



**UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA**

**HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DEL SUELO Y EL DESARROLLO
TERRITORIAL**

BLANCO LEGUIZAMO MARÍA EUGENIA.

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CAJICÁ- COLOMBIA**

2019.

Resumen

La evaluación del desempeño fiscal de los Municipios y el desarrollo obtenido, por estos, nos permite establecer que algunos de ellos, han logrado un proceso más dinámico, el cual está principalmente relacionado con la habilitación de suelos para diferentes actividades económicas y la aplicación de algunas herramientas como la plusvalía, el desarrollo a través de planes parciales, la afectación de suelo para obra pública, la actualización catastral entre otras, que además de incidir en la construcción de ciudad, permiten una gestión financiera importante, que dinamiza el territorio, sin embargo estas decisiones a veces no son tomadas como resultado de la evaluación integral del territorio y de la capacidad del mismo para soportar en forma sostenible los usos planteados, lo que ocasiona, una problemática que va en deterioro de la calidad de vida del ser humano que habita ese territorio. Por ello se necesita que la ejecución de las políticas de ocupación del territorio, se hagan bajo el objetivo de lograr un desarrollo real y con el concepto de integralidad; no se puede pretender que solo algunos territorios gocen de recursos, y de menor dependencia económica, por la ubicación de actividades más productivas en su suelo, mientras otros, deben soportar las consecuencias negativas de esas decisiones tomadas en forma aislada y sin entender que el desarrollo no puede limitarse a un sector, puesto que el territorio a pesar de su división político administrativa es uno solo, y requiere de una mirada integral del mismo.

Lista de tablas

Tabla 1. Crecimiento de población 2008 - 2014.	8
Tabla 2. Crecimiento de población 20015 - 2019.	8
Tabla 3. Ingresos corrientes por municipio.	10
Tabla 4. Ingresos corrientes per cápita	11
Tabla 5. Desempeño fiscal de los municipios.	11

Mediante el presente ensayo, se busca analizar la incidencia de la utilización de las herramientas de gestión del suelo, en el desarrollo territorial de los Municipios de Sabana Centro, tomando en referencia la situación de los Municipios de mayor dinámica de esta región.

El análisis de los procesos de ocupación de suelo que se han dado en estos territorios, nos permitirá determinar, las dificultades presentadas en la aplicación de las herramientas, y los factores que se deben tener en cuenta para lograr una verdadera construcción de territorio a nivel Municipal y regional.

Se analiza los resultados generales de la aplicación del ordenamiento territorial en los Municipios de Chía, Cajicá, Zipaquirá y Tocancipá, para vislumbrar los aciertos y desaciertos de estas decisiones y la posible incidencia en el desarrollo de la región

Igualmente permitirá entender la importancia de los procesos de planeación del territorio y fortalecimiento financiero, en los que los especialistas en finanzas y administración pública deben jugar un papel importante en pro del logro del verdadero desarrollo de la región.

De todo lo anterior surge la siguiente hipótesis, que servirá como base para la argumentación desarrollada en este ensayo ¿La aplicación de las herramientas de gestión de suelo, han sido dinamizadores del desarrollo territorial en los Municipios de Sabana Centro? dicha argumentación permitirá identificar qué impactos han tenido los Municipios de Sabana Centro en su desarrollo territorial, con ocasión del dinamismo de la ocupación de su territorio y la aplicación de las herramientas de gestión de suelo. además de establecer qué herramientas de gestión de suelo se han utilizado en los últimos 5 años en los Municipios de Sabana Centro y cuál ha sido su impacto

en las finanzas públicas finalmente identificar cuáles son las principales dificultades para el desarrollo de las herramientas de gestión de suelo.

Los principales Municipios de sabana centro (Chía, Tocancipá, Cajicá, Zipaquirá), han tenido en los últimos años una dinámica importante de ocupación de suelo y aplicación de algunas herramientas de gestión, definidas la ley 388 de 1997 y la ley 1537 de 2015, como plusvalía, predial, banco de tierras, desarrollo de vivienda VIS y VIP, lo que ha ocasionado un crecimiento en su finanzas, un cambio importante en la dinámica de los territorios, y un crecimiento de la población con el correspondiente requerimiento de servicios públicos, espacio público, vías, empleo entre otros, necesidades estas que si no son abordadas en forma eficiente por las administraciones Municipales, pueden llevar a la región en el mediano plazo a un decrecimiento económico y el aumento de la problemática social.

El desarrollo territorial en Colombia antes de la constitución política de 1991, y la ley 388 de 1997 se remonta a la ley 88 de 1947; esta ley introdujo la obligación de contar con un plano regulador de los territorios, así como traslada a los Concejos Municipales la potestad de regular el desarrollo de construcción, con el fin de que la misma se realice de forma armónica y respete una trama vial básica. En 1978 se expide la Ley 61 de 1978, que en su artículo segundo empieza a determinar el desarrollo armónico de los territorios como una política nacional, e incluye el concepto de Plan Integral de Desarrollo, igualmente introduce conceptos como el control público sobre los usos del suelo urbano, la necesidad de la coordinación regional para el desarrollo, el respeto a los derechos adquiridos, la construcción de obras para el desarrollo urbano y la protección ecológica. Posteriormente la ley 9 de 1989 denominada ley de reforma urbana, introduce una serie

de herramientas para la aplicación de diversas políticas de gestión de suelo, como la expropiación, los bancos de tierras, fortalece el concepto de descentralización administrativa, y de la potestad Municipal de fijar los usos del suelo.

A partir del acto legislativo 01 de 1986 y de la promulgación de la Constitución Política Colombiana de 1991, los Municipios colombianos iniciaron un proceso de transformación, que ha demandado a través del tiempo, la utilización de herramientas de dinamización del desarrollo territorial, es por ello que la ley 388 de 1997 en cumplimiento de los principios de la constitución política colombiana, en especial el de autonomía territorial y el de prevalencia del interés general sobre el particular, así como lo establecido en artículo 311, determinó diferentes instrumentos de gestión del suelo como un mecanismo para lograr la equidad y desarrollo del territorio, sin embargo dichos instrumentos no son en su mayoría entendidos, y como consecuencia de esta situación, además de generarse un atraso en el desarrollo de las entidades territoriales su no aplicación ha desencadenado procesos de corrupción y desigualdades.

Los Municipios de Sabana Centro, presentan diferentes grados de desarrollo territorial y financiero: dicha situación corresponde a las decisiones tomadas en los últimos años en referencia a la aplicación de herramientas de gestión del suelo. A la fecha esta región enfrenta diferentes retos, que deben ser abordados para lograr un desarrollo armónico, y en especial un desarrollo social equitativo. El papel que cada uno de los Municipios enfrenta, requiere entender que el proceso de autonomía y descentralización, no implica la toma de decisiones de desarrollo territorial al margen de lo que sucede en la región, y sin la comprensión integral de los impactos sociales,

económicos, ambientales y financieros que ello conlleva; Por lo anterior, se hace necesario que en el actual momento en donde se inicia, un cambio de gobernantes, modificaciones de los instrumentos de Ordenación territorial de la mayoría de los Municipios de la región , así como la adopción de un nuevo instrumento de Ordenación de la cuenca, se haga un análisis del camino hacia el que va la región y de cómo cada Municipio debe encaminar su gestión de forma que a la par de lograr un adecuado crecimiento de sus recursos, se logre también el desarrollo territorial entendido como “una propiedad emergente de un sistema territorial complejo dependiente de la historia y del territorio, que genera las condiciones de entorno que permiten a los individuos alcanzar la categoría de personas humanas y constituir una comunidad y una sociedad territorial, o región” todo esto permitirá hacer un acercamiento al impacto social y económico que se ha generado por la utilización o no de las herramientas de gestión de suelo en los municipios de sabana centro.

Un análisis del crecimiento de la población de los Municipios de mayor dinámica en la provincia de sabana centro, nos permite acercarnos a la tendencia de desarrollo del suelo y la proyección de crecimiento de los mismos.

Tabla 1. *Crecimiento de población 2008 - 2014*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Cajicá	49.959	51.100	52.244	53.397	54.550	55.708	56.875
Chía	109.160	111.998	114.881	117.786	120.719	123.673	126.647
Tocancipá	27.191	27.941	28.732	29.511	30.326	31.146	31.975
Sopó	23.384	23.937	24.489	25.053	25.611	26.187	26.769
Zipaquirá	110.003	112.069	114.161	116.215	118.267	120.312	122.347

Nota. Datos obtenidos DANE proyección de población censo 2008 DANE

Tabla 2. *Crecimiento de población 2015-2019*

	2015	2016	2017	2018	2019	Crecimiento
Cajicá	58.036	59.198	60.379	61.549	62.713	12.754
Chía	12.9652	132.691	135.752	138.822	141.917	32.757
Tocancipá	32.821	33.677	34.554	35.439	36.344	9.153
Sopó	27.339	27.932	28.518	29.120	29.714	6.330
Zipaquirá	124.376	126.409	128.426	130.432	132.419	22.416

Nota. Datos obtenidos DANE proyección de población censo 2008 DANE

La tabla anterior nos muestra que en los últimos 10 años los Municipios que muestran un crecimiento importante, poblacional son el Municipio de Chía, seguido de Zipaquirá y Cajicá, este crecimiento poblacional está íntimamente ligado a los siguientes factores”:

1. Disponibilidad de suelo para el desarrollo de las diferentes actividades, lo anterior por la normativa de los instrumentos de ordenamiento territorial vigentes.
2. Cercanía a la ciudad capital.
3. Desarrollo de actividad industrial y oferta de empleo generado por los Municipios de Tocancipa, Sopo, Cajica, Mosquera, Funza, Cota y Gachancipá principalmente.
4. Presencia de una zona de servicios de buena calidad en los corredores viales de primer orden, especialmente servicios educativos, de salud, y comercio atractivo del Municipio para atender demanda de vivienda que para el caso de Chía y Cajicá corresponde a vivienda de estrato 3 en adelante, y para el caso de Zipaquirá, corresponde a la oferta de vivienda VIS, disponible y como consecuencia del desarrollo de dos zonas de planes parciales.
5. Desarrollo de actividades comerciales en los corredores de servicios entre Chía y Zipaquirá y Chía y Cota.

Este desarrollo del suelo ha generado igualmente unos retos importantes en lo que tiene que ver con calidad de vida y segregación social y que a continuación se analizan:

Municipio de Chía: Municipio que ha absorbido la demanda de vivienda de estrato 3 en adelante no atendida en la ciudad capital y cuya conformación urbana ha sido transformada, pasando de un Municipio con un centro urbano compacto, y de características arquitectónicas de la época de la

colonia, a un Municipio con una gran diversidad de tipología de vivienda, y el desarrollo de zonas rurales con vivienda de estratos altos, así como la proliferación de zonas de comercio y servicios.

Este Municipio presenta una problemática importante en la dotación de espacio público, (El aumento de la población en más de 27.000 personas en la cabecera urbana en los últimos 10 años, demandan una producción de espacio público efectivo de aproximadamente 413 mil m²), la falta de vías que garanticen la conectividad y el transporte, y la dotación de servicios públicos básicos suficientes y de calidad, así como la ampliación de conflicto de uso de suelo en zonas de protección, en especial, rondas hídricas y suelos de capacidad agrológica 1 a 3 que se han dedicado a al desarrollo de vivienda, hacen pensar que tal vez las decisiones tomadas a través de los últimos años en materia de ocupación territorial no se compadecen con el ideal de desarrollo territorial.

Tabla 3. *Ingresos corrientes por municipio*

	población	hab* km	extensión/km	ingresos co	gastos co
Cajicá	61.549	1161,3	53	70838	99380
Chía	138.822	1826,61	71	140622	53358
Tocancipá	35.439	492,211	72	109159	26585
Sopó	29.120	257,7	113	33113	10172
Zipaquirá	130.432	672,33	194	69046	20956

Nota. Datos obtenidos departamento nacional de planeación, fichas territoriales 2018

Tabla 4. *Ingresos corrientes percapita*

	Cajicá	Chía	Tocancipá	Zipaquirá
2012	\$ 588.064	\$ 508.129	\$ 1.964.916	\$ 320.261
2013	\$ 802.315	\$ 722.961	\$ 2.083.130	\$ 367.408
2014	\$ 793.516	\$ 660.717	\$ 2.432.367	\$ 383.783
2015	\$ 1.321.446	\$ 929.162	\$ 2.555.533	\$ 469.873
2016	\$ 1.250.536	\$ 992.191	\$ 2.761.319	\$ 482.091
2017	\$ 1.196.620	\$ 1.060.298	\$ 3.241.338	\$ 546.209

Nota. Datos obtenidos departamento nacional de planeación, fichas territoriales 2018

Tabla 5. *Desempeño fiscal de los municipios*

	Cajicá	Chía	Tocancipá	Zipaquirá
% de ingresos corrientes destinados a funcionamiento	27,6	39,1	46,4	38,5

Respaldo de la deuda	8,7	4,6	7,3	9,7
% de ingresos que corresponden a transferencias	14,5	25,2	4,6	44,9
% de ingresos corrientes que corresponden a recursos propios	84,4	90,9	84,2	65,9
% del gasto total destinado a inversión	81,9	73,8	75,7	83,7
Capacidad de ahorro	74,6	62,1	75,6	69,6
Indicador de desempeño fiscal	86,3	82,8	87,3	77,4

Nota. Datos obtenidos departamento nacional de planeación, fichas territoriales 2018

Al evaluar la situación financiera del Municipio y de acuerdo a la tabla de ingresos corrientes per cápita, se puede establecer que, si bien el Municipio ha aumentado dicho ingreso entre el 2012 a 2017 en más de 100%, dicha distribución anual de ingresos por persona, no alcanza cubrir la demanda de servicios del estado, que requiere cada una de esas personas. Es importante también tener en cuenta que, en la composición de ingresos corrientes del Municipio, los recursos propios y en especial impuesto predial, el de delineación urbana, el pago de plusvalía, así como los recursos de industria comercio constituyen el 70% de dichos ingresos y por ello el resultado de desempeño fiscal y eficiencia administrativa que ha obtenido el Municipio en los últimos años.

Para el caso del Municipio de Cajicá, sea generado una oferta importante para actividad de comercio y servicios especializados, como educación, centros empresariales, centros comerciales y vivienda de estrato alto e industria principalmente, este desarrollo si bien presenta una mayor construcción de espacio público e infraestructura vial, también ha hecho ocupación con vivienda en zonas de protección y de interés ambiental, y presenta un reto importante a nivel de provisión de servicios públicos, que llevó incluso a tomar en los dos últimos años algunas medidas de suspensión de licenciamientos, generando un escenario de incertidumbre para los constructores, pero también un aplazamiento del presupuesto de inversión, por el no recaudo de recursos por impuesto de delineación y plusvalía que inicialmente estaban contempladas en el marco fiscal de mediano plazo y sobre el cual se proyectó la ejecución del Plan de desarrollo Municipal del actual gobierno y la correspondiente programación de inversión pública.

En lo que tiene que ver con ingresos y desempeño Municipal, Cajicá se comportó en forma similar a Chía en lo relacionado con ingreso per cápita, sin embargo, se observa que de acuerdo a la valuación del año 2017 hecha por Planeación Nacional, la ejecución de inversión con recursos propios es superior en Cajicá pues llega a un 72% mientras que Chía para el mismo periodo alcanza el 34 %. A nivel de desempeño fiscal se resalta para el periodo analizado una baja dependencia de las transferencias de orden Nacional, así como una generación importante de recursos propios la cual corresponde principalmente a ingresos de generados por la aplicación de herramientas de gestión de suelo.

En cuanto al Municipio de Zipaquirá, se establece una importante área destinada al desarrollo de vivienda de interés social, y en específico los planes parciales de San Rafael, San

Juanito, Santa Isabel, con una proyección de construcción de 25 mil nuevas soluciones de vivienda, con lo que, en un periodo no superior a 8 años se duplicaría la población actual de Zipaquirá, lo que genera también un interrogante frente a provisión de servicios públicos, así como servicios sociales y espacio público que soporte este desarrollo: Zipaquirá a diferencia de Cajicá y Chía, no cuenta con una contribución importante en industria y comercio y tiene una dependencia alta de las transferencias de orden Nacional que corresponden al 45% de sus ingresos totales. El ingreso per cápita anual ha tenido un aumento entre el 2012 y el 2017, sin embargo, no llega al 50% del de Chía, Cajicá o Sopo.

En el caso del Municipio de Tocancipá, su ocupación territorial se ha concentrado en el desarrollo de grandes áreas industriales y la provisión de vivienda de interés social, así como de servicios para absorber las necesidades de la industria y de los nuevos habitantes del Municipio. Tocancipá ha aumentado su población en un 30%, en los últimos 6 años, su ingreso per cápita se ha duplicado, y es el más alto de la región, la mayoría de recursos del municipio, son recursos propios generados como consecuencia de la aplicación de instrumentos de gestión de suelo y de ingresos correspondientes a la actividad industrial que se ha generado en dicho Municipio, Esto lo ha llevado a posicionarse como el de mejor desempeño fiscal, sin embargo este prometedor panorama se ve empañado por la problemática social generada por la migración de población nacional y extranjera, la pérdida de cultura y arraigo de sus habitantes, y el deterioro del componente ambiental por la fuerte actividad industrial y por la utilización de suelos de importancia agropecuaria para el desarrollo de construcciones de viviendas e industrias.

Los Municipios analizados han desarrollado diferentes instrumentos que además de permitir la mejoría de sus finanzas, acercan el ejercicio de prospección del territorio a los administradores públicos, de forma que se permite evaluar los diferentes escenarios y tomar las decisiones, más acordes con el concepto de desarrollo.

La mayoría de Municipios cuentan con actualización del predial, plusvalía, desarrollo y conformación de suelo a través de tratamientos urbanísticos que generan espacio público efectivo y renovación de zonas deprimidas, así como banco de tierras entre otros, lo que permite una gestión más eficiente y equitativa del suelo.

La utilización de herramientas de gestión de suelo permiten un mejor desempeño de los territorios, pero dicha utilización debe ir de la mano, con un planeamiento responsable que evite fenómenos de burbuja, que una vez concluidos, suma a los entes territoriales en situaciones inmanejables social y económicamente; no se debe perder de vista, que la mayoría de herramientas de gestión de suelo tienen un solo momento de causación, por ello la utilización que se haga de esos recursos en la construcción de territorio, será el elemento que garantice el crecimiento armónico de los Municipios.

Como se puede evidenciar en lo expuesto anteriormente, es necesario entender que el crecimiento económico de los Municipios debe estar soportado bajo un escenario, que además de mejorar las condiciones económicas y financieras de los territorios, tenga como objeto. la mejoría de la condición del ser humano que habita dicho territorio. Dicho desarrollo debe coordinarse racionalmente para evitar inequidades y desbordamiento de problemáticas sociales.

Finalmente es importante resaltar siete aspectos a manera de conclusiones:

1. La utilización de herramientas de gestión de suelo ha permitido a los Municipios dinamizar sus finanzas.
2. Las decisiones de ocupación del suelo, deben ligarse a las potencialidades del territorio y permitir el desarrollo armónico de la región.
3. Los territorios que aplican herramientas de gestión de suelo, logran en el mediano plazo la transformación del mismo y la mejoría de las condiciones de vida de sus habitantes.
4. La toma de decisiones sobre desarrollo territorial debe ser precedida por un amplio análisis de los escenarios posibles de forma que se logre un desarrollo sostenido y que las intervenciones territoriales sean viables social y económicamente en el tiempo.
5. Los Municipios de mayor desarrollo en la región sabana centro han carecido de un proceso íntegro de planeación financiera y territorial, lo que ha ocasionado la aparición de desigualdades y en algunos casos una brecha importante entre bienestar social y crecimiento económico.
6. La malla curricular de la especialización de Finanzas y administración Pública, permite cualificar al profesional para lograr una gestión integral y sostenible de recursos en los territorios.
7. El análisis que se hizo para este ensayo, requirió el poner en contexto, las herramientas de seguimiento y evaluación de la gestión y planeación territorial, los indicadores, la importancia y pertinencia de las políticas públicas, las herramientas de gestión financiera, la planeación estratégica, entre otras; por ello la pertinencia de la especialización para el fortalecimiento de las calidades de los actores públicos y privados de la región.

Referencias

Arocena, J. (1995). El desarrollo local: un desafío contemporáneo, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela

Arsuaga, J. L. y Martínez, I. (2001). La especie elegida. Booket, España, 342.

Departamento Nacional de Planeacion DNP (2017) Análisis de la Dinámica Urbana, Colombia , 127

Borsier, S. (2010). Decodificando el desarrollo siglo XXI. Subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, reversibilidad, liderazgo y anclaje territorial, Medellín, Colombia, 34