Universidad de La Salle
Ciencia Unisalle

Urbanismo | Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo

2019

Lineamientos metodológicos para la formulación del componente territorial de los planes de desarrollo municipales

Julian Felipe Amaya González
Universidad de La Salle, Bogotá, jamaya00@unisalle.edu.co

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/urbanismo

Part of the Urban, Community and Regional Planning Commons

Citación recomendada

Amaya González, J. F. (2019). Lineamientos metodológicos para la formulación del componente territorial de los planes de desarrollo municipales. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/urbanismo/43

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Urbanismo by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Lineamientos metodológicos para la formulación del componente territorial de los planes de desarrollo municipales

Caso de estudio, municipio de Zipaquirá, Cundinamarca

Julián Felipe Amaya González
Urbanismo

Trabajo de grado presentado para optar al título de Urbanista

Línea de investigación
Gestión local, Territorio y Sociedad

Director:
Arq. Cesar Augusto Marín Clavijo

Universidad De La Salle
Bogotá, Noviembre de 2019

Contenido

Introducción.....5

Presentación.....5

Delimitación del problema 8

Justificación.....11

Objetivos.....13

Objetivo general.....13

Objetivos específicos.....13

Alcance 14

Armonía de la visión prospectiva y la gestión local.....15

Marco Teórico 15

Marco Conceptual.....30

Marco de referencia 38

Metodología de investigación 45

Estructura de investigación.....45

Diseño de Investigación.....45

Resultados 47

Potencial de la gestión local del territorio 47

Capital del territorio.....47

Relación regional, sabana centro 47

El potencial del territorio municipal 51

Identificación de perfiles territoriales 55

Integración de instrumentos de gestión territorial local 59

Directrices del Plan de ordenamiento territorial 59

Componentes estratégicos de los Planes De Desarrollo municipales, para la gestión local.....61

Plan de desarrollo 2012 – 2015, (El cambio es con todos y todas) 61

Plan de desarrollo 2016 – 2019, (Zipaquirá nuestra).....65

Desempeño de la gestión local del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca. 67

Propuesta.....69

Lineamientos para la formulación del componente territorial del plan de desarrollo. 69

Lineamientos metodológicos 69

Conclusiones y recomendaciones 72

Referencias 73

Capítulo 1

Introducción

Presentación

El tema de investigación, se ha desarrollado para proponer una metodología práctica enfocada a los actores: públicos, técnicos, sociales y privados; con el propósito de que construyan y propongan alternativas y estrategias eficaces para el desarrollo territorial que, a la hora de su implementación en planes de desarrollo de escala municipal, se encuentren en función de las directrices de los planes de ordenamiento territorial.

En Colombia el desequilibrio territorial se ha centrado en el desarrollo social y económico a escala regional; por tal motivo se han generado distintos escenarios y retos en la planificación, el ordenamiento y la gestión del territorio. La existente desarticulación entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial municipales, han convertido a los municipios en nodos de recursos políticos, económicos, sociales y en un mercado electoral; perdiéndose la construcción de ciudad y la integralidad en la ejecución de los planes de acción (Borja, 2012).

De ahí que en la actualidad los dirigentes y los actores de las entidades departamentales, no estén dándole la importancia a la descentralización y al ejercicio de la autonomía municipal, desconociendo la capacidad de la gestión local para la transformación del desarrollo social y económico, quedando así la organización territorial sin resolver; investigadores señalan que las entidades departamentales le deben al ordenamiento y al desarrollo de los municipios, la asistencia técnica y la articulación de los planes para ser agentes competitivos. La vigencia de lo supramunicipal como foco del conflicto del desarrollo territorial, no ha cesado y se ha presentado a nivel global de la siguiente manera:

- En estados unidos existe conflicto desde dos modelos económicos, uno es la llamada economía del pacifico y el otro es la unión entre la economía tradicional industrial del norte y la agraria del sur, por otra parte, los efectos de la economía territorial bi y multilateral de lo denominado Nafta.
- En Europa occidental el conflicto parte del impacto de la integración de los países más heterogéneos y los que tienen mayores desequilibrios subnacionales. El reconocimiento de estos desequilibrios, parten de la discusión de quien pagara por la nivelación de los estados asociados.
- Países como China y la antigua Unión Soviética, por los años cuarenta y cincuenta, no lograron resolver los desequilibrios regionales, por el contrario, agravo las tensiones sociales, económicas y políticas.
- América Latina tiene indicaciones diferentes a lo anteriormente mencionado, donde las regiones que en el pasado han sido segregadas por su falta de competitividad, ahora han aumentado su valor nacional por la explotación de recursos, la exportación de materias primas y la recomposición espacial de la inversión industrial.

Por su parte Colombia, presenta cambios migratorios en el territorio, por la relocalización espacial de las empresas, el agotamiento de la pequeña agricultura tradicional que ha generado despoblamiento en las zonas andinas, relocalizándola en las zonas del Atlántico, el magdalena medio y la Orinoquia, que además las mismas están presentando patrones de valorización por sus recursos naturales; esta abundante riqueza de recursos naturales del país han incentivado la inversión extranjera y nacional en dichas áreas, que por la permanencia de las leyes y los modelos tradicionales regionales, no presentan un control y desarrollo armónico del territorio nacional (Forero, Rinaudo, Beltrán, Medellín, 1993).

El desarrollo territorial productivo y social que se presentó para el año 2010, se distribuía en un 25,8% en Bogotá y en las regiones de Antioquia, Valle, Santander, Cundinamarca y Atlántico fueron las que tuvieron mayor volumen dentro del país; estas regiones representaron el 65% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, que demuestra el desequilibrio causado por la gestión regional. (Portafolio, 2011).

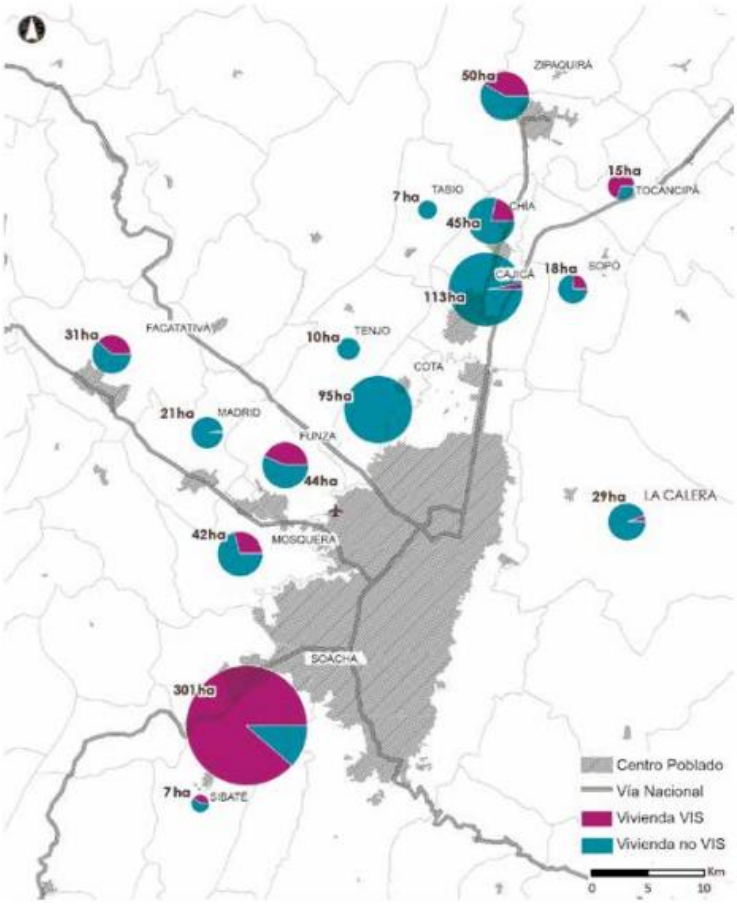
De acuerdo con la misión para el fortalecimiento del Sistema de Ciudades, el aumento de la participación de la población urbana llegará al 83,5% del total de la población que habrá en el 2035. Como menciona el estudio del DNP, las ciudades capitales e intermedias tomaran mayor importancia de la que tiene en la actualidad, es por esta razón que los esquemas de gestión local para el desarrollo territorial, serán fundamentales para que el crecimiento económico y el desarrollo social; los planes de ordenamiento y los planes de desarrollo serán la herramienta de gestión de nuestro territorio. (Departamento Nacional de Planeación, 2013)

Con la claridad de que el problema en los escenarios territoriales de planificación, ordenamiento y gestión del suelo, no han sido resueltos desde la implementación de los instrumentos regionales de gestión y que las ciudades continuaran creciendo como nodos del desarrollo económico y social, nos planteamos que, Los Planes de Ordenamiento territorial municipales, regulados por la ley 388 de 1997 y los planes de desarrollo municipales, regulados por la ley 152 de 1994, entran en relevancia sobre la necesidad de su integralidad; ya que es en la gestión territorial local donde se ejecuta el desarrollo físico espacial de las directrices, políticas, lineamientos y modelos de ocupación prospectivos de la visión del ordenamiento regional y nacional.

Delimitación del problema

En la sabana de Bogotá existen más de 15 municipios con irregularidades en sus Planes de Ordenamiento Territorial, como lo muestra el esquema 1; los actores privados se han enriquecido a espaldas de las poblaciones, impactando el desarrollo municipal, ya que en algunos casos los han librado de pagar cargas como las de hacer vías, espacio público o suplir servicios públicos como corresponde en los proyectos urbanos; son las administraciones locales las que se han cobijado de forma inescrupulosa con la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica Del Plan De Desarrollo), para por medio de ella implementar y aprobar proyectos que no se encuentran direccionados con lo establecido en los POT y buscar la forma de solicitar ajustes excepcionales o modificaciones ante los concejos municipales.

Esquema 1. Hectáreas licenciadas en la sabana



Fuente: (REGIÓN METROPOLITANA DE BOGOTÁ: UNA VISIÓN DE LA OCUPACIÓN DEL SUELO, 2015)

Los planes de ordenamiento han sido el instrumento de planeación prospectiva del territorio, por medio de los cuales cada administración municipal en la ejecución de los planes de desarrollo, debe seguir sus objetivos a corto, mediano y largo plazo, pero como bien lo menciona el abogado, especializado en derecho urbano, Juan Manuel González (2019):

> *"Uno de los grandes retos de Colombia en la producción de ciudad es la seguridad jurídica. Mientras mantengamos focos de inseguridad jurídica en la construcción de la ciudad colombiana, va a ser muy difícil alcanzar los objetivos que tenemos de construir ciudades de calidad. El primer punto de inseguridad son los Planes de Ordenamiento Territorial; este es el elemento fundamental para garantizar la confianza inversionista. Estos planes de ordenamiento que mutan cada dos o tres años, con cada alcalde, son terribles para la producción de ciudad nueva, porque no cuentan con la impronta de los estudios técnicos para entender cómo se debe desarrollar el territorio, sino por improntas políticas. La politiquería en los POT, es lo que nos ha impedido el desarrollo urbanístico."* (Asuntos Legales, 2019).

Como bien se puede aclarar, son los planes de desarrollo, el instrumento que se está implementando para el beneficio de las administraciones municipales; según lo establecido por la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica Del Plan De Desarrollo): Los planes de desarrollo son los instrumentos establecidos para la gestión de programas y proyectos de ejecución a corto y mediano plazo, que deben tener una integración desde el ámbito nacional, regional y municipal, en relación con los componentes (sociales, económicos, ambientales, políticos y físicos) con los intereses del estado colombiano, pero representativamente esta integración entre los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial, las leyes y los agentes correspondientes no se encuentran

integrados estructuralmente entre sí, lo cual está afectando la correcta ejecución, seguimiento y evaluación de los mismos.

Pero la realidad de la gestión local de los planes de desarrollo en concordancia con la visión del Plan De Ordenamiento Territorial vigente de Zipaquirá, por modificación excepcional en el 2013; muestra que su visión de fortalecer los sectores industriales, agroindustriales y turísticos, con el fin de consolidar al municipio como un "**Polo de Desarrollo Regional",** no se ha cumplido. Por tal motivo esta investigación busca evidenciar el divorcio existente entre los POT y los PD municipales y su impacto negativo en desarrollo territorial, dando inicio desde los procesos que construyen y generan cambios medibles en el espacio físico y donde los intereses políticos, económicos y sociales son directos; la autonomía municipal y los Planes de desarrollo, son la columna vertebral de la gestión territorial, aunque en la actualidad los conflictos territoriales y sus actores desconozcan su correcta implementación y la herramienta que es para cumplir con los objetivos prospectivos de los planes de ordenamiento municipal.

Justificación

La planeación y la gestión territorial ejecutada por medio del Plan Nacional de Desarrollo, conforme a la Constitución de 1991, desarrolla su componente general, a partir de la formulación de unos objetivos, metas y estrategias; que buscan la armonización de la planeación sectorial, regional, departamental, municipal y distrital, así como las instancias nacionales de planeación como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Ley 152 de, 1994).

Los POT con una vigencia de 12 años y los Planes de Desarrollo con una vigencia por periodo administrativo de 4 años, apuntan al modelo de ocupación prospectivo del territorio en contraposición con la visión y organización que tiene cada alcalde para el municipio, esto se debe a que cada administración cuneta con programas y proyectos, según su visión de gestión territorial, es en este punto donde es relegada la ley 388 de 1997 y la disposición de los Planes de Desarrollo sin inferir de manera clara en el cómo deben articularse entre sí.

La visión del ordenamiento y planificación territorial, tiene como fin promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión de las entidades departamentales y municipales. En el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial 388 de 1997, las entidades municipales se componen de unos instrumentos de desarrollo territorial con estrategias socio-económicas en la utilización y ocupación equitativa del espacio. El DNP por medio del documento Conpes 3870, desarrolló diagnósticos municipales a nivel nacional, que concluyeron, que tan solo el 3% de los POT cumplieron la visión territorial, es por esta razón que no se están implementando de forma correcta los instrumentos de planificación y gestión local.

Las leyes de desarrollo y ordenamiento territorial, presentan un existente vacío en la articulación de sus instrumentos, desde 1994, se formula la implementación de los Planes de Desarrollo bajo la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del plan de Desarrollo), la cual busca integrar la visión

prospectiva del territorio de los POT, con el programa de gobierno del candidato electo y sus programas y proyectos previstos, esto con el fin de generar una guía para la correcta formulación de los Planes de Desarrollo.

Los municipios se han convertido en foco de captación de recursos económicos y políticos, donde intervienen diversidad de actores; la falta de control y de conocimiento a la hora de formular planes de desarrollo municipales es la causa del deterioro y el desequilibrio territorial, sino abordamos la problemática a tiempo, el continuo crecimiento demográfico, la migración del campo a la ciudad, la competitividad de la ciudades y de las naciones, terminara por degradar el contexto nacional y los municipios terminarán en la pobreza. Otro punto de inflexión es la inestabilidad política, la falta de metodologías, de instrumentos de control y de capacitación para nuestros gobernantes, que no permite que ellos mismos contextualicen la importancia de su función a la hora de formular los planes de desarrollo y su integralidad con los instrumentos de planeación.

Dando claridad a lo anterior, son los planes de desarrollo “la carta de navegación” y el principal instrumento de planeación y gestión del desarrollo integral de las entidades territoriales. Por medio de este instrumento es que se cumplen los objetivos físico espaciales propuestos en los planes de las diferentes escalas territoriales, por este motivo se debe abordar sistemáticamente y en función integral, la formulación de los mismos y su relación con los planes a los que se subordina.

Esta investigación busca establecer lineamientos que faciliten y apoyen la formulación del componente territorial de los planes de desarrollo municipales, a partir del análisis del desempeño de las propuestas de los últimos 3 propuestos por cada administración electa, en comparación con los estrategias y la prospectiva del plan de ordenamiento del municipio de Zipaquirá,

Cundinamarca; para así poder metodológicamente ampliar y estructurar la coherencia con los planes de ordenamiento territorial, debido a que esta relación fomenta el crecimiento de la economía y el desarrollo social.

Objetivos

Objetivo general

Diseñar lineamientos metodológicos para la formulación del componente territorial del plan de desarrollo del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca; en función de los objetivos del ordenamiento territorial y el desarrollo del municipio.

Objetivos específicos

- Caracterizar el territorio con base a la competitividad territorial y su carácter económico; en relación con las leyes nacionales de formulación de planes de ordenamiento y planes de desarrollo municipales, para construir un estado del arte y análisis previo.
- Identificar los hechos socio – económicos presentes en el plan de desarrollo municipal que se encuentra desarticulados con el plan de ordenamiento territorial y determinar las causas, consecuencias y resultados.
- Definir una estructura metodológica para la formulación del componente territorial del plan de desarrollo de Zipaquirá, Cundinamarca, en respuesta a la desarticulación entre planeación y gestión del desarrollo territorial.

Alcance

El planteamiento de lineamientos para la formulación del componente territorial de los planes de desarrollo para el municipio de Zipaquirá. Es una investigación analítica y descriptiva de las leyes y metodologías de ordenamiento y gestión territorial; a partir del caso de estudio, busca la presentación de la realidad de un territorio especifico, que permita encontrar los puntos sensibles del ordenamiento y la gobernanza de la administración pública en su intervención del suelo.

El enfoque de la investigación es mixto ya que se van a evaluar datos estadísticos cuantificables, que aporten mayor veracidad de la información y del resultado de la misma y se reconocerán aspectos cualitativos del territorio, como lo será, la revisión de proyectos finalizados o no, por la administración municipal de Zipaquirá, en sus últimos dos planes de gobierno. Cabe resaltar que la investigación tendrá como enfoque el de evaluar la realidad del municipio, conforme a los planes, programas y proyectos planteados por las últimas dos administraciones pasadas y contrastarlos con las estrategias, directrices y planes del plan de ordenamiento vigente.

El fin es el de presentar un caso de estudio, en el que se evaluara el desempeño administrativo de gestión territorial local, contrastando los dos instrumentos de planificación: plan de desarrollo y plan de ordenamiento territorial; que permitirá generar un concepto critico de cómo se está implementando la gestión local en el territorio inmediato de Zipaquirá, Cundinamarca, para así formular unos lineamientos metodológicos, que sirvan como aporte a las nuevas generaciones de urbanistas, equipos técnicos, gobernantes y líderes comunitarios; acompañados de recomendaciones y conclusiones para los componentes territoriales de los planes de desarrollo de las futuras administraciones del municipio.

Capítulo 2

Armonía de la visión prospectiva y la gestión local

Marco Teórico

Competitividad territorial

El territorio se encuentra en desequilibrio cuando está en una situación de desigualdad, en desequilibrio de su funcionamiento y desarrollo en los aspectos económicos, sociales políticos y físico espaciales; que convergen entre dos o más entidades territoriales, esto refiere que las acciones ejercidas sobre nuestras ciudades, dan como consecuencia la exhaustiva búsqueda de la competitividad y el desarrollo en los mercados locales, nacionales y globales; que generan impactos en los grupos sociales, en los sistemas económicos, las transformaciones físico espaciales y la calidad en vida en general.

Lo anteriormente mencionado se puede profundizar en lo que explica el instituto Geográfico Nacional De España, donde se puede evidenciar que el desequilibrio territorial es un sistema, del territorio, y este sistema, pasa a ser entorno, cuando encontramos cuatro factores generadores de desequilibrio: Administrativos, económico – sociales, demográficos y en el conocimiento.

Ahora bien, para la CEPAL, en el caso latinoamericano, *"… la concepción estructuralista, o histórico-estructural, que permite interrelacionar diferentes campos de análisis de la realidad socioeconómica y que ayuda a explicar, para el caso latinoamericano, los diversos procesos de generación y reproducción de desigualdades a partir de las características específicas de sus estructuras productivas, patrones de consumo, estructuras institucionales y modalidades específicas de inserción en la economía mundial y donde se destacan dos conceptos centrales: el de la heterogeneidad estructural y las nociones centro-periferia."* (Cepal, 2015).

Esta investigación se planeta enfrentar los desequilibrios territoriales por medio, de la implementación adecuada del componente territorial del plan de desarrollo, en relación con el plan de ordenamiento territorial; para ello deberá enfrentar los problemas del desequilibrio económico - Social, por medio del diseño de un insumo, que ira enfocado a suministrar a las administraciones, para que como resultado los municipios adopten mecanismos y posturas en relación con los desequilibrios.

En el caso colombiano, el desequilibrio territorial visto desde, *"... la autonomía local y la inmanente defensa de los intereses del municipio que, por sí mismas, no son las causantes del desequilibrio latente en la ocupación del territorio ni las reglas que detonan la creciente desigualdad, pero tampoco son la panacea de la democracia. No sé a quién se le ocurrió decir que el municipalismo es la forma de llevar el Estado al ciudadano; ergo, la descentralización es por sí misma el desarrollo."* (Alfonso, 2014).

Es por medio de la descentralización y la autonomía municipal, que se construyen territorios competitivos, equilibrados, sostenibles y bien administrados, es por medio del desarrollo local que se rompen barreras de los mercados locales, regionales, nacionales y globales.

La competitividad se vuelve un concepto necesario para formular planes de desarrollo municipales; con el crecimiento económico y los constantes cambios en los mercados globales, las ciudades necesitan de mayores acciones estratégicas que les permitan ser importantes tanto para las actores locales, como para las extranjeros; por medio de la cohesión de empresas, de población, el desarrollo de infraestructura, el crecimiento económico y el aumento de la calidad de vida, las ciudades podrán perdurar en el tiempo.

Entonces, la cohesión social y la cohesión territorial, se convierten en un papel importante para toda entidad territorial, "Una sociedad desintegrada carece de las bases estructurales que propicie

el desarrollo sostenible y de sustento a la implantación de una economía eficiente y de una institucionalidad idónea." (Sepúlveda & Zúñiga, 2008).

La cohesión social hace referencia a todos los procesos que articulan actores sociales alrededor de un proyecto común. Mientras que la cohesión territorial se refiere a todos los procesos que identifican a una población con un territorio determinado, y hacen que ese territorio se consolide y se articule al resto de territorios de una región o país.

Entonces bien, *"... la cohesión social y la cohesión territorial como objetivos mayores del desarrollo, buscan impulsar estrategias que permitan vincular a los grandes productores con los pequeños, para favorecer la integración de las actividades económicas que se gestan en una economía territorial*." (Sepúlveda & Zúñiga, 2008). Y estos objetivos se encuentran estrechamente vinculados con un grupo de personas en busca de un fin, esto nos permite entender la necesidad de la asociatividad entre actores para llegar a concesos y construcción de planes de desarrollo armónicos y de fácil seguimiento para los actores involucrados.

Es decir que, *"El grado de cohesión de un territorio es directamente proporcional a la probabilidad de que los actores sociales se unan alrededor de un proyecto común y al mismo tiempo, una mayor probabilidad de establecer y consolidar estrategias de competitividad territorial incluyente."* (Sepúlveda & Zúñiga, 2008).

Desde este punto de vista, podemos decir que lo local toma fuerza para el aumento de la competitividad territorial, *"... la recuperación de lo local, como espacio estratégico de desarrollo, marca una tendencia hacia el paradigma de desarrollo sostenible. En efecto, el territorio determina y es determinado por la identidad cultural, el tejido social, el potencial productivo, los productos con identidad de origen, los servicios ambientales, entre otros. Su sumatoria provee al territorio características que facilitan su aproximación a las exigencias de consumidores en nichos dinámicos de mercado, a la vez que lo transforma en un escenario atractivo para personas*

preocupadas por la conservación y en una alternativa de vida para aquellos que procuran la preservación de una escala humana del desarrollo." (Sepúlveda & Zúñiga, 2008).

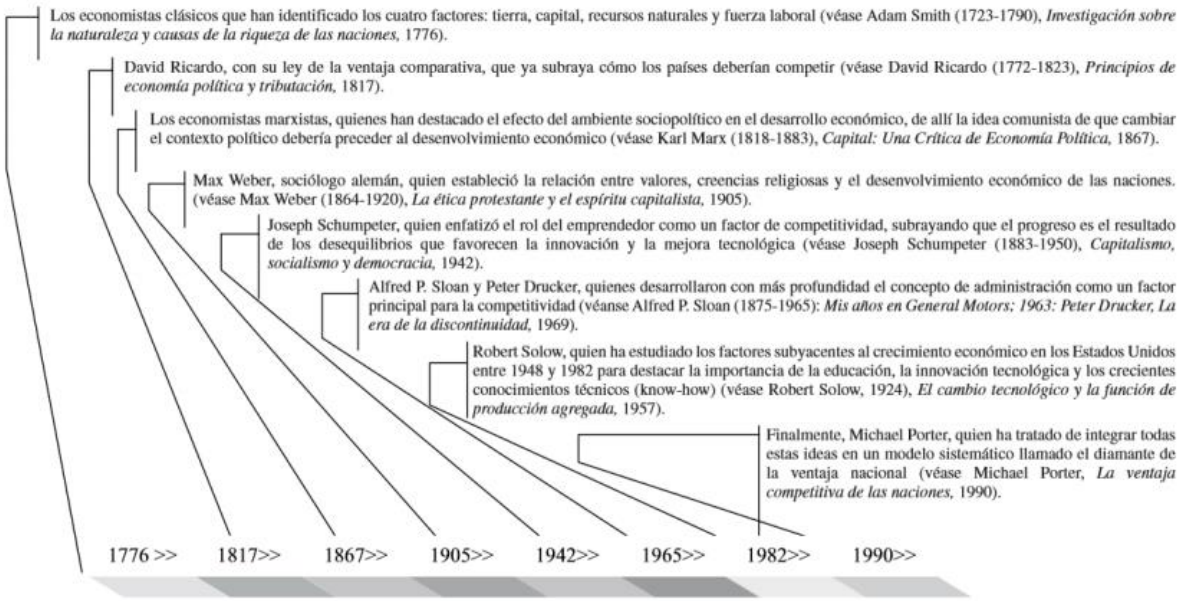
Los territorios cada vez necesitan de mayor evolución en sus sistemas económicos, sociales, culturales, administrativos y físico espaciales, que enfrenten el reto del desarrollo y la desigualdad territorial, por este motivo se deben vincular procesos complejos y evolutivos, que aumenten las posibilidades de desarrollo del territorio. En este contexto se entiende que el territorio como sistema de interacciones sociales históricamente estructurado y en constante evolución, requiere de un rol central, para generar nuevos factores estratégicos de desarrollo, como los es la innovación, el conocimiento y el aprendizaje (Cepal, 2015).

Esquema 1. Ruta de desarrollo endógeno de competitividad.

Fuente: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Modulo 4. Estrategia de competitividad de los municipios, México, 2007.

El enfoque estructuralista de la CEPAL destaca la noción de competitividad auténtica, entendida como la incorporación de innovaciones y progreso técnico y en procesos de aprendizaje, recogidos de la noción de eficiencia schumpeteriana, en relación con procesos de diversificación productiva y generación de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, que permitan incrementar los niveles de empleo, elementos recogidos en la noción de eficiencia keynesiana (Cepal, 2015).

Esquema 2. Evolución Del Concepto De Competitividad.



Fuente: S. Garelli, "The competitiveness of nations: the fundamentals", IMD World Competitivenes Yearbook 2006, 2006, recuperado de http://www.imd.ch/documents/wcc/content/Fundamentals.pdf

De lo anterior la Cepal menciona que, *"… la perspectiva actual sobre el desarrollo territorial asigna particular relevancia a factores o determinantes de tipo institucional y endógeno del desempeño diferenciado de los territorios, cuya activación o promoción permitiría generar e impulsar procesos virtuosos de crecimiento y desarrollo."* (Cepal, 2015).

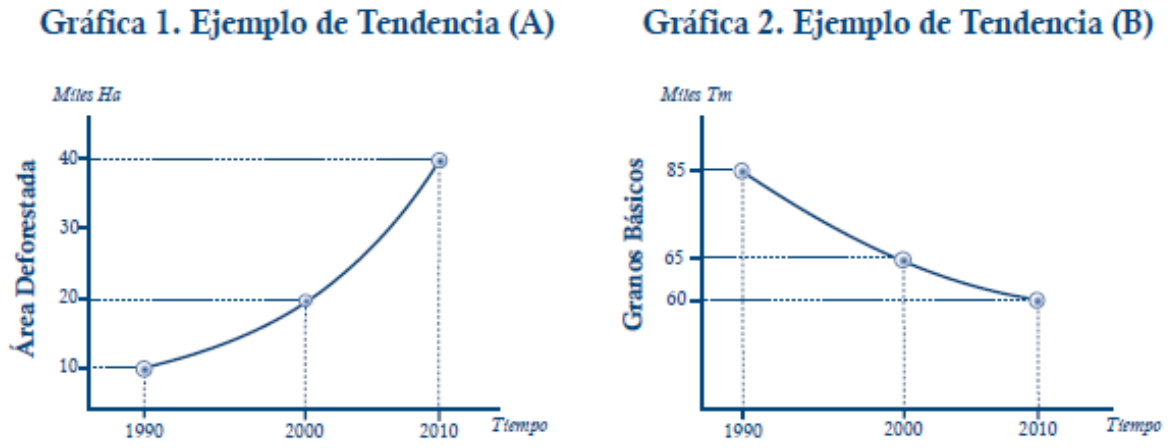
El renacimiento de la importancia de lo local esboza, una nueva visión estratégica que potencia la diversidad endógena de los territorios, la apertura de los mercados para ser fuentes dinamizadoras alternativas, que podrían viabilizar el crecimiento financiero y económico en el uso

de tecnologías simples, mano de obra, negocios rurales y urbanos de pequeña y mediana escala (Sepúlveda & Zúñiga, 2008).

Por esta razón los planes de desarrollo territorial, *"… cuyo ejercicio permite preparar – aprender haciendo – a los actores sociales de cada territorio para entender y plantear propuestas ante posibles escenarios futuros; de manera que se anticipan a los cambios y traten de manejarlos eficientemente. Un proceso de las características dadas, exige la concurrencia de los actores principales, internos y externos de esos escenarios."* (Sepúlveda & Zúñiga, 2008)

Los planes deben tener formuladas las acciones para los territorios prospectivos, que tengan impacto a corto y mediano plazo, pero que sean permeables para las acciones del siguiente administrador público, por tal motivo debemos como técnicos y especialistas del territorio evaluar las dinámicas temporales, en cada dimensión inherente al proceso de desarrollo. Un ejemplo aplicado se plantea en la metodología del desarrollo rural de la siguiente forma:

Esquema 3. Tendencias Territoriales.



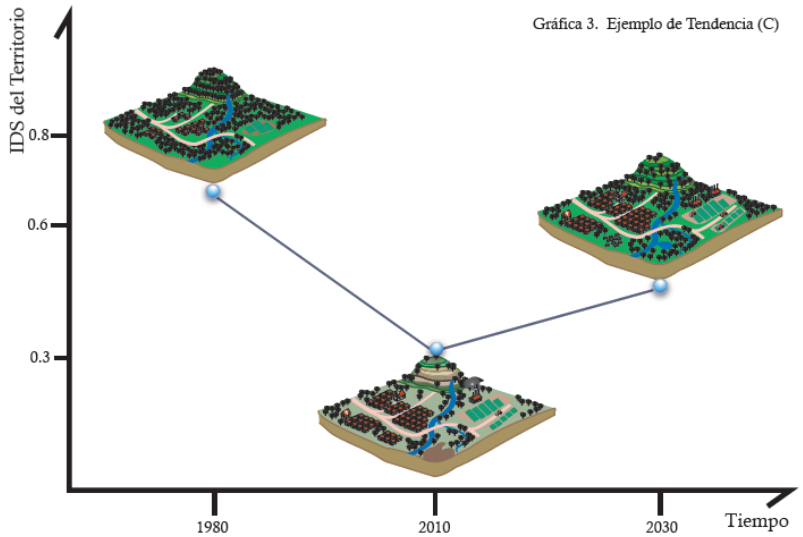
Fuente: Gestión Del Desarrollo Sostenible En Territorios Rurales: Métodos Para La Planificación, Sergio Sepúlveda S., 2008: 46.

El grafico 1 de la ilustración, toma como referencia las tasas crecientes de deforestación (indicador) para un período semejante; la proyección de dichas tasas, si todos los otros factores se mantienen constantes, indica que la deforestación alcanzará las 40.000 hectáreas en el año 2010.

En el **grafico 2**, se destaca la caída drástica en productividad de granos básicos, de un 85% a un 65% durante la década de 1990 a 2000; la extrapolación lineal nos muestra una reducción de un 50% en 2010 (Sepúlveda, 2015).

En este estudio se generó un parámetro temporal de 1980 al 2030, se ilustra el deterioro ecológico en un territorio ocurrido en la primera década (1980) y las transformaciones positivas que se espera alcanzar hacia el año 2030.

Esquema 4. Tendencias Territoriales.



Fuente: Gestión Del Desarrollo Sostenible En Territorios Rurales: Métodos Para La Planificación, Sergio Sepúlveda S., 2008: 46.

Con lo anterior podemos ver las implicaciones que tiene en el tiempo la ejecución de los planes de desarrollo municipal en el territorio, por esta razón es que debemos como especialistas en la gestión territorial, implementar un análisis previo de las tendencias de crecimiento y desarrollo socio – económico de la entidad municipal, para diseñar planes más efectivos y congruentes con la situación actual y futura del territorio. Por ello es que el anterior ejemplo nos da una referencia de cómo se debe ordenar el desarrollo económico del territorio y a esto podríamos agregarle por medio de los datos disponibles, más variables de análisis.

La Geografía Económica y La Microeconomía Espacial

La geografía económica alude al estudio de la localización de las actividades económicas, es decir, este espacio académico trata de definir cómo y por qué las actividades económicas se ubican en ciertos espacios geográficos y en otros no; Ohlin (1933) plantea que la relación de la economía local – regional y la economía internacional, demuestra cómo las fuerzas económicas trabajan de diferentes niveles de agregación espacial. Esto permite explicar la organización de los territorios, las relaciones entre entidades territoriales y la distribución del PIB desigual entre regiones y países (Brakman, 2001).

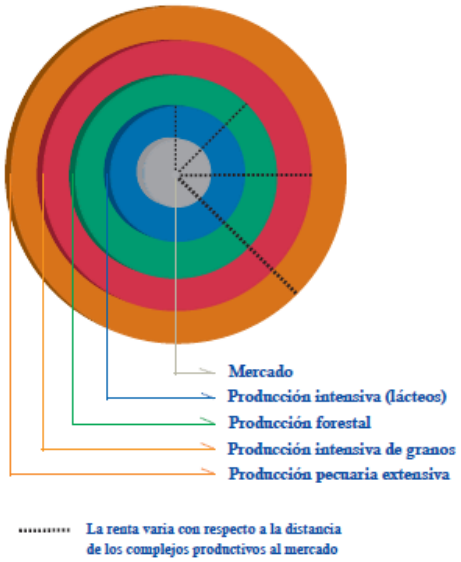
Por su parte lo que plantean Krugman & Fujita (2002), en la nueva geografía económica, mencionan que lo que trata de explicar es la formación de aglomeraciones económicas en diferentes espacios geográficos, estas agrupaciones se denomina "Clusters", contienen o agrupan las actividades económicas y el objetivo es por tanto, crear una aproximación a través de modelos que permitan la discusión de cuestiones como los estudios de las fuerzas centrípetas que son las que concentran las actividades, como un nodo económico y las fuerzas centrifugas que las separan, la función de la geografía es explicar por qué existen las tensiones entre estas dos situaciones. Y debe explicar estas fuerzas en relación con la toma de decisiones fundamentada en la microeconomía.

La microeconomía espacial, conocida como la teoría de la localización, nos da como soporte que; *"... el espacio puede ser definido relativamente simple y operativa. Una localización diferirá de otra por el acceso que ofrece o impide a los recursos productivos, a la demanda y a las condiciones generales que harán más rentable (desde el punto de vista de la empresa) o más satisfactoria (desde la perspectiva del consumidor) una determinada actividad"* (Cuervo & González, 1997).

La microeconomía espacial ofrece a la hora de comprender por qué una determinada actividad tiende a localizarse en un lugar u otro, nos facilita las herramientas que permiten identificar los factores determinantes o condicionantes de tal comportamiento; esto influirá en la formulación de los planes de desarrollo en que cada entidad municipal ofrece una canasta de bienes y servicios de calidades y costos totalmente particulares, estructurando un tejido económico que propicia el nacimiento, desarrollo y atracción de determinadas actividades y de otras no; esa canasta influirá en la eficiencia, rentabilidad y las posibilidades de crecimiento de las empresas y determinara las tendencias espaciales que habrán (Cuervo & González, 1997).

Von Thunen, (1826), explica la ubicación de los complejos productivos; es decir, la localización de los productores en relación con el lugar de venta de las mercancías. Para comprender cómo funciona esta teoría, "… Von Thunen supuso la existencia de una planicie homogénea (igual productividad de la tierra y recursos distribuidos uniformemente); la renta varía con la distancia respecto del mercado; existe un único mercado que compra toda la producción" (Sepulveda, 2015).

Esquema 5. Modelo de La Teoría De La Localización



Fuente: Gestión Del Desarrollo Sostenible En Territorios Rurales: Métodos Para La Planificación, Sergio Sepúlveda S., 2008: 66.

Podemos concluir que el territorio es un sistema, que contiene sistemas interrelacionados e interdependientes entre sí, que para formular el componente territorial de un plan de desarrollo se debe conocer las consecuencias que tiene la intervención de un sistema ya sean positivas o negativas, ya que afectara el entorno de otro sistema; por otro lado, el desequilibrio territorial presente en nuestro país, tiene origen de la concentración de actividades y la falta de competitividad de los municipios, que no tiene claridad de que si no se establecen acciones que incentiven la apertura y ruptura de los mercados locales, regionales, nacionales y globales; no podrán ejercer cohesión social y territorial en sus municipios; todo esto enmarcado en la teoría de la localización.

Metodologías aplicadas

El capital territorial nos remite a los elementos constitutivos de la riqueza del territorio, (actividades, paisajes, patrimonio, conocimientos técnicos, etc.), en la perspectiva no de un inventario contable, sino de la búsqueda de las especificidades susceptibles de ponerse de relieve. Así pues, el capital territorial sólo puede pues evaluarse en función de la historia del territorio. El pasado ilumina el presente, así como el presente permite situar elementos del pasado sobre los cuales se pueda fundamentar eventualmente una estrategia. Por lo tanto, se producen idas y venidas sucesivas entre el análisis del capital presente y la búsqueda en el pasado (Observatorio Europeo Leader, 1999).

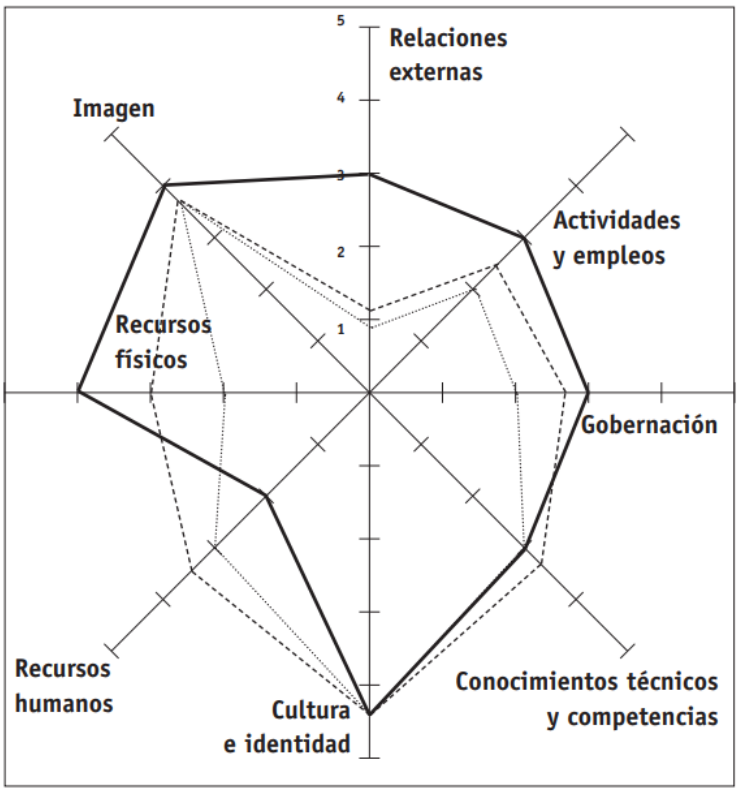
Ahora bien, por medio del capital del territorio, podemos aplicar a los planes desarrollo un sentido de reconocimiento de los componentes territoriales que periten la elaboración de proyectos estratégicos, es decir que los recursos naturales o los aspectos físicos de cualquier territorio son parte del capital de una entidad, por tal motivo identificar estos componentes brindara alternativas para ser municipios competitivos, por medio de lo que su territorio tiene.

Esquema 6. Componentes del capital del territorio.

Fuente: Observatorio Europeo Leader (1999). La competitividad territorial Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER, editorial leader, Pág. 20

Al identificar en los territorios estos componentes del capital del territorio, los planes de desarrollo tienen la obligación de plantear estrategias, planes, programas y proyectos que incentiven el crecimiento económico y el desarrollo territorial, es decir que, al hacer un inventario de los componentes, se debe analizar y establecer los de mayor jerarquía presentes y es en ellos en los que se deben dirigir todos los recursos financieros, técnicos y políticos. Un método de análisis es la de comparar el estado pasado, el actual y el prospectivo que se planea de la siguiente forma:

Esquema 7. Perfiles Territoriales Comparados.

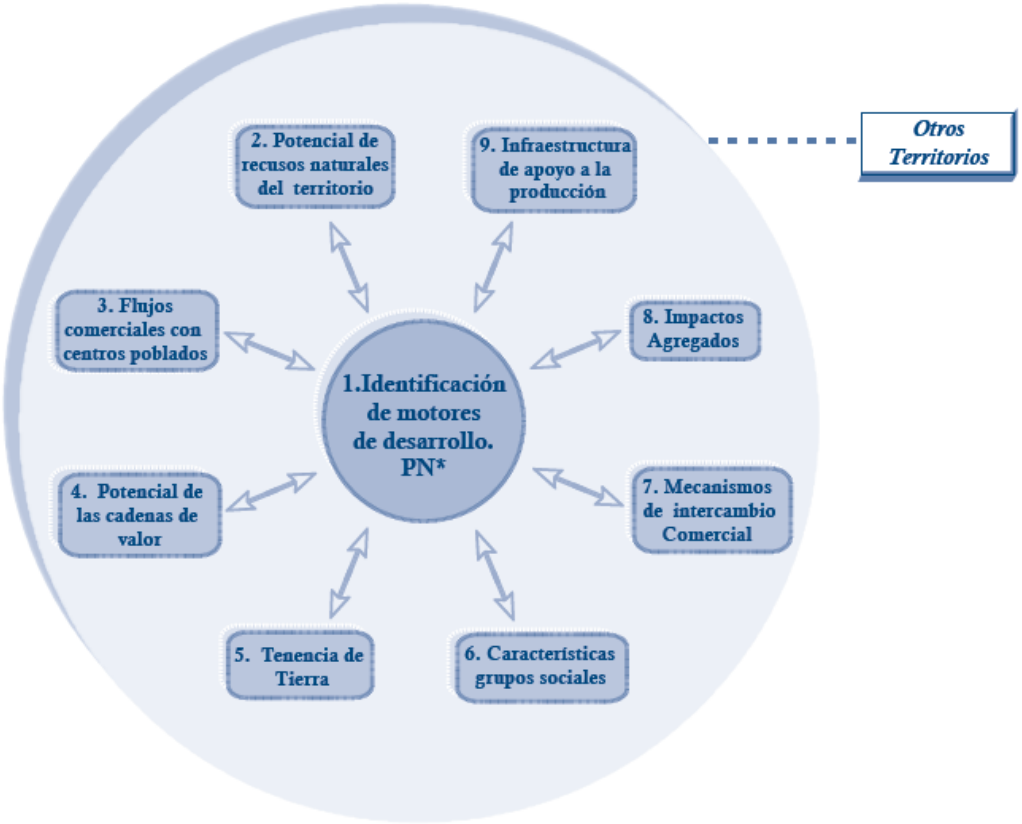


Fuente: Observatorio Europeo Leader (1999). La competitividad territorial Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER, editorial leader, Pág. 20

Formulación de la estrategia

Para la formulación de las estrategias de acción del componente territorial de los planes de desarrollo, se requiere de una secuencia de acciones que el Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura (2008) plantea de la siguiente forma: identificar los motores de desarrollo, identificar le potencial de recursos naturales del territorio, los flujos comerciales con los centro poblados, potencial de la cadenas de valor, tenencia de la tierra, caracterización de los grupos sociales, los me mecanismos de intercambio comercial, los impactos agregados y por último la infraestructura de apoyo.

Esquema 8. Motores de desarrollo

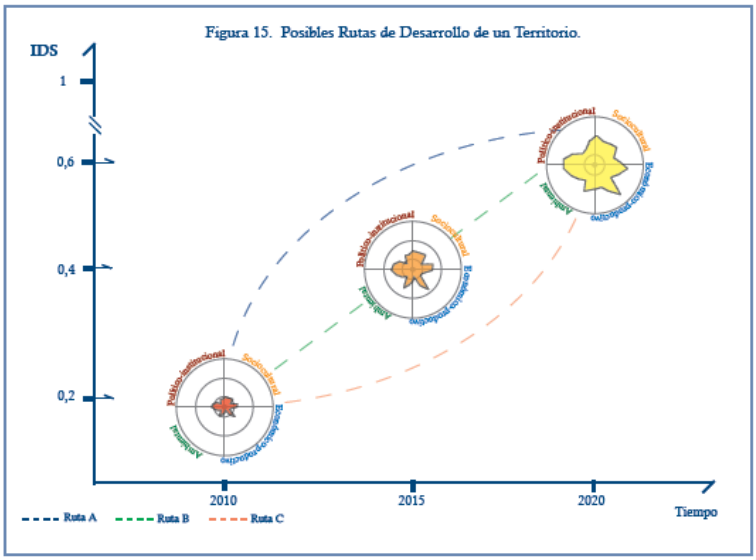


Fuente: Gestión Del Desarrollo Sostenible En Territorios Rurales: Métodos Para La Planificación, Sergio Sepúlveda S., 2008: 66.

Dentro de las posibles rutas de desarrollo de los territorios se establece en esta metodología 3 rutas:

1. La primera ruta (A) acompaña los argumentos esgrimidos en los párrafos anteriores.
2. La segunda ruta (B) presenta una primera etapa con menor énfasis en los proyectos productivos, presta más atención a las inversiones en aspectos sociales y ambientales; por lo tanto, es una ruta en la cual se equilibran actividades e inversiones en las tres dimensiones.
3. Mientras que la tercera opción (C) inicia su primera etapa con mayores inversiones (proyectos) en aspectos sociales, ambientales e institucionales,

Esquema 9. Modelo de Rutas De Desarrollo.



Fuente: Gestión Del Desarrollo Sostenible En Territorios Rurales: Métodos Para La Planificación, Sergio Sepúlveda S., 2008: 66.

Ahora bien, después de la identificación de los componentes del capital territorial, el planteamiento de las estrategias del desarrollo territorial, se deben formular por medio de fases el componente territorial del plan de desarrollo, como lo estructuro en su momento el INCODER, en seis fases de estructurales:

Esquema 10. Estructuración el Plan De Desarrollo con Enfoque Territorial

Fuente: Muñoz, 2002, El Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial, Pág. 18.

Por último, en las metodologías aplicadas a la formulación del componente de los planes de desarrollo, se encuentra lo que establece el Departamento Nacional De Planeación, hace referencia a que: *"... La elaboración y aprobación de los planes de desarrollo implica un proceso de participación social amplio liderado por alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras" (DNP, 2012).*

Marco Conceptual

Los siguientes conceptos están dirigidos a establecer la relación del territorio, con el desarrollo sostenible, equilibrado y competitivo, de los asentamientos humanos y sus relaciones con el medio:

Territorio

(Maturana & Varela, 1984) "… el territorio tiene un profundo significado referencial, al punto de que la cultura se identifica con el territorio de forma tal que los valores de esas culturas son los propios de las características naturales de su territorio"

El concepto de territorio no puede ser comprendido desde un englobe único, ya que se define desde diferentes componentes, como lo estructura Sosa, 2012, en definición de los componentes: social, económico, política y cultural, de la siguiente manera:

Social

(Sosa, 2012) "En tanto el territorio se refiere a una organización, apropiación y construcción social, resulta de dinámicas y procesos contenidos de relaciones, estructuraciones, diferenciaciones, desigualdades, inequidades y conflictos, todo de orden histórico. En este sentido, los actores sociales son productores de espacios y configuradores del territorio al mismo tiempo que encuentran en éste su límite de posibilidades para desplegar capacidades y creaciones."

Económico

(Sosa, 2012) "… el territorio puede entenderse como un ámbito o un escenario específico de producción, intercambio, distribución y consumo en el contexto de una formación social concreta que, no obstante, su particularidad o especificidad, su configuración económica (vocación, potencialidades, base productiva, marginalidad o inclusión, etc.) responde y se apoya en un sistema de producción –en este caso el capitalista– que lo determina en última instancia, en tanto objeto de transformación y apropiación".

Político

(Sosa, 2012) "… se concibe como un espacio social marcado por relaciones de poder, un espacio que es territorializado por los actores sociales y que se articula a partir de las dinámicas y relaciones de la política y de lo político".

Cultural

(Sosa, 2012) "… es, entonces, una construcción social, histórica y cultural, producto de la apropiación de poderes y relaciones sobre sus múltiples contenidos y energías, lo cual se plasma en una representación espacial delimitada, al mismo tiempo que dinámica y móvil, historizada desde el conocimiento o desde la interpretación mítica, con escalas (familiar, comunitaria, municipal, regional) y niveles (como el inframundo, el mundo y el supramundo)"

Espacio Geográfico

(Santos, 1997) "propone concebirlo como un conjunto indisociable de objetos y de sistemas de acciones. Los sistemas de objetos no ocurren sin los sistemas de acciones, estos últimos no suceden sin los primeros. El espacio es construido históricamente".

Desarrollo

(Ulises y Rinaudo, 2004) "… conjunto de procesos a través de los cuales se desenvuelven en el tiempo y se despliegan en el espacio las contradicciones que son propias de un mismo modo de producción".

(Silva, 2007) "… el ascenso del ser humano en la realización de sus capacidades y aspiraciones con base en la disponibilidad de oportunidades, en una escala de valores histórico-concreta.".

Crecimiento

(Silva, 2007) "… se manifiesta como incremento –o disminución, si el caso-- en la oferta doméstica, expresada en la producción nacional neta de bienes y servicios por los sectores y ramas que componen la actividad económica medible, que casi siempre corresponde al denominado Producto Interno Bruto –PIB-".

Ciudad como unidad de análisis económico

(Ayalot, 1986) "… es un simple escenario, neutral y aséptico, donde se despliegan los "hechos económicos", o bien ella le asigna características particulares a estos mismos "hechos", exigiendo sea definida la naturaleza de su intervención".

Globalización

Las ciudades a partir de la globalización han tenido cambios y retos en sus procesos de intercambio económico, hoy podemos hablar de ciudades globales y de territorios competitivos, donde debemos comprender que estos fenómenos económicos han transformado la manera en que se dan las relaciones sociales, económicas, culturales, territoriales, entre otros. La competitividad de los territorios se convierte en un eje fundamental para el desarrollo de las poblaciones, es allí donde, "la lógica de la competitividad se convierte en un factor clave para pensar el crecimiento y desarrollo de las ciudades". (Borrell, 2012).

Entonces bien, la globalización genera en los territorios necesidades cada ves diferentes a las tradicionales, por este motivo, "hace referencia a la creciente internacionalización de los procesos económicos (producción, inversión, comercio y finanzas), políticos y culturales, dando como resultado su acelerada interdependencia a nivel mundial y la generación de poderes y dinámicas que tienden a rebasar la capacidad de acción de los Estados y de los actores tradicionales condicionando claramente sus intervenciones". (Sáez, 1998).

Por esta razón la gestión del territorio se debe implementar de manera inteligente y producir estrategias de acción a corto, mediano y largo plazo, para que sean equilibrados y atractivos para los mercados globales. Para construir estos mecanismos de acción, los territorios deben transformarse, "…en espacios atractivos para la inversión privada, en cuanto enclaves de especialización productiva de bienes o servicios en donde existen y se explotan determinadas ventajas competitivas para participar con éxito en las corrientes del comercio mundial". (CEPAL, 2006).

Es allí donde los actores privados toman un papel fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo humano de los territorios, son las empresas nacionales y multinacionales las que ejercen cohesión del mercado, que tiene como resultado mayor capitalización de las naciones; pero la nueva geografía económica, busca proporcionar explicación a la formación de las aglomeraciones o concentraciones en espacios geográficos, estos "Clausterings" de las actividades económicas tienen diferentes niveles geográficos y tiene variedad de formas distintas. Entonces la nueva geografía económica tiene como meta, "… crear aproximación a través de los modelos que permita la discusión de cuestiones como la economía de grandes ciudades y pequeñas ciudades. En equilibrio general, esto debería permitirnos simultáneamente estudiar las fuerzas centrípetas que concentran la actividad económica y las fuerzas centrifugas que la separan:" (Krugman & Fujita, 2002).

Entonces, las empresas transnacionales "… son los principales agentes, que realizan los cambios. En ellas descansa el llevar al capital a un mayor grado de internacionalización e integración. Por ello las empresas al buscar, no solo ventajas comparativas, sino también competitivas, para abatir costos, están elevando a un mayor nivel del desarrollo a las fuerzas productivas. Las razones son claras, mantenerse en posición competitiva en la esfera internacional". (Calderón, 2008).

enmarcado en mi investigación, las entidades municipales, deben implementar y ejercer de manera adecuada los planes de desarrollo, para crear territorios no solo competitivos a nivel departamental o nacional, sino mundial, para ello requieren de la inmersión en el mercado global y la atracción de empresas trasnacionales, ya que son, "… los nuevos agentes de acumulación del capital en el marco de la globalización gracias al control de la tecnología, sus formas de organización del trabajo y de administración financiera, apoyadas en la explotación adecuada de los recursos naturales, la total apertura de los mercados y las extensas privatizaciones." (García, 2001).

"porque en realidad estas empresas no están ni deslocalizadas ni desterritorializadas; más bien se relocalizan o reterritorializan de manera más rápida, debido a la existencia de un circuito de acumulación también mucho más rápido. En este caso, los realmente desterritorializados son los empleados que se quedan sin trabajo de manera fulminante con la salida de estas fábricas de un territorio para entrar en otro" (Haesbaert, 2013); Por esta razón, la globalización, tiene injerencia directa en la formulación de planes de desarrollo, porque cada vez necesitamos en los municipios ejercer cohesión de capital, para el desarrollo de los habitantes, el crecimiento económico y el equilibrio territorial en función de las entidades de mayor escala nacional.

Competitividad territorial

La comprensión y la integración de la competitividad en los procesos territoriales en la formulación de los planes de desarrollo, son obligatorios, ya que, si no caracterizamos los territorios para que generen cohesión de población, de inversionistas y de correcta administración pública, continuaremos creando entidades territoriales, pobres, despobladas, desequilibradas y abandonadas.

(Observatorio Europeo Leader. 1999) "… un territorio adquiere carácter competitivo si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial".

La competitividad se fundamenta en el uso de los recursos del territorio en la búsqueda de coherencia global; la gestión de los agentes públicos, privados e instituciones; la integración de todos los sectores de actividad económica en una lógica de innovación; la cooperación de los otros territorios y la articulación con las políticas regionales, nacionales y con el contexto global. (Observatorio Europeo Leader. 1999).

La competitividad territorial se debe abordar en cuatro componentes de acción: el económico, social, medio ambiental y el contexto global, que se definen de la siguiente forma:

Competitividad Económica

(Observatorio Europeo Leader. 1999) "Capacidad de los agentes para producir y mantener el máximo de valor añadido en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre sectores y haciendo que la combinación de recursos constituya activos para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales".

Competitividad Social

(Observatorio Europeo Leader. 1999) "Capacidad de los agentes para actuar eficazmente de manera conjunta sobre la base de una concepción consensuada del proyecto y fomentada por una concertación entre los distintos niveles institucionales".

Competitividad Medio Ambiental

(Observatorio Europeo Leader. 1999) "Capacidad de los agentes para valorizar su entorno haciendo del mismo un elemento "distintivo" de su territorio, garantizando al mismo tiempo la conservación y la renovación de los recursos naturales y patrimoniales".

Localización en el contexto global

(Observatorio Europeo Leader. 1999) "Capacidad de los agentes para situarse con relación a los otros territorios y al mundo exterior en general, con el objeto de hacer progresar su proyecto de territorio y de garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización".

En conclusión, la competitividad permite que los territorios se construyan sobre una base de innovación, tecnología y servicios en constante evolución, que aporten no solo a las entidades nacionales, sino a los mercados globales, esto con el fin de construir asociaciones endógenas y exógenas en el territorio físico y digital de la actualidad. Entonces bien, "… pueden mencionarse diversos factores de naturaleza socioeconómica, tales como la cooperación, el conocimiento tácito, la confianza, la innovación y el aprendizaje, que forman parte de los contextos de competitividad territorial en los cuales se insertan las empresas. Estos factores se encuentran en la base de diversos modelos de desarrollo económico territorial que buscan maximizar las sinergias de estos factores blandos o relacionales, tales como los distritos industriales, los sistemas regionales de innovación o las aglomeraciones productivas (clusters)." (Cepal, 2015).

Jurisdicción

(Rinaudo, 2004) "Se establece como la descripción formal de los límites de un territorio. La jurisdicción es el espacio homogéneo en el que debe acatarse una determinada normativa y, en términos modernos, una jurisdicción nacional está definida por el espacio homogéneo en el que es obligatorio aceptar una misma moneda".

Entonces bien en Colombia y en la tradición española, la unidad jurisdiccional subnacional por excelencia fue el municipio y así se mantiene en la actualidad, ya que esto definen los departamentos, las regiones administrativas o las áreas metropolitanas, por medio de la asociación de los mismos o por la caracterización geográfica, económica o cultural del territorio municipal.

Gestión Territorial

(López, 2015) "… Implementación de un conjunto de acciones institucionales sobre el territorio, encaminadas a conseguir los objetivos emanados de una política de planificación en la que se señalan directrices para configurar un modelo territorial deseable. La praxis o intervención territorial demanda continuidad, una infraestructura institucional, recursos económicos y capacidades profesionales para la interlocución con diversos actores. También involucra instrumentos de rendición de cuentas y evaluación de resultados".

Entonces bien, la gestión territorial involucra un juego de roles entre actores, en la que se plantea una nueva manera de actuar, de poner en marcha las reflexiones y las intervenciones para impulsar la ciudad y el territorio; es la condición de creación de estrategias entre el sector público, el sector privado y la población.

Por esta razón, (López, 2015) "… la gestión implica la búsqueda de consensos, si ello fracasa pueden surgir nuevas fuentes de conflicto o de actitudes de rechazo o indiferencia hacia los asuntos colectivos asociados al territorio. Lo recomendable es que participación social sea transversal al proceso planificador en conjunto, si bien adquiere protagonismo durante la fase de gestión, bien puede incorporarse en la elaboración del diagnóstico y definición del modelo territorial".

Plan de desarrollo

los Planes De Desarrollo en el ordenamiento territorial, tienen como función ser la carta de navegación, el instrumento de gestión, político, técnico, prospectivo, democrático y participativo que oriente el proceso de cambio progresivo de las condiciones y situación presente de un territorio, según lo concertado en una visión compartida de desarrollo por la administración territorial.

(DNP, 2012) “Busca concretar las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el período de gobierno, en torno a propósitos comunes de la administración territorial, los diferentes sectores públicos y privados, y los estamentos sociales y comunidades”.

El plan de desarrollo como instrumentos del ordenamiento del desarrollo económico de los municipios busca, (DNP, 2012) “Responder a las características particulares de cada territorio, considerando los contextos departamental, regional, nacional y global, las competencias y funciones establecidas en el marco constitucional y normativo vigente, y la disponibilidad efectiva de medios y recursos”.

Entonces bien, el plan de desarrollo es un instrumento que permite a las entidades territoriales, establecer planes, programas y proyectos, para ejecutar en el territorio inmediato a corto y mediano plazo de forma operacional, donde intervienen diferentes actores y se ejecutan acciones puntuales por cada perdido administrativo y, (López, 2015) “Se trata de un proyecto global de organización de un territorio en sus aspectos estructurales, con la finalidad de planificar su desarrollo o evolución futura de una forma coherente e integral”.

Marco de referencia

En este apartado se exponen las herramientas legales con las que cuentan las entidades territoriales, en especial los municipios para lograr procesos que les permitan desarrollarse siendo los más relevantes para el presente trabajo:

Constitución Política de 1991 de Colombia

*“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. (*Artículo 1).

Titulo XI De la organización territorial

Capítulo I De las disposiciones generales

"Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas." (Artículo 286).

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. (Artículo 287).

Capítulo III Del régimen municipal

"Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes." (Artículo 311).

"Corresponde a los concejos municipales:

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta." (Artículo 313).

Para fomentar la participación de la ciudadanía y el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos pueden dividir las zonas urbanas en comunas y las zonas rurales en

corregimientos y son representadas por un grupo de personas, que tienen las siguientes funciones para el desarrollo territorial:

"Funciones: 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión." (Artículo 318).

Título XII Del Régimen Económico Y De La Hacienda Publica

Capítulo II De los planes de desarrollo

"Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional." (Artículo 339).

"Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo." (Artículo 339).

"La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución." (Artículo 342).

Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

"La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación." (Artículo 1).

"La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden." (Artículo 2).

Los principios generales por los que ejercen las entidades territoriales son:

a) *"Autonomía. La Nación y las entidades territoriales ejercerán libremente sus funciones en materia de planificación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como a las disposiciones y principios contenidos en la presente Ley Orgánica.*

c) *Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, `para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo."*

f) *Continuidad. Con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos y tengan cabal culminación.*

j) Proceso de planeación. El plan de desarrollo establecerá los elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

n) … Para efectos de la elaboración de los planes de inversión y con el propósito de garantizar coherencia y complementariedad en su colaboración, la Nación y las entidades territoriales deberán en mantener actualizados bancos de programas y de proyectos." (Artículo 3).

Capitulo VIII Los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación, establecidos en la presente Ley. (Artículo 31).

Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin prejuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia. (Artículo 32).

Capitulo X Procedimientos para los planes territoriales de desarrollo.

Los planes de las entidades territoriales. Se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad

compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación. (Artículo 38).

Ley 388 de 1997 – Ley de Ordenamiento Territorial adoptada por el Congreso de Colombia.

Tiene como disposición, ordenar el desarrollo del territorio por medio de, *"…un conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas…en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales."* (Artículo 5, ley 388 de 1997).

"… el plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio." (Artículo 21).

Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial adoptada por el Congreso de Colombia.

"La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y

las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial" (Artículo 1, Ley 1454).

Ley 136 de 1994 – Organización y Funcionamiento de los municipios adoptada por el Congreso de Colombia.

"El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio". (Artículo 1, Ley 136)

> *"Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años"*. (Artículo 3, Ley 136).

Capítulo 3

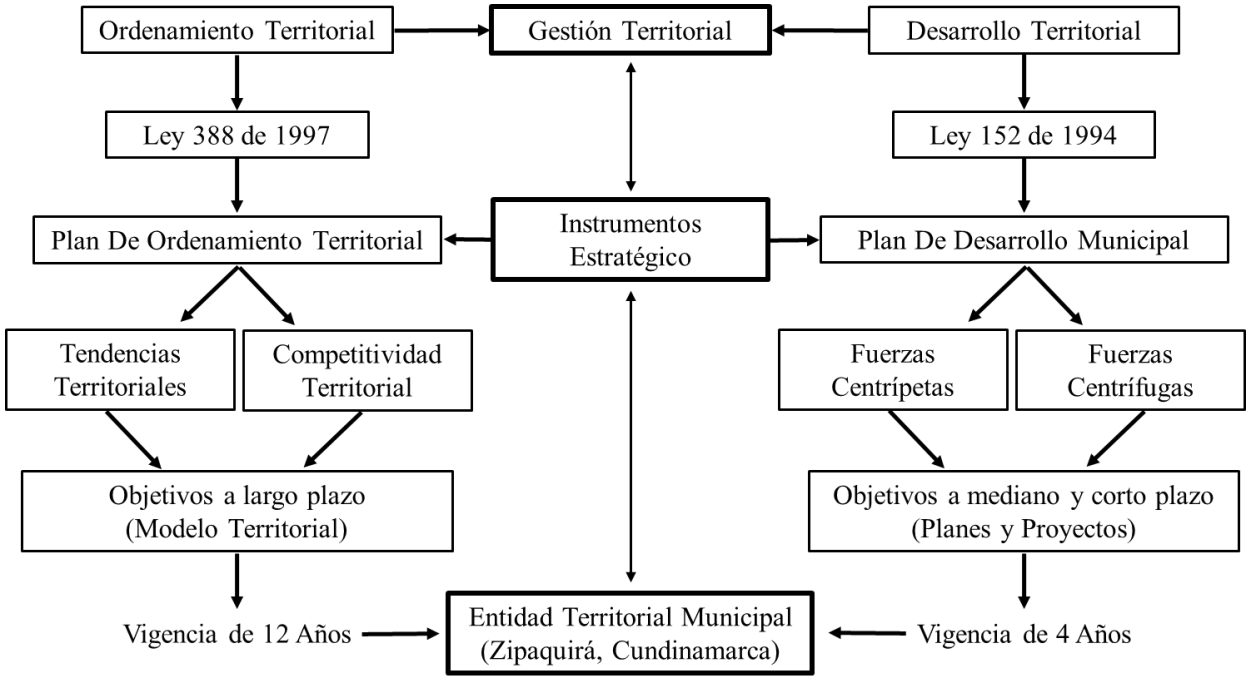
Metodología de investigación

Estructura de investigación

En el ámbito del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca; esta investigación planeta el análisis en contraste del ordenamiento territorial, evaluado desde el concepto de competitividad y la distinción de tendencias territoriales, como factores de decisión a largo plazo; y el desarrollo territorial, visto desde la relación económica de fuerzas centrípetas y centrifugas, para la formulación de planes y proyectos a corto y mediano plazo; por medio de los instrumentos estratégicos de gestión local (Plan de ordenamiento y Plan de desarrollo) municipales.

Diseño de Investigación

Esquema 12. Metodología de investigación



Fuente: Elaboración propia, a partir de los debates urbanos, planes de ordenamiento territorial departamental frente a los municipios.

Tabla 1. Acciones de objetivos específicos

Acciones			
Objetivo Especifico 1			
Caracterizar el territorio con base a la competitividad territorial y su carater económico; en relación con las leyes nacionales de formulación de planes de ordenamiento y planes de desarrollo municipales, para construir un estado del arte y análisis previo.	Analizar la competitividad territorial del municipio.	Identificar las fuerzas económicas del municipio, en función de su estructura territorial.	Contrastar la visión competitiva del territorio y la normativa nacional, en relación con las directrices del de desarrollo territorial local.
Objetivo Especifico 2			
Identificar los hechos socio – económicos presentes en el plan de desarrollo municipal que se encuentra desarticulados con el plan de ordenamiento territorial y determinar las causas, consecuencias y resultados.	Realizar un inventario de los planes, programas y proyectos estratégicos de impacto territorial de los últimos planes de desarrollo formulados, en el periodo del 2012 hasta el 2019.	Realizar un inventario de las estratégias, planes y proyectos del plan de ordenamiento territorial vigente del 2013.	Construir una matriz comparativa del cumplimiento a corto y mediano plazo de los planes de desarrollo en contraste con los objetivos a largo plazo del plan de ordenamiento territorial.
Objetivo Especifico 3			
Definir una estructura metodológica para la formulación del componente territorial del plan de desarrollo de Zipaquirá, Cundinamarca, en respuesta a la desarticulación entre planeación y gestión del desarrollo territorial.	Establecer los hechos y desiciones de impacto territorial, presentes en el municipio de Zipaquirá.	Establecer un estructura de implementación, con base en las metodólogias aplicadas al desarrollo integral del territorio.	Formular lineamientos metodológicos que den respuesta a los retos hallados y generar recomendaciones para las futuras administraciones municipales.

Fuente: Elaboración Propia, a partir de los objetivos de la investigación.

Capítulo 4

Resultados

Potencial de la gestión local del territorio

Capital del territorio

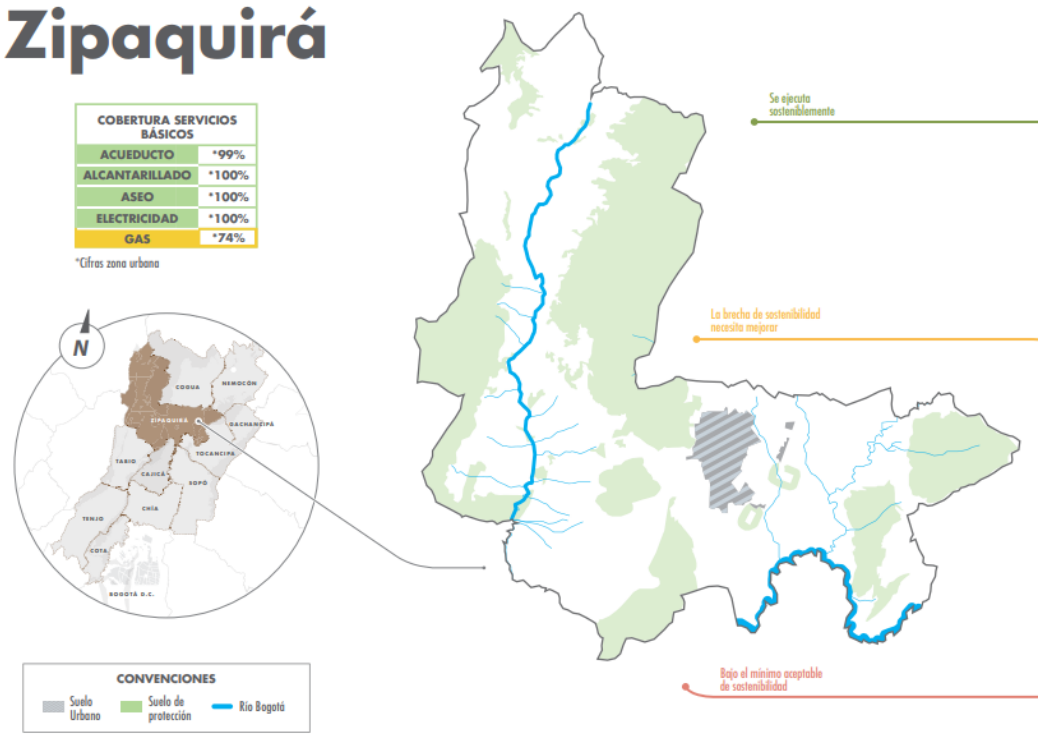
Relación regional, sabana centro

La competitividad, no puede estar enfocada solamente en la atracción de inversiones externas, sino que su progreso debe ser de forma endógena, que fomente la inversión local y permita construir una base socio - económica sólida; por ello el estado colombiano por medio de la ley 1454 de 2011 (Ley orgánica de ordenamiento territorial), estableció como uno de sus principios rectores, la definición del marco institucional y los instrumentos para el desarrollo territorial, para así establecer las normas generales de organización del territorio.

Es por ello que las entidades municipales tienen la función de implementar Planes de desarrollo, como lo establece la ley 152 de 1994 (Ley orgánica del plan de desarrollo), tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución; para garantizar la coherencia directa con los Planes de Ordenamiento, que por medio de la ley 388 de 1997, define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará **vigente mientras no sea modificado o sustituido**, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios, se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio (Ley 388 de 1997, artículo 21).

El municipio de Zipaquirá, Cundinamarca, ubicado en el esquema 6, en la provincia de la Sabana Centro de Bogotá, de la que es la capital. Con una población de 130.432 habitantes, y una densidad poblacional de 672,33 Hab / Km2; es el segundo municipio más grande y poblado de la provincia. Es uno de los centros de explotación de sal más importantes en Colombia, conocida como la "Capital Salinera de Colombia" por su producción de sal; por este motivo ha sido un polo de desarrollo para la sabana y al mismo tiempo una fuente de atracción de inversores; por esta razón es que la competitividad territorial con la que cuenta es de abundante potencial y su a vez de procesos positivos y negativos de gestión administrativa.

Esquema 13. Ubicación capital sabana centro



Fuente: Universidad de la sabana, Ministerio de Hacienda, Findeter. (2014). Sabana centro, una provincia sostenible. Bogotá: Pasajero Gratuito.

El municipio tiene como visión la de consolidarse como un "**polo de desarrollo regional**", debido a su ubicación estratégica; para ello tiene planteado ser un **"centro turístico y de producción económico"**, potenciando los sectores turístico, industrial, agroindustrial, minero,

comercial y de servicios, como medios promotores fundamentales del crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Por su parte, la competitividad del municipio con la sabana centro, relaciona el desempeño económico y social, por medio del PIB per cápita, que considera la producción promedio de un habitante en un territorio especifico; la sabana centro, conformada administrativamente por 11 municipios; según cifras del DANE, conto con un PIB de 9,077 dólares, que concentra el 1,2% del país y para la secretaria de planeación de Cundinamarca, esta provincia fue la de mayor contribución, con una representación del 22,2% del departamento. Los sectores económicos generadores de riqueza son: el sector industrial, seguido del turismo con diferentes niveles de ingreso y por último el sector agrícola y de servicios.

Zipaquirá a nivel de la provincia se encuentra ubicado en octavo puesto en generación de PIB per cápita, con índice de importancia municipal, según cifras del DANE, de $4.270,72 dólares en comparación con Cota en primer lugar, con $ 35,642,00 dólares; es relevante resaltar que la provincia cuenta con gran diversidad de actividades económicas; los municipios de Cota, Tocancipá y Gachancipá han hecho apuesta por la construcción y el sector industrial, sumándose a la zona franca del municipio de Sopó; por su parte Chía, Cajicá y **Zipaquirá** , se han especializado en la prestación de servicios de vivienda por su cercanía a la capital, como se muestra en la tabla 2, el desglose de las principales actividades económicas.

Le PIB municipal, permitió identificar la existencia de condiciones determinantes, como lo son, la cercanía al distrito capital y la proximidad a vías nacionales, que ha permitido que los municipios gestionen, a partir, de sus administraciones, la atracción del sector industrial y en lo que respecta a nuestro caso de estudio, la prestación de servicios de vivienda y sector turístico, como prospectiva de lo que quiere representar a nivel territorial para el departamento y el país.

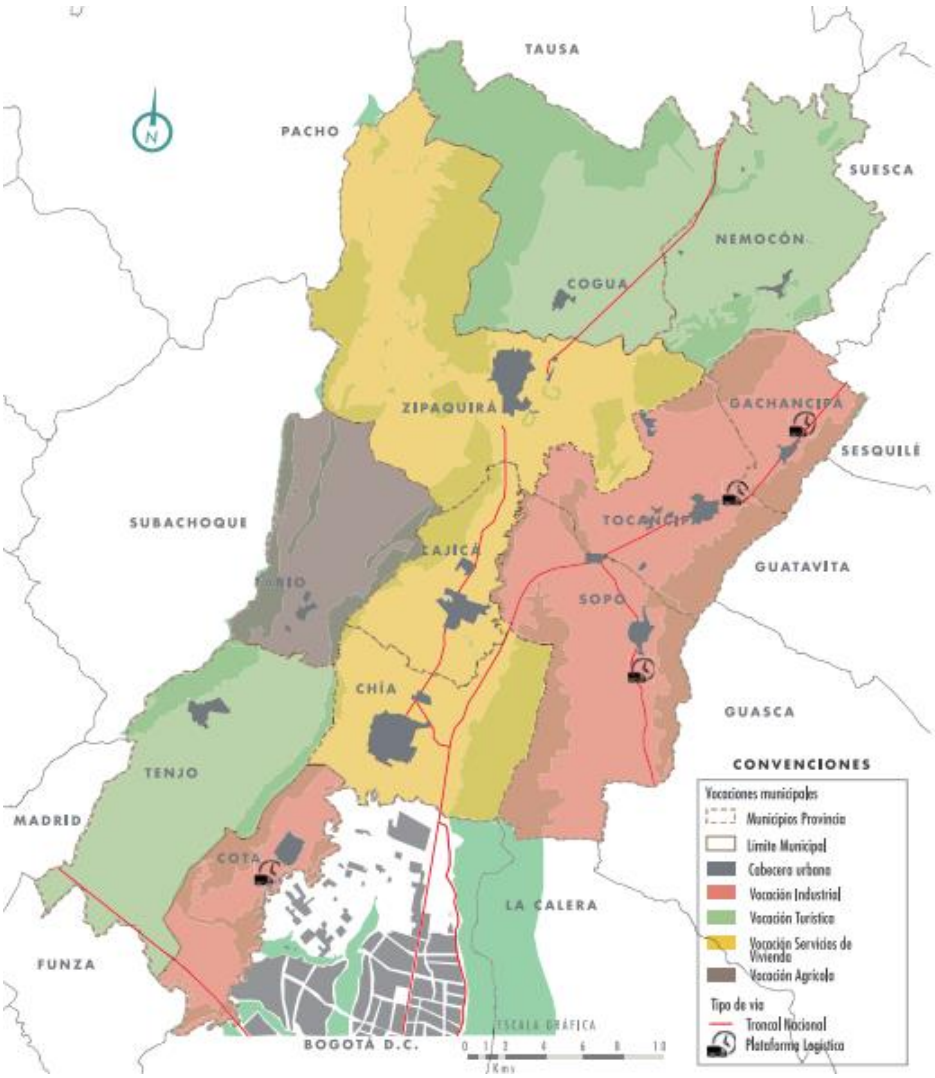
Tabla 2. Sectores económicos por municipio

	Agricultura, silvicultura y pesca	Industria Manufacturera	Suministro de electricidad servicios públicos	Construcción	Comercio al por mayor y al por menor	Hoteles, restaurantes, bares y similares	Transporte y comunicaciones	Actividades de servicios a las empresas	Administración pública y defensa; seguridad social	Enseñanza
CAJICÁ		486	43	42	42			43		
CHÍA		172			176	106			106	170
COGUA	30	193		16			15	17		
COTA	43	451		76	709					78
GACHANCIPÁ	21				17		9	11	8	
NEMOCÓN	20		10				9	10	9	
SOPÓ		386	18	28			17	20		
TABIO	12				12		17	20	14	
TENJO	37	177		20	64			16		
TOCANCIPÁ	34	1.196	44	75					24	
ZIPAQUIRÁ			102		85			95	108	93

Fuente: Fuente: Universidad de la sabana, Ministerio de Hacienda, Findeter. (2014). Sabana centro, una provincia sostenible. Bogotá: Pasajero Gratuito

En conclusión, como se puede ver en el esquema 15, la sabana centro tiene referenciado a Zipaquirá, como un centro de prestación de servicios de vivienda para los estratos medios y altos, de la ciudad de Bogotá; es decir que parte de la población del municipio es flotante, ya que solo permanecen en las noches, lo que denominamos como “ciudad dormitorio”, pero el trasfondo es que el ordenamiento territorial del municipio como mencionamos al inicio, está enfocado a la implementación de estrategias, que den como resultado la atracción de inversiones público – privadas y la estructuración del desarrollo local.

Esquema 14. Vocaciones municipales

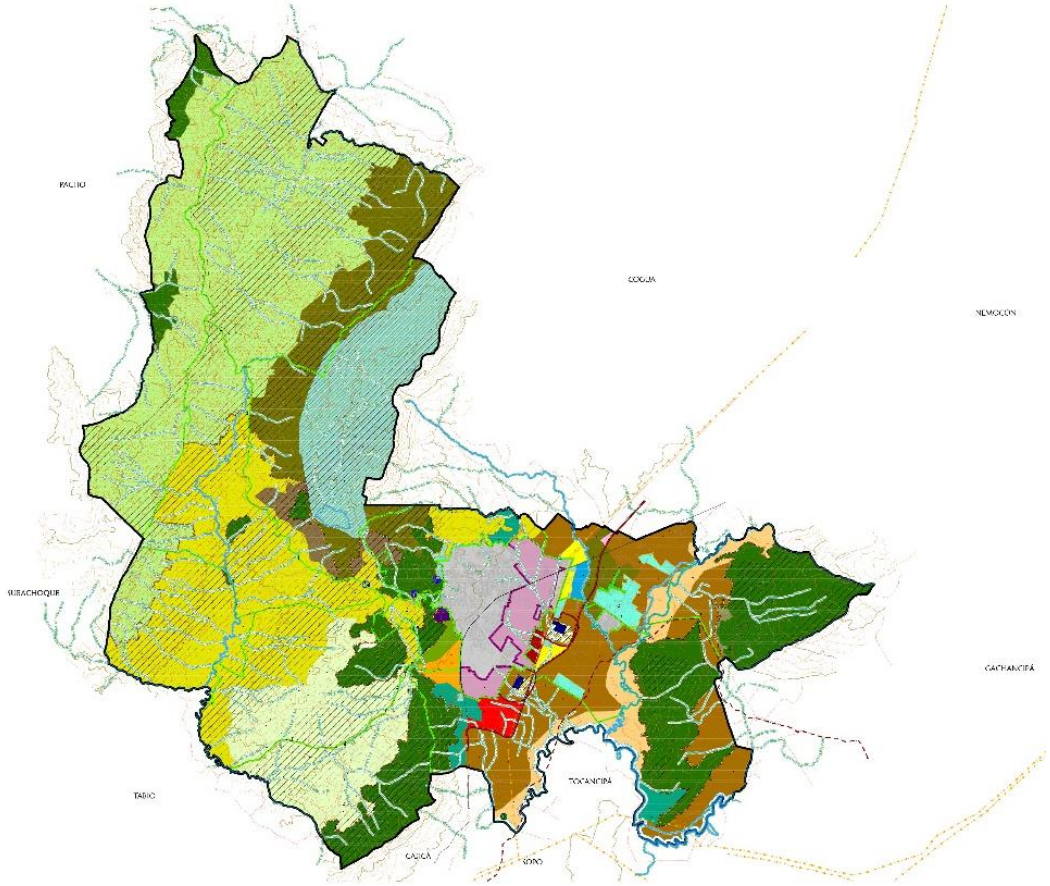


Fuente: Fuente: Universidad de la sabana, Ministerio de Hacienda, Findeter. (2014). Sabana centro, una provincia sostenible. Bogotá: Pasajero Gratuito.

El potencial del territorio municipal

Como bien mencionamos, el municipio de Zipaquirá, ha enfocado su desarrollo económico territorial, en políticas claras en busca de decisiones necesarias para hacer realidad la visión del territorio en el largo plazo, para así, consolidarlo como un **“polo de desarrollo regional”**, mediante la materialización del modelo de ordenamiento territorial, esquema 15.

Esquema 15. Modelo territorial



Fuente: Municipio de Zipaquirá, Plan de Ordenamiento territorial. Mapa CG- 05. 2003.

El modelo prospectivo del territorio que se plantea su Plan De Ordenamiento Territorial vigente del 2013, conforma 3 estructuras: en primer lugar, la estructura de protección, conformara cobertura natural, para restaurar y conservar los ecosistemas de paramos, bosques y áreas verdes; por otro lado, busca establecer seguridad alimentaria y para ello requiere de la conservación de sus áreas de producción agrícola. En segundo lugar, la estructura de producción, establecida en el territorio por las actividades humanas, para el correcto uso de las áreas agrologicas, industriales y agroindustriales. Por último, la estructura de asentamiento humanos, que está conformada por las áreas urbanas y las de expansión urbana y los centros poblados

rurales; configurada por la acción humana, como son las viviendas, los equipamientos, el espacio público, las redes viales y de servicios públicos, Tabla 3.

Tabla 3. Leyenda modelo territorial

LEYENDA TEMÁTICA							
MODELO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL							
ESTRUCTURA	CATEGORÍA DE LOS SUELOS		SUBCATEGORÍA	NOMBRE	SIMBOLOGÍA	ÁREA (ha)	%
PROTECCIÓN	Protección en Suelo Rural		Áreas de Reserva Forestal	A.R.F. Pantano Redondo. Resolución de la Presidencia de la República de Colombia del 24 Febrero 1 de 1993		1.364,34	6,99
			Áreas de Manejo Especial	Páramo de Guargua y Laguna Verde. Acuerdo C.A.R. 022 Agosto 18 de 2009		4.746,87	24,31
				Páramo de Guerrero. Acuerdo C.A.R. 042 de 2006		1.465,32	7,51
			Áreas de especial importancia ecosistémica	Bosque Protector		2.786,58	14,27
				Áreas de Amortiguación de Áreas Protegidas		186,70	0,96
				Ronda Hidráulica Río Bogotá - C.A.R.		47,41	0,24
				Ronda de Protección del Río Bogotá - CAR		100,99	0,52
				Área de Recreación Ecoturística		5,61	0,03
				Áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos y quebradas, lagunas y humedales.		N.A.	N.A.
		Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales.		Área de Actividad Agropecuaria Intensiva		1.689,68	8,66
				Bosque Protector - Productor		203,50	1,04
		Áreas de Patrimonio Cultural		Parque Arqueológico El Abra		18,92	0,10
		Áreas del sistema de servicios públicos domiciliarios.		Área de Aislamiento de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - P.T.A.R.		36,40	0,19
				Planta de Tratamiento de Aguas Residuales - P.T.A.R.		13,48	0,07
				Planta de Tratamiento de Agua Potable - P.T.A.P.		N.A.	N.A.
				Linea de borde para aislamiento de P.T.A.R.		N.A.	N.A.
PRODUCCIÓN	Desarrollo Restringido en Suelo Rural (Art. 5 Decreto Nacional 3600 de 2.007)	Suelo Suburbano		Área Institucional y Recreativa		48,62	0,25
				Área Institucional, Recreativa y Cultural		31,51	0,16
				Área Institucional, Servicios de Dotación Urbana y Servicios al Transporte		26,79	0,14
				Área Prestadora de Servicios		71,40	0,37
				Área Recreacional		6,92	0,04
				Distrito Agropecuario - Industrial e Industrial		141,41	0,72
				Zona Tecnológica		94,78	0,49
				Zona Turística		76,76	0,39
	Producción Agropecuaria	Suelo Rural		Área de Actividad Agropecuaria Semi - Intensiva		527,41	2,70
				Área de Actividad Agropecuaria Tradicional		3.021,22	15,48
				Área de Actividad Pecuaria Extensiva		1.465,28	7,51
				Comercio de Alto Impacto		4,75	0,02
	Producción Minera			Área de Actividad Minero Industrial		12,39	0,06
ASENTAMIENTOS HUMANOS	Área Urbana	Suelo Urbano		Áreas de Actividad en Suelo Urbano		585,91	3,00
	Área de Expansión Urbana	Suelo de Expansión Urbana		Áreas de Actividad en Suelo de Expansión Urbana		354,30	1,81
	Desarrollo Restringido en Suelo Rural (Art. 5 Decreto Nacional 3600 de 2.007)	Vivienda Campestre		Área de Vivienda Rural Campestre		200,27	1,03
		Centros Poblados Rurales		Centro Poblado Rural		186,90	0,96
TOTAL MUNICIPIO						19.522,41	100,00

Fuente: Municipio de Zipaquirá, Plan de Ordenamiento territorial. Mapa CG- 05. 2003.

Por su parte, la caracterización del municipio, nos permite establecer que la principal actividad económica son los sectores de comercio y el mantenimiento automotor, con una participación de (50%) del total municipal, hoteles y restaurantes (10,4%), industrias manufactureras (8,52%), transporte, almacenamiento y comunicaciones (8,09%), actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (6,95%) y otras actividades agrícola y de servicios comunitarios y sociales (5,03 %), (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015).

Según el Registro mercantil de la CCB, 2006. Zipaquirá tuvo presencia de todos los tamaños de empresa. Por otro lado, las empresas de Zipaquirá reportaron un total de 2.790 empleos y activos por $318.537 millones de pesos, de los cuales el 70,5% de estos activos fueron generados por las medianas y grandes empresas, tabla 4.

Tabla4. Empresas por sector económico

Sector	Micros	Pequeñas	Medianas	Grandes	Total
Comercio y reparación de vehículos automotores	1.354	37	8	1	1.400
Hoteles y restaurantes	291	1			292
Industrias manufactureras	224	13	2		239
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	214	11	2		227
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	186	8	1		195
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales	135	5	1		141
Construcción	66	5	2		73
Explotación de minas y canteras	44	19	5		68
Servicios sociales y de salud	53	3	1		57
Agricultura	35	13	1	1	50
Educación	34				34
Intermediación financiera	18		5	3	26
Suministro de electricidad, gas y agua	1	1			2
Administración pública y defensa	1				1
Total	**2.656**	**116**	**28**	**5**	**2.805**

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f.). Caracterización empresarial sabana centro [Conjunto de datos]. Recuperado 10 octubre, 2019, de https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/2891/6235_caracteriz_empresarial_sabana_centro.pdf?sequence=1

En su mayoría, el territorio rural municipal es utilizado para agro-sistemas intensivos, con restricciones en algunas áreas por los ecosistemas presentes de uso de protección ambiental; los cultivos, principalmente de papa y la producción ganadera, son los ejes de la economía rural que es presente en la mayoría de la economía local; el sistema hídrico se encuentra clasificado para

consumo humano y doméstico, uso agrícola y pecuario. Con esto cabe resaltar que, con lo anteriormente mencionado, el potencial de territorio municipal se encuentra, en función del comercio, los servicios y el sector agrícola, propuestos en el modelo territorial prospectivo.

Identificación de perfiles territoriales

Por medio de la identificación de los componentes del capital del territorio, se podrán encontrar los factores de perdida, ganancia y las posibles rutas de innovación; que permitan visualizar la realidad del municipio de una forma clara, sencilla y breve; con ello, buscamos establecer un panorama de la realidad que tiene Zipaquirá, sustentado desde lo establecido en el diagnóstico municipal del Plan de Ordenamiento Territorial vigente, realizado en el 2013.

Tabla 5. Perfil del capital del territorio

Componentes del capital	Pérdidas	Ganancias	Innovación
Recursos físicos	• Contaminación de la cuenca del río de Bogotá y cuerpos hídricos, por uso de químicos en los cultivos agrícolas. • Degradación de los suelos por ganadería extensiva y aumento en la extensión del suelo urbanizable.	• Disponibilidad de recursos hídricos, suelo de protección y reservas forestales. • Capacidad de suelo urbano, para consolidar áreas residenciales y comerciales. • Alta producción minera de sal.	• Protección y saneamiento de los recursos hídricos. • Consolidación de áreas de producción agrícola. • Consolidación del suelo urbano, de uso residencial y comercial.
Cultura/Identidad	• Pocos incentivos para la creación de nuevos proyectos empresariales. • La identidad se ha ido perdiendo, debido a la migración y la globalización • Poca difusión de los recursos patrimoniales, por mencionar algunos: La Casa de la cultura Arturo	• Intención de la población por el emprendimiento individual, especialmente el sector comercial y artístico. • Valores arquitectónicos y urbanísticos de carácter patrimonial y natural, (mina de sal y edificios patrimoniales).	• Generar reformas en la cobranza de impuestos para nuevos emprendimientos, que incentiven su crecimiento. • Restaurar y mantener los recursos físicos, arquitectónicos y urbanísticos patrimoniales.

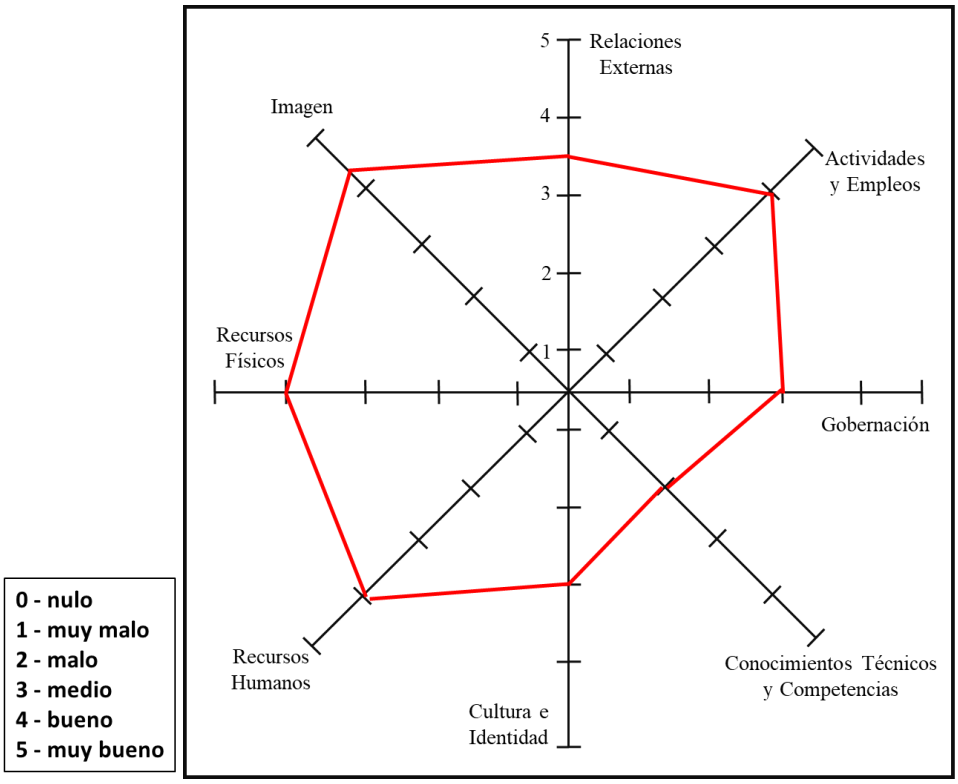
	Wagner, el teatro Roberto Mac Douall, El Museo Arqueológico, entre otros.		• Desarrollar un sector especializado en marketing territorial.
Recursos humanos	• El 85% de la población actual se encuentra ubicada en la cabecera municipal y el restante en el suelo rural. • Mayor porcentaje de movilización del municipio a la capital y otros, es por causa de trabajo (35%), hogar (38%) y estudio (95%). • Falta de acceso a educación, habitantes del suelo rural.	• La gran mayoría de la población municipal, se encuentra entre las edades de los 5 a 30 años edad. • Aumento del interés particular de estudio y emprendimiento. • Talento humano con experiencia y conocimiento en el área empresarial, turística y agropecuaria	• Consolidar espacios educativos en las áreas rurales, de fácil accesibilidad. • Implementación de estrategias, para la atracción de instituciones educativas y empresariales. • Generar programas de apropiación e incentivos de permanencia y resurgimientos al campo.
Gobernación	• Desarticulación entre relaciones estratégicas con las administraciones municipales externas. • Zipaquirá no cuenta con una estructura concreta de desarrollo económico. • No existen metodologías o sectores encargados del marketing de los potenciales comerciales. • No se cuenta con instituciones de comercio y turismo solidas e integradas para la logística y la infraestructura necesaria.	• Valores turísticos, arqueológicos y patrimoniales, con potencial de explotación económica. • Capacidad institucional para la gestión de la catedral de sal de Zipaquirá.	• Promoción y oferta de atracciones y servicios turísticos para la región. • Conformar circuitos turísticos, en asociatividad con las entidades municipales colindantes. • Construcción de infraestructura y amenidades turísticas para potenciar el mercado interno y fronterizo. • Consolidar a Zipaquirá como un lugar de visita de interés para mercados heterogéneos, nacionales y extranjeros.
Conocimientos técnicos y competencias	• El sistema de producción agrícola, es tradicional y poco efectivo en la producción de gran escala.	• Desarrollo de artesanías tradicionales, que agregan valor a los turistas.	• Capacitación en técnicas y métodos productivos, en la producción agrícola.

	• Falta de especialización de los sectores comerciales y de servicios artesanales.	• Desarrollo de productos de venta al por menor y al por mayor	• Capacitación de nuevas técnicas para los comercios locales.
Actividades/Empresas	• Poco personal y acciones administrativas, para el incentivo del crecimiento rural. • Poca Integración entre Catedral de Sal y la Secretaría de Desarrollo Económico. • Manejo incorrecto del uso del suelo productivo, para la urbanización del mismo. • Bajo presupuesto para apoyar proyectos productivos.	• Existencia de un Plan de Desarrollo Turístico, guiones y paquetes. • Principal municipio productor de sal y sus derivados. • Existencia de un lugar identificado para instalación de Zona Industrial de 105,4 ha (0,5% del total del territorio). • Existencia de 9,530 ha con potencial agropecuario (48% del total del territorio). • Existencia de 9,511 ha entre Páramo y bosque protector apta para proyectos eco turísticos (48% del total del territorio).	• Desarrollar un centro logístico para el acopio y la distribución regional de alimentos. • Capacitar a la población campesina en materia de negocios e innovación. • Desarrollar una estrategia de marketing, regional, nacional e internacional, que incentive los recorridos turísticos del municipio. • Definir y respetar el modelo territorial del Plan de ordenamiento territorial.
Acceso a mercados y relaciones externas	• No se cuenta con personal especializado de apoyo a procesos de gestión de recursos gubernamentales e internacionales. • Poca promoción para la inversión en Zipaquirá y falta de estabilidad normativa y de reglas claras para la inversión. • Falta de cultura asociativa y ausencia de modelos administrativos que fortalezcan los proyectos productivos.	• Aumento de la cobertura de la fibra óptica de servicio de internet. • Crecimiento del sector TIC y la era de la información, para la promoción internacional del potencial municipal. • Consolidación administrativa de la sabana centro, como una de las más fuertes de la región.	• Reforzar las alianzas administrativas y la atracción de ferias locales y servicios de ocio en el territorio municipal. • Refuerzo de la venta directa en las ciudades mediante mecanismos de comercialización colectivos.

Imagen y percepción	• Deterioro de las edificaciones de carácter patrimonial. • Ausencia del conocimiento del valor natural y construido del municipio.	• Aumento de las ferias y fiestas en el municipio tradicionales, como la semana santa.	• Diversificar y consolidar la imagen del territorio. • Diversificar y consolidar las ferias y fiestas locales, como imagen de lo que es el municipio.

Fuente: Elaboración propia, a partir de, Observatorio Europeo Leader (1999). La competitividad territorial Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER, editorial leader, Pág. 20. Diagnostico municipal, Zipaquirá, 2013.

Esquema 16. Gráfico de perfil territorial, Zipaquirá



Fuente: Elaboración propia, a partir de, Observatorio Europeo Leader (1999). La competitividad territorial Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER, editorial leader, Pág. 20

Zipaquirá, cuenta con un potencial de recursos físicos, que le han proporcionado una identidad cultural y unas relaciones administrativas sólidas; siendo la capital de la sabana centro, ha desarrollado un enfoque hacia el turismo, comercio y los servicios de vivienda, que ha consolidado con el tiempo; adicionalmente se percibe que la gobernanza y la capacitación en

innovación e incentivos de crecimiento en relaciones externas, no es los suficientemente sólida, es por ello, que el municipio, no se ha podido establecer como **"el polo de desarrollo regional"** y a su vez sus habitantes han tenido que buscar empleo en las ciudades colindantes o en la capital.

Integración de instrumentos de gestión territorial local

Directrices del Plan de ordenamiento territorial

El plan de ordenamiento territorial del municipio, en su propuesta para ser un territorio especializado en el turismo y en la producción económica, se planteó las siguientes políticas, objetivos y estrategias de acción, en un periodo de 12 años a partir del 2013, hasta la actualidad:

Tabla 6. Análisis de la estructura del POT municipal

Síntesis POT, Zipaquirá 2013	
Modelo de ocupación	Polo de Desarrollo Regional que se consolidará mediante la especialización del municipio de Zipaquirá como Centro Turístico y de Producción Económica.
Visión estratégica	**1.** Una estructura de protección, conformada principalmente por elementos naturales. **2.** Una estructura de producción, conformada también por elementos naturales que son utilizados por el hombre para el desarrollo de actividades económicas. **3.** Estructura de asentamientos humanos, conformada por las áreas urbanas y las de expansión urbana y los Centros Poblados Rurales.
Clasificación del suelo	Se clasificaron 354,2 ha de suelo de expansión urbana correspondientes al 1,8% del área total del municipio. En cuanto al suelo suburbano, se destinaron 503,5 ha equivalentes al 2,6% del total del territorio municipal.
Políticas de ordenamiento	**1.** Desarrollo turístico. **2.** Desarrollo industrial y agroindustrial. **3.** Desarrollo cultural, educativo, artístico y deportivo. **4.** Protección y preservación de ecosistemas y manejo adecuado del sistema hídrico. **5.** Determinación del aprovechamiento y manejo del suelo en condiciones de sostenibilidad. **6.** Construcción y consolidación del espacio público como elemento estructurante del Ordenamiento Territorial. **7.** Ocupación equilibrada del territorio. **8.** Consolidación de la Catedral de Sal y el centro histórico como elementos articuladores del clúster turístico.
Objetivos y estrategias	**1.** Promoción y oferta de atracciones y servicios turísticos para la región.

	2. Fortalecimiento y mejoramiento en la producción, transformación y comercialización de los productos originarios del Municipio, con el fin de generar una productividad económica y competitiva. **3.** Impulsar la recuperación y la construcción de nuevas infraestructuras culturales, educativas, artísticas y deportivas. **4.** Protección de los recursos naturales y paisajísticos existentes, así como la preservación de cuencas y zonas productivas de agua. **5.** Desarrollar una gestión ambiental sostenible, con el fin de aumentar la revocabilidad del capital natural y prevenir el deterioro ambiental de los ecosistemas de mayor valor por sus servicios ecológicos. (objetivo del POMCA del río Bogotá). **6.** Orientar el manejo adecuado para la utilización de los suelos urbanos y el aprovechamiento de los suelos rurales, de manera que hagan viable el desarrollo de la vocación funcional del Municipio. **7.** Determinación de un modelo de ocupación del territorio armónico con las condiciones ambientales y ecológicas del Municipio. **8.** Integrar la oferta cultural y turística del Municipio partiendo del reconocimiento que tiene la catedral de sal como patrimonio cultural y maravilla del mundo. **9.** Reducir el riesgo de ocurrencia de desastres y los impactos de estos, cuando se presenten. **10.** Mejorar las condiciones de vida de los Zipaquireños con la optimización en la prestación de los servicios públicos domiciliarios. **11.** Interconexión de los diferentes sectores de la ciudad con las actividades, equipamiento servicios que ofrece la ciudad a través de modos de transporte motorizados y no motorizados.

Fuente. Elaboración propia, a partir de, REGIÓN METROPOLITANA DE BOGOTÁ: UNA VISIÓN DE LA OCUPACIÓN DEL SUELO. (2015) – Plan de Ordenamiento Territorial, Zipaquirá, 2013.

Estas directrices de ordenamiento territorial, serian ejecutadas por las administraciones, que en concordancia con la ley 152 de 1994 (Ley organiza del plan desarrollo); tiene como fin, asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos de las entidades territoriales; las respectivas autoridades de planeación velaran, porque aquéllos, tengan culminación. Por tal motivo, es que los planes de desarrollo y el uso adecuado del presupuesto municipal, son esenciales a la hora de implementar, la gestión local, ya que, por medio de las acciones puntuales en el suelo y el reconocimiento de las fuerzas económicas, se es competitivo.

Componentes estratégicos de los Planes De Desarrollo municipales, para la gestión local.

En el desarrollo de la investigación, se dio claridad que la ley 388 de 1997, propone, directrices, objetivos y acciones a mediano y largo plazo, por un periodo de 12 años; las mismas son ejecutadas por medio de los planes de desarrollo municipales, que nos propusimos investigar; pero en este caso particular, analizaremos los últimos dos periodos administrativos, ya que, en el año 2013, el alcalde Marco Tulio Sánchez, ajusto el nuevo POT y es desde este documento que, iniciaremos la revisión de los documentos operativos y su relación con el ordenamiento territorial.

Plan de desarrollo 2012 – 2015, (El cambio es con todos y todas)

Tabla 7. Estructura general del plan de desarrollo 2012 - 2015

Objetivos	Programas estratégicos	Estrategias
1. Mejorar condiciones y oportunidades de vida, cohesión sociocultural y equidad para el desarrollo integral del ser humano y del territorio. **2.** Restablecer la relación armónica del ser humano con el ambiente y su entorno. **3.** Ser competitivos y sustentables, a partir de, potencialidades, articulación regional, gestión del	**Alcalde. Marco Tulio Sánchez**	
	1. Plan de ordenamiento territorial (POT).	En este periodo, POT vigente del 2003, fue sometido a una revisión y posterior ajuste excepcional en el 2013, con esto se puede decir que el plan de desarrollo se ajusta al POT. Se planteó identificar, las zonas de la ciudad con falencias normativas en materia de ordenamiento territorial, con el fin de normalizarlas mediante la adopción de planes parciales o de renovación urbana.
	2. Vías, espacios y mobiliario público.	Fortalecer el desarrollo físico territorial de Zipaquirá para garantizar el crecimiento de la ciudad dentro de los lineamientos de urbanismo y espacio público con armonía ambiental y enfoque social.

conocimiento, innovación productiva y social.		Construir y restaurar infraestructura, para los diferentes modos de transporte y espacio público.
4. Garantizar gerencia efectiva para resultados del desarrollo con intervenciones transectoriales.	**3.** Reserva de páramo de guerrero como sistema estratégico ambiental por el futuro.	Asegurar la oferta hídrica para los distintos usos como recurso fundamental y limitado, a través del fortalecimiento a las acciones de preservación y restauración de ecosistemas estratégicos como el Páramo de Guerrero, ríos, quebradas, humedales y nacimientos de agua para, el desarrollo económico regional.
	4. Empresas públicas modernas, eficientes y rentables.	Adoptar planes estratégicos, de acueducto, alcantarillado, electricidad y manejo de residuos sólidos. Construir infraestructura para el maneo aguas residuales PTAR.
	5. Producción agropecuaria y agroindustrial como oportunidad de inclusión social y desarrollo rural.	Fortalecer la cadena productiva existente, incorporar nuevos productos de cultivo no tradicional mediante la transferencia de tecnologías del conocimiento y la innovación de productos para el sector. Promover la producción rural bajo el esquema de sostenibilidad, con acompañamiento en divulgación y capacitación, y fortalecer la asociatividad y el empoderamiento campesino mediante el estímulo a la producción y generación de valor agregado.
	6. Fortalecimiento empresarial turístico.	Fortalecer con asistencia técnica, capacitación y planes de mejoramiento a los prestadores de servicios turísticos de la ciudad y la consecuente aplicación de normas técnico sectoriales de turismo generando la articulación de actores nacionales relacionados con el sector. Generar un Plan de Mejoramiento de los atractivos turísticos de la ciudad con

		el fin de conocer su estado actual y poder intervenir y fortalecer su infraestructura física.
	7. Líder regional del desarrollo económico, el emprendimiento, la innovación y las oportunidades.	Promover el empleo a partir, de la generación de factores institucionales (Ajustes POT, Manual de Inversiones, desarrollo de infraestructura) que favorezcan la promoción de la inversión, así como habilitar para el trabajo garantizando el fortalecimiento del talento humano. Establecer una línea de fortalecimiento empresarial diferenciada que integre: **1.** Apoyo a la participación de microempresarios en eventos de comercialización directa, intercambios comerciales, ruedas de negocio, y generación de contactos a nivel nacional e internacional. **2**. Apoyo diseñado a la medida a establecimientos comerciales en funcionamiento. **3**. Apoyo a microempresarios sin sede comercial.
	8. Zipaquirá tecnológica, innovadora y comunicada.	**1.** Implementación de tecno centros, entendidos como espacios de conectividad gratuita. **2.** Capacitar a los funcionarios para el uso adecuado de las herramientas tecnológicas. **3.** Modernizar los servicios tecnológicos internos de la administración Municipal **4.** Implementar la intranet municipal para ser más efectivos los procesos administrativos del gobierno municipal.
	9. Las finanzas públicas municipales, fuente de recursos para el desarrollo de programas y proyectos del plan municipal de desarrollo.	**1.** Optimizar el recaudo de impuestos, tasas, contribuciones y demás tributos presupuestales y racionalizar el gasto, todo a través de un manejo transparente.

		2. Gestionar la consecución de recursos a través de fuentes alternas de ingresos departamentales, nacionales e internacionales. **3.** Viabilizar un proyecto financiero para la sustitución de deuda pública con organismos multilaterales de crédito (BID, B.M., o Nacionales, etc.) que permita reducir los costos del servicio actual. **4.** Gestionar convenios con organizaciones nacionales e Internacionales a portantes de recursos (Países, Empresas, ONG´s, Instituciones, Entidades, etc.)
	10. Proyectos prioritarios a gestionar por el bienestar y futuro.	**1.** Crear la Corporación Regional del Turismo priorizando los Municipios de Sabana Centro. **2.** Gestionar una Alianza Regional para fortalecer la seguridad, soberanía alimentaria y la economía campesina con el Distrito de Bogotá y la Región. **3.** Construcción de un parque eco turístico como espacio de convivencia local y de articulación del turismo con el centro de la ciudad **4.** Activación del Centro Cultural de Zipaquirá como recurso turístico de importancia estratégica **5.** Construir un Centro de Operación Logística y transformación agroindustrial

Fuente: Elaboración propia, a partir de plan de desarrollo municipal, Zipaquirá, 2012 – 2015.

Plan de desarrollo 2016 – 2019, (Zipaquirá nuestra)

Tabla 8. Estructura general del plan de desarrollo 2016 - 2019

Objetivos	Programas	Estrategias
Alcalde. Luis Alfonso Rodríguez		
1. Seguridad convivencia, justicia y democracia.	**1.** Seguridad y convivencia para la paz. **2.** Desarrollo comunitario. **3.** Gestión del riesgo.	• Garantizar el 95% de niños y adolescentes con protección y garantías a los derechos humanos. • Aumentar en un 15% el recurso humano para la vigilancia del territorio en conflicto. • Fortalecer el 90% de las organizaciones comunitarias y el 100% de las JAL (Junta administrativa local). • Fortalecer el sistema de gestión del riesgo, atención y prevención de desastres.
2. Competitividad y estructura, una ciudad dinámica y visionaria.	**1.** Transporte y vías: amables y sostenibles. **2.** Promoción del desarrollo económico y turismo. **3.** Agua potable y saneamiento básico.	• Satisfacer las necesidades de infraestructura vial para el transporte y la movilidad, procurando una nueva cultura de uso de las vías que genere mejores condiciones de seguridad vial, sostenibilidad y competitividad para una ciudad ordenada, amable y dinámica. • Municipio, con el fin de incrementar de forma sostenible el bienestar, la calidad de vida y las oportunidades de generación de empleo. • Asegurar a nuestra comunidad la prestación eficiente con los más altos estándares de calidad de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, actual y de las futuras generaciones.
3. Nuestro futuro, la transformación del campo.	El campo, raíz de nuestra ciudad.	• la institucionalidad del sector agrario, para que sea un factor de

		ayuda, para el desarrollo de la competitividad, sostenibilidad y equidad de los recursos productivos. • Consolidar un modelo para el fortalecimiento de la gestión del sector productivo rural que mejore las condiciones de vida y garantice la seguridad alimentaria • Acercar la tecnología a la población rural para hacerlos más competitivos y a la vanguardia de los adelantos de la globalización.
4. Crecimiento verde, disfrute para todos.	Nuestro ambiente, núcleo de desarrollo.	• Proteger, conservar y restaurar los recursos naturales, ecosistemas estratégicos, áreas protegidas y biodiversidad existente, así como preservar las cuencas y zonas de especial importancia hídrica. • Lograr que la cuenca del rio Bogotá, sea el eje del ordenamiento territorial y la planeación regional. • Promover una correcta gestión de los residuos sólidos y promover educación ambiental para la población.
5. Un gobierno para la gente. .	Fortalecimiento institucional, gobierno de participación y concertación.	• Impulsar el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades administrativas, orientadas a concretar una acción estatal compartida con la comunidad. • Garantizar que el Plan de Ordenamiento Territorial sea un instrumento técnico y normativo, que permita orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización de su suelo.

Fuente: Elaboración propia, a partir del, plan de desarrollo territorial, Zipaquirá 2016 – 2019.

Desempeño de la gestión local del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca.

Como bien se ha podido evidenciar en la síntesis del plan de ordenamiento territorial y los dos últimos dos planes de desarrollo, del municipio de Zipaquirá; la línea de estratégica del ordenamiento del desarrollo económico del territorio, es la de consolidarse como un polo de servicios: económicos, turísticos y de vivienda; para ello las administraciones se han propuesto ejecutar inversiones en diferentes sectores territoriales, para el cumplimiento de los objetivos del POT, como lo presenta el DNP, en el total de recursos invertidos por componente del ultimo alcalde, tabla 19.

Tabla 19. Presupuesto invertido último periodo administrativo

Sector	Ejecutado 2016	Ejecutado 2017	Ejecutado 2018	Ejecutado 2019	Total Ejecutado
A.1. Educación	$ 39.762.982.000	$ 40.658.913.804	$ 60.493.170.778	$ -	$ 140.915.066.582
A.2. Salud	$ 19.173.732.000	$ 20.138.163.824	$ 88.151.254.396	$ -	$ 127.463.150.220
A.3. Agua potable y saneamiento básico	$ 37.466.799.000	$ 21.157.375.058	$ 8.076.058.258	$ -	$ 66.700.232.316
A.4. Deporte y recreación	$ 2.806.925.000	$ 2.065.649.508	$ 4.242.072.789	$ -	$ 9.114.647.297
A.5. Cultura	$ 2.191.027.000	$ 1.860.821.678	$ 2.013.662.073	$ -	$ 6.065.510.751
A.6. Servicios públicos diferentes	$ 2.941.765.000	$ 3.536.276.365	$ 3.510.927.659	$ -	$ 9.988.969.024
A.7. Vivienda	$ 361.218.000	$ 146.553.813	$ 1.093.819.231	$ -	$ 1.601.591.044
A.8. Agropecuario	$ 1.798.323.000	$ 1.863.177.186	$ 1.938.601.468	$ -	$ 5.600.101.654
A.9. Transporte	$ 2.696.345.000	$ 2.685.009.095	$ 3.750.688.057	$ -	$ 9.132.042.152
A.10. Ambiental	$ 1.815.011.000	$ 1.212.758.904	$ 498.000.872	$ -	$ 3.525.770.776
A.11. Centros de reclusión	$ 15.000.000	$ 33.033.345	$ 59.998.194	$ -	$ 108.031.539
A.12. Prevención y atención de desastres	$ 685.726.000	$ 712.197.035	$ 915.371.945	$ -	$ 2.313.294.980
A.13. Promoción del desarrollo	$ 11.427.279.000	$ 16.562.961.824	$ 13.825.007.164	$ -	$ 41.815.247.988
A.14. Atención a grupos vulnerables - Promoción Social	$ 2.539.553.000	$ 4.376.664.247	$ 5.633.041.124	$ -	$ 12.549.258.371
A.15. Equipamiento	$ 1.637.565.000	$ 2.996.457.583	$ 679.567.829	$ -	$ 5.313.590.412
A.16. Desarrollo comunitario	$ 294.088.000	$ 136.455.656	$ 136.975.755	$ -	$ 567.519.411
A.17. Fortalecimiento institucional	$ 4.530.676.000	$ 4.570.633.348	$ 6.053.226.283	$ -	$ 15.154.535.631
A.18. Justicia y seguridad	$ 2.656.702.000	$ 3.584.628.606	$ 3.153.146.018	$ -	$ 9.394.476.624

Fuente: Elaboración propia, a partir de, Ficha técnica DNP, Zipaquirá, Cundinamarca.

Para concluir, se puede decir que, en el periodo de 2012 – 2015, el alcalde Marco Tulio Sánchez, implemento en su paso por la administración, proyectos estratégicos de desarrollo territorial como lo fueron: restauración edificios patrimoniales (estación del tren, casa de la cultura y casa de los reyes), adecuaciones turísticas (restauración y ampliación de la mina de sal de Zipaquirá) y por último, como pudimos observar en el esquema 1; el alcalde fue el que inicio

el desarrollo inmobiliario y el aumento de la áreas de expansión y la aprobación de licencias de construcción. Por su lado, el alcalde Luis Alfonso Rodríguez, se encargó de la ejecución de proyectos de ampliación y desarrollo de nuevos perfiles viales, tanto para automotores, como para ciclorutas, estos proyectos se ejecutaron en la finalización de su administración.

Capítulo 5

Propuesta

Lineamientos para la formulación del componente territorial del plan de desarrollo.

La estructura de la investigación se centró en la realización de un análisis conceptual del capital y la competitividad territorial del municipio, con base en su relación regional y puntual, para así con la identificación de su realidad físico – espacial encontrar la integración de fuerzas económicas; que a su vez permitan evaluar el desempeño de los instrumentos de ordenamiento territorial (POT) y los de desarrollo territorial (PD) municipales; que facilitaron para la investigación hallar el impacto de estos documentos técnicos y la coherencia de los mismos entre sí, para poder recomendar y formular unos lineamientos metodológicos que permitan dar mayor claridad a la identificación de las tendencias y el potencial de la gestión local.

Lineamientos metodológicos

- Garantizar y reforzar la articulación estructural entre el contenido estratégico de políticas y objetivos, del plan de ordenamiento territorial y el contenido estructural asociado con el modelo de ocupación del territorio y con el potencial social y económico de los planes de desarrollo municipales.

  A. Velar que, durante el proceso de formulación, revisión o modificación del plan de ordenamiento territorial municipal, se tengan en cuenta los distintos niveles de planeación (urbano y rural). Para que los plazos y el desarrollo de los mismos, sean medibles y se puedan finalizar.

  B. Identificar de forma clara el modelo de ocupación del territorio y la funcionalidad de su contexto regional, para que exista una relación socio – económica, por medio de la complementariedad de los objetivos, políticos, acciones y programas de los POTs.

C. Desarrollar el uso de instrumentos de control orientados a evitar desarrollos inmobiliarios o proyectos en el territorio de forma excesiva en áreas no permitidas dentro del POT municipal.

- Identificar las tendencias de desarrollo territorial, teniendo como base la competitividad y la relación de los motores de desarrollo del espacio físico – espacial, para darle el aprovechamiento necesario al suelo natural y construido.

  A. Clasificar, los componentes que hacen parte de los perfiles territoriales (Relaciones externas, actividades y empresas, gobernación, conocimiento, cultura, recursos humanos, recursos físicos e imagen); para lograr exponer la competitividad natural del municipio.

  B. Identificar los motores de desarrollo, (recursos naturales, flujos comerciales locales, cadenas de valor, tendencia del suelo, caracterización de grupos sociales, mecanismo de intercambio comercial, infraestructura de producción e impactos agregados), con base al resultado del perfil del territorio.

- Centrar los esfuerzos intermunicipales para el desarrollo de proyectos estratégicos de impacto regional, planteados desde los POT municipales y departamentales, en coherencia del desarrollo territorial regional.

  A. Relacionar los objetivos del plan de ordenamiento territorial, con los planes y programas del plan de desarrollo, con la visión regional de ocupación y uso del suelo.

  B. Reconocer la estructura ecológica principal regional, para identificar los elementos que hacen parte del municipio, para garantizar su recuperación.

C. Identificar las relaciones de interdependencia (económica y social) entre los municipios para atender las necesidades demandadas en la conexión de infraestructura vial, de servicios y equipamientos colectivos

- Realizar una estructura de inversión financiera, que fomente la valorización o desvalorización de zonas del territorio municipal, para así lograr establecer un programa de inversiones más efectivo y menos general del plan de desarrollo.

  A. Formular proyectos, basados en la identificación de ofertas sectoriales y definir las alianzas público – privadas necesarias, para el desarrollo del territorio de forma endógena.

  B. Establecer previamente los mecanismos de financiación para los proyectos estratégicos de mayor relevancia regional.

- Definir un programa externo a la administración municipal, para el control de la gestión política y el seguimiento de las acciones, planes, programas y proyectos ejecutados; que permita generar una mayor eficiencia del desempeño municipal.

  A. Consolidar un equipo propuesto, por la administración departamental, que se encargue de relacionar y hacer seguimiento de los planes de desarrollo y lo planes de ordenamiento, de los municipios que los conforma, para implementar un armónico desarrollo del suelo regional.

Conclusiones y recomendaciones

La armonía entre instrumentos de gestión local (POT – PD), del municipio de Zipaquirá, Cundinamarca, después del desarrollo de la investigación, se pudo identificar que los instrumentos técnicos y de gestión territorial, no se han implementado en su totalidad y la gobernabilidad municipal no tiene un control externo de seguimiento, que permita darle un seguimiento a los planes, programas y proyectos estratégicos.

La información recolectada durante la investigación, no fue de fácil acceso, siendo documentos de acceso público y adicionalmente, el municipio no cuenta con un banco de datos, en el que se almacenen los documentos antiguos. El resultado del análisis de la competitividad territorial, permitió identificar la realidad del municipio de Zipaquirá; encontrando que existen elementos naturales, como la mina de sal, las reservas forestales (paramo de guerrero) y los construidos, siendo su centro histórico de atracción turística.

Los planes de desarrollo sintetizados, planteaban 6 ejes de acción, formulados en la misma línea, encontrado así que, las administraciones han implementado los mismos programas, pero sus planes y estrategias van enfocados a diferentes sectores de inversión y el territorio se ve afectado por la gestión de los alcaldes.

Los lineamientos propuestos para la formulación del componente territorial de los planes de desarrollo, en relación directa con las directrices del POT, buscan establecer, pautas que no se tuvieron en cuenta, a la hora de ser implementado; como lo es el conocimiento de las potencialidades del territorio bruto, para el aprovechamiento del perfil del suelo; por otra parte, la integración y continuidad de los planes de desarrollo en paralelo al POT, no se evidencian en el municipio, ya que solo se relacionan en la estructura de los documentos, y no tienen previsto el contexto regional y su función en el mismo.

Referencias

ALFONSO ROA, Óscar A. Los desequilibrios territoriales en Colombia: Estudios sobre el sistema de ciudades y el polimetropolitanismo. Nueva edición [en línea]. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 2014 (generado el 03 junio 2019). Disponible en Internet: <http://books.openedition.org/uec/966>. ISBN: 9789587722543. DOI: 10.4000/books.uec.966.

Antonio, E. H. (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Santiago de Chile: CEPAL.

Congreso de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997

Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f.). Caracterización empresarial sabana centro [Conjunto de datos]. Recuperado 10 octubre, 2019, de https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/2891/6235_caracteriz_empresarial_sabana_centro.pdf?sequence=1

Cuervo, L. González, J. (1997). Industria y Ciudades.

Delgado, O. J. (2004). Impacto de la globalización neoliberal en el ordenamiento urbano y Territorial Papeles de Población. REDALYC, 142-164.

DNP, Instrumentos de gestión territorial.

DNP, Misión Sistema de Ciudades, 2014.

DNP, Ficha técnica, municipio de Zipaquirá.

DNP. (2015). Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales.

Diagnóstico, municipal del plan de ordenamiento territorial, Zipaquirá, 2013.

Equipo redactor del proyecto “España a través de los mapas”, Desequilibrios territoriales en España, Mapa conceptual. Recuperado de https://www.ign.es/espmap/figuras_desequilibrios_eso/pdf/DesESO_Fig_02_texto.pdf

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. (2007). Módulo 4. Estrategia de competitividad de los municipios, México.

"Local Y Global: La Gestión De Las Ciudades En La Era De La Información". (Jordi Borja y Manuel Castells).

Muñoz, L. (2002). El Desarrollo Rural Con Enfoque Territorial.

Observatorio Europeo Leader (1999). La competitividad territorial Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER, editorial leader.

Plan de ordenamiento territorial, ACUERDO No. 12 DE 2013 “Por El Cual Se Modifica Excepcionalmente El Plan De Ordenamiento Territorial Del Municipio De Zipaquirá, Adoptado

Mediante El Acuerdo No. 012 De 2.000 Y Ajustado Mediante El Acuerdo No. 008 De 2003 Y Se Dictan Otras Disposiciones”

Plan de desarrollo 2012 – 2015, (El cambio es con todos y todas)

Plan de desarrollo 2016 – 2019, (Zipaquirá nuestra)

Recuperado de: https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/modificamos-los-pot-por-temas-politicos-no-tecnicos-juan-manuel-gonzalez-2792453

REGIÓN METROPOLITANA DE BOGOTÁ: UNA VISIÓN DE LA OCUPACIÓN DEL SUELO. (2015). 11th ed. [ebook] Bogotá: César Mackenzie Trujillo, pp.100 - 400. Available at: http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/region_metropolitana_de_bogota_una_vision_de_la_ocupacion_del_suelo.pdf [Accessed 10 Nov. 2019].

S. Garelli, “The competitiveness of nations: the fundamentals”, IMD World Competitivenes Yearbook 2006, 2006, recuperado de http://www.imd.ch/documents/wcc/content/Fundamentals.pdf

Sepúlveda. S. (2008). Gestión Del Desarrollo Sostenible En Territorios Rurales: Métodos Para La Planificación.

Ulises, M. Rinaudo, R. (2004). Aspectos Teóricos Y Metodológicos Para La Realización De Planes De Desarrollo Regionales Y Locales.