

Índice de capacidades municipales para
el desarrollo de proyectos de alcance
regional

Subsecretaría de Planeación y Política

Javier Andrés Baquero Maldonado
Subsecretario

Subdirección de Información Sectorial

María Paula Salcedo Porras
Subdirectora

Equipo técnico - Subdirección de Información Sectorial

Tania Sofía Puentes Rojas¹
Hernán Darío Enríquez Sierra

¹ Para comentarios, enviarlos al correo tania.puentes@habitatbogota.gov.co.

Contenido

Introducción.....	4
Fuentes de información	4
Resultado	5
Referencias	10

Listado de tablas

Tabla 1. Fuentes de información.....	4
Tabla 2. Variables Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal.....	5

Listado de ilustraciones

Ilustración 1. Pilares de indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal....	9
---	---

Listado de graficas

Gráfica 1. Componentes del pilar de ordenamiento.....	6
Gráfica 2. Componentes del pilar de financiación del desarrollo	7
Gráfica 3. Componentes del pilar de legitimidad y ordenanza	7

Listado de siglas

CHIP	Consolidador de hacienda e información pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDDR	Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EIS	Dimensión de Equidad e inclusión social
EM	Encuesta de movilidad 2019
GPI	Dimensión de Gobernanza, Participación e Instituciones
ICM	Índice de Ciudades Modernas
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
OT	Ordenamiento Territorial
PCC	Dimensión de Productividad, Competitividad y Complementariedad Económica
SOS	Dimensión de Sostenibilidad

Índice de capacidades municipales para el desarrollo de proyectos de alcance regional

Introducción

Se calcula un índice de capacidades para el desarrollo territorial por municipio, el cual tiene como objetivo establecer la disparidad que presenta la región en términos de ordenamiento territorial, aplicación de instrumentos de gestión y financiación del suelo y la gobernanza para el desarrollo municipal. Con esta medida se busca identificar las particularidades de cada municipio, sobre un cálculo objetivo que dé cuenta de avances y potenciales aspectos a mejorar para que tanto los objetivos regionales de la planeación como su desarrollo a partir de proyectos de alcance regional se puedan materializar. A continuación, se detallan las variables, fuentes utilizadas y los resultados obtenidos, es de resaltar que las variables fueron clasificadas en temáticas y estos a su vez en tres pilares de análisis, compuesto por Ordenamiento territorial, financiación del desarrollo y legitimidad / gobernanza.

Fuentes de información

Para este estudio se tuvo en cuenta información cruda y procesada tomada de diferentes fuentes de información, las fuentes de bases primarias corresponden al DANE, IGAC, CHIP, y DNP, mientras que los datos procesados corresponderían a el Índice de Ciudades Modernas (ICM) y a la Encuesta de Movilidad. En la siguiente tabla se detalla cada temática agrupada por cada una de las dimensiones e indicadores tomados para el presente análisis; es de resaltar que previamente a este proceso se evaluaron diferentes fuentes e indicadores y posteriormente se definió cuales harían parte de la construcción de este índice territorial, principalmente debido a que en un mismo indicador pudo ser calculado por varias entidades con diferentes metodologías o diferir en un periodo de análisis.

Tabla 1. Fuentes de información

Temática	Dimensión	Indicador	Año	Fuente
Ambiental	SOS	Índice de Cuidado ambiental	2018	ICM
	SOS	Índice de Ecosistemas estratégicos	2018	ICM
	SOS	Índice de Sostenibilidad	2018	ICM
	Vulnerabilidad y riesgo	Complemento de Índice de riesgo ajustado por capacidades	2018	DNP
	EIS	Complemento Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para Consumo Humano (IRCA)	2018	ICM
Movilidad	MOV	Porcentaje destino de viajes	2019	EM 2019
	PCC	Índice de Complementariedad Económica	2018	ICM

Servicios públicos	Vivienda y acceso a servicios públicos	Cobertura de acueducto (Censo)	2018	DANE
	Vivienda y acceso a servicios públicos	Cobertura de alcantarillado (Censo)	2018	DANE
	Vivienda y acceso a servicios públicos	Cobertura de aseo (Censo)	2018	DANE
Catastro	Catastro	Vigencia de POT	2020	IGAC
	Catastro	PREDIOS RURALES (Diferencia)	2020	IGAC
	Catastro	PREDIOS URBANOS (Diferencia)	2020	IGAC
	SOS	Porcentaje del área rural del municipio con uso adecuado del suelo	2014	ICM
Competitividad	PCC	Índice de Productividad	2018	ICM
	PCC	Índice de Competitividad	2018	ICM
Uso instrumentos OT	OT	Uso de instrumentos de ordenamiento territorial	2016	DNP - IGAC
	OT	%ingresos alternativos	2018	CHIP
Desempeño municipal	Desempeño municipal	Educación	2018	DNP - DDDR
Gobernanza e instituciones	GPI	Índice de Gobernanza	2018	ICM
	GPI	Índice de Fortaleza Institucional	2018	ICM
	GPI	Índice de Participación	2018	ICM

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Resultado

Tomando como base la información recolectada mencionada con anterioridad se construyeron tres pilares del índice regional, siendo Ordenamiento Territorial, Financiación al desarrollo, Legitimidad y Gobernanza, agrupando las diferentes temáticas relacionadas y asignando un peso con relación a la dinámica económica y urbana observada en la región. En la Tabla 2 se evidencia la clasificación de información realizada y la conformación de los tres pilares.

Tabla 2. Variables Indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal

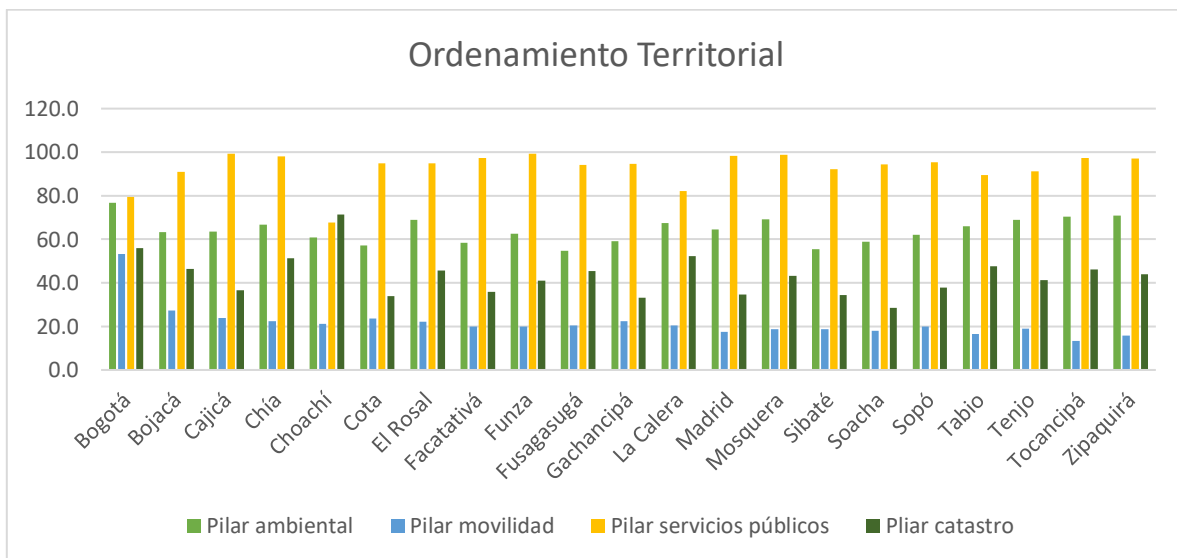
Componente	Temática	Indicador
Ordenamiento territorial	Ambiente	Índice de Cuidado ambiental
		Índice de Ecosistemas estratégicos
		Índice de Sostenibilidad
		Índice de riesgo ajustado por capacidades
		IRCA
	Movilidad	Porcentaje de viajes para trabajar, hacer compras o diligencias del total del destino de viajes

		Índice de Complementariedad Económica
	Servicios Públicos	Cobertura de acueducto (Censo)
		Cobertura de alcantarillado (Censo)
		Cobertura de aseo (Censo)
	Catastro	Vigencia del POT
		Diferencia actualización rural
		Diferencia actualización Urbano
Uso adecuado del suelo		
Financiación del desarrollo	Competitividad	Índice de Productividad
		Índice de Competitividad
	Uso de instrumentos de OT	Uso de instrumentos
		Recaudo por fuentes alternas de financiación
Legitimidad/ Gobernanza	Desempeño municipal	Desempeño municipal
	Gobernanza e instituciones	Índice de Gobernanza
		Índice de Fortaleza Institucional
		Índice de Participación

Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

El primer pilar de Ordenamiento Territorial, agrupando las temáticas ambiental, movilidad, servicios públicos y catastro, nos indica una principal falencia en el componente de movilidad con una tendencia sobre los veinte puntos; seguido por el componente de catastro sobre los cuarenta puntos destacando los problemas en la región por la desactualización catastral y perdida de vigencia en alguno de los POT municipales; seguido del pilar ambiental con una tendencia de sesenta puntos la cual se espera mejore acorde con las políticas para reducción de los efectos del cambio climático; finalmente el pilar de servicios públicos con la cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo se ubica en una tendencia por encima de los ochenta puntos destacando el municipio de Choachí con el valor más bajo.

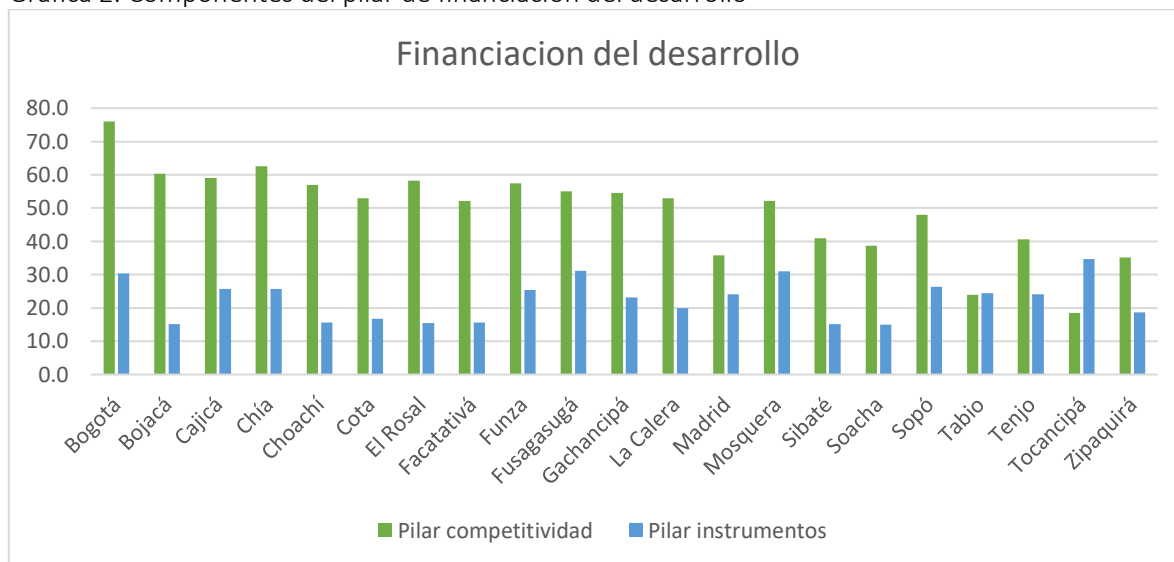
Gráfica 1. Componentes del pilar de ordenamiento



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

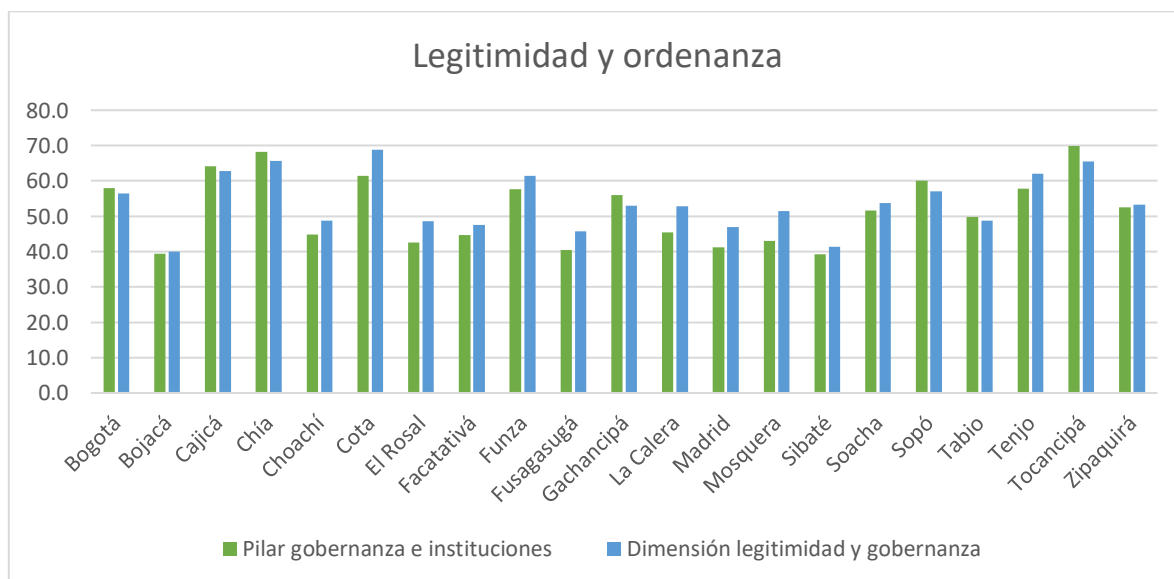
El segundo pilar de financiación del desarrollo contempla un componente de competitividad y otro del uso de instrumentos en el municipio, destacando que la mayoría de estos no presenta un uso adecuado de los instrumentos de planeación y financiación dispuestos en la ley, los municipios de Tocancipá, Mosquera y Fusagasugá representan los valores más altos alrededor de treinta puntos similares al comportamiento de Bogotá; el componente de competitividad se comporta similar en el área de estudio entre un rango de cincuenta a sesenta puntos, sin embargo, los municipios de Tabio y Tocancipá registran los valores más bajos.

Gráfica 2. Componentes del pilar de financiación del desarrollo



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Gráfica 3. Componentes del pilar de legitimidad y ordenanza



Fuente. Elaboración propia, SIS – SDHT

Finalmente, en el pilar de legitimidad y gobernanza se evidencia un comportamiento similar entre ambos componentes por cada uno de los municipios, presentando el puntaje más bajo en los municipios de Bojacá, Fusagasugá y Sibaté alrededor de los cuarenta puntos, mientras que, los municipios de Chía, Cota y Tocancipá presentan los puntajes más altos alrededor de setenta puntos.

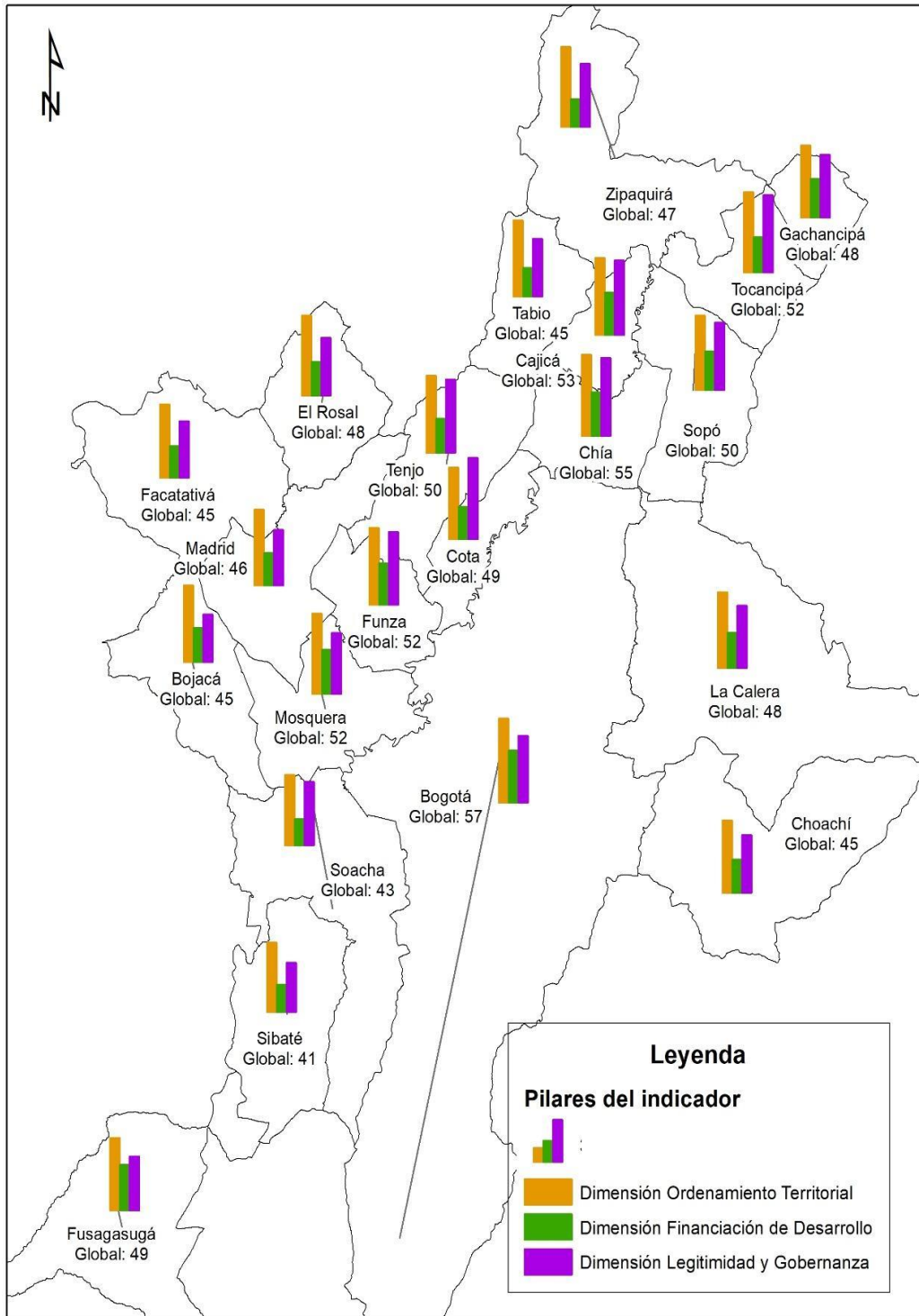
Como se mencionó, teniendo en cuenta el resultado del índice se podría establecer una prioridad por componentes por cada municipio, sin embargo, para que esto sea posible se debe evaluar de manera paralela los proyectos estratégicos de los municipios y la disponibilidad del suelo que permita la optimización del uso del suelo acorde con la definición de zonas de oportunidad y déficit de equipamientos. Ante esto se planea en el próximo año complementar el estudio y definir para cada tipo de proyecto un suelo “ideal” en que se podría desarrollar.

El ejercicio se plantea ante la pregunta ¿Puede solo el mercado actuar para atender la necesidad de vivienda? El ritmo de demanda por soluciones habitacionales no tiene forma, al menos en las condiciones actuales, de ser equiparado con el ritmo de producción de vivienda anual, tanto en Bogotá, cómo en la región. Mientras que en la ciudad la necesidad proyectada es en promedio de 82 mil soluciones anuales aproximadamente, la ciudad logra iniciar en promedio 32 mil viviendas nuevas. Situación similar ocurre en los municipios de la región que se están analizando donde se han iniciado en promedio 23mil viviendas entre 2011 y 2021, con lo que queda aún remanente para cubrir en términos de viviendas nuevas y que implica que solo con procesos de gestión coordinada y proyectos de escala regional se puede atender de manera conjunta y sostenible las futuras demandas.

Frente a esta necesidad es importante establecer la capacidad de la región para hacer de cara al desafío de la generación de vivienda, y de los soportes necesarios para que la nueva población acceda a los servicios públicos, sociales, funcionales y económicos. Al evaluar de manera cuantitativa las capacidades municipales en términos de ordenamiento territorial, instituciones y financiación del desarrollo se puede establecer si existen brechas importantes a la hora de gestionar el desarrollo urbano en los municipios de la región Bogotá Cundinamarca.

En la Ilustración 1 se puede observar cómo para cada uno de los enfoques de medición, se tienen oportunidades con municipios más avanzados y el reto de implementar mejores condiciones para la gestión y la financiación del desarrollo urbano. En términos generales, la región presenta condiciones, que, si bien no son superiores, pueden llegar a ser suficientes en la medida en que se mejore en las dimensiones de financiamiento del desarrollo y para casos puntuales, en la dimensión de legitimidad y gobernanza.

Ilustración 1. Pilares de indicador de capacidades para el desarrollo territorial municipal



Fuente. Elaboración propia SHDT – SIS

Lo anterior indica que si bien, existen municipios donde temas relacionados con el ordenamiento territorial como la desactualización catastral, actual vigencia de planes de ordenamiento territorial o conflictos de uso del suelo, limitan su capacidad, estos no son una problemática generalizada. Más bien, lo que se encuentra como una generalización es la poca o nula utilización de instrumentos de financiación del desarrollo urbano, así como la generación de fuentes de ingresos fiscales alternativas, lo que constituye la principal limitación para la materialización de los procesos urbanos y regionales. Finalmente, llama la atención la disparidad en los temas relacionados con la legitimidad y la gobernanza en aspectos como la fortaleza institucional y los procesos de gobernanza local, lo que indica que se requiere tener en cuenta para procesos de coordinación regional, las condiciones iniciales de los municipios y verlas de manera diferenciada no solo en la concurrencia sino también en la capacidad de gestión, negociación y coordinación.

Referencias

Contaduría General de la Nación. (2021). *Consolidador de Hacienda e Información Pública*.
Obtenido de https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2019). *Índice de Ciudades Modernas*.
Obtenido de <https://oscpr.dnp.gov.co/index.php/escalafones/sistema-de-ciudades>

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2021). *TerriData*. Obtenido de
<https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (2020). *Estado de actualización catastral*.
Obtenido de <https://igac.gov.co/es/catastro-multiproposito/consulta-por-municipio>

Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. (2021). *Planes de Ordenamiento Territorial*.
Obtenido de <https://www.colombiaot.gov.co/docuvisor/>

Secretaría Distrital de Movilidad. (2019). *Encuesta de Movilidad 2019*. Obtenido de
https://www.movilidadbogota.gov.co/web/encuesta_de_movilidad_2019