo a nivel de planificación, gestión, financiación e implementación, en aspectos tributarios, administrativos y funcionales.

