

**ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y FINANCIACIÓN QUE
SE HAN EJECUTADO EN CADA UNO DE LOS MUNICIPIOS DE LA
SUBREGIÓN SUR DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA PARA
ORIENTAR LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO REGIONAL DE CARGAS Y
BENEFICIOS.**

Jehison Rodríguez López

Facultad de Ingeniería y Arquitectura, Universidad Católica de Manizales

Seminario Regional de Investigación

Jorge A. Rincón, Andrés F. Pineda,

Febrero 08 de 2022

Resumen

Los Planes de Ordenamiento Territorial de nivel intermedio en el país son instrumentos novedosos que a pesar de estar respaldados por la LOOT y orientados por la COT Nacional, no cuentan con el desarrollo de instrumentos específicos que posibiliten la aplicación de esquemas equitativos de cargas y beneficios de nivel regional, lo cual dificulta en cierta medida la gestión y financiación focalizada y articulada para el desarrollo de los proyectos estratégicos de nivel regional.

En este documento se busca relacionar los instrumentos de gestión y financiación de los POT municipales de los 12 municipios de la subregión Sur del Departamento del Valle del Cauca, junto con otros documentos públicos de las administraciones municipales e instrumentos de planificación desarrollados en diferentes ámbitos como elementos de referencia, para guiar la construcción de un modelo indicativo para la distribución de cargas y beneficios con los cuales se ajustaran las observaciones y necesidades específicas orientadas por un grupo estratégico de actores del territorio, dando como resultado las directrices para la construcción del modelo indicativo mencionado.

Abstract

The intermediate-level Territorial Planning Plans in the country are novel instruments that, despite being supported by the LOOT and guided by the National COT, do not have the development of specific instruments that allow the application of equitable schemes of charges and benefits of regional level, which somewhat hinders targeted and articulated management and financing for the development of strategic projects at the regional level.

This document seeks to relate the management and financing instruments of the municipal POT of the 12 municipalities of the southern subregion of the Department of Valle del Cauca, together with other public documents of the municipal administrations and planning instruments developed in different areas as elements reference, to guide the construction of an indicative model for the distribution of burdens and benefits with which the observations and specific needs oriented by a strategic group of actors in the territory will be adjusted, resulting in the guidelines for the construction of the aforementioned indicative model .

Contenido

Introducción	6
Definición del Problema	8
Contexto del Problema	8
Pregunta de Investigación	13
Objetivos	14
Objetivo General	14
Objetivos Específicos	14
Cronograma de Actividades	14
Marco Conceptual	16
Marco Contextual	34
Delimitación del Estudio y Generalidades del Diagnostico	34
Descripción del Modelo de Ocupación Territorial propuesto por el POTD del Valle del Cauca	44
Marco Referencial	48
Marco Normativo	59
Metodología	66
Análisis de Resultados	72

Relación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación de los municipios de la subregión sur del Departamento del Valle del Cauca	72
1. Identificación de los Instrumentos de Planificación, Gestión y Financiación en los POTs de los municipios de la Subregión Sur del Valle del Cauca.....	73
2. Análisis de los Estatutos Tributarios de los Municipios del Sur del Departamento del Valle del Cauca.....	88
3. Relación de los Instrumentos de Planificación con la Inversión Territorial de los Planes de Desarrollo 2016 – 2019.....	99
Percepción de los Instrumentos de Gestión y Financiación de nivel Regional desde la Institucionalidad Actual.....	123
Lineamientos para la estructuración de un modelo Regional de Cargas y Beneficios	128
Lineamiento 1. Alistamiento Regional desde el Análisis de la Planificación Municipal....	129
Lineamiento 2. Revisión de Casos Exitosos de Gestión Regional a partir de las Potencialidades y Debilidades de la Subregión Sur del Valle del Cauca.....	130
Lineamiento 3. Estructuración del Modelo Indicativo para la Distribución de Cargas y Beneficios de nivel Regional.....	131
Lineamiento 4. Fortalecimiento Institucional para Implementar el Modelo Indicativo para la Distribución de Cargas y Beneficios de nivel Regional.....	132
Conclusiones	133
Bibliografía	134

Introducción

En la última década la legislación colombiana promulgo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT 1454 de 2011), dicha ley otorgo a los Departamentos la posibilidad ordenar el territorio de forma parcial o total, entre otras disposiciones.

El Departamento del Valle del Cauca, asumió de forma prematura las competencias designadas por la Ley 1454 de 2011, ya que formulo y adoptó el POT del Departamento, sin embargo, a pesar que este instrumento orienta mediante estrategias y directrices desde el nivel intermedio la articulación de intervenciones multisectoriales en el territorio, sin desconocer la autonomía municipal, la legislación referente a la planificación intermedia no ha desarrollado los mecanismos especiales que la gestión supramunicipal requiere para orientar la distribución equitativa de cargas y beneficios en los territorios oferentes y demandantes de los recursos naturales.

Adicionalmente los efectos del desbalance territorial del Departamento del Valle del Cauca se acentúan en las dinámicas de ocupación de la subregión sur, esto debido a la concentración de población e infraestructuras, localización de la industria, la alta demanda de servicios y recursos ambientales en la ciudad capital Cali y las ciudades intermedias circundantes como Yumbo, Jamundí, Candelaria y Palmira que además impactan los municipios de menor talla con demandas de suelo para viviendas suburbanas, turismo, ocupación agroindustrial, demanda productos agro diversos con lo cual se fortalecer las dinámicas subregionales.

Lo anterior incentiva la necesidad de ahondar en los mecanismos necesarios para efectuar mediante esquemas de reparto de cargas y beneficios de nivel regional la implementación del POTD del Departamento, para lo cual, desde este estudio de caso, se busca realizar un acercamiento al modelo indicativo que oriente la construcción de los esquemas mencionados en los municipios de la Subregión, analizando los instrumentos de gestión y financiación existentes en los instrumentos de planificación territorial de los municipios, revisando instrumentos de planificación que sirvan como referentes para la construcción del modelo indicativo y finalmente mediante la articulación de la información realizar la propuesta de directrices y conclusiones para la construcción de un instrumento de gestión y financiación supramunicipal para la subregión sur aplicando diferentes herramientas metodológicas principalmente cuantitativas.

Definición del Problema

Contexto del Problema

El Departamento del Valle del Cauca se encuentra dividido en 4 subregiones, Norte, Centro, Pacífico y Sur, de acuerdo con el Diagnostico del POTD, se conciben diferentes lógicas de ocupación en el territorio departamental, generando un desbalance territorial que concentra los efectos de este en el Valle Geográfico y en los municipios de la Subregión Sur del Departamento, esto sin desconocer las problemáticas presentes en las demás subregiones.

Los 12 municipios de la Subregión Sur se encuentran permeados por presiones directas e indirectas relacionadas con la supremacía poblacional y de demanda de recursos de la Ciudad de Cali, generando una concentración de actividades y polarizando el desarrollo subregional y regional del Pacífico en este conjunto de municipios, esta dinámica no solo se incluye los municipios circundantes a Cali en el Departamento del Valle del Cauca sino también el Distrito de Buenaventura y los municipios del Norte del Cauca (Puerto Tejada, Villa Rica, Padilla, Miranda, Corinto, Caloto, Buenos Aires, Santander de Quilichao y Suarez).

Tabla 1.

LÓGICAS DE LA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL DEL VALLE DEL CAUCA

LÓGICAS	INCIDENCIAS EN EL TERRITORIO
Lógica Geográfica	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupación del territorio relacionada con la aptitud natural y las ventajas asociadas a la fertilidad, la disponibilidad de bienes y servicios ecosistémicos y la productividad agrícola, determinante para la construcción y posterior concentración histórica de los asentamientos. - Concentración poblacional, evidente en mayores densidades en la zona plana, especialmente en las franjas más amplias de dicha zona, debilitando y fracturando en esa zona la base natural del territorio. <ul style="list-style-type: none"> - Mayor densidad rural en vertientes y baja ocupación en el Pacífico.
Lógica de las Infraestructuras principales	<ul style="list-style-type: none"> - Infraestructuras principales que potencian la productividad e imprimen mayor dinamismo en el crecimiento de los asentamientos. <ul style="list-style-type: none"> - Vía Férrea localizada en el eje oriental del río Cauca sobre la zona plana y, la dotación progresiva paralela de la red vial que culmina con el primer eje en doble calzada que cruza longitudinalmente el Departamento; estas infraestructuras acompañan los sectores productivos más posicionados en el Departamento. - Conectividad deficitaria en las zonas de ladera y su consecuente pérdida de productividad.
Lógica Polarizante	<ul style="list-style-type: none"> - Acumulación y concentración de producción y población en la zona plana, especialmente en el sur del Departamento. - Concentración de las infraestructuras de alta capacidad y sus cruces. Ha tenido como efecto de mayor predominancia el crecimiento de Cali y su entorno metropolitano y la pérdida de importancia de otras ciudades del Departamento que en su momento tuvieron un papel clave en el equilibrio territorial del Valle del Cauca.
Lógica Extractiva	<ul style="list-style-type: none"> - Incidencia en el Pacífico, inicialmente visto como una zona selvática para la extracción minera y posteriormente como puerto para las relaciones mundiales, que debe conectarse eficientemente a los ejes de competitividad del país, lo cual sin embargo no ha significado el mejoramiento de la calidad de vida de la población de Buenaventura. - Buenaventura en particular y el Pacífico colombiano en general, no serán competitivos si no se logran revertir los indicadores socioeconómicos articulados con el mejoramiento de las condiciones urbanas del Distrito y con la contención poblacional rural de sus territorios colectivos, resguardos indígenas y zonas rurales.
Lógica administrativa y funcional	<ul style="list-style-type: none"> - La condición de un departamento con una capital que centraliza servicios y oportunidades y baja presencia institucional de la Gobernación en las subregiones norte, centro y pacífico, con debilidades claras en cuanto a representatividad y posicionamiento regional del sistema de ciudades intermedias del Departamento. <ul style="list-style-type: none"> - Categorías municipales bajas en la subregión Norte que incrementan su declive en el Departamento y no permiten la emergencia de una cabeza subregional fuerte. - Escaso impulso público departamental a los procesos de integración macro-regional que fortalecerían y posicionarían los territorios periféricos (formación del AMCO con municipios del norte del Valle, integración metropolitana con el norte del Cauca, fortalecimiento de esquemas e iniciativas asociativas, entre otros. - Escasa intervención y gobernanza en territorios remotos regidos bajo figuras colectivas de tenencia del territorio (resguardos y comunidades afrodescendientes).

Fuente: (Gobernación del Valle & USB Cali, Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca. Documento Síntesis POTD Valle del Cauca, 2016)

Adicionalmente, los municipios del Valle del Cauca no muestran tendencias diferentes frente a la implementación de los POT de primera generación en el país, la falta de articulación entre los instrumentos de planificación, la falta de una visión regional y la baja o nula aplicación de instrumentos de gestión y financiación del suelo para una distribución adecuada de cargas y beneficios, son características comunes de la baja calidad de los POT en el Valle del Cauca.

Una de las mayores desconexiones manifestada por las mismas administraciones municipales, es que los candidatos a la alcaldía no conocen el POT de sus municipios, terminando en un programa de gobierno que responde solo a intereses partidistas y un PDT que no acoge el POT como base estructural del mismo. (DNP & MSI, 2017).

Ilustración 1.

DEBILIDADES DE LOS POT DE PRIMERA GENERACIÓN



Fuente: (DNP, 2017)

“El uso de instrumentos es una de las dimensiones que presenta más diferencias entre municipios según el entorno (robusto, intermedio y rural) posiblemente por la novedad de la Ley

388 de 1997” (DNP & MSI, 2017), esto sumado a las características de los POT de primera generación mencionadas, se debe posiblemente a la falta de capacidades institucionales de los municipios de entorno rural e intermedios, adicionalmente la novedad de la Ley 388 de 1997 al momento de exigir su aplicación y la falta de normatividad rural que soportara la aplicación de instrumentos en municipios con realidades más rurales y dinámicas urbanas insípidas, hacen razonable el hecho de que los municipios robustos tuviesen mayor apropiación de este tipo de instrumentos, puesto que estos se caracterizan por tener condiciones diferenciales en la capacidad instalada.

En el diagnóstico del POTD del Valle del Cauca, se realizó la homologación de los 42 instrumentos de planificación municipal y distrital y los planes étnicos de las comunidades NARP¹ e indígenas del Departamento, con lo cual se corrobora que las deficiencias en los POT de primera generación del Departamento, dejan en evidencia para los municipios del Sur, la falta de articulación y el desaprovechamiento de las posibilidades de desarrollo conjunto, equitativo y sostenible que se puede lograr teniendo una ruta clara de distribución de cargas y beneficios.

Asumiendo las competencias de la relativamente nueva, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT 1454 del 2011, el Departamento del Valle del Cauca formulo y adopto el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental - POTD del Valle del Cauca en el año 2019, con el cual se busca ordenar el territorio a nivel departamental mediante orientaciones y directrices en las diferentes temáticas intersectoriales del ordenamiento territorial establecidos en la articulación de siete apuestas estratégicas y seis ejes territoriales que se expresan finalmente en proyectos que

¹ NARP: Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros

tienen un horizonte de ejecución de 20 años con vigencias establecidas y las indicaciones del modelo de gestión y financiación para la implementación.

Sin embargo, al ser el primer instrumento de planificación territorial departamental que busca articular los POT municipales y las intervenciones de nivel Nacional en un mismo territorio con una visión y un Modelo de Ocupación Territorial - MOT a 20 años establecido, deja entrever la necesidad del desarrollo de instrumentos que definan los esquemas de distribución de cargas y beneficios de nivel regional como guía para intervenir las interrelaciones supramunicipales y oriente la creación de esquemas asociativos que posibiliten el desarrollo equitativo de los proyectos en cada uno de los Territorios Urbano Rurales Homogéneos y focalice la gestión interinstitucional en el Departamento.

La carencia de este tipo de instrumentos dificulta la posibilidad de revertir el desbalance territorial acentuado en los municipios del Sur del Departamento, ya que los esquemas de asociatividad territorial no cuentan con una guía específica que oriente las acciones supramunicipales que deje en evidencia como las intervenciones conjuntas pueden beneficiarlos a todos.

Como ayuda metodológica para identificar el problema central y evidenciar específicamente las causas y efectos, se utilizó la Matriz de Vester.

Tabla 2

MATRIZ DE VESTER

PROBLEMA	1	2	3	4	5	6	7	MOTRICIDAD	PROBLEMAS
1		3	2	3	3	2	3	16	1. Baja articulación entre los instrumentos de planificación municipal.
2	1		1	1	1	1	2	7	2. Aumento de las zonas urbanizadas y de la frontera agrícola.
3	3	2		3	3	3	3	17	3. Inexistencia de un instrumento de gestión y financiación que oriente el la distribución de cargas y beneficios de nivel regional en el Departamento.
4	1	2	1		3	1	1	9	4. Proyectos de conservación y restauración en los elementos de la Base Natural con bajos impactos.
5	1	3	3	2		1	2	12	5. Bajos niveles de calidad de vida de las personas en zonas de protección, ecosistemas estratégicos y de especial importancia ambiental.
6	2	3	2	3	3		2	15	6. Baja coordinación entre el estado y los actores del territorio en la focalización de acciones de compensación ambiental.
7	1	1	1	3	3	2		11	7. Esquemas asociativos municipales sin orientaciones específicas de cooperación.
DEPENDENCIA	9	14	10	15	16	10	13		
VALORACIÓN									
0 - Sin relación		1- Baja influencia		2- Mediana influencia		3- Alta influencia			

PROBLEMAS	MOTRICIDAD	DEPENDENCIA	TIPO
1	16	9	CAUSA
2	7	14	EFEECTO
3	17	10	CENTRAL
4	9	15	EFEECTO
5	12	16	EFEECTO
6	15	10	CAUSA
7	11	13	EFEECTO

Fuente: Elaboración propia con base a (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016)

Pregunta de Investigación

¿Como orientar la fase inicial de una propuesta para la distribución cargas y beneficios de nivel regional, en los municipios del sur del Valle del Cauca?

OBJETIVOS	S.1	S.2	S.3	S.4	S.5	S.6	S.7	S.8	S.9	S.10	S.11	S.12	S.13	S.14	S.15
OBJETIVO 1.															
Revisar los estatutos tributarios de los municipios de la Subregión Sur.															
Revisar los informes de gestión de los Planes de Desarrollo 2016 – 2019 de los municipios de la Subregión Sur															
Realizar análisis cruzado de los instrumentos de planificación revisados															
OBJETIVO 2.															
Realiza entrevistas focalizadas con actores estratégicos.															
OBJETIVO 3.															
Elaborar lineamientos y recomendaciones															

Fuente: Elaboración propia.

Marco Conceptual

Para enfocar el desarrollo de esta investigación se parte de la necesidad de entender las diferentes conclusiones que integran el concepto de Región, punto de partida para evidenciar la importancia de la gestión supramunicipal en pro de objetivos comunes para el desarrollo integral del territorio.

Tomando como base diferentes elementos conceptuales de autores que en sus definiciones de región centran sus conclusiones de acuerdo a los diferentes aspectos que forman este concepto, para la construcción propia de este en la presente investigación se tuvieron en cuenta los siguientes:

- Las relaciones e interacciones entre elementos, materia, agentes y factores que coexisten en un espacio que fundamentan la concepción de región como unidad territorial alude a regímenes de pertenencia, identidad, espacio de apropiación, condiciones de estructuralidad, de funcionamiento, de arraigo y vínculos y relaciones internas e interesaciales. (Cortez & Roldan, 2011).
- Un espacio en el trópico, sobre el cual se ejerce la acción de una sociedad, "cargada de historia": con unos resultados: usos inapropiados del suelo, expulsión de las gentes sin tierra hacia espacio inhóspitos, déficit en el abastecimiento de alimentos, importaciones de alimento que podrían ser suplidos, de sobra por la agricultura propia. (Guhl, 1975).

Comentado [MP3]: En este punto se debe depurar el marco conceptual, está muy extenso. Bajarle un poco al discurso territorial general y ser más enfocado en los actores estratégicos, la gestión territorial urbana y rural, integración subregional, instrumentos de gestión y financiación.

- El análisis del conjunto de elementos que componen el paisaje, como una síntesis especial que produce un espacio individual, y de su delimitación de otros espacios con sus características individuales. (Fajardo, 2011).
- La región como unidad territorial, será también mucho más propensa de distinguirla desde sus elementos estructurantes del sistema territorial. Pero también será mucho más propensa de distinguirla desde las fuerzas que la desarticulan (Cortez & Roldan, 2011).
- Las regiones como sistemas complejos, por sus características suaves, abiertos y orgánicos por la interrelación de la economía regional, el cuidado de la naturaleza, la producción y apoyo mutuo e integración de las personas (Miguel, 2012).

De los autores mencionados se puede concluir, la región como un espacio determinado que se puede caracterizar como un sistema complejo en el que influyen diferentes fuerzas relacionadas con las formas de ocupación y aprovechamiento de los recursos, estas fuerzas denominadas articuladoras o desarticuladoras, facilitan la identificación de los elementos estructurantes sobre los que se debe intervenir para lograr que el sistema continúe su desarrollo orgánico de acuerdo a los objetivos regionales en las que interactúan las dimensiones del desarrollo² e influyen en la unidad territorial.

² Se reconoce que el desarrollo económico y social y la protección medioambiental son componentes interdependientes del desarrollo sostenible, y que se ha avanzado en determinados aspectos como la utilización de herramientas de análisis e instrumentos tales como los indicadores de desarrollo, en la práctica, y como refleja el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente de 1997 "el progreso hacia un futuro global sostenible es demasiado lento. Falta un sentido de urgencia, nacional e internacional, y los fondos y la voluntad política son insuficientes". Es necesario un cambio de enfoque respecto a las políticas y programas actualmente en vigor, porque "existe la necesidad de reconocer el concepto de desarrollo sostenible como alternativa a la visión establecida, y no como modificación de la misma"(Redclift, 1996) Es decir, la sostenibilidad no es un objetivo factible si lo que se pretende es adaptar los modelos de desarrollo económico actuales. Habrá que promover nuevos planteamientos en cuanto a la gestión de recursos, el papel de mercado, las políticas institucionales, sociales, económicas y medioambientales. (Artaraz, 2001). (URL: <http://www.aet.org/ecosistemas/022/informe1.htm>)

En reconocimiento de la complejidad característica de los estudios territoriales, en este caso de las regiones, resalta la importancia de examinar el método o ciencias que estudia y contribuye en la identificación y logro de los objetivos de la articulación regional mediante el desarrollo de herramientas técnicas, normativas y económicas para establecer las acciones necesarias que deben realizarse por parte de los actores que en el tiempo fortalezcan las interacciones intra y supra regionales.

Para este caso en particular se utilizará como referencia el urbanismo racionalista, el cual parte del cuestionamiento del racionalismo basado en la idea de eficacia territorial según (Davila, 1991), esta ramificación del urbanismo orienta parte del origen normativo urbanístico municipal en España. “será la adopción de una nueva técnica urbanística, la zonificación. Con ellas se trata de descomponer funcionalmente la ciudad, de clasificar los principales usos del suelo que se desarrollan en ella y de otorgar a cada espacio determinado un uso o función concretos”. (Davila, 1991).

El Urbanismo Racionalista orienta la mirada integral de las ciudades haciendo más eficiente la distribución de funciones al interior de las mismas para hacer más eficaz el desarrollo sectorial integrado en un mismo territorio, sin embargo, esta técnica se ceñía solo al desarrollo de las ciudades sin resolver aun la articulación de esta con las dinámicas de otras ciudades y del territorio circundante potenciando el desarrollo armónico equitativo en las ciudades, por lo cual partiendo de esta corriente del urbanismo y tras un largo camino de investigaciones y conceptualizaciones en torno al desarrollo de las ciudades y las dinámicas de estas con la ruralidad, otras ciudades y entidades territoriales surgen diferentes conceptos.

En consecuencia, se puede concluir que los conceptos de urbanismo, planeación o planificación urbana y ordenamiento territorial están íntimamente relacionados y son

interdependientes, en los cuales la ordenación territorial determina los lineamientos y estrategias generales aplicables a las zonas desarrollables y aquellas protegidas; la planificación urbana le asigna sus condiciones de aprovechamiento, bajo enfoques estratégicos y participativos, y el urbanismo representa la expresión espacial de la toma de decisiones. (Ornés, 2009)

La evolución y complementariedad de conceptos que orientan la planificación del territorio y que promueven el trabajo conjunto para influir en el desarrollo competitivo, comparativo y complementario de los territorios, dan un paso a la definición de diferentes escalas de intervención en los que la ciudad reconoce las interacciones con la ruralidad y la región.

El desarrollo urbano regional es un conjunto de procesos de crecimientos de un sistema de ciudades, cuyo cambio estructural deriva de una serie de modificaciones de tipo demográfico, geográfica, cultural y político, envueltos en la transformación de la población rural – urbana. (Miguel, 2012).

Es evidente entonces, la importancia de vincular las diferentes corrientes de pensamiento de los diferentes actores, que han intentado orientar el objeto de estudio e intervenciones en el ámbito urbano regional de acuerdo a las necesidades de las épocas o desarrollos tecnológicos, por lo tanto, en el presente caso de estudio se centrará en resaltar como el ordenamiento territorial regional dispondrá las herramientas conceptuales para el desarrollo de la investigación.

El Ordenamiento Territorial busca la reducción de los desequilibrios en las condiciones de desarrollo espacial; la restructuración del territorio para facilitar la localización y movilidad de las fuerzas del mercado; el carácter interdisciplinario y

prospectivo de los procesos territoriales; la necesidad de la transformación óptima del espacio regional; la importancia del territorio como medio que permiten articular las intervenciones públicas sectoriales y generar sinergias; el rol de la planificación física para expresar y armonizar espacialmente los usos y ocupación del territorio por parte de las actividades humanas; la consideración de las tendencias de desarrollo a largo plazo de los fenómenos e intervenciones económicas, ecológicas, sociales, culturales y ambientales y su expresión física territorial. Todos estos posibles significados tienden a converger hacia la necesidad de contar con instrumentos que permitan orientar y regular la expresión espacial de las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, teniendo en cuenta la multiescalaridad e interrelaciones de tales políticas y el reconocimiento de la diversidad regional y del territorio como factor activo de desarrollo. (DNP, 2013).

De acuerdo con la institucionalidad colombiana, el Ordenamiento Territorial se caracteriza por converger las intervenciones de los diferentes sectores para revertir los desequilibrios territoriales mediante instrumentos que permitan orientar la transformación óptima del espacio regional.

Se hace necesario cuanto antes pegar el salto hacia una planificación estratégica supramunicipal, que defina estrategias comunes para todas las regiones, las cuales estén coordinadas mutuamente. Esto evitará una competencia innecesaria entre las ciudades y además permitiría retomar el necesario debate sobre los límites reales de las redes de ciudades. Por lo tanto, no tiene sentido en una estructura territorial policéntrica que cada ciudad proponga su propio plan estratégico municipal con la creación de un centro de investigación como alternativa de futuro. Un plan estratégico unitario sería más

adecuado, que tratara la región como una sola ciudad con diferentes barrios, cada uno de los cuales con sus debilidades y fortalezas. (Del Romero, 2009)

Como lo explica (Del Romero, 2009), la importancia de la planificación estratégica regional, radica en la necesidad de entender el territorio cómo un sistema complejo en el cual intervienen diferentes fuerzas que se buscan equilibrar por medio de los instrumentos de planificación de Ordenamiento Territorial.

La modalidad de planificación que se aplica a una estructura social denominada región, por lo general, tiende a ser asimilada al nivel intermedio del Estado. En la noción de planificación regional destaca la idea que su objeto de estudio es una estructura social y geográfica con características paramétricas, dado que, teóricamente, las regiones se definen sobre el marco de parámetros que marcan condiciones homogéneas de un territorio a otro. Por otro lado, en lo concerniente a su función, Hillhorst sostiene que la planificación regional asume como finalidad última la “coordinación de las actividades y programas entre los niveles nacionales y locales” (Hilhorst, 1973), es decir, un papel articulador de un nivel a otro (Hilhorst, 1980). En cuanto a la finalidad del proceso, la planificación regional se puede entender como una “actividad técnico política cuyo propósito es intervenir deliberadamente en el proceso de cambio social para acelerarlo, controlarlo y orientarlo en función de una imagen futura de la sociedad, de su estructura y funcionamiento” (Lira, 2006). A pesar de estos interesantes aportes, aún no se aprecia una reflexión explícita sobre el objeto de estudio considerando las características propias del proceso. (CEPAL, 2014)

De esta manera (CEPAL, 2014) identifica las principales características de la planificación regional, las cuales se encuentran relacionadas con la gestión interinstitucional entre el nivel

nacional y local con el nivel intermedio, como lo había evidenciado (DNP, 2013), este nivel sirve como la territorialización de acciones de nivel más global, por lo tanto “metodológicamente conlleva un esfuerzo de generación de acuerdos y compromisos”. (Boisier, 2006), con el fin de llevar al nivel más local y especificar con más detalle las acciones requeridas para cumplir los objetivos comunes desde el nivel más global, hasta el más local.

Todo espacio geográfico posee un punto – núcleo de cohesión o zona eje dominio que constituye posición clave para el control de dicho espacio; la expansión del núcleo sobre la periferia se realiza mediante la acción centrífuga de fuerzas ponderables que se denominan tensiones de orden demográfico, económico, cultural, tecnológico, psicológico y político; el espacio circundante al núcleo está abierto a la tensión de este, según líneas de valor estratégico para la periferia; la acción de las tensiones determina que el espacio circundante un área nuclearse organice en cuatro exteriores de poder decreciente hacia la periferia, la de anexión inmediata al núcleo, la de protectorado, que le sigue, luego la de influencia y finalmente la de interés. (De Olarte, 2014)

Se puede inferir entonces, que las tensiones con relación al núcleo de cohesión determinaran la delimitación, los objetivos y las prioridades en cuanto a las intervenciones y gestión en la región, por lo tanto “el análisis regional enfrenta muchas alternativas, y es imprescindible descubrirlas, analizarlas, interpretarlas y proyectar sus manifestaciones favorables o desfavorables”. (Miguel, 2012). En este sentido es importante conocer a fondo las dinámicas de las unidades territoriales que hacen parte de la región con el fin de proyectar las des favorabilidades y favorabilidades, principalmente las relacionadas con el desarrollo económico que serán coherentes con el punto de cohesión y que irradian la región.

“La promoción del crecimiento y desarrollo económico no solo es posible la perspectiva desde arriba hacia abajo (Basado en la teoría neoclasista), sino también es posible, y deseable, la perspectiva de abajo hacia arriba. Las políticas basadas en esta postura de arriba hacia abajo promueven la concentración urbana” (Cortez & Roldan, 2011).

El desarrollo de políticas de crecimiento económico que favorezcan la concentración urbana, estarían en contradicción con los objetivos de irradiación de oportunidades en los diferentes territorios con capacidades diferenciadas, por lo tanto, la perspectiva deseable de abajo hacia arriba, en la que se privilegie el desarrollo endógeno local, contribuye con los objetivos de desarrollo regional, desfavoreciendo el aumento de la concentración urbana.

La división regional otorga una perspectiva esencialmente económica racionalizadora, pero intentando conciliar diversos factores como la formación histórica y el brillo de las grandes ciudades, tomado como el eje de crecimiento y la irradiación. Con la acción y la representación de las regiones se posibilita ampliar la política de descentralización. (Ravella, 2011).

Sin embargo, el desarrollo regional descarta o considera en un segundo nivel los desórdenes que puede ocasionar la competencia o los intentos por lograr la competitividad deseada, pues interpreta el comportamiento regional a partir del principio de las (ventajas comparativas y la especialización regional” de David Ricardo. (Miguel, 2012).

Para la materialización de las anteriores consideraciones conceptuales y técnicas, tal como lo manifestó anteriormente (DNP, 2013) y (CEPAL, 2014), la planificación regional busca establecer la coordinación de las actividades y programas entre los niveles intermedios, nacional

y locales, para lo cual como lo menciona (Chiarella, 2010), el estado debe experimentar los procesos de flexibilización en las formas territoriales emergentes y la normatividad asociada.

Para Rückert (2003). la actual flexibilización del Estado se relaciona con múltiples formas territoriales emergentes cuyas diversas determinaciones pueden revelar la riqueza de análisis de una totalidad. En ese sentido, el referente analítico principal se apoya, sobre todo, en la hipótesis de Lefebvre (1976: 25-31): de que un espacio desempeña una función en la estructuración de una totalidad, como un instrumento político a medida que es apropiado, transformado en territorio. La representación del territorio está, así, siempre al servicio de una estrategia proyectada. El Estado nacional, sociedad nacional y la estructura territorial componen la totalidad, con múltiples centros de poder, múltiples núcleos de actores públicos y privados y con una estructura territorial que se vuelve, progresivamente, más densa a medida que refleja la multiplicidad de poderes específicos y sus proyectos de desarrollo sobre determinados de territorios. (Chiarella, 2010).

Como estructuras territoriales emergentes potenciadoras de territorios conjuntos, la planificación regional busca la articulación de actores de acuerdo con la estructura territorial, en este sentido esta modalidad de planificación del territorio se caracteriza por tener una función de coordinación intermedia, como los Departamentos en Colombia que deben asumir la potestad de la planificación regional con los instrumentos de planificación territorial mediante políticas públicas.

Las políticas de alcance regional para estimar los resultados de los efectos de esta políticas sobre la modificación de las condiciones de desequilibrio territorial, señala ciertas carencias y debilidades tanto en los enfoques y postulados en que se basan estas

políticas, como en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno para su aplicación, todo lo cual revela profundos vacíos en la formulación de estrategias para pretender compatibilizar eficiencia económica con equidad social, como preámbulo para construir reequilibrios territoriales en la región y entre regiones. (Cortez & Roldan, 2011).

Para solventar las debilidades mencionadas, (Miguel, 2012) tipifica los objetivos de políticas marco de acuerdo a los objetivos que deben cumplir los instrumentos de planificación de las regiones dando unas precisiones importantes con el fin de lograr la construcción de equilibrios territoriales en la región

Objetivos de políticas regionales dirigidas: Política de incentivos regionales (Activadora) Busca acelerar el proceso de desarrollo, principalmente en las regiones pobres, y en tal caso, el objetivo principal de esta política es la redistribución de los beneficios del proceso de desarrollo, pretendiendo con esto inducir las desigualdades interregionales en los niveles de vida. Políticas Restrictivas (Desactivadoras) Se emplea en algunos países para reducir el ritmo de desarrollo de las zonas que sobre utilizan sus recursos nacionales o que los extraen de otras regiones (desconcentran el crecimiento). También se utiliza para desestimular la actividad administrativa (descentralización). Generalmente se aplican a zonas metropolitanas u otras regiones que se aprovechan desproporcionadamente del proceso nacional e internacional de desarrollo. (Miguel, 2012)

En este caso, se hace necesario una combinación de ambos tipos de políticas que posibiliten la distribución de beneficios en los territorios de menor cualificación territorial y desactivar el ritmo de desarrollo concentrado en la ciudad capital permitiendo utilizar las

ventajas comparativas de los municipios circundantes con posibilidad de acondicionarse para complementar las actividades o servicios de la región, para verificar el cumplimiento de los objetivos se definen enfoques que posibiliten identificar si el modelo de desarrollo está contribuyendo con la redistribución de las cargas y beneficios favoreciendo el modelo policéntrico en la región.

Este enfoque de estructuración/desestructuración podría constituir parte de un análisis de equilibrio/desequilibrio/reequilibrio referencial en los procesos de evaluación de planeación regional, muy ligada con el crecimiento económico y territorial de las regiones, con las políticas regionales y con los enfoques metodológicos del planeamiento (Cortez & Roldan, 2011).

De acuerdo con estos enfoques los procesos de evaluación deben estar ligados a diferentes factores del planeamiento, en el que la intersectorialidad y las políticas regionales que articulan las entidades territoriales se orienten con el fin de contribuir con el reequilibrio, para lo cual se hace necesario también fortalecer y crear esquemas organizacionales especiales como lo resalta (Cortez & Roldan, 2011).

Los procesos de evaluación se limitaban a estimar los efectos territoriales de la política regional desde los puntos de vista cuantitativo sobre una o un conjunto determinado de variables objeto. Hoy suele definirse como un proceso de evaluación en un sentido más amplio: investigación del éxito de los objetivos declarados, o a partir de la investigación sobre el tipo sectorial de política regional, considerando que el objeto de evaluación difiere por sectores de acuerdo con las consecuencias que se le atribuye a través de sus programas. (por lo cual es importante no solo establecer los proyectos y medios de medición de los proyectos de impacto regional, sino fortalecer las instituciones

o crear esquemas organizacionales especiales para la evaluación integral de las intervenciones propias). (Cortez & Roldan, 2011).

Además de fortalecer las instituciones y la creación de esquemas organizacionales para la evaluación integral, estos sistemas deberán estar en la capacidad inicialmente de orientar la gestión e implementación de las políticas regionales teniendo en cuenta el nivel de relacionamiento y la estimación de los beneficios a nivel regional, que permitan establecer los costos o cargas que se puedan compensar en zonas ofertas teniendo en cuenta la dependencia o relacionamiento en torno a recursos y servicios, por esto es importante no solo la articulación de la institucionalidad pública, sino también del sector privado.

Es importante asumir las acciones de regeneración para asegurar de alguna manera la sostenibilidad territorial articulada con el desarrollo económico y cultural, por ello cobra importancia la articulación de instrumentos de planificación que permitirá la asignación de condiciones para el aprovechamiento del suelo mediante el desarrollo de instrumentos para el reparto de cargas y beneficios que orienten el uso racional y desarrollo integral del suelo, se hace necesario definir estos conceptos para articularlos con el avance conceptual que se tenga para estos mismos instrumentos en la planificación regional.

Sin embargo, poco se ha estudiado al respecto por eso se utilizarán como base las definiciones de los instrumentos para el desarrollo de piezas urbanísticas urbanas y se adaptarán teniendo en cuenta las necesidades del estudio de caso.

El principio de reparto equitativo existe para lograr una adecuada distribución de las cargas y los beneficios, a partir de este marco conceptual se perfilan las definiciones de carga urbanística, concepto que pese a no encontrarse contemplado en la legislación

nacional ha sido desarrollado por la jurisprudencia y la doctrina. Así las cosas, las cargas urbanísticas de acuerdo con Pinilla (2012) son “aquellos deberes que debe asumir el propietario de un terreno cuando emprende un proceso de urbanización o construcción de acuerdo con las determinaciones establecidas por las normas urbanísticas del respectivo distrito o municipio”. Complementando lo anterior, Montaña (2015) anota que las cargas urbanísticas son obligaciones que se imponen a los propietarios de la tierra como consecuencia del ejercicio del derecho a edificar, y en ese sentido se asumen “cuando la ciudad en ejercicio de la función pública de urbanismo les permite [a los propietarios] aprovechar los usos del suelo, en desarrollo del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios”. (Hernandez, 2020)

En este escenario el autor identifica la falta de claridad de los conceptos de acuerdo a la legislación colombiana, pero sin embargo utiliza dos autores diferentes para complementar de manera muy ajustada la definición de cargas que se unificaran así para mejorar su entendimiento, los propietarios de la tierra deben cumplir con unos deberes y obligaciones para desarrollar urbanísticamente el suelo, los beneficios entonces estarían dados de acuerdo a las posibilidades de uso que puede dar al mismo los propietarios.

Definición de Cargas. Son las obligaciones que deben cumplir los propietarios del suelo como contraprestación por los beneficios urbanísticos en términos de uso y edificabilidad, de acuerdo con los principios de ordenamiento territorial contenidos en la Ley 388 de 1997, con el fin de lograr mejores condiciones de vida para los habitantes de la ciudad y de enfrentar los efectos de los procesos de crecimiento y densificación.

Definición de los beneficios por Unidad de Actuación Urbanística. Los beneficios son los metros cuadrados que permite la norma del Planes Parciales de Renovación Urbana,

que en términos monetarios se traducen en las ventas estimadas de los diferentes productos inmobiliarios. (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

Un poco más ajustado a Ley 388, la Secretaría de Planeación Distrital define las cargas como una contraprestación por los beneficios de desarrollo urbanístico, como una condición para enfrentar los procesos de crecimiento además define los beneficios como los metros cuadrados que se pueden vender del suelo desarrollado.

Sin embargo, a pesar de que las cargas evidencien una cierta obligación definida por las entidades territoriales, estas son las herramientas que la planificación local urbana, utiliza para que desde los mismos proyectos de desarrollo se dé el acondicionamiento de los sistemas estructurantes generando dejando áreas para la conectar físicamente las zonas de desarrollo, a los sistemas de transporte y servicios públicos, además de propiciar el establecimiento de áreas para servicios sociales y ambientales como los que prestan los equipamientos y el espacio público.

Las cesiones de terrenos constituyen una carga urbanística que debe soportar su propietario o poseedor a título de compensación, porque con el proceso de urbanización se ha obtenido un beneficio, pero, a su vez, se ha generado un impacto urbanístico y ambiental. Las cargas urbanísticas son las obligaciones que los municipios exigen a los propietarios como consecuencia del otorgamiento de un beneficio que se concreta en la autorización de una o varias actuaciones urbanísticas –urbanización, parcelación, construcción-, y que asume el desarrollador de un proyecto inmobiliario bien sea para dotar al territorio de la infraestructura que requieren las nuevas actuaciones urbanísticas y/o para mitigar los impactos que los proyectos inmobiliarios generen. En este contexto, las cargas urbanísticas pueden estar representadas en cesiones de suelo y/o dotación del mismo para zonas verdes, recuperación ambiental, construcción de equipamientos o

vivienda de interés social, redes de servicios públicos, vías y cualquier otro tipo de obligación afín. (Hernandez, 2020).

Entendiendo entonces las cargas como una de las formas de compensación territorial por la ocupación del suelo con fines habitacionales o productivos de alto impacto y demandas de bienes y servicios ecosistémicos.

Para el caso regional se puede entender que, de acuerdo con las características regionales se deben establecer zonas generadoras de cargas, por los beneficios derivados de las características de consolidación de los sistemas productivos, posicionamiento y fácil conectividad a los principales corredores viales, facilidad de servicios especializados, entornos competitivos, población demandante y capacitada, entre otros, que además generan altas demandas de recursos ambientales y generadoras de condiciones de desigualdad territorial, por lo tanto deberán compensar estos beneficios en zonas donde a pesar de no contar con las condiciones antes mencionadas se deben consolidar como territorios que sean capaces de ofertar la producción de servicios ambientales y de despensa agrícola con condiciones favorables para la habitabilidad y el desarrollo sostenible que permee la región de acuerdo a las relaciones supra municipales.

En el caso de sistemas que desarrollan más de una función o que fabrican más de un producto, se debe distribuir los aspectos ambientales entre los productos que genera. Cuando no es posible establecer una relación de causalidad, entre el producto y las cargas ambientales, se debe recurrir a métodos de asignación basados en valor económico, cantidad física (ej. masa, concentración) o una combinación de ambos. Por ejemplo, las cargas ambientales derivadas del proceso de refinación de petróleo se pueden distribuir

proporcionalmente a la masa de productos generados, o proporcionalmente al valor comercial de cada producto. (Universidad Politecnica de Catalunya, 2013).

Tomando la definición anterior, se puede entonces establecer que los impactos generados por la ocupación habitacional y productiva demandante de recursos de las zonas productoras con bajos niveles de urbanización y altos niveles de ruralidad y conservación ambiental pueden ser compensados proporcionalmente con diferentes herramientas o desarrollo de proyectos.

El potencial de los instrumentos de carácter urbanístico y financiero está asociado al tipo de suelo y de tratamiento urbanístico de la operación. El principio de base es la acción colectiva entre el Estado y los particulares para la generación de suelo destinado a la devolución de servicios ecosistémicos dentro de una justa distribución de responsabilidades (cargas) y participación en utilidades (beneficios). (Martinez, 2016).

A pesar de que (Martinez, 2016), utiliza la relación de la generación de suelo para la devolución de servicios ecosistémicos en las zonas urbanas, el uso del potencial de los instrumentos urbanísticos, dándole los alcances regionales posibilitaría el desarrollo equitativo de los territorios que teniendo en cuenta las tensiones regionales directas e indirectas, por ello es importante definir los esquemas de reparto de cargas y beneficios.

Sistemas de reparto equitativo de cargas beneficios. Conjunto de elementos y métodos interrelacionados coherentemente entre sí, que en el ámbito urbanístico representa la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar las cargas y beneficios que se derivan de una determinada actuación urbanística, así como la forma para hacer su distribución en aras de concretar el principio de reparto equitativo. (Hernandez, 2020).

En la conceptualización de (Hernandez, 2020), se recogen los métodos y herramientas para el reparto de las cargas y los beneficios teniendo en cuenta las posibilidades de cada uno para originar un desarrollo equitativo.

El reparto de cargas y beneficios para responder al principio de equitativo que le otorga la Ley, debe cumplir los siguientes principios: o Equidad: Todos los aportantes tienen derecho a participar de los beneficios en proporción a sus aportes y de las cargas en proporción a los beneficios. o Igualdad: Todas las condiciones del desarrollo deben ser iguales para todos, a menos que existan restricciones externas o por otros conceptos que no lo permitan. Por ejemplo. Índice de construcción, índice de ocupación, alturas, etc. o Causalidad: El derecho real a los beneficios solo se adquiere con el otorgamiento de las cargas u obligaciones urbanísticas. (Secretaría Distrital de Planeación, 2015).

De acuerdo con lo anterior y en concordancia con la necesidad de estimar la participación de los beneficios en proporción de los aportes, para el caso regional, se requiere la estimación de las demandas específicas y los aportes generales en términos de degradación de las cualidades originales del territorio y el costo que tiene la destinación de estos suelos a usos diferentes a la producción agrícola diversa, por esto, es necesario introducir y aprovechar las nuevas disciplinas que buscan el equilibrio entre las operaciones urbanísticas y la función ecológica.

El nuevo paradigma comienza con la búsqueda de un equilibrio entre las expectativas económicas de la operación urbanística y la función ecológica de la propiedad para el beneficio común en la distribución equitativa de cargas y beneficios, esto sugiere estrategias de gestión como las propuestas por el equipo de investigación del proyecto “compacidad urbana y restauración ecológica: zona de transición entre la cuenca alta y media del río Fucha, Bogotá”, orientadas a “gravar la destrucción de

ecosistemas y la contaminación con participación en las cargas, compensación por acciones para la generación de suelo para recuperación ambiental y retribución por acciones para la conservación de bienes y servicios ecosistémicos” (Francesconi, R., Martínez, I. y Díaz, P. 2014: p 28). (Martinez, 2016).

Al evidenciar el poco desarrollo de los instrumentos para aplicar el reparto equitativo de cargas y beneficios de nivel regional, se hace necesaria la inclusión de nuevas alternativas para potenciar el desarrollo equitativo de los territorios aprovechando las vocaciones especiales de cada uno de ellos.

De esta manera se concluye un recorrido por los conceptos principales que harán parte integral de esta monografía y que permitirá entender de forma integral como desde la conceptualización se articulan los demás elementos que dan estructura a la investigación y permiten el cumplimiento de los objetivos.

Marco Contextual

Delimitación del Estudio y Generalidades del Diagnóstico

El Departamento del Valle del Cauca se localiza en el centro sur de país, se caracteriza por hacer parte de la región Pacífico y Andina, se extiende desde el litoral Pacífico donde se localiza el puerto marítimo más importante del país en el Distrito de Buenaventura uniendo la llanura selvática, que se extiende hasta las estribaciones cordilleranas; la cordillera Occidental que se extiende por el Departamento en dirección suroeste – norte; el valle del río Cauca, que es una planicie originada por una depresión tectónica interandina; y la vertiente occidental de la cordillera Central que comprende la vertiente del valle del río Cauca y el macizo central o área de páramos.

El Departamento aporta el 9,7% del PIB Nacional, siendo el tercero de los mayores aportantes en el país, entre los sectores productivos característicos se encuentran la agroindustria, relacionada con el proceso de la caña de azúcar, la agricultura, la ganadería, la industria manufacturera y de servicios educativos y de salud especializada.

El Departamento está conformado por 42 municipios que de acuerdo con el artículo 77 de la Ordenanza 513 del POTD, se subregionaliza en coherencia con el carácter del Departamento y la naturaleza misma del Ordenamiento del Territorio, que materializando las especificidades presentes en el territorio; condiciones físico- naturales, funcionales, productivas y culturales, se reconocen y tratan acorde a las realidades y requerimientos existentes.

1. Subregión Norte: El Águila, Ansermanuevo, El Cairo, Argelia, Cartago, Ulloa, Alcalá,

Versalles, Toro, Obando, El Dovio, La Unión, La Victoria, Roldanillo, Bolívar y Zarzal.

2. Subregión Centro: Trujillo, Bugalagrande, Caicedonia, Sevilla, Riofrío, Andalucía,

Tuluá, San Pedro, Calima El Darién, Yotoco, Guadalajara de Buga, Restrepo y Guacarí.

3. Subregión Pacífico: Buenaventura

4. Subregión Sur: Vijes, Ginebra, La Cumbre, El Cerrito, Dagua, Yumbo, Palmira, Santiago de Cali, Candelaria, Pradera, Florida y Jamundí.

De acuerdo con las conclusiones del desbalance territorial del Diagnostico Operativo del POTD, son evidentes los impactos focalizados de la subregión Sur en el modelo de ocupación del Departamento, esto se encuentra relacionado directamente con la concentración de población derivado de la localización de la capital del Departamento (Cali) y de tres de las ciudades intermedias localizadas en la periferia metropolitana (Palmira, Jamundí y Yumbo), que en conjunto suman una población según censo 2018 con proyección a 2020 es de 2.884.117 Habitantes de 4.532.152 Habitantes del Departamento.

Sin embargo, las dinámicas metropolitanas no se concentran solamente en estos cuatro municipios, los impactos de la concentración de población, de renglones productivos de los diferentes sectores y la demanda de recursos naturales y de subsistencia, abarcan casi la totalidad de los doce municipios que conforman la subregión y los municipios del Norte del Cauca que tienen relaciones productivas y de servicios con Cali.

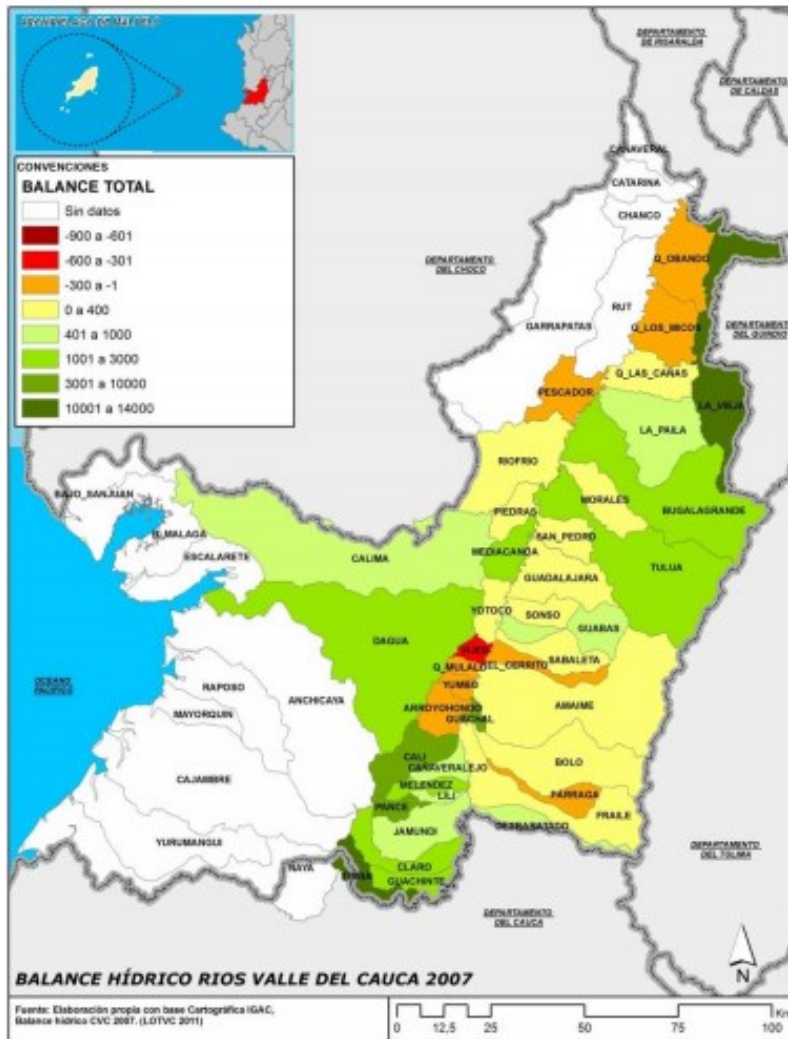
Ilustración 2.*MUNICIPIOS DE LA SUBREGIÓN SUR DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA*

Fuente: Elaboración propia con base en información IGAC 2017.

Como evidencia de los efectos relacionados con las dinámicas metropolitanas de sur del Departamento, se tiene que, de 19 cuencas presentes en la subregión, las únicas seis que se encuentran en estado muy crítico del Departamento y tres que se encuentran en estado crítico, de acuerdo con el balance hídrico calculado con el fin de conocer las posibilidades de satisfacer las demandas de recurso hídrico para consumo humano en los municipios se encuentra en la subregión, lo cual evidencia el aumento de las presiones sobre los recursos naturales.

Ilustración 3.

BALANCE HÍDRICO RÍOS VALLE DEL CAUCA 2007

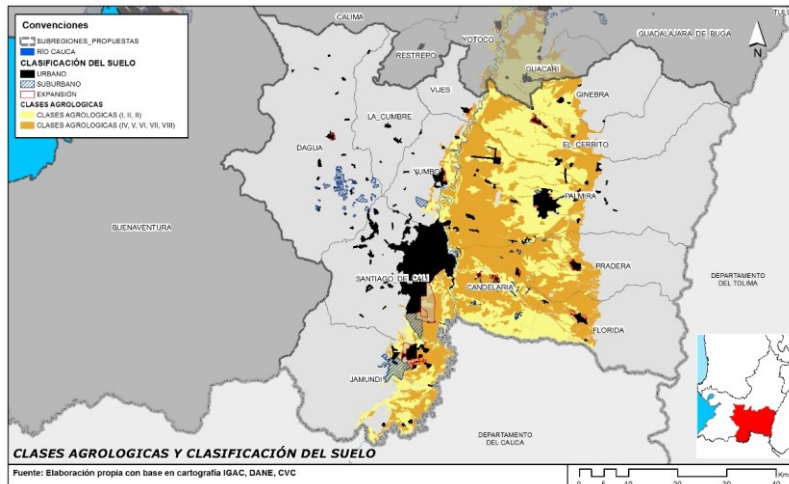


Fuente: (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013)

Adicionalmente el desplazamiento de las actividades agropecuarias que favorecen la seguridad y soberanía alimentaria del Valle del Cauca se han visto desplazados por el crecimiento de las ciudades principales y el monocultivo de la caña de azúcar, como se muestra en el siguiente gráfico, las cabeceras urbanas de mayor tamaño se encuentran localizadas en el valle geográfico, donde la mejor clasificación agrologica de los suelos se encuentra ocupada en grandes volúmenes por las áreas urbanas, industriales e infraestructuras productivas.

Ilustración 4.

CLASES AGROLOGICAS Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO



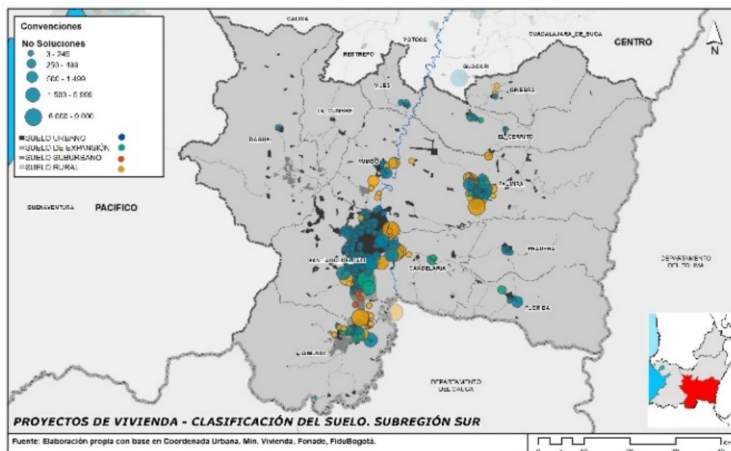
Fuente: (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013)

La concentración de población, servicios y actividades productivas esta subregión, concentra igualmente la mayor cantidad de proyectos de vivienda los cuales orientan la consolidación de los modelos monocéntrica de las previstos en los MOT de las ciudades como Palmira, Pradera y Vijes, sin embargo, es importante referirse a las tendencias de ocupación que fortalecen el proceso de conurbación entre Yumbo, Cali y Jamundí.

En el caso de Candelaria, Dagua, El Cerrito, Ginebra, Jamundí y Yumbo se cuenta con un modelo policéntrico en el cual los proyectos de vivienda se localizan en las cabeceras, al igual que en los centros poblados urbanos y zonas rurales en algunos casos, lo que genera una descentralización en la oferta de proyectos de vivienda dentro de cada municipio. El caso más visible es Candelaria que localiza los proyectos de mayor rango en zonas rurales cercanas al municipio de Cali contiguos al río Cauca en el corredor Cali – Candelaria, lo que se puede asociar más con una extensión de la ciudad de Cali del otro lado del río Cauca, que el fortalecimiento o consolidación de centros poblados en el municipio de Candelaria, hecho que pone en evidencia la solución del déficit habitacional de Cali, en especial para estratos bajos, en el vecino municipio. (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013).

Ilustración 5.

PROYECTOS DE VIVIENDA- CLASIFICACIÓN DEL SUELO, SUBREGIÓN SUR



Fuente: (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013)

Ahora bien, como es evidente los proyectos de vivienda rural son de menor escala a los enfocados en la zona urbana, lo cual está directamente relacionada con los cambios de usos de suelo por actividades que generan mayor rentabilidad, como la suburbanización alrededor de ciudades principales, como las localizadas en la subregión, como se muestra en la siguiente tabla, los municipios con mayor área de suelos suburbanos en el Departamento se encuentran en la periferia de Cali, lo cual incide directamente en la demanda de recurso hídrico y recurso suelo, los más característicos son Dagua y Jamundí, el primero localiza esta clase de suelo en la Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 del Pacífico y del segundo en el valle geográfico, en suelos de calidades agrologica alta y en ambos casos esta clasificación del suelo es superior al área de las cabeceras municipales.

Tabla 4.

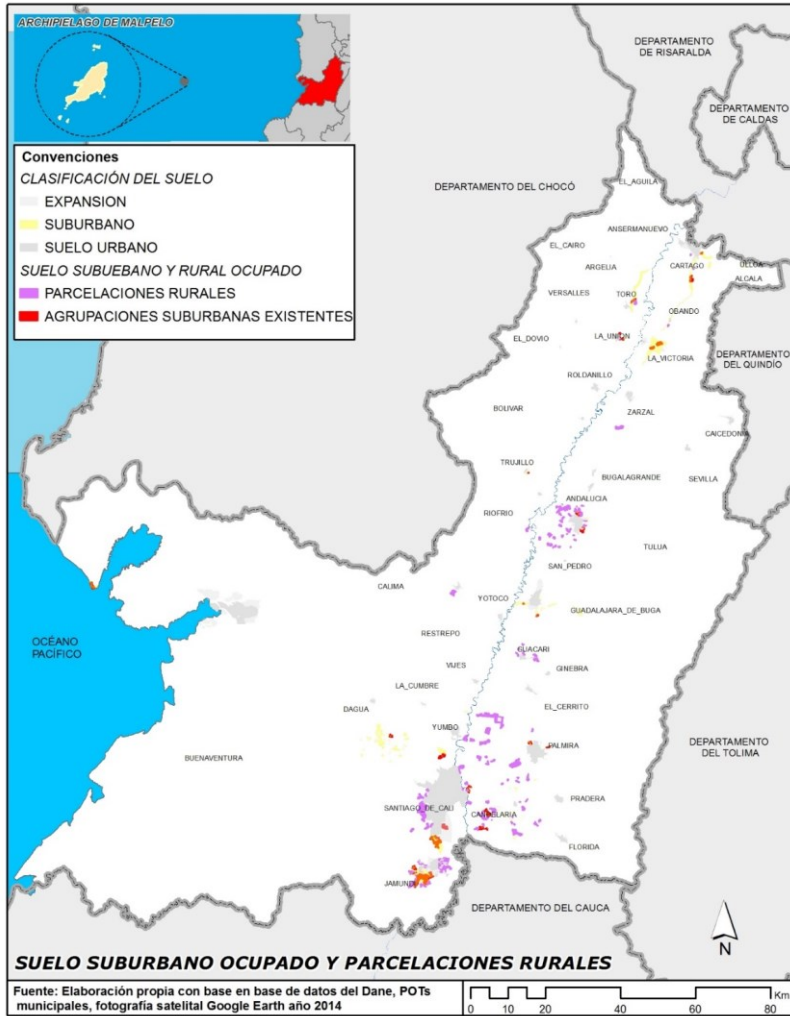
SATURACIÓN DE LAS ZONAS SUBURBANAS

MUNICIPIO	ÁREA SUBURB.	VIVIENDAS RESULTANTES (DENSIDAD 3VIV/HA)	HAB. POR HOGAR	POBLACIÓN POTENCIAL	RESIDUOS LÍQUIDOS l-día	RESIDUOS SÓLIDOS Kg-día
Cartago	922,97	2.769	3,5	9.691	329.503	208
Ulloa	42,72	128	3,8	487	16.559	10
Toro	834,97	2.505	3,7	9.268	315.120	199
Obando	303,55	911	4	3.643	123.852	78
La Unión	46,83	141	3,7	520	17.676	11
La Victoria	1.405,76	4.217	3,4	14.339	487.518	308
Trujillo	49,15	147	3,8	560	19.051	12
Caicedonia	90,80	147	3,6	561	19.085	12
Tuluá	109,36	328	3,7	1.214	41.272	26
Buga	688,02	2.064	3,5	7.224	245.624	155
Palmira	66,92	201	3,7	743	25.262	16
Candelaria	465,22	1.396	3,6	5.024	170.816	108
Dagua	2.471,86	7.416	3,5	25.955	882.470	558
Yumbo	330,98	993	3,7	3.674	124.916	79
Santiago de Cali	899,21	2.698	3,7	9.981	339.354	215
Jamundí	1.475,50	4.427	3,9	17.263	586.942	371
Buenaventura	10.381,68	31.145	4,4	137.038	4.659.298	2.946
TOTAL	20.585,50	61.634		247.186	8.404.317	5.314

Fuente: (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013)

Ilustración 6.

SUELO SUBURBANO OCUPADO CON PARCELACIONES RURALES

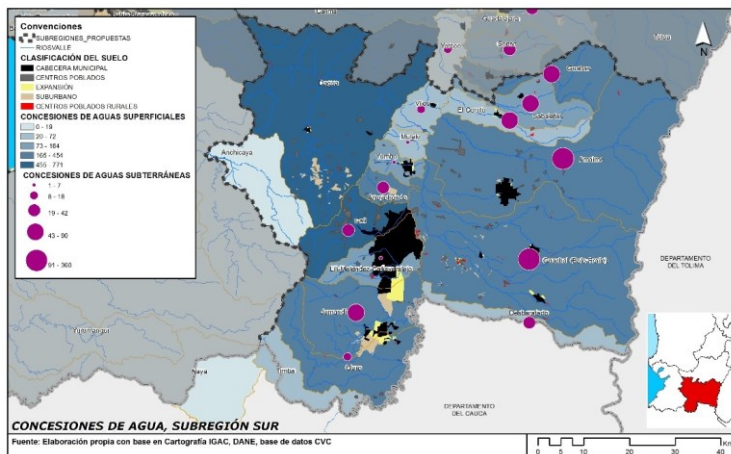


Fuente: (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013)

Para concluir esta breve contextualización, es importante relacionar el análisis de la ocupación de suelos suburbanos teniendo en cuenta la influencia de estos en las demandas de aguas superficiales y subterráneas, como se mencionó al inicio de este apartado, en la subregión se cuenta con 9 cuencas de en estados críticos y muy críticos, en la gráfica siguiente se evidencia que las cuencas que presentan mayor volumen en las concesiones para las viviendas suburbanas se encuentran directamente relacionadas.

Ilustración 7.

CONCESIONES DE AGUA, SUBREGIÓN SUR



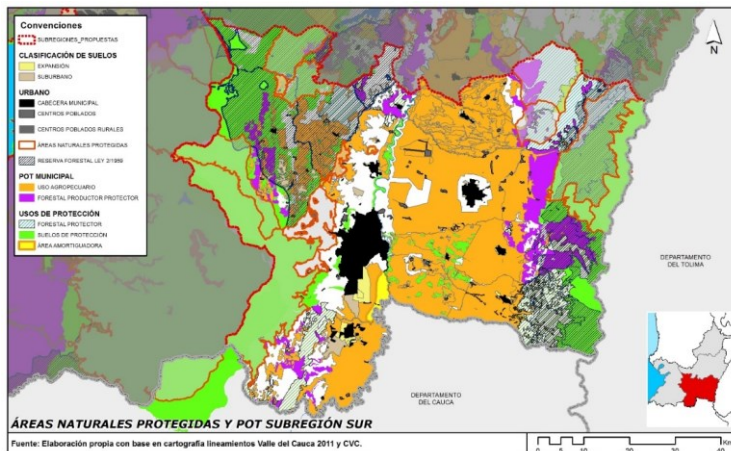
Fuente: (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013)

Adicionalmente, el estado de las figuras de protección de los POTs municipales no están lo suficientemente consolidadas, con la debida zonificación o conectadas para solventar los impactos de la ocupación y la variabilidad climática, además así como en la Reserva Forestal de Ley 2 en el municipio de Dagua, en la Reserva Forestal Nacional Dapa – Carisucio en Yumbo, en la zona de amortiguación del Parque Nacional Farallones en Cali entre otros, donde se superponen los suelos suburbanos o tienen zonificaciones agropecuarias, contradicen los objetivos por los

cuales fueron declarados de interés ambiental, además de la cercanía con las zonas urbanas consolidadas, aumenta las dificultades para que estos territorios cumplan su función natural de generación de recursos naturales.

Ilustración 8.

CONCESIONES DE AGUA, SUBREGIÓN SUR



Fuente: (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013)

A pesar de que municipios como Florida, Pradera, El Cerrito, Ginebra, Vijes y La Cumbre no evidencian tan importantes relaciones con las problemáticas expuestas anteriormente, todos los anteriores se encuentran directamente relacionados con Cali como centro de servicios, el monocultivo de la caña una de las principales productivas para el caso de El Cerrito, Ginebra, Pradera y Florida y estos dos últimos con el abastecimiento de agua de Candelaria, pero la importancia de este grupo de municipios de vocación agrícola diversa y de generadores de servicios ambientales característica de las zonas de ladera hace de estos municipios el complemento ideal para el desarrollo articulado integral de la subregión, sin embargo estos municipios y otros como Dagua y Candelaria que por su categoría y cantidad de población no

tienen las capacidades para responder a las presiones de la dinámica metropolitana demandante de recursos, son motivo por el cual es necesaria el desarrollo de estrategias supramunicipales que compensen subregionalmente las cargas y beneficios de la subregión.

Descripción del Modelo de Ocupación Territorial propuesto por el POTD del Valle del Cauca

La definición del Modelo de Ocupación a 20 años del Valle del Cauca, parte de la inserción y articulación territorial en las escalas internacional, nacional, macro-regional, intersectorial y municipal. Esto apoyará la transformación del departamento y permitirá actuar en el reequilibrio espacial, funcional y ambiental del territorio.

Cabe resaltar la importancia de la articulación de los instrumentos de planificación municipal y las conclusiones de esta articulación en el MOT del Departamento, ya que esta base sirvió como insumo para orientar las directrices supramunicipales, la formulación de proyectos de interés común, la definición de instrumentos de gestión y financiación, la identificación de figuras asociativas entre micro regionales y subregionales, además de evidenciar las debilidades de los POT municipales de primera generación en la mayor parte del Departamento, tanto en el desarrollo técnico de la norma como en la cartografía que acompaña los acuerdos.

Así mismo es importante mencionar la articulación constante que tuvo el proceso por parte de las instancias de nivel nacional como Comité Especial Interinstitucional – CEI de la Comisión de Ordenamiento - COT Comisión de Ordenamiento Territorial, instancia que promulgo el Acuerdo 10 de la COT, con las orientaciones de los contenidos mínimos para la formulación de los Planes de Ordenamiento Departamentales – POD, que además se retroalimentó del proceso de formulación. También el acompañamiento técnico y continuo

brindado por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, en el desarrollo de la articulación de las determinantes ambientales en la definición del Modelo de Ocupación Territorial del Departamento.

Ilustración 9.

ARTICULACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LOS DIFERENTES ACTORES DEL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.



Fuente: (Gobernación del Valle & Universidad San Buenaventura, 2016)

A continuación, se realizará la descripción de los contenidos orientadores del MOT del Valle del Cauca tomando como base la descripción del documento síntesis del POTD, (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016).

Las apuestas del MOT tienen como herramienta básica de trabajo la población actual del Departamento (2015) que corresponde a 4.707.6952 habitantes y la población proyectada a 2037 que alcanzaría 5.771.1153, incorporando nuevas inercias de retorno de

las poblaciones al campo, que se sustentarán con el abanico de posibilidades contempladas en el escenario productivo del POTD. Se destacan el sector tradicional: la confitería, la panela, el hortofrutícola, el café, la pesca marina, entre otros; en el sector emergente: los textiles, el turismo, las artesanías, los frutos del pacífico, la maricultura, la piscicultura, los botánicos, la guadua y la madera; y en el sector de la innovación: la biotecnología, los residuos sólidos, los servicios empresariales y las energías renovables. Las diferentes alternativas evaluadas en el escenario permiten la fijación de la población, la mejora en las condiciones de vida y la progresiva desmarginalización de territorios periféricos del departamento.

Así mismo, el MOT se articula con apuestas territoriales a la Visión Valle 2032, desarrollada por la Gobernación del Valle del Cauca entre 2013 y 2015, la cual se sintetiza de la siguiente manera:

“Ser una región líder en el desarrollo humano y sostenible, que se articula a las dinámicas de desarrollo, potenciando la conectividad y complementariedad de su sistema de ciudades, reconocida por la calidad de su buen gobierno, equidad, acceso de la población a la educación, el conocimiento de talla mundial, la infraestructura y diversificación productiva para el desarrollo y la sustentabilidad de su territorio” (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016)

Las apuestas del Modelo de Ocupación Territorial en el POTD retoman y concretan las propuestas consignadas en la Visión de Futuro construidas de forma complementaria a la Visión Valle del Cauca, En este contexto, y a partir del reconocimiento de un desbalance territorial general en el Departamento evidenciado en el

diagnóstico operativo del territorio, el MOT propone transformar, potenciar y/o consolidar los territorios del Valle del Cauca mediante la comprensión de las lógicas de ocupación del Departamento, a partir de siete apuestas estratégicas transversales, **Conectividad ambiental y funcional, Complementariedad funcional y ambiental, Descentralización, desconcentración de actividades y nuevos polos de desarrollo, Desarrollo integral de la ruralidad, Gestión territorial compartida, Patrimonio territorial e identidad vallecaucana y Territorios de paz.**

Las siete apuestas estratégicas que orientan los propósitos del MOT del Valle del Cauca a 20 años se materializarán espacialmente en los denominados Ejes Territoriales que componen la propuesta del MOT, que a su vez se agrupan en tres tipos de acuerdo con su finalidad específica en el territorio vallecaucano, **Ejes de la Estructura Territorial** (Base Natural para la Sustentabilidad, y los Sistemas Funcionales para la Competitividad y el Desarrollo Social), **Ejes de La Ocupación del Territorio** (Sistema de Asentamientos para el Reequilibrio Territorial y Base Productiva Competitiva, Sustentable y Equitativa) y **Los Ejes focales** (Los Activos Territoriales Patrimoniales y Los Territorios Prioritarios para la Implementación de Políticas de Paz). (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016).

Marco Referencial

Los instrumentos de planificación y políticas de desarrollo territorial regional como se mencionó anteriormente, buscan articular los diferentes actores y miradas del territorio con el fin de suplir los desequilibrios mediante estrategias, acciones y proyectos intersectoriales que favorezcan la competitividad y el uso racional de los recursos, logrando con esto la distribución equitativa en los procesos de desarrollo territorial.

En este apartado se traerán como punto de referencia experiencias de planeamientos regional que partieron de instrumentos de planificación y establecieron políticas diferentes instrumentos para la equitativa distribución de cargas y beneficios de nivel regional como elementos articuladores para decantar desde el nivel general a lo particular las directrices orientadoras para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo territorial regional.

Para el caso local se tiene como referente y el primer el Plan de Ordenamiento Territorial de nivel Departamental en el país que tiene como uno de los principales elementos lineamientos base que dan soporte a esta investigación por eso se trae a colación

A partir de las propuestas de las apuestas estratégicas y ejes territoriales mencionados en el marco de referencia se definieron 14 territorios homogéneos teniendo en cuenta diferentes variables tanto de las condiciones naturales del territorio como de las antrópicas.

Para los 14 TH se establecieron unos indicadores de referencia que permiten identificar si los TH son oferentes, demandantes o balanceados.

Territorios Oferta: territorios con predominio de elementos del MOT que incluyen la prestación de bienes y servicios ambientales, de actividades que incidirán en la reducción de la huella ecológica, de sectores innovadores asociados a los activos

Comentado [MP4]: En este marco hay que tratar de mostrar el análisis de otros modelos, más que una reflexión conceptual, para que de esta manera esos resultados del análisis de esos modelos puedan ser un precedente metodológico (por ejemplo) para la monografía, para la investigación.

territoriales patrimoniales, de sectores que serán los escenarios de la paz futura o de actividades productivas para el abastecimiento y seguridad alimentaria. Estos territorios serán priorizados en las inversiones que apunten al fortalecimiento, consolidación, recuperación o integración de nuevos elementos de las variables oferta, garantizando la reconstrucción de un balance ambiental del Departamento.

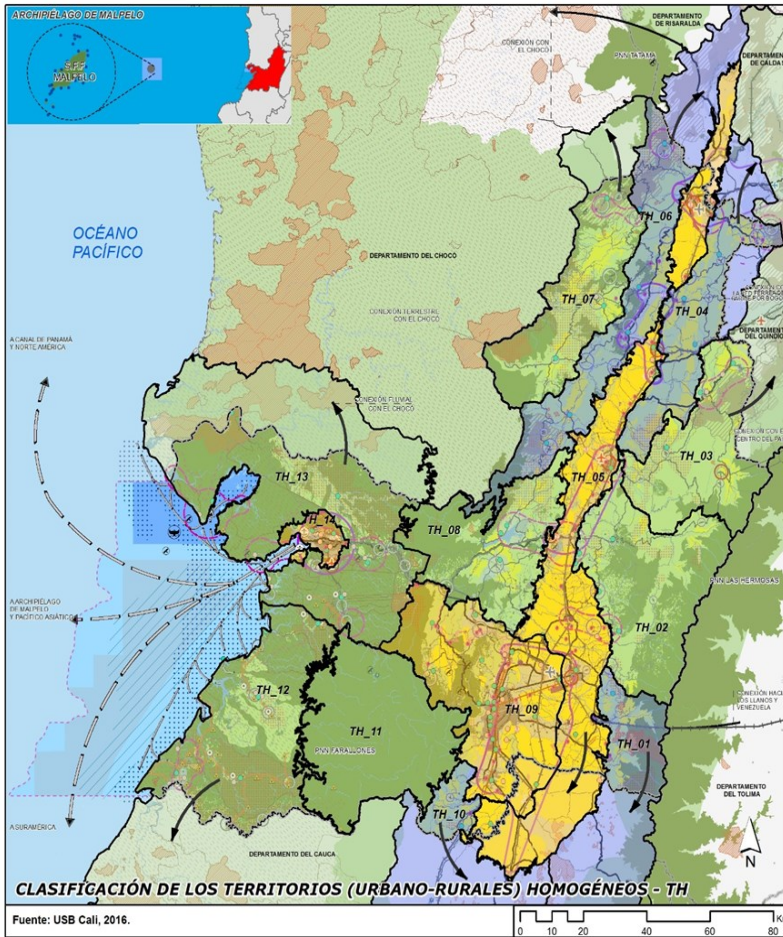
Territorios Demanda: áreas donde predominan variables de consumo como la concentración y mayor densidad poblacional, las mayores demandas de recurso hídrico, los mayores aportes a emisiones, la producción de mayor escala industrial o agroindustrial (con mayores demandas de recursos ecosistémicos), entre otros; que, por lo tanto, deben tener mayores contribuciones para asegurar la sostenibilidad del Departamento y asegurar la recuperación de los bienes y servicios de los territorios oferta.

Territorios Balanceados: aquellos territorios con equilibrios entre las variables oferta y demanda, que podrán concentrar sus recursos y esfuerzos en sus mismos territorios pues los retos en las variables oferta se pueden equilibrar con las demandas que los territorios producen. (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016)

Sobre esta mirada reposarán las propuestas para un esquema de reparto de cargas y beneficios, que necesariamente debe apuntar a la construcción de un esquema de financiación solidario, capaz de asumir los retos para resolver problemáticas que sólo se pueden atender a escala regional y que implican la puesta en marcha de figuras de concurrencia tanto en la gestión como en la financiación.

Ilustración 10.

DELIMITACIÓN TERRITORIOS URBANO- RURALES HOMOGÉNEOS - TH



Fuente: (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016)

Tabla 5.

INDICADORES DE REFERENCIA DELIMITACIÓN TH

CÓDIGO TERR. HOMOGÉNEO	NOMBRE TERRITORIO HOMOGÉNEO	BASE NATURAL		MOVILIDAD	EQUIP.	SERVICIOS PÚBLICOS	ASENTAMIENTOS	BASE PRODUCTIVA			ACTIVOS PATRIM.	TER. PAZ	SUMA TOTAL		TIPO TH								
		O_COBERT_VEGETAL	O_AGUA (M3/REG)	O_AFORTE CO2 (HA)	D_VALLA_VAL_TOTAL	O_ALTERNATIVO	O_IND (EQUIP/100.000 HAB)	D_DEMANDA_HID (M3/S)	D_RESIDUOS (TON/AÑO)	D_VERTIMENTOS (KG/AÑO)	D_DENS POBL BR (POB/KM2)	CUBO Y ASBIT (FROM/DOL/ASENT)	O_AGRICULTIVO/PASTORIL	D_AGR_INT		O_SEG_ALUM	D_NDOL_PROD	O_CONC_ACT	O_FIECO_CIRCUITOS	D_FIECO_TERRPAZ	O_SUMA	D_SUMA	SUMA_TOTAL
TH_01	PIEDEMONTE SUR CORDILLERA CENTRAL	3	1	2	2	2	1	2	2	2	2	1	3	18	10	28	64%	BALANCEADO					
TH_02	INTERSTICIOS PRODUCTIVOS Y NATURALES	3	1	2	2	1	2	1	2	1	3	1	2	2	19	7	26	73%	OFERTA				
TH_03	PIEDEMONTE CEFETERO Y ALTA MONTANA	2	2	3	2	2	2	1	1	2	3	2	2	2	23	10	33	70%	OFERTA				
TH_04	PIEDEMONTE GANADERO SIN BASE NATURAL	1	2	2	2	3	2	1	1	1	2	3	2	1	1	18	9	27	67%	BALANCEADO			
TH_05	AGROINDUSTRIAL ALTAMENTE URBANIZADO	1	1	3	3	2	1	3	3	3	3	2	3	2	2	3	3	1	19	23	42	46%	DEMANDA
TH_06	DISTRITO RUI Y PIEDEMONTE PRODUCTIVO	2	3	2	2	1	2	2	1	3	2	3	3	3	1	23	12	35	66%	BALANCEADO			
TH_07	ALTA MONTANA Y RESERVA FORESTAL PRODUCTIVA	3	1	3	2	2	2	1	1	1	1	2	1	3	2	1	3	22	7	29	74%	OFERTA	
TH_08	ALTIPLANO PRODUCTIVO Y DE AVIENDADE	2	3	3	2	2	2	2	1	1	1	3	1	2	2	1	1	21	8	29	72%	OFERTA	
TH_09	INFLUENCIA DE LA CONURBACION METROPOLITANA	2	2	1	3	3	1	3	3	3	3	2	3	2	2	3	3	2	21	23	44	48%	DEMANDA
TH_10	PIEDEMONTE SUR CORDILLERA OCCIDENTAL	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	3	12	6	18	67%	BALANCEADO		
TH_11	PARQUE NACIONAL LOS FARALLONES	3	3	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	12	2	14	86%	OFERTA ALTA				
TH_12	PACIFICO REMOTO Y DIVERSO	2	3	1	1	3	1	1	1	1	2	1	1	2	14	4	18	78%	OFERTA				
TH_13	PACIFICO DONOSTIADO Y TURISTICO	3	3	1	1	3	1	1	1	3	2	2	2	18	4	22	82%	OFERTA ALTA					
TH_14	PACIFICO URBANO Y PORTUARIO	2	3	3	1	2	2	3	2	1	3	3	3	2	15	30	50%	DEMANDA					

Nota: Los TH oferta en Verde, los TH demanda en naranja y los TH balanceados en azul.

Fuente: (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016)

Los 14 TH, no se encuentran delimitados con relación a las subregiones del Departamento, por lo tanto, en este apartado, es importante identificar los territorios en los que se encuentran divididos principalmente los municipios de la Subregión Sur, ya que ninguno se encuentra en su totalidad en un solo TH.

Tabla 6.

DELIMITACIÓN TH DE LA SUBREGIÓN SUR

CÓDIGO TH	NOMBRE TERRITORIO HOMOGÉNEO	MUNICIPIOS	TIPO TH
TH_01	PIEDEMONTE SUR CORDILLERA CENTRAL	FLORIDA, PRADERA, PALMIRA	BALANCEADO
TH_2	INTERSTICIOS PRODUCTIVOS Y NATURALES	PALMIRA, EL CERRITO, GINEBRA	OFERTA

TH_05	AGROINDUSTRIAL ALTANAMENTE URBANIZADO	GINEBRA, EL CERRITO, PALMIRA, CANDELARIA, FLORIDA, VIJES, YUMBO Y PRADERA.	DEMANDA
TH_08	ALTIPLANICIE PRODUCTIVA Y DE AMENIDADES	LA CUMBRE, VIJES, DAGUA, YUMBO	OFERTA
TH_09	INFLUENCIA CONURBACIÓN METROPOLITANA	CALI, YUMBO, JAMUNDÍ, PALMIRA, CANDELARIA Y LA CUMBRE, DAGUA	DEMANDA
TH_10	PIEDEMONTE SUR CORDILLERA OCCIDENTAL	JAMUNDÍ	BALANCEADO
TH_11	PARQUE NACIONAL FARALLONES	CALI, JAMUNDÍ, DAGUA	OFERTA ALTA

Fuente: Elaboración propia con base en (Gobernación del Valle & USB Cali, 2016).

Para la implementación de los contenidos técnicos de las propuestas del MOT del Valle del Cauca, orientado a usar los TH como elementos articuladores para la realización de acciones tendientes a la gestión de políticas, recursos, acuerdos, fortalecimiento y creación de esquemas asociativos de municipios, por lo cual se desarrolló el documento de Instrumentos de Gestión, Financiación y Seguimiento (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2016) el cual se describe el contenido general así.

El logro de las apuestas y propósitos del Modelo de Ocupación Territorial - MOT a 20 años, que se concretan en los Ejes Territoriales, para los cuales se adelantó todo su desarrollo técnico, dependerá de la implementación de los instrumentos necesarios para llevar a cabo los distintos propósitos del POTD y en tal medida la gestión tendrá que ver con:

1. Implementación, diseño y gestión de programas y proyectos, necesarios para que en 20 años: se reviertan tendencias negativas de deterioro territorial, se logren potenciar las ventajas comparativas y competitivas del departamento, se reduzcan las

inequidades y desigualdades sociales y territoriales que tienen un claro reflejo en estado, dotación y productividad del territorio.

2. Gestión prioritaria con esquemas de concurrencia para proyectos territoriales estratégicos que tendrán la capacidad de introducir en el territorio vallecaucano inercias con fuerza suficiente para materializar acciones estratégicas del MOT a 20 años.

3. Gestión de recursos y esquemas de financiación que permitan hacer frente a las distintas prioridades de ejecución del POTD, teniendo en cuenta que la materialización de un grueso de acciones no depende exclusivamente de inversiones de la Gobernación sino de la gestión y coordinación con otras instituciones y niveles de gobierno.

4. Progresiva implementación de reformas institucionales e de implementación o fortalecimiento de otras figuras (instituciones o esquemas asociativos) que se requieren para la gestión compartida del territorio.

5. Fortalecimiento de la gestión coordinada que permita profundizar en el uso de esquemas de concurrencia en las inversiones y de las formas de construir, gestionar, administrar y dar sostenibilidad al territorio.

6. Puesta en marcha de sistemas de seguimiento, evaluación y control de todas las acciones, lineamientos, directrices, proyectos y retos institucionales, requeridos para hacer ajustes en proyecciones, esquemas de gestión, formas de financiación, metas, etc. todo ello estableciendo los avances en la implementación del POTD en los ejes territoriales y sus apuestas estratégicas y el impacto en las condiciones de vida de la población del Valle del Cauca.

Todos estos aspectos se desarrollan en el presente documento, el cual necesariamente se debe entender como contenido complementario y ligado a las apuestas estratégicas del territorio (MOT), su proyección normativa que constituirá los lineamientos y directrices (Ejes del Territorio) y su materialización a través de programas y proyectos los distintos instrumentos previstos para su financiación, gestión, seguimiento y evaluación (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2016).

Aprovechando el análisis realizado en este aspecto en el Documento Diagnostico del POTD del Valle del Cauca, se traerán a colación las conclusiones acerca de dos referencias tomadas de Francia y España.

Para una escala de carácter supramunicipal aparecen los Esquemas de Coherencia Territorial, que son las herramientas definidas en Francia como instrumentos de planificación estratégica entre varios municipios. Esta figura es marco de referencia obligatorio para la formulación e implementación de políticas de desarrollo territorial local y sectorial. Los Esquemas de Coherencia Territorial se convierten en el instrumento encargado de garantizar la articulación a través del documento de orientaciones generales, donde se consignan elementos normativos y operativos para territorializar las políticas del esquema en los niveles municipales. Esta figura, depende de consensos y alianzas políticas lo cual es fundamental para la implementación de los planes y su articulación con las escalas inferiores, además que presenta integración con los diferentes sectores técnicos. (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013).

Este tipo de esquemas, servirían como modelo de articulación entre las diferentes entidades municipales que hacen parte de la Subregión Sur del Departamento, ya que tiene como

función específica implementar los elementos normativos y operativos específicos para los municipios que hagan parte del esquema.

En el caso español, Cataluña cuenta con una gama de instrumentos de planificación que intervienen el territorio en las diferentes escalas, a pesar de que el POTD del Valle del Cauca se relaciona con el plan más general de esta comunidad autónoma, El Plan Territorial General de Cataluña, para este caso de estudio se centrara la atención en los Planes Territoriales Parciales.

Los Planes Territoriales Parciales, se desarrollan en las 7 subregiones o ámbitos de aplicación, basados en tres sistemas básicos de estructuras. Sistema de espacios abiertos (Suelo clasificado como no urbanizable para planeación urbanística. Sistema de asentamientos urbanos (Asentamientos existentes, ciudad, pueblo, urbanizaciones, equipamientos y suelo industrial). Sistema de Infraestructura de Movilidad (Red férrea, viaria, sistema de aeropuertos, portuario, logístico y de intercambiadores nodales. Estos planes plantean en detalle formas de ocupación, sistemas estructurantes principales, entre otros, determina localización de elementos supramunicipales, recomienda fórmulas de cooperación supramunicipal, actuaciones intermunicipales de hábitat. (Gobernación del Valle & USB de Cali, 2013).

La referencia catalana, deja como aporte importante para el desarrollo del presente caso de estudio, la importancia de conocer los elementos supramunicipales que se deben implementar para orientar el desarrollo del modelo, además la necesidad de nuevas fórmulas de cooperación supramunicipal en torno a los sistemas estructurantes principales que se deben desarrollar por medio de actuaciones intermunicipales que cualifican el hábitat y el entorno competitivo.

Otra experiencia referencial, es la Mancomunidad de municipios Nonualcos en El Salvador, el cual tiene como objetivo.

Mejorar las condiciones integrales de vida de la población en la región, a través de la dinamización del desarrollo económico local, el desarrollo de capacidades locales y la concertación de actores públicos y privados del territorio. Este objetivo es la propuesta común para la competitividad territorial, sobre la base de un esquema de competitividad sistémica, una de los aspectos más interesantes y desafiantes es la necesidad de conformar una institucionalidad compartida por organismos autónomos locales, que tienen competencias específicas en sus territorios y que mediante el acuerdo y la conformación de compromisos logran conformar una agenda común macro territorial. (CEPAL, 2014).

La región del Ruhr en Alemania, consolidada como una región industrial con bastantes particularidades como la de ser frontera, lo cual denota mayores complejidades en la gestión interinstitucional, al igual que lo manifestó (CEPAL, 2014) en el anterior párrafo.

La transformación de una metrópolis millonaria hiper especializada en industria pesada y minería en otra especializada en conocimiento, investigación y servicios avanzados, ha sido posible en parte gracias a la adopción de nuevos esquemas y nuevas herramientas para la gestión del territorio, como por ejemplo herramientas como la planificación territorial estratégica, además la importancia que se le ha otorgado a la coordinación territorial en casos como el Ruhr, no sólo internamente, sino también traspasando fronteras como el caso de la Euroregión del Rin-Mosa. Pese a la convulsa historia de esta región y las diferencias culturales entre comunidades, con el trabajo diario se ha conseguido crear una de las euroregiones más dinámicas del continente, un aspecto clave que explica este dinamismo experimentador con el territorio es la existencia de una

permanente comunicación entre actores territoriales mediante organismos creados por las ciudades. Por lo tanto, innovación y experimentación, reflexión y coordinación territorial, comunicación y participación social son los aspectos clave que empiezan a destacar en la planificación territorial en estos momentos en Alemania. (Del Romero, 2009)

Del caso alemán, es importante resaltar la integración de los diferentes actores, elementos culturales y la coordinación, comunicación y participación social como dinamizadores de las propuestas y ejecución del plan de tan grandes proporciones. Finalmente se expondrá a grandes rasgos el sistema de planeación holandés como referencia de articulación de la planeación en los diferentes niveles jerárquicos, similar a la referencia catalana.

El sistema de planeación urbana holandés tradicionalmente orientado a la planeación física, ha cambiado a una orientación de acción, “planeación del desarrollo”. El Plan Estructural (escala sub-regional) forma parte de los documentos estratégicos que sirven de guía para las decisiones de proyecto, el cual es ejecutado por actores locales y regionales por medio de alianzas estratégicas, con cada vez menor control del gobierno nacional (Heurkens, 2012). El Plan Maestro opera a nivel municipal-urbano, provee una zonificación por usos del suelo y es implementado a través del plan local detallado (escala sectorial). El Plan de Usos del Suelo Local es más preciso y detallado en la asignación de áreas de cambio de uso y controles estrictos. El Plan Maestro es un plan indicativo más que de vinculación jurídica diseñado para áreas urbanas y áreas de renovación. Dentro de la estructura de gobierno, el Consejo Municipal toma la iniciativa de formulación del plan, el cuerpo ejecutivo lo prepara con consulta a las instituciones pertinentes de la administración, el borrador se publica para revisión de la comunidad y después de las correcciones, el Consejo Municipal lo adopta con informe al Consejo

Provincial y el inspector de la Agencia Nacional de Planeación Territorial (European commission, 1999). (Martinez, 2016)

Teniendo como insumo este corto panorama se puede concluir, que la elaboración de planes no es suficiente para su implementación en el territorio. para alcanzar los propósitos se deben construir varias estrategias, entre ellas crear dependencias especializadas para dar apoyo técnico en la formulación de planes articulados a las directrices de mayor jerarquía y fortalecer las capacidades de cada entidad territorial de acuerdo a sus funciones en las funcionalidades del sistema de planeación hasta el nivel desarrollo actual, para el caso del Valle del Cauca, que cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial Departamental y a finales del año 2021 con un instrumento de planificación de superior escala como lo es el Plan Estratégico Regional – PER de la Región Administrativa de Planificación – RAP Pacífico.

Como elementos que contribuyan en la efectiva implementación de los planes, es necesario dotarse se instrumentos adicionales para orientar el desarrollo y focalizar la gestión la interinstitucional e intersectorial, como la adopción de herramientas de coordinación para focalización de acciones y seguimiento de la aplicación de las estrategias que contribuyan con el avance del Modelo de Ocupación del Departamento.

Marco Normativo

El ordenamiento territorial de nivel intermedio en el país a pesar de ser una necesidad en el panorama para los gobiernos Departamentales y Esquemas Asociativos, estos no contaban con una ley que orientara y respaldara las decisiones supra municipales que los territorios requerían.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -Ley 1454 de 2011 LOOT, orienta las competencias en materia de ordenamiento territorial para cada uno de los niveles jerárquicos de las entidades territoriales, permitiendo entonces a los departamentos según el artículo 29, numeral 2, literal A.

Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales. (Ley 1454, 2011).

Atendiendo entonces las competencias designadas por la ley, y a pesar de la falta de reglamentación y estudios relacionados con la novedosa legislación en materia de ordenamiento territorial, el Departamento del Valle del Cauca junto con otros, aprovecho el adelanto realizado con diferentes insumos que sin estar apoyados por una norma, orientaron los municipios en los procesos de planificación del territorio y llevo a cabo el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental – POTD del Valle del Cauca, el primero en el país adoptado por Ordenanza (Ordenanza 513 de 2019) y por lo tanto el modelo de aplicación de las

diferentes directrices emitidas por el Comité Técnico Institucional – CEI de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT³, por medio del Acuerdo 10 de 2016⁴.

El Acuerdo 10 de la COT, es la única reglamentación que orienta contenidos y objetivos de las etapas de formulación, adopción, implementación y seguimiento, lo cual deja muchos vacíos en la instrumentación que al momento implementar evidencia la necesidad de reglamentaciones adicionales que faciliten la concreción de estrategias y el cumplimiento de directrices y orientaciones específicas para el logro del Modelo de Ocupación planteado.

Los departamentos, a diferencia de los POT municipales, no administra el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, el foco de las competencias es establecer los grandes acuerdos para el desarrollo territorial del departamento, diseñar las líneas estratégicas de trabajo conjunto con los municipios, promover procesos de desarrollo territorial articulados, orientar los procesos de ordenamiento territorial supramunicipal e impulsar actuaciones de interés departamental o supramunicipal, gestionando además los proyectos de impacto regional, que beneficien a más de un municipio de su jurisdicción. (CEI COT, 2013).

Es importante resaltar los alcances de los instrumentos de planificación multiescalar para determinar los puntos en común en los cuales se deben complementar las herramientas que viabilizan la aplicación de las estrategias territoriales aprovechando los niveles de complejidad que se han logrado en algunas herramientas del ordenamiento territorial municipal y que se

³ Comisión de Ordenamiento Territorial – COT. Es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio.

⁴ Acuerdo COT 10 de 2016. Por el cual se expiden y recomiendan lineamiento y criterio para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD).

pueden replicar en el nivel subregional y departamental para promover la asociatividad territorial.

No puede entenderse que está sola atribución asignada a los Departamentos sea suficiente para entender que comparten la competencia para ordenar el territorio con los municipios, sino que, de manera complementaria y buscando armonizar el uso del suelo en el territorio del Departamento o en una porción de este, pueden proponer directrices y orientaciones al amparo de las funciones generales de los Departamentos respecto de la acción municipal, previstas en el inciso segundo del artículo 298 de la Carta Política. (CEI COT, 2013).

En la actualidad el desarrollo de instrumentos de gestión y financiación en la planificación urbana, cuenta con innumerables desarrollos técnicos y tecnológicos con los cuales se puede realizar la aplicación de la distribución de cargas y beneficios en la implementación de planes parciales principalmente para orientar el modelo de ocupación deseado en la escala municipal, sin embargo en la escala regional, la norma aun no cuenta con suficientes desarrollos normativos que orienten estrategias diferentes a las municipales y la aplicación de normas que impliquen la asociatividad de municipios y aplicación de normas poco relacionadas con el ordenamiento territorial como tal.

El aprovechamiento de las consideraciones normativas desarrolladas en la Ley 388, como herramientas para armonizar el uso del suelo de los Departamentos o en una porción de estos por medio de directrices en instrumentos complementarios a los POD, integrara de manera más efectiva la labor orientadora de los departamentos en las subregiones donde los desequilibrios territoriales necesitan de estrategias de complementariedad supramunicipal.

La Ley 388 resulta ser el eje de las consideraciones normativas referentes a las cargas urbanísticas por tres razones fundamentales: i) erige como principio del ordenamiento territorial el reparto equitativo de cargas y beneficios; ii) contempla el deber de incluir el desarrollo de tal principio en el POT –tanto en sus distintos componentes como en las normas urbanísticas que los concretan-; y iii) otorga las competencias necesarias a los municipios para que establezcan en sus jurisdicciones el sistema de reparto de cargas y beneficios que resulte más adecuado para cada actuación urbanística. (Hernandez, 2020).

Además de estar establecidas las consideraciones a cerca de las cargas urbanísticas en los diferentes apartes de la ley referenciada, debido a la complejidad y la necesidad de establecer de forma específica los alcances y métodos del reparto equitativo de cargas y beneficios, en el compilado de las normas reglamentarias de la 388, se desarrolla de forma más amplia pero difusa, diferentes apartes importantes para la aplicación de los sistemas de reparto equitativo como en las relacionadas con las obligaciones de suelo para VIS y VIP, las unidades de gestión y las cesiones.

El Decreto 1077 alude al concepto de carga y/o reparto equitativo de cargas y beneficios apenas de forma tangencial y aislada en varios artículos referentes, entre varios temas, al cumplimiento de la obligación de suelo para VIS o VIP (art. 2.2.2.1.5.2 y 2.2.2.1.5.3.4), unidades de actuación urbanística (art. 2.2.4.1.6.1.1), unidades de gestión (art. 2.2.4.1.6.1.2), Macroproyectos (art. 2.2.4.2.2.3.1.2), Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano –PIDU- (art. 2.2.4.3.4.4.2), entrega anticipada de cesiones (art. 2.2.6.1.4.8), compensaciones (art. 2.2.6.4.2.7), legalizaciones (art. 2.2.6.5.2.3), entre otros. (Hernandez, 2020).

La correlación y adaptación de las herramientas para el reparto equitativo de cargas y beneficios para el nivel regional, acatando las limitantes de intervención del nivel intermedio en

los municipios, deberá integrarse en los POT e instrumentos de planificación sectorial tanto de los municipios como del Departamento, para facilitar la implementación de las estrategias regionales que permitan redistribuir las cargas en los municipios relacionadas con la consolidación de los beneficios regionales obtenidos, relacionando tanto las zonas urbanas como las rurales, para lo cual será necesario tener en cuenta las disposiciones normativas del Decreto 3600 de 2006.

La obligación de la inversión forzosa de no menos del 1% se genera a partir de la captación del recurso hídrico de fuentes hídricas –superficiales o subterráneas- que realicen los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental, conforme a lo establecido en el párrafo 1° del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, el cual fue reglamentado por el Decreto 1900 de 2006, compilado en el capítulo 3 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1076 de 2015 y, posteriormente, modificado por los Decretos 2099 del 22 de diciembre de 2016, Decreto 075 del 20 de enero de 2017 y Decreto 1120 del 29 de junio de 2017. Conforme al régimen normativo al que corresponda el respectivo proyecto, obra o actividad que genere la obligación, se podrá realizar la inversión del 1% en la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, la cual será la establecida en el acto administrativo que otorgue la licencia ambiental. Pero si el proyecto es licenciado en vigencia del Decreto 2099 de 2016 incorporado en el Decreto 1076 de 2015, se amplía el ámbito geográfico de la inversión a la zona hidrográfica dentro de la cual se desarrolla el proyecto, en cuyo caso el solicitante de la licencia ambiental debe justificar técnicamente por qué no realizará la inversión en la subzona hidrográfica. Cuando se trate de proyectos lineales, la inversión se podrá realizar en una o varias subzonas o zonas hidrográficas. (PNN, 2021)

La compensación del 1% por captación de agua de cualquier fuente hídrica es uno de las herramientas de la normativa nacional con las que se puede articular el uso de los instrumentos de reparto de cargas y beneficios referenciados en la Ley 388 y aplicados al nivel regional, con el fin de focalizar las acciones de compensación de acuerdo con las directrices y proyectos establecidos en el POTD del Valle del Cauca, como esta correlación de herramientas entre normas, se busca fortalecer la cooperación intersectorial y supramunicipal para facilitar la gestión de proyectos de interés regional.

Se recomienda que los departamentos definan los mecanismos para articular a través de los POD, los planes, programas y proyectos de injerencia territorial de los órdenes nacional, regional, municipal y de las comunidades indígenas. Las orientaciones de los instrumentos incluidos en el POD deben enfocarse hacia el cierre de brechas subregionales, la inclusión de los ODS y la integración territorial en zonas de frontera. (CEI - COT, 2016).

La interrelación entre las disposiciones de las diferentes normas reglamentarias del ordenamiento territorial, Ley 388/97, Decreto 1077/15, Decreto 3600/06, Ley 1454/2011, Ley 152/1994, Ley 99/93, Ley 1523/2012, entre otras relacionadas que intervienen el territorio a través de diferentes planes sectoriales que confluyen en los POT, permitirán utilizar como base el reparto equitativo de cargas y beneficios en la concreción de las apuestas estratégicas en cada uno de los ejes territoriales dispuestas en la Ordenanza 513 de 2019 (POTD del Valle del Cauca).

Es evidente que el marco nacional normativo relacionado con el ordenamiento territorial no tiene en cuenta aun el desarrollo estrategias de gestión regional adicionales a los establecidos en los esquemas asociativos territoriales, sin embargo, estos no establecen instrumentos que propicien la captación de recursos destinados a hechos interjurisdiccionales que motivaron el esquema asociativo.

Comentado [MP5]: Terminar el marco normativo con su reflexión frente a la tendencia encontrada en él.

El desarrollo de esquemas de distribución de cargas y beneficios entre los municipios facilitaría el progreso de proyectos orientados a solventar las necesidades de relacionamiento entre sí. De allí que el POTD del Valle del Cauca se convierte en el único instrumento que sugiere complementar o reglamentar la LOOT para el nivel regional y subregional, reconociendo las particularidades territoriales en este caso del Valle del Cauca, pero que se replican en la mayoría de departamentos del país.

Metodología

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizará principalmente el método cuantitativo, ya que para el logro del objetivo final será a partir de la información recolectada, sistematizada y probada de la revisión documental de diferentes instrumentos de planificación territorial y de desarrollo económico.

Sin embargo, para la definición de la propuesta final es necesario no solo tener en cuenta los resultados del modelo de implementación, sino también los diferentes puntos de vista de los actores que en dado caso serían los responsables de su aplicación en el territorio, por esto dentro de los instrumentos a utilizar en parte de la investigación se utilizaran herramientas cualitativas y de esta manera lograr la convivencia entre ambos métodos como lo explica **(Bonilla & Rodríguez, 1997)** a continuación .

Se ha llamado la atención sobre la convivencia y la necesidad de integrar los métodos de investigación, con el fin de lograr una visión totalizadora del problema, incluyendo sus dimensiones calificables y cuantificables. Las particularidades inherentes a cada una de estas dimensiones determinan el empleo de instrumentos de recolección apropiados, bien sea para producir datos numéricos basados en el conteo y en la medición, o datos textuales basados en la narración y la descripción. **(Bonilla & Rodríguez, 1997)**.

Diseño de la Investigación

Según lo señalado por Balestrini (2006), el diseño de investigación es “un plan global de investigación que integra de un modo coherente y adecuadamente correcto, técnicas de recogida de datos a utilizar, análisis previstos y objetivos”. Tiene como objetivo según lo señalado por Sabino (2007)” proporcionar un modelo de verificación que permita contrastar hechos con teorías, y su forma es la de una estrategia o plan general que determina las operaciones necesarias para hacerlo”. (Juárez, 2013).

Por lo tanto, se logrará el cumplimiento de los objetivos específicos planteados con el uso adecuado de las herramientas de recolección de información, procesamiento, análisis y generación de resultados. Para esto debemos entender que.

El Método Cuantitativo es un procedimiento basado en la investigación empírico-analista. Esto significa que basa sus estudios en números estadísticos para dar respuesta a unas causas concretas y a sus posibles efectos. El objetivo de la investigación cuantitativa es obtener respuestas de la sociedad a ciertas preguntas muy concretas. (QuestionPro, 2021)

En este diseño metodológico, se utilizará el instrumento de revisión de documentos, que de acuerdo con (QuestionPro, 2021) es uno de los métodos más usados en la investigación cuantitativa y por lo tanto es utilizado para recolectar datos después de la revisión de la información, además es una forma eficiente y eficaz, ya que los documentos son manejables y son el recurso práctico para obtener datos calificados del pasado.

Además de fortalecer y apoyar la investigación mediante el suministro de datos suplementarios, la revisión de documentos de investigación ha surgido como uno de los métodos beneficiosos para recopilar datos cuantitativos de investigación. Hay tres tipos principales de documentos que se están analizando para recopilar datos de investigación cuantitativos:

- Registros públicos: Bajo esta revisión de documentos, se analizan los registros oficiales y en curso de una organización para su posterior investigación. Ejemplo: informes anuales, manuales de políticas, actividades estudiantiles, etc. (QuestionPro, 2021).

Par esta investigación se utilizará la revisión de registros públicos, ya que la totalidad de la información para el cumplimiento del primer objetivo se encuentra condensado en los instrumentos de gestión y financiación de los POT municipales, los estatutos tributarios y los informes de gestión del último plan de desarrollo territorial de los municipios y distrito.

Para el procesamiento de información se alimentará una matriz de clasificación por cada tipo de instrumento revisado, la cual permitirá visualizar relaciones entre las acciones entre las instituciones y la influencia en el contexto socioeconómico. Con el fin de captar los grados homogeneidad y heterogeneidad entre los instrumentos y las formas de aprovechamiento de los recursos del aprovechamiento del suelo, de esta manera se utilizará la técnica de análisis del método cuantitativo denominado Correlación.

En la fase de desarrollo del objetivo dos, se utilizará una herramienta del método cualitativo que contribuirá con la evidenciar de los elementos de alta relevancia, las oportunidades y limitaciones que los actores estratégicos, como los profesionales técnicos con experiencia en la formulación e implementación de instrumentos de gestión y financiación,

pertenecientes a la Subsecretaría Técnica Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Departamento del Valle del Cauca, el Director del POT de Yumbo, la directora del Departamento Administrativo de Planeación y el Secretario de Planeación del municipio de Jamundí, orientaran el uso de los resultados estableciendo la pertinencia del mismo.

Todas las modalidades de entrevistas cualitativas, mantienen el formato de preguntas abiertas. La entrevista individual a profundidad. Se centra en el conocimiento o la opinión personal solo en la medida en que dicha opinión pueda ser representativa de un conocimiento cultural más amplio, en este sentido, son el instrumento más adecuado cuando se han identificado informantes o personas claves dentro del área de estudio.

(Bonilla & Rodríguez, 1997).

Con el resultado de esta herramienta de recolección de información se complementará la matriz de clasificación, para posteriormente hacer la correlación con los resultados de la revisión documental, de la cual resultaran los lineamientos y recomendaciones para la fase inicial del modelo de cargas y beneficios de nivel regional.

A continuación, se presenta la tabla orientadora de la relación entre los objetivos, actividades con los instrumentos metodológicos mencionados y los resultados esperados.

Tabla 7.**INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL CASO DE ESTUDIO.**

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	INSTRUMENTOS METODOLÓGICOS	RESULTADOS
Revisar los instrumentos de gestión y financiación de los EOTs – PBOTs – POTs de los municipios de la Subregión Sur para definir las relaciones entre los instrumentos de planificación.	Revisión de los instrumentos de gestión y financiación de los EOTs – PBOTs – POTs de los municipios de la Subregión Sur. Revisión de los Estatutos Tributarios de los municipios de la Subregión Sur Revisión de los Informes de gestión del periodo 2016 – 2019.	Recolección de información Revisión de documentos Matriz de correlación	Correlación entre los instrumentos de gestión y financiación definidos por los municipios en los POTs identificada. Identificación de los niveles de apropiación que han tenido los instrumentos de gestión y financiación definidos por los municipios en los POTs.
Identificar con actores estratégicos de la institucionalidad y la academia la pertinencia de la implementación de la construcción de un modelo regional de cargas y beneficios.	Realización de entrevistas de pregunta abierta a expertos y miembros de las administraciones municipales acerca de la pertinencia de un nuevo instrumento de que posibilite los esquemas regionales de cargas y beneficios.	Entrevistas con Actores claves. Procesamiento de la información	Identificación de los instrumentos urbanísticos establecidos en los municipios para compensación ambiental y potenciar el desarrollo rural integral. Identificación de conflictos y potencialidades acerca de la posibilidad de un nuevo instrumento que posibilite los esquemas regionales de cargas y beneficios.

Comentado [MP6]: Esto es una actividad, su forma debe ser de objetivo. Identificar actores estratégicos, para planificar o construir participativamente ...

Elaborar lineamientos de instrumentos de planificación municipal que orienten la construcción del modelo indicativo de cargas y beneficios de nivel regional.	Elaboración análisis y procesamiento de la información recolectada en la revisión de los instrumentos de planificación municipal y las entrevistas.	Análisis de datos	Lineamientos para la construcción de un modelo indicativo de cargas y beneficios de nivel regional.
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de Resultados

Relación de los instrumentos de planificación, gestión y financiación de los municipios de la subregión sur del Departamento del Valle del Cauca

En Colombia la entidad fundamental son los municipios, sin embargo, cada municipio presenta entornos de desarrollo⁵ diferente, en el Valle del Cauca se identificó que la robustez de los municipios está asociado a factores históricos, favorabilidades para la producción y cercanía con la ciudad de Cali, hoy Distrito Especial Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios, una categoría creada para diferenciar a un municipio de sus aledaños por su importancia en aspectos como la economía, el turismo, la historia, la industria, etc.

Como se analizó anteriormente la forma como se categorizan los municipios en Colombia no responde a las diferencias territoriales, culturales y sociales de los municipios, por lo tanto, estas limitaciones determinan las capacidades de las entidades territoriales para responder de forma eficiente y coordinada ante los efectos de los entornos de desarrollo en los que se encuentran.

De acuerdo con el POTD del Valle del Cauca los municipios del entorno inmediato al Distrito de Cali en el sur del Departamento, presentan dinámicas de crecimiento económico y poblacional diferencial al resto de los municipios, sin embargo las transiciones derivadas de dichas dinámicas no se reflejan en todos los municipios del entorno de desarrollo de la subregión, evidenciando territorios desbalanceados y con una

⁵ El entorno de desarrollo es la caracterización de un área geográfica específica que se analiza de manera integral a partir de diferentes componentes tangibles e intangibles que tienen el potencial de generar sinergias, al interior y con su entorno, consiguiendo las transformaciones requeridas para alcanzar un desarrollo sustentable. **Fuente especificada no válida.**

carencia de instrumentos de planificación que orienten eficientemente los cambios territoriales.

Las orientaciones regionales del POTD para este territorio identifica los elementos de sinergia necesarias para equilibrar y redistribuir las funciones territoriales entre las entidades territoriales con una visión integradora de gestión territorial compartida sin embargo para llevar a cabo dicho cometido, las entidades territoriales deben tener al mismo nivel del Distrito instrumentos de planificación y la organización institucional acordes con la realidad actual.

En este sentido con el fin de precisar las orientaciones relacionadas con la estructuración de los instrumentos de gestión y financiación de nivel regional, se realizó la identificación de los instrumentos de gestión y financiación propuestos en cada uno de los municipios de la subregión en los EOT – PBOT – POT, la articulación de estos con los estatutos tributarios y el uso de los mismos en la implementación de los planes de desarrollo de los periodos 2016 a 2019.

La articulación de estos instrumentos se realizará mediante el análisis de los instrumentos por municipio y la matriz de relacionamiento entre sí, para identificar los instrumentos que posibiliten la estructuración de los mecanismos de gestión regional y partir de estos resultados para la propuesta de lineamientos.

1. Identificación de los Instrumentos de Planificación, Gestión y Financiación en los POTs de los municipios de la Subregión Sur del Valle del Cauca.

Los instrumentos de planificación del territorio en Colombia en su mayoría se encuentran desactualizados, lo cual es una de las más grandes debilidades para la gestión de

proyectos supra municipales y para la definición de una visión común regional, en el Departamento del Valle del Cauca la situación no difiere, tan solo cinco municipios y un distrito (Distrito de Santiago de Cali y los municipios de La Unión, La Victoria, Caicedonia, Tuluá y Yotoco) cuentan con instrumentos de planificación territorial (EOT – PBOT - POT) de segunda generación, y se encuentran en la vigencia de corto plazo, lo cual indica que son ejercicios relativamente recientes, adicionalmente se tiene que 14 municipios finalizaron las vigencias de largo plazo entre el 2011 y 2012, 20 municipios en el 2015 y dos municipios en el 2019, estas proporciones evidencian una baja capacidad institucional y financiera en la mayor parte de los municipios y en el Distrito, puesto que por los 34 tienen instrumentos desactualizados por lo menos desde hace más de seis años, casi dos periodos de gobierno.

Para el caso especial de los municipios de la Subregión Sur, se tiene que para el momento de adoptar los instrumentos de planificación de primera generación tres adoptaron Esquemas de Ordenamiento Territorial (Ginebra, La Cumbre y Vijes), siete Planes Básicas de Ordenamiento Territorial (Candelaria, Dagua, El Cerrito, Florida, Jamundí, Pradera y Yumbo) y dos Planes de Ordenamiento territorial (Palmira y Santiago de Cali), además los años de adopción de sus respectivos instrumentos de planificación se encuentra entre 2000 y 2002 a excepción de Candelaria, el cual fue adoptado en el 2005, evidenciando tempranamente la falta de capacidades para asumir el reto de la planificación del territorio y que termino su vigencia recientemente en comparación con los demás, la excepción de este panorama es Cali, el cual actualizo el POT en el año 2014 y de espera la revisión de corto plazo.

Once de las entidades territoriales de la subregión cuentan con los instrumentos de planificación del territorio desactualizados por lo menos 6 años como en el caso de Candelaria y para el resto alrededor de los 9 años.

Al presente año, de acuerdo con el diagnóstico anual del estado de los POTs del Departamento Administrativo de Planeación que 13 municipios y un distrito en todo el Departamento (Cartago, Guadalajara de Buga, Restrepo, Ginebra, Trujillo, Vijes, Toro, Argelia, Palmira, Buenaventura, Palmira, Yumbo, Candelaria y Jamundí) se encuentran adelantando diferentes etapas del proceso de formulación de los instrumentos de planificación, entre estos se encuentran ocho de los municipios de la Subregión Sur, es decir que solo Dagua, Florida, La Cumbre y Pradera no adelantan el proceso, sin embargo los municipios de Dagua y La Cumbre iniciaron el proceso de revisión sin llegar a feliz término y actualmente se encuentra en procesos jurídicos para dar claridad frente a los productos y la posibilidad de iniciar nuevamente el proceso.

Tabla 8.

VIGENCIA Y ESTADO ACTUAL DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS Y DISTRITOS DE LA SUBREGIÓN SUR DEL VALLE DEL CAUCA

Municipio	Tipo de Instrumento	Vigencia Periodo	Años Vigencias																			Vigencia Actual	Superan Vigencias	Proceso de Revisión y Ajuste					
			2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018				2019	2020	2021		
Candelaria	PBOT	2005-2017																								Largo	Sí	Sí	
Dagua	PBOT	2001-2013																									Largo	Sí	No
El Cerrito	PBOT	2000-2012																									Largo	Sí	Sí
Florida	PBOT	2001-2013																									Largo	Sí	No
Ginebra	EOT	2002-2014																									Largo	Sí	Sí
Jamundí	PBOT	2001-2013																									Largo	Sí	Sí
La Cumbre	EOT	2000-2012																									Largo	Sí	No
Palmira	POT																										Largo	Sí	Sí
Pradera	PBOT	2002-2014																									Largo	Sí	No
Santiago de Cali	POT	2014-2026																									Corto	No	No
Vijes	EOT	2000-2012																									Largo	Sí	Sí
Yumbo	PBOT	2001-2013																									Largo	Sí	Sí



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, los municipios de Pradera y Florida se encuentran en el programa de PDET del gobierno nacional con el cual se esperaba avanzar el proceso de revisión y ajuste sin embargo el municipio de Florida no fue priorizado

La desactualización de instrumentos de planificación y el cambio de las condiciones en las dinámicas de ocupación de la aglomeración metropolitana ha ocasionado innumerables limitaciones a los municipios para enfrentar los fenómenos de la localización de la vivienda derivada de la falta de suelo y los altos precios del mismo en Cali y por lo tanto el aumento de la demanda de los servicios públicos y servicios ambientales.

Tras conocer el panorama de los instrumentos de planificación, se identifica una oportunidad de integración de los lineamientos resultantes de esta investigación en los instrumentos de planificación de los municipios que cuentan con los instrumentos de planificación desactualizados y que se encuentran actualmente en el proceso de revisión y ajuste.

El presente análisis se realiza entonces a partir de los POTs vigentes, a pesar existencia de modificaciones excepcionales como en el caso del municipio de Jamundí que cuenta con aproximadamente 50 concentrados en los últimos 10 años, se debe hacer claridad que dicha información no fue posible encontrarse, al igual que la cartografía que acompaña los acuerdos y algunos de los instrumentos de planificación en formatos amigables para la lectura y análisis, por ello se utilizan los acuerdos realizados en los años mencionados para identificación de los

instrumentos de gestión y financiación en cada uno de los municipios y mediante una matriz compilatoria⁶ para facilitar el entendimiento de estos y relacionarlos entre sí.

Tras la revisión de los instrumentos de planificación municipales, se encontró una variedad de 34 instrumentos que buscan complementar las disposiciones de los POTs en escalas menores, instrumentos de gestión del suelo, de financiación de proyectos y actuaciones urbanísticas y de distribución equitativa de cargas y beneficios. De acuerdo con este recuento se evidencio de manera general la complejidad que tienen los instrumentos de planificación territorial vigentes y la relación de estos con el tipo de POT (EOT – PBOT – POT) y la relación de acuerdo con las coronas⁷ de desarrollo de acuerdo con las relaciones distancia el Distrito de Cali.

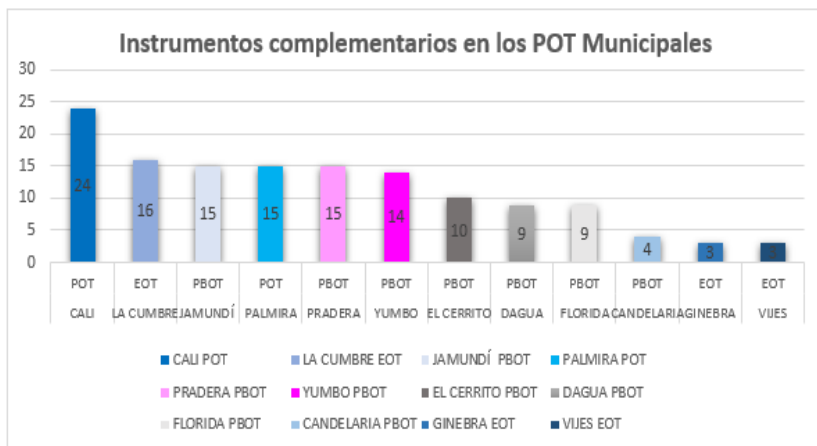
Ilustración 11.

CORONAS DE RELACIÓN DE LA AGLOMERACIÓN METROPOLITANA DEL SUR DEL VALLE DEL CAUCA Y EL NORTE DEL CAUCA

Fuente: Fuente especificada no válida.

⁶ Anexo 02. Matriz Compilatoria de Instrumentos de Planificación, Financiación y Gestión de los POTs de los municipios de la Subregión Sur del Departamento del Valle del Cauca.

⁷ Las coronas están estructuradas a partir de tres elementos de análisis: 1) El tiempo en carretera desde Cali a las cabeceras municipales y a los asentamientos principales, tiempos que se toman desde los diversos puntos cardinales de la ciudad; 2) Los límites naturales que definen el valle geográfico como la cuota 1000 msnm y los ríos; 3) Las conexiones viales. Los tiempos estructurantes son: 15 minutos conurbación, a 35 minutos la primera corona, a 65 minutos la segunda corona y el resto de influencia hasta 3 horas. **Fuente especificada no válida.**

Ilustración 12.*INSTRUMENTOS COMPLEMENTARIOS EN LOS POT MUNICIPALES*

Fuente: Elaboración propia.

La entidad territorial con mayor número de instrumentos complementarios en el POT es el Distrito de Cali con 24, lo cual era de esperarse ya que siendo la capital del Departamento y polo de servicios de la región Pacífico debe tener la capacidad de orientar el modelo de ocupación propuesto y solventar las necesidades de los municipios vecinos por medio de este arsenal de instrumentos, sin embargo se encontró que a pesar de tener activos en el POT esta cantidad de instrumentos, 17 de estos solo se encuentran mencionados pero no desarrollado el ámbito de aplicación y las especificaciones de los mismos, dejando este nivel de detalle como una tarea para las vigencias posteriores.

Los municipios de la periferia metropolitana de Cali, a excepción de Candelaria muestran un mayor número de instrumentos, lo cual se puede relacionar con el nivel de complejidad de

dichos municipios y la necesidad de hacer frente a la relación intrínseca con el Distrito, entre estos se encuentran Jamundí (15), Palmira (15) y Yumbo (14).

De los tres municipios con EOT, solo La Cumbre (16) cuenta con una robustez en la variedad de instrumentos solo superada por el Distrito, lo cual resulta bastante particular, teniendo en cuenta la complejidad de dicho instrumento y la distancia que tiene este municipio con Cali, en lo cual se relaciona perfectamente con las condiciones que presentan los otros dos municipios con EOT Vijes y Ginebra, los cuales solo cuentan con 3 instrumentos identificados.

Otra situación particular es la del municipio de Candelaria, el cual cuenta con PBOT pero al igual que los municipios de Vijes y Ginebra cuenta con menos de 5 instrumentos complementarios y a diferencia de los demás municipios con PBOT.

Los municipios de la segunda corona de la periferia metropolitana Florida, Pradera y El Cerrito cuentan con una variedad significativa de instrumentos, lo cual significaría que para la época en que formularon se previa que el tiempo traería consigo importantes desarrollos urbanísticos.

Los instrumentos más representativos entre los municipios son la plusvalía, los planes parciales y las unidades de actuación urbanística, todos estos relacionados principalmente con el desarrollo de los suelos de expansión. Seguido de estos se tienen instrumentos de distribución de cargas y beneficios, de gestión del suelo y de captación de recursos como la cooperación entre participes, el reajuste de tierras, la enajenación por vía administrativa, la transferencia de derechos de construcción y desarrollo y la valorización representados en 6 y 7 municipios.

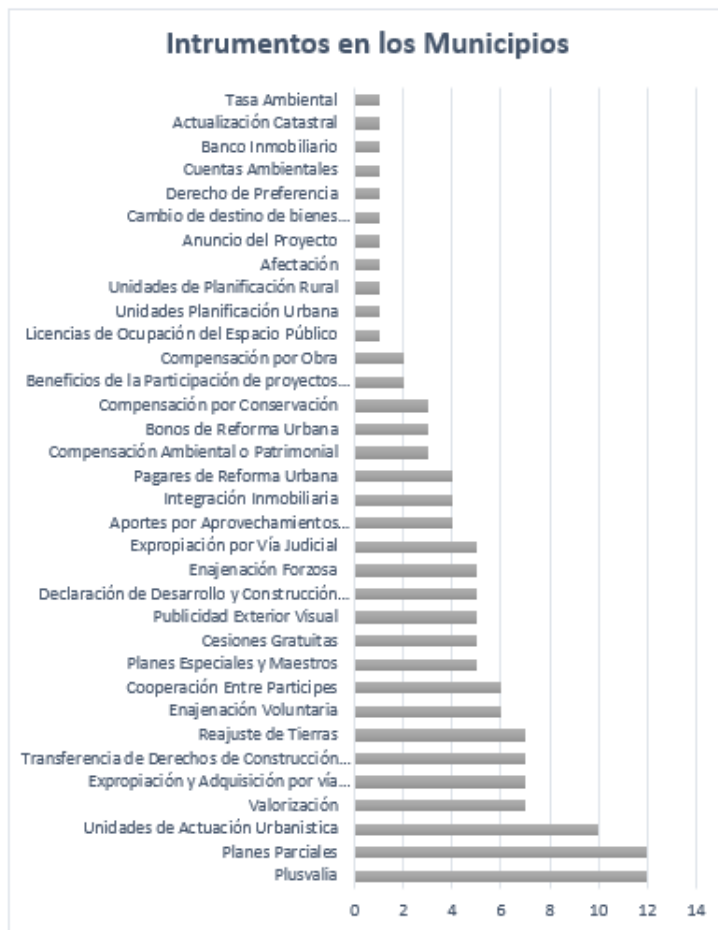
De los 35 instrumentos compilados, 15 se repiten entre 1 y 3 municipios, la mayoría presentes solo en Cali, aunque municipios como Yumbo, Dagua y Florida, incluyeron instrumentos como la actualización catastral, la tasa ambiental, cuentas ambientales y el banco inmobiliario.

Para facilitar el análisis de importancia de los instrumentos de acuerdo con la presencia en los municipios, se clasificarán los diferentes instrumentos de acuerdo con la función específica de los mismos así:

Instrumentos de Planificación Intermedia: Planes Parciales, Planes Especiales y Maestros, Planes Zonales, Unidades de Planificación Urbana, Unidades de Planificación Rural, Publicidad visual Exterior y Banco Inmobiliario.

Ilustración 13.

*INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN INTERMEDIA, GESTIÓN Y FINANCIACIÓN
EN LOS MUNICIPIOS*



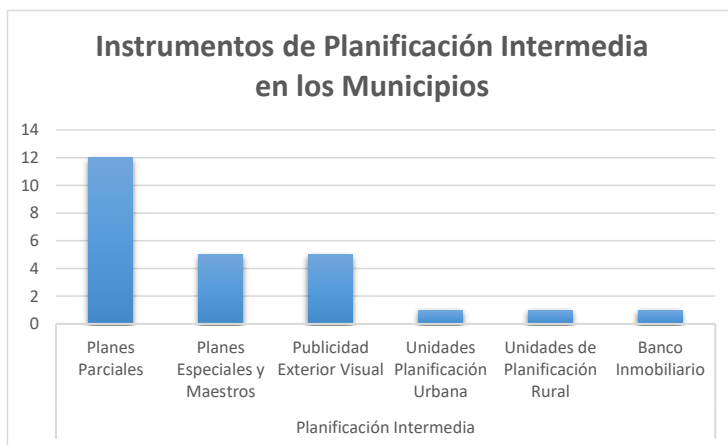
Fuente: Elaboración propia.

El instrumento de planificación intermedia de mayor replica en los instrumentos de planificación son los Planes Parciales, sin embargo no todos los instrumentos tienen las

especificaciones necesarias para implementar estos instrumentos, por ejemplo en los municipios como Ginebra y La Cumbre solo enuncian estos instrumentos pero no especifican los contenidos mínimos y los procedimientos, por el contrario en el resto de municipios si se encuentran estas características, indicación de la localización y el tipo de tratamiento relacionado.

Ilustración 14.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN INTERMEDIA EN LOS MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia.

Los planes maestros o especiales son instrumentos sectoriales que buscan un mayor desarrollo al que los instrumentos de planificación municipal pueden llegar, es el segundo de mayor uso en los municipios, de los 5 municipios en los que se presenta dos corresponden a la primera corona (Jamundí y Yumbo), 2 a la segunda corona y el Distrito.

La reglamentación de la publicidad visual exterior, cobra relevancia en este grupo porque, si bien no es un instrumento de planificación intermedia como los demás, este contribuye al ordenamiento publicitario y contribuye con el logro de los objetivos paisajísticos, además de la

relación directa con los recursos recaudados por el impuesto del mismo nombre, solo se encuentra reglamentado en 4 municipios Cali, Candelaria, Yumbo, Dagua y Florida.

Los demás instrumentos de este tipo solo se encuentran en Cali, como es el caso de las Unidades de Planificación Urbana y Rural, esto puede deberse a que es el único POT de segunda generación actualmente y el Banco Inmobiliario incluido en el PBOT del municipio de Florida.

Instrumentos de Gestión del Suelo: Expropiación por vía administrativa, Expropiación por Vía Judicial, Enajenación Voluntaria, Enajenación Forzosa, Cesiones Gratuitas, Declaración de Desarrollo y Construcción Prioritario, Cambio de Bienes de Uso Público, Derecho de Preferencia, Afectaciones y Anuncio del Proyecto.

Ilustración 15.

INSTRUMENTOS GESTIÓN DEL SUELO EN LOS MUNICIPIOS



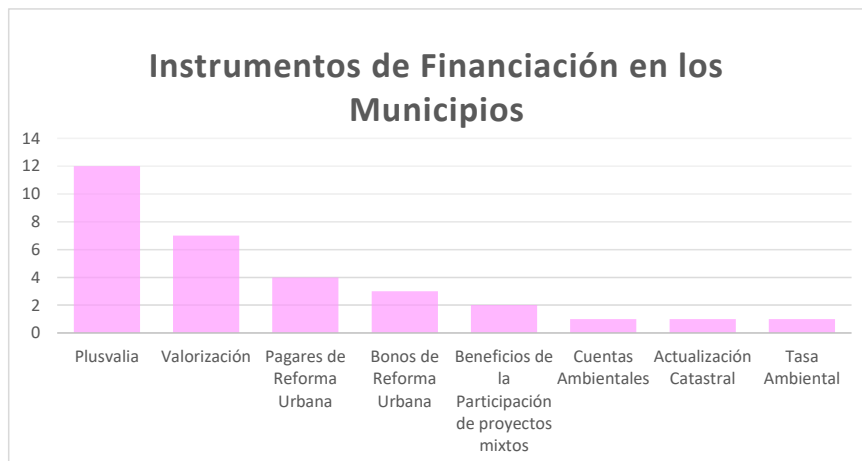
Fuente: Elaboración propia.

Este tipo de instrumentos no se replican en todos los municipios a diferencia de las cesiones gratuitas, los demás instrumentos se replican entre 5 y 7 veces (Expropiación por Vía Administrativa, Expropiación por Vía Judicial, Enajenación Voluntaria, Enajenación Forzosa, Declaración de Desarrollo y Construcción Prioritario), y se encuentran presentes principalmente en los municipios de Jamundí, Yumbo, Palmira, Pradera y La Cumbre, sin embargo en su mayoría solo los enuncian, los demás instrumentos que tienen un único registro se encuentran enunciados en el Distrito de Cali.

Instrumentos de Financiación: Plusvalía, Valorización, Pagares de Reforma Urbana, Bonos de Reforma Urbana, Beneficios de Participación en proyectos Mixtos, Cuentas Ambientales, Actualización Predial, Tasa Ambiental.

Ilustración 16.

INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN EN LOS MUNICIPIOS

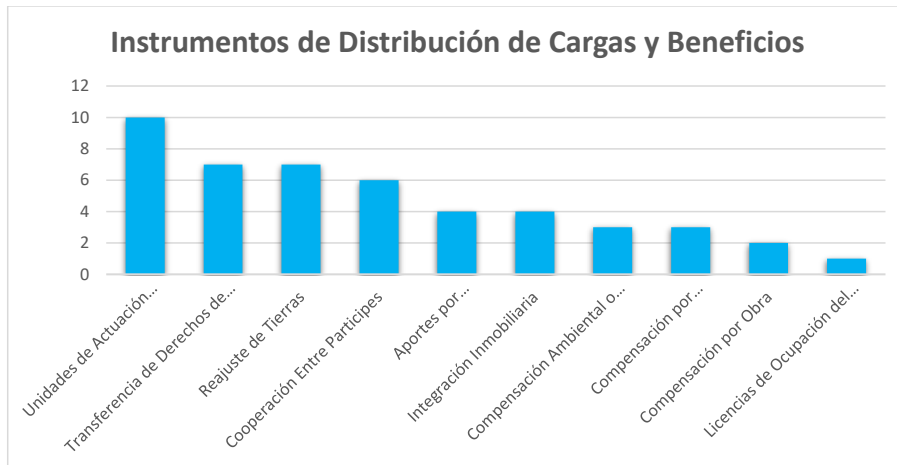


Fuente: Elaboración propia.

Con relación a los instrumentos de financiación a diferencia de los anteriores estos tienen menor representatividad en general, solo la Plusvalía se encuentra replicado en todos los municipios y es el único instrumento de financiación común en todos pero al igual que los demás este se encuentra más desarrollado en cuanto a los criterios de aplicación y especificaciones en cada municipio, seguido se encuentra la valorización encontrándose en 7 municipios de los cuales 3 son de la primera corona y los demás de la segunda.

Los demás instrumentos solo se replican entre 3 y 1 municipios entre los que resaltan Cal y Yumbo por tener instrumentos únicos en este compilado, sin embargo, no tienen mayor desarrollo en cuanto a los criterios de aplicación y especificaciones.

Instrumentos de Reparto de Cargas y Beneficios: Unidades de Actuación Urbanística, Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo, Reajuste de Tierras, Cooperación entre Participes, Integración Inmobiliaria, Compensación por conservación, Compensación por Obra, Compensación Ambiental o Patrimonial y Licencias de Ocupación de Espacio Público.

Ilustración 17.**INSTRUMENTOS DE DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS EN LOS
MUNICIPIOS**

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos de distribución de cargas y beneficios junto con los de gestión del suelo son los de mayor número, sin embargo, en este grupo 9 de los 10 instrumentos se encuentra enunciado en más de un municipio, situación que hace la diferencia con respecto a los demás grupos de instrumentos, esto indica que la importancia de este tipo de instrumentos para el desarrollo territorial.

Las Unidades de Actuación Urbanística, es el instrumento más enunciado en los POT, a pesar de que en el conglomerado no se relacione en las 12 entidades territoriales, en todos los instrumentos de planificación municipal se hace alusión a este instrumento, sin embargo, no lo desarrollan de forma aislada de los planes parciales como en los 10 municipios que aparecen en el conglomerado.

La Transferencia de Derechos de Construcción y Desarrollo, Reajuste de Tierras, Cooperación entre Participes, Aportes por Aprovechamientos e Integración Inmobiliaria, son instrumentos que se replican entre 3 y 6 veces, estos son constantes en Cali, Palmira, Jamundí de la primera corona, Dagua, Florida, La Cumbre y Pradera.

2. Análisis de los Estatutos Tributarios de los Municipios del Sur del Departamento del Valle del Cauca

Resaltando las facultades que la Constitución Política le da a los municipios en 1991, disponiendo de la autonomía para la gestión de sus propios intereses, por medio del artículo 338 el cual autoriza a los municipios “para que mediante acuerdos permitan a las autoridades municipales fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes: (i) como recuperación de los costos incurridos por la prestación de servicios, o (ii) participación en los beneficios que les proporcionen, pero los acuerdos deben fijar el sistema y método para definir esos costos y beneficios y la forma de hacer su reparto [entre los usuarios o beneficiarios]”. **Fuente especificada no válida.**

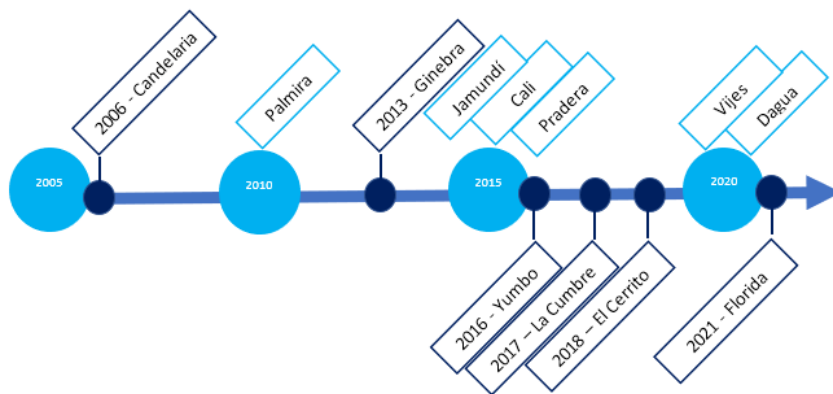
De esta manera los municipios han desarrollado los estatutos tributarios municipales en diferentes años y compilando de acuerdo a las especificidades de cada territorio las tasas y contribuciones para el municipio.

Los municipios de la subregión sur del Valle del Cauca cuentan con estatutos tributarios adoptados mediante acuerdo, el único adoptado mediante decreto es el del Distrito de Cali en el 2015, para los demás municipios las fechas de adopción oscilan entre el año 2006 para el caso

del municipio de Candelaria y hasta el año 2020 como es el caso de los municipios de Dagua y La Cumbre.

Ilustración 18.

INSTRUMENTOS DE DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS EN LOS MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia.

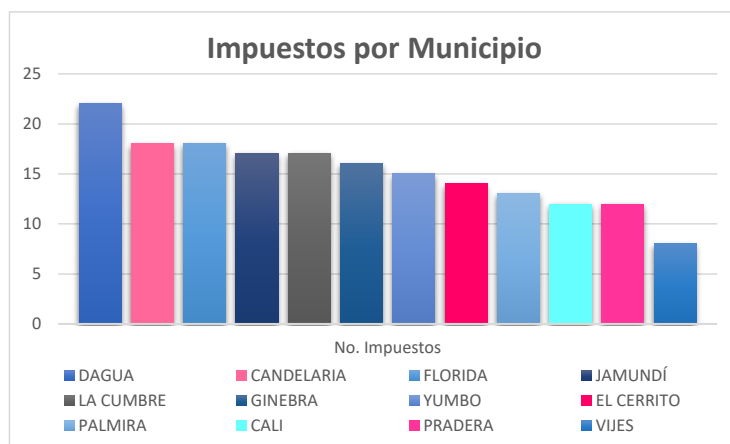
De los instrumentos analizados en esta investigación, los estatutos tributarios son los más susceptibles de modificaciones en el tiempo, debido a esto la consecución de información dificulta la posibilidad de analizar este tipo de instrumentos actualizados.

A pesar de que los estatutos tributarios de cada uno de los municipios de la Subregión comparten la mayoría de los impuestos en algunos varían por los nombres o cuentan con adiciones de acuerdo a las particularidades identificadas en este, como es el caso del municipio de Dagua que cuenta con 22 ítems identificados en este conglomerado, entre las que se incluyen por separado las sanciones urbanísticas y los servicios por planeación, además de los impuestos

orientados a salud departamental, para la Universidad del Pacífico y las transferencias del sector eléctrico, lo cual explica las diferencias en número con respecto al resto y en especial con el municipio de Vijes en el cual se identificaron tan solo 8 ítems, que comparte con los demás municipios a excepción del que se relaciona con la demarcación de paramento.

Ilustración 19.

DISTRIBUCIÓN DE IMPUESTOS POR MUNICIPIO



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al número de impuestos encontrados, a pesar de que su mayoría se comparten entre los municipios y distrito como se evidencio, se encontraron un total de 45 impuestos que cobran los diferentes municipios⁸, este número resulta de la multiplicidad de nombres que en los diferentes estatutos se les da a los impuestos, de esta manera se evidencio por ejemplo que para el impuesto de Sobretasa Ambiental, se encontró que en un solo municipio se le llama Porcentaje Ambiental y “Explotación de Plata, Oro y Platino” también se encontró “Explotación de Oro y

⁸ Los 45 ítems corresponden a la agrupación de los ítems encontrados en los Estatutos Tributarios de los municipios de la Subregión Sur del Departamento del Valle del Cauca.

Platino”, además de agrupar los estaban relacionados con los servicios de planeación, como las “Licencias Urbanísticas y de Construcción”, “Servicios de Planeación y Ordenamiento Urbanístico” por lo tanto, se agruparon estos dando como resultado 40 impuestos de la totalidad inicial mencionada.

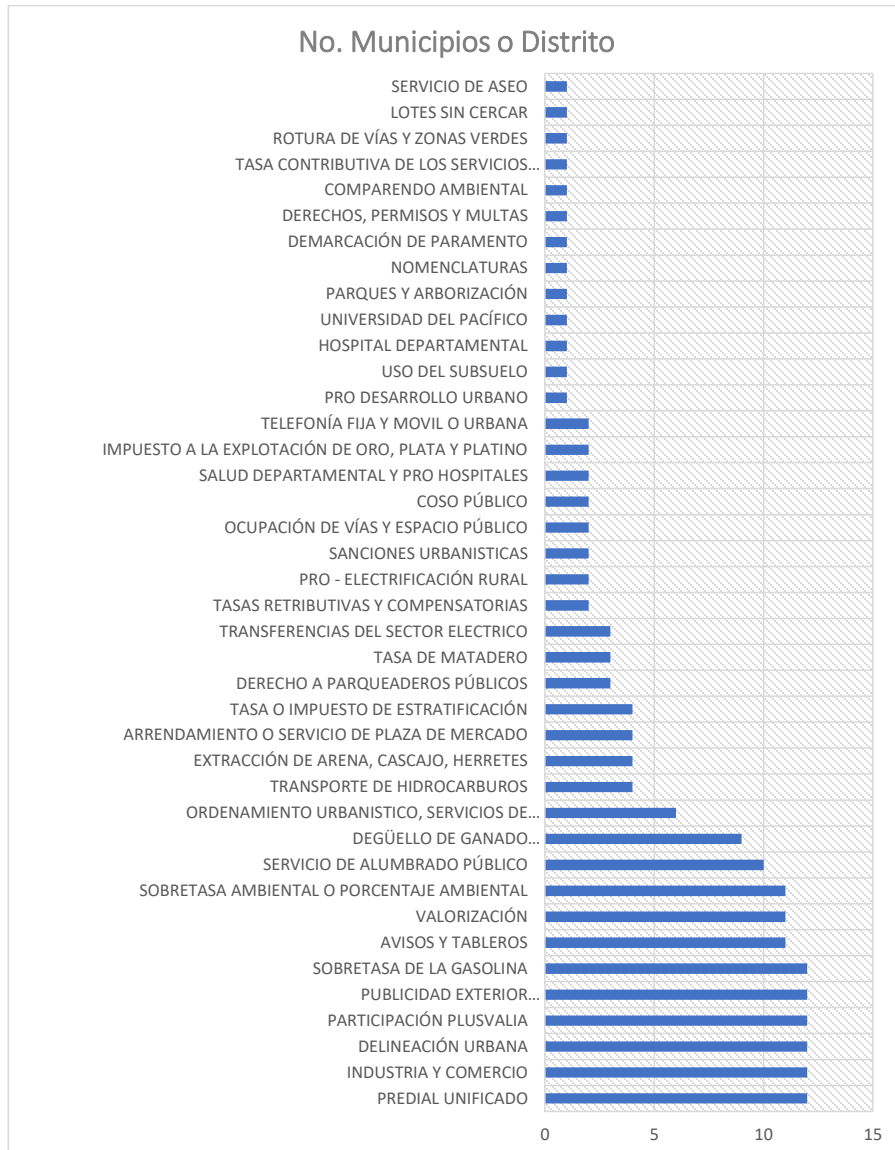
Los impuestos con que todos los municipios cuentan en los diferentes estatutos son Predial, Industria y Comercio, Sobretasa Ambiental, Delimitación Urbana y Participación en Plusvalía, seguido de estos se encuentran Alumbrado Público y Valorización que no se encuentran incluidos el primero en los municipios de El Cerrito y Vijes y el segundo solo en Vijes, en este grupo se encuentran 10 impuestos que se encuentran en más de 10 municipios.

Se encontraron 3 grupos intermedios uno que solo tiene dos impuestos que se repiten 9 veces y 6, el primero relacionado con el degüello animal y el segundo con los servicios de planeación y ordenamiento, un segundo grupo de 7 impuestos que se repiten entre 3 y 4 veces, que se relacionan principalmente con los servicios públicos y un tercer grupo compuesto por un grupo de 8 impuestos que se repiten tan solo en dos municipios.

Otros impuestos que resaltan en este análisis son los relacionados con impuestos que son únicos en cada uno de los municipios como estratificación, nomenclatura, comparendo ambiental y de servicios públicos como la electrificación rural o la transferencia del sector eléctrico a los municipios, en este grupo se cuentan 13 impuestos que aparecen como referencia única en los estatutos de dichos municipios siendo este el grupo más grande de los mencionados.

Ilustración 20.

REPRESENTATIVIDAD DE LOS IMPUESTOS EN LOS MUNICIPIOS



Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta que el objetivo de la investigación es verificar la relación de los impuestos de desarrollo territorial y su aplicación en el territorio, solo se tomaron los que tienen destinación territorial, relacionado con el mejoramiento de la infraestructura o condiciones ambientales de los municipios y distrito. Entendiendo esto se agruparon en grupos temáticos de acuerdo al sector que pertenecen, los relacionados con la (1) planeación y el desarrollo urbanístico, con los (2) servicios públicos domiciliarios y servicios sociales relacionados con equipamientos colectivos, con la (3) dimensión ambiental y la explotación de los recursos naturales y los derivados de la (4) industria y el comercio.

Ilustración 21.

CLASIFICACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES



Fuente: Elaboración propia.

La clasificación en las cuatro categorías propuestas, evidencia una preponderancia en los impuestos relacionados con la planeación y el desarrollo urbanístico (18), seguido de los relacionados con los servicios públicos y servicios sociales (9), quedando en tercer lugar los

relacionados con industria y comercio (8) y en último lugar los relacionados con la dimensión ambiental y minería (5).

Es importante visualizar entonces que, de acuerdo con estos resultados, los municipios se encuentran haciendo esfuerzos por captar recursos principalmente para el fortalecimiento de planeación, uso y ocupación del territorio, igualmente para el mejoramiento de las infraestructuras de servicios públicos y de equipamientos colectivos, ya que por ejemplo para la electrificación rural o el coso municipal las entidades municipales no cuentan con los recursos necesarios para solventar este tipo de necesidades a la escala que se presentan en la actualidad.

Los recaudos por industria y comercio a pesar de representar una baja representatividad con respecto a la categoría preponderante, se debe precisamente a la gran carga asfixiante de impuestos que no se relacionan en estas tablas por las que deben responder los empresarios, según **Fuente especificada no válida**. “las empresas colombianas enfrentan una tasa de tributación del 76 por ciento sobre utilidades antes de impuestos” lo cual amedrenta en un escenario de desempleo y municipios con debilidades fiscales y administrativas como los de categorías 4, 5 y 6 que para esta subregión son más de la mitad la posibilidad de implementar o aumentar impuestos y tasas al sector.

Finalmente se tienen los impuestos relacionados con la dimensión ambiental y minería, en esta categoría solo se encontraron 5, entre los que se encuentra la sobretasa ambiental que va destinado a la CVC⁹, por lo tanto, los municipios además de los recursos del artículo 111 de la

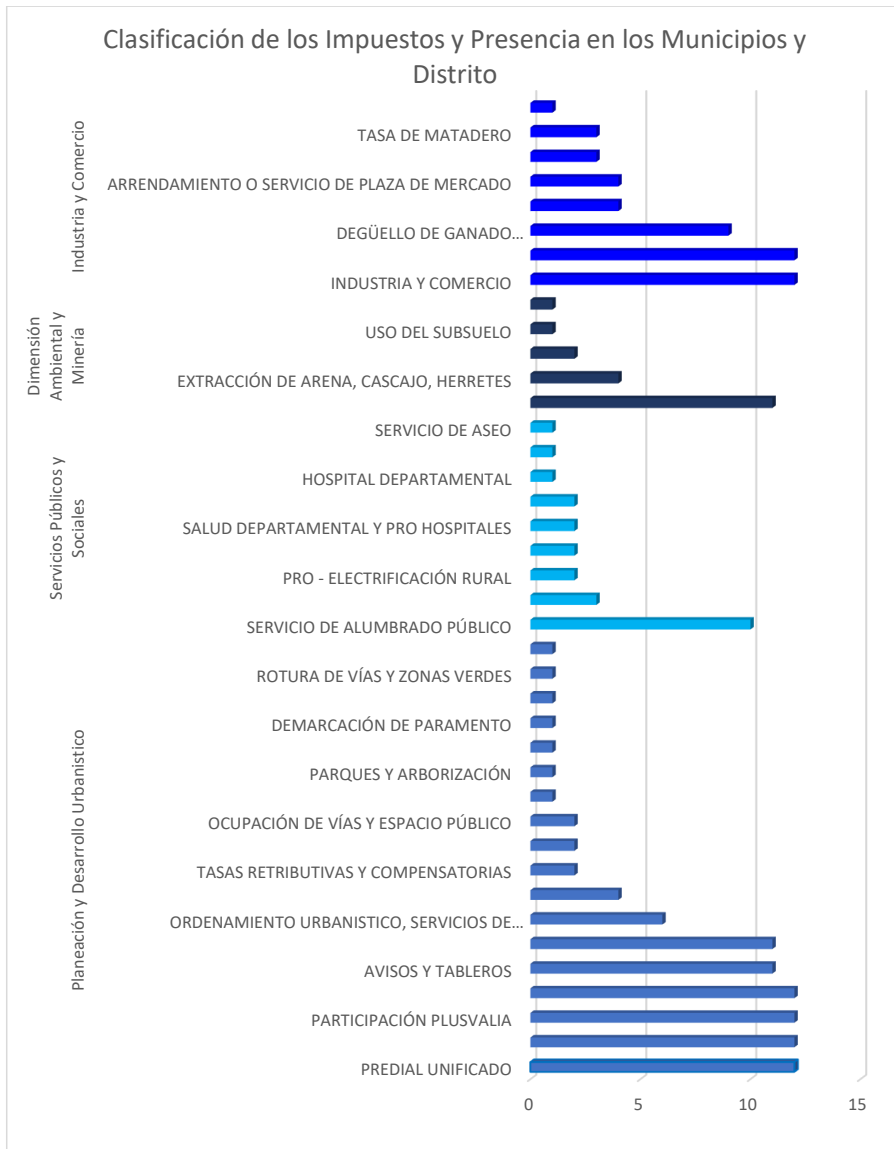
⁹ CVC: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca

Ley 99 de 1993, que tienen una destinación específica en sectores específicos no cuentan con otras fuentes para inversión en temas ambientales.

De acuerdo con la presencia de los impuestos clasificados en los municipios, se encuentra una relación directamente proporcional con el número de impuestos en la categoría 1, y la presencia de estos en los estatutos de la mayoría de los municipios, identificándose que 4 se encuentran en todos los municipios, dos en 11, siendo estos seis los derivados de los impuestos reglamentados a nivel nacional y de los POTs, como la delineación urbana, la plusvalía y la valorización, seguido se tiene el relacionado con el ordenamiento urbanístico, servicios de planeación y licencias que se replica en 6 municipio y el siguiente que se replica en 4 municipios es la tasa de estratificación, seguido a estos se encuentran tres que se replican en dos municipios y seis que solo se encuentran en municipios de forma individual.

Ilustración 22.

DISTRIBUCIÓN DE IMPUESTOS POR MUNICIPIO



Fuente: Elaboración propia.

En la categoría 2, el impuesto para el servicio de alumbrado público es el que más se replica, haciéndolo en 10 municipios, los demás impuestos de esta categoría se replican en tan solo 3, 2 o 1 municipios, lo cual evidencia que son medidas que se usan de forma diferencial y que aparecen para responder a necesidades particulares de los municipios a pesar de estar relacionados con servicios que todos los municipios necesitan de forma general.

La categoría 3 al igual que la anterior solo cuenta con un ítem que se replica en 11 municipios y es la Sobretasa Ambiental o Porcentaje Ambiental, los demás de 4, 2 o 1 municipios y están más relacionados con las actividades de extracción de minerales.

Finalmente, la categoría 4, es la segunda con mayor replica en los municipios y es por el uso de impuestos que se encuentran desarrollados en mayor medida a nivel nacional como el de industria y comercio, la sobretasa a la gasolina, el degüello de ganado y el transporte de hidrocarburos, en esta categoría solo se encuentra un ítem con presencia en un municipio (Tasa contributiva de los servicios comercializadores de servicios públicos).

Con esta aproximación, se evidencia la importancia que tiene en los estatutos municipales y del distrito de Cali el ordenamiento y la planificación del territorio y de esta manera la interrelación entre los instrumentos de planificación y de captación de recursos, teniendo en cuenta que los impuestos mencionados se encuentran orientados desde los POTs para temáticas específicas de desarrollo territorial.

La existencia de diferentes tasas e impuestos relacionados con la prestación de servicios públicos y dotación de equipamientos evidencia la carencia de recursos para mejorar las condiciones de los mismos y que cada municipio se encuentra buscando soluciones de forma

individual, esta situación también evidencia la falta de articulación entre los municipios para dar solución a problemáticas que posiblemente compartan como las identificadas en las propuestas del POTD, que dieron origen a estrategias como las soluciones compartidas de agua potable y las Plantas de Manejo Integrado de Residuos Sólidos.

A pesar de la existencia de fuentes de financiación para la protección y conservación ambiental definidos en la legislación nacional y para apoyar la labor de la corporación, es evidente que es uno de los temas de menor interés en los estatutos revisados, si bien la protección de fuentes hídricas abastecedoras de acueductos urbanos y rurales tienen prelación en la protección del territorio, el aseguramiento de los demás servicios ecosistémicos de los municipios y el distrito deben tener una contrapartida que permita limitar la frontera agrícola, minimizar los impactos de la ocupación y la contaminación de los grandes centros poblados.

Es de resaltar la importancia que tiene el sector minero en algunos de los municipios de la subregión, entendiendo la presencia de importantes reservas tanto en el orobioma azonal como en el lecho de los ríos en especial del río Cauca, los recursos que se captan se orientan a fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para enfrentar los desafíos que día a día la actividad minera trae consigo al territorio, por ello es importante que no solo estos cuatro municipios se apropien responsable de dicha actividad.

Es preocupante que solo un impuesto esté relacionado con el desarrollo rural y que además solo se desarrolle en tres municipios, teniendo en cuenta que la mayoría de los municipios de la subregión y del departamento tienen mayor territorio rural y con condiciones inequitativas.

Estos elementos de los estatutos tributarios denotan entonces la importancia que tiene para los municipios captar recursos para mejorar las condiciones urbanísticas y ambientales de los municipios a pesar de que en su mayoría estén orientados a las zonas urbanas.

3. Relación de los Instrumentos de Planificación con la Inversión Territorial de los Planes de Desarrollo 2016 – 2019

Los Planes de Desarrollo Territorial - PDT son instrumentos de planificación territorial son el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos 4 años. Orientar acciones de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades de la población, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, el impulso a los sectores productivos y la protección de los ecosistemas naturales son algunos de los principales objetivos de un plan de desarrollo municipal o departamental (DNP, 2015).

En este instrumento de planificación de corto plazo confluyen las acciones sectoriales y territoriales dispuestas en las diferentes políticas públicas e instrumentos de planificación de largo plazo como los POTs, en este sentido al ser los PDT el instrumento decantador de los proyectos de los instrumentos de planificación territorial en el territorio de acuerdo a los periodos de gobierno, se convierten en el medio para analizar por medio de los informes de gestión de los mismos, la implementación de los instrumentos analizados en los apartados anteriores.

Para verificar la correlación entre instrumentos de planificación se utilizaron los informes de gestión de los periodos de gobierno 2016 y 2019, esto a pesar de que la única entidad

territorial con el POT actualizado es el Distrito de Cali, sin embargo, como los instrumentos analizados en los apartados anteriores no pierden vigencia hasta que se haga la revisión y ajuste de los instrumentos de planificación territorial.

Los informes de gestión de los PDT al igual que los diferentes instrumentos adoptados por los municipios gozan de una autonomía para la presentación de los contenidos publicados, en este sentido y particularmente para este apartado, se encontró que este tipo de informes son bastante heterogéneos, ya que pocos relacionan la cantidad de recursos invertidos en cada meta de producto establecida en el PDT, lo cual impidió hacer una ponderación de la inversión en las temáticas territorial evaluadas como es el caso de El Cerrito, Ginebra, La Cumbre, Palmira y Vijes. Adicional a esto, la información presentada del avance de la implementación del PDT presenta de forma aún más etérea, teniendo en cuenta que en varios casos se hizo únicamente de forma cualitativa y de todas las temáticas en conjunto, como es el caso de los municipios de Jamundí, Candelaria y La Cumbre.

Además de lo mencionado, la gran variedad de programas, proyectos e indicadores que cada entidad territorial desarrolla, dificulta la posibilidad de contabilizar y contrastar todas las variables resultantes de la revisión, por ello solo se harán con las que sean posible y relevantes, también es importante aclarar que, a pesar de no contar con la información cuantitativa del alcance de los proyectos y metas, se marcaron igualmente para tener en el conglomerado los proyectos sin datos de avance. Otras consideraciones específicas por municipio son:

- Cali incluye toda la inversión en el sector agropecuario en los proyectos de desarrollo sostenible del sector ambiental, por lo cual es difícil extraer los proyectos y la inversión derivada específica.

- El municipio de Dagua solo tiene cifras específicas en el tema de vivienda, sin embargo, se encuentran los valores de la inversión
- Para el municipio de Florida se tiene el valor de la inversión por sector, pero en el informe de gestión no se encuentra desglosado como para otras temáticas la inversión Ambiental y Agropecuario.
- Teniendo en cuenta que el periodo de gobierno estudiado en el municipio de Jamundí fue atípico, solo se tuvo el avance del Plan de Desarrollo Territorial para el año 2018, lo cual mostrara un rezago en los datos con respecto a los demás municipios.
- Para el municipio de Vijes no se encontró información relacionada con el sector agropecuario, así como los valores de inversión.

Teniendo claro el panorama de los informes de gestión, se logró consolidar una base de datos con los avances en proyectos territoriales. Se eligieron 4 temáticas teniendo en cuenta la importancia que imprime el POTD en el desarrollo de estas tanto en la zona urbana como en la zona rural para el desarrollo regional mancomunado: 1) Vivienda y Equipamientos Colectivos, 2) Ambiental, 3) Infraestructura vial y 4) Desarrollo Agropecuario.

a) *Proyectos de Planificación, Vivienda y Equipamientos Colectivos en los PDT*

Del sector vivienda se incluyeron además de los proyectos de vivienda nueva, mejoramiento, titulación, legalización, entre otros, los que, orientados a la dotación de equipamientos, los proyectos de actualización de los instrumentos de planificación territorial y el desarrollo de proyectos regionales.

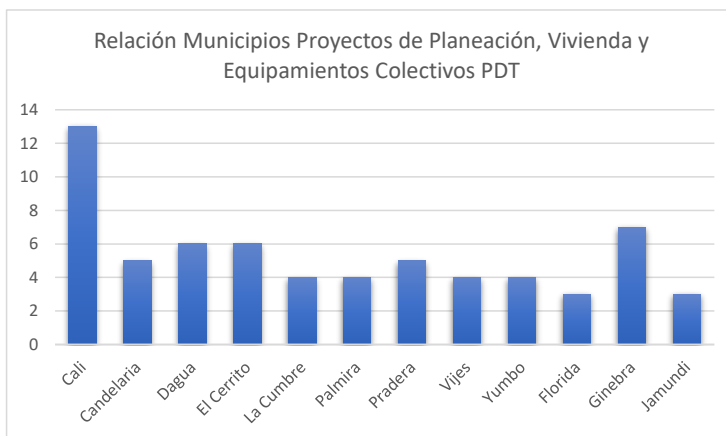
Las entidades territoriales con mayor número de proyectos desarrollados, son el Distrito de Cali (13 proyectos) y los municipios de Ginebra (7 proyectos), Dagua (6 proyectos) y El

Cerrito (6 proyectos). En este grupo sorprende encontrar municipios de la segunda corona como El Cerrito y Ginebra, pues la dinámica de vivienda en estos es menor debido a la distancia con Cali, por el contrario, el municipio de Dagua tiene una creciente demanda de vivienda y requerimiento de servicios por la creciente demanda de vivienda se segunda residencia en la zona rural principalmente.

Los municipios de la primera corona Palmira, Yumbo, Candelaria y Jamundí, presentan entre 3 y 5 proyectos, entre los que se encuentran, vivienda nueva, mejoramientos de vivienda y titulación, lo cual indica que en estos municipios a pesar de no contar con los POTs actualizados y al igual que otros instrumentos complementarios no representa una necesidad, situación similar ocurre con las metas relacionadas con los equipamientos colectivos, ya que solo 5 municipios presentan mejoramientos de equipamientos.

Ilustración 23.

*RELACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON LOS PROYECTOS DE PLANEACIÓN,
VIVIENDA Y EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS DE LOS PDT*



Fuente: Elaboración propia.

Se contabilizaron 19 proyectos, los presentes en todos los municipios, son los proyectos de vivienda nueva urbana y mejoramiento de vivienda urbana, seguido de estos se encuentran los proyectos de titulación de vivienda y para mejoramiento de equipamientos. Los proyectos que se presentan en únicos municipios son: vivienda rural nueva, estudios para generación de plusvalía, instrumentos de planificación intermedia adoptados, actualización del expediente municipal y nuevos equipamientos, en esta categoría la mayoría pertenecen al Distrito de Cali y Dagua con el proyecto de nuevos equipamientos.

Ilustración 24.

*RELACIÓN DE LOS PROYECTOS DE PLANEACIÓN, VIVIENDA Y EQUIPAMIENTOS
COLECTIVOS DE LOS PDT DESARROLLADOS EN LOS MUNICIPIOS*



Fuente: Elaboración propia.

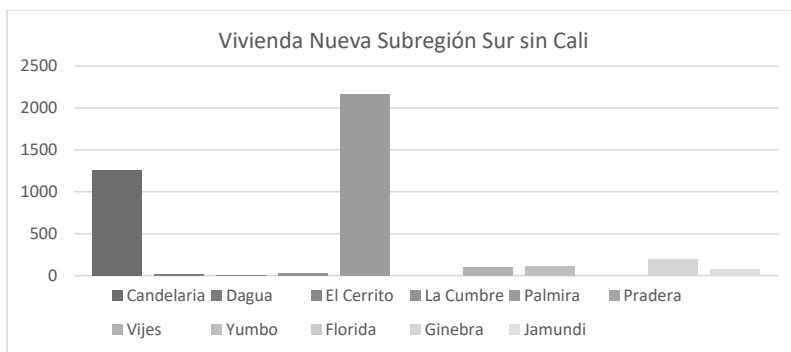
Teniendo en cuenta que los valores de Cali en la ejecución de proyectos supera la de los demás municipios, y dificulta evidenciar las diferencias de valores entre los demás municipios, los valores del distrito se compararan en el análisis, además En esta temática de vivienda el municipio de Jamundí no presenta valores importantes, debido a la falta de información por el periodo atípico, sin embargo, este municipio es el que mayor producción de vivienda nueva en la Subregión junto con el municipio de Candelaria.

La subregión Sur, gestiona la construcción de vivienda nueva en suelo urbano de 25.337 viviendas desde las alcaldías municipales y distrital, de las cuales 21.368 viviendas son en el

distrito es decir el 84,33%, de los municipios restantes, Palmira con 2.169 viviendas y Candelaria con 1.260 viviendas, son los que superan la media, los municipios tienen una media de construcción de vivienda nueva de 78,42 viviendas.

Ilustración 25.

PROYECTOS DE VIVIENDA NUEVA EN LOS PDT SIN CALI

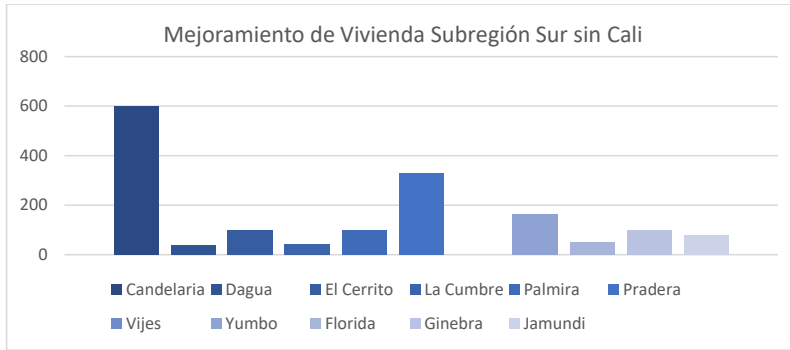


Fuente: Elaboración propia.

Los mejoramientos de vivienda en suelo urbano de la subregión sur fueron 9.504 gestionados desde las alcaldías municipales y distrital, de las cuales 7.905 son en el distrito es decir el 83,17%, de los municipios restantes, Candelaria con 600 mejoramientos y Pradera con 327 mejoramientos, superan la media de lo realizado en la subregión.

Ilustración 26.

PROYECTOS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN LOS PDT SIN CALI

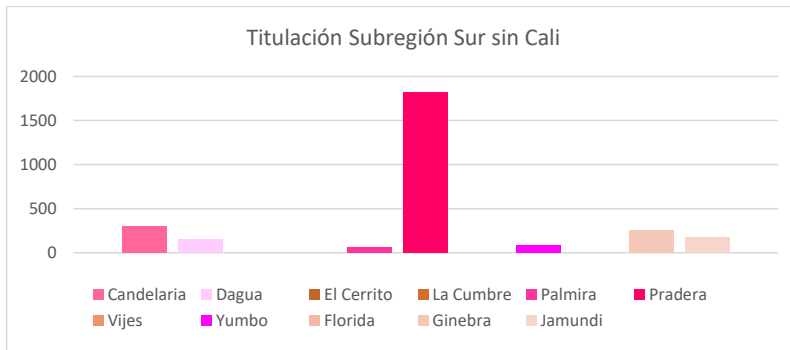


Fuente: Elaboración propia.

En la Subregión Sur los procesos de titulación de predios fueron 9.239 gestionados desde las alcaldías municipales y distrital, de los cuales 6.382 se realizaron en el distrito es decir el 69,76%, de los municipios restantes, Pradera con 1.826 titulaciones y Candelaria con 300 titulaciones, superan el promedio logrado por los demás municipios que fue 146 titulaciones.

Ilustración 27.

PROYECTOS DE TITULACIÓN DE PREDIOS EN LOS PDT SIN CALI



Fuente: Elaboración propia.

Cabe resaltar en esta temática que a pesar que no sean proyectos de mayor relevancia en la mayoría de los municipios, en este periodo de gobierno el municipio de Candelaria fue el

único que registro proyectos de vivienda rural nueva, el Distrito de Cali y el municipio de El Cerrito adelantaron proyectos de reubicación de viviendas en riesgo, los municipios de Palmira y Vijes adquirieron predios para proyectos de vivienda, los municipios de El Cerrito y Ginebra adelantaron el proceso de revisión y ajuste de los respectivos instrumentos de planificación territorial, el municipio de Dagua registro mejoramientos de vivienda en suelo rural y el distrito de Cali logro la adopción de 51 instrumentos de planificación intermedia dispuestos en el POT, además inventario 13.600 Ha de predios en el Parque Nacional Natural Farallones de Cali.

b) *Proyectos Ambientales en los PDT*

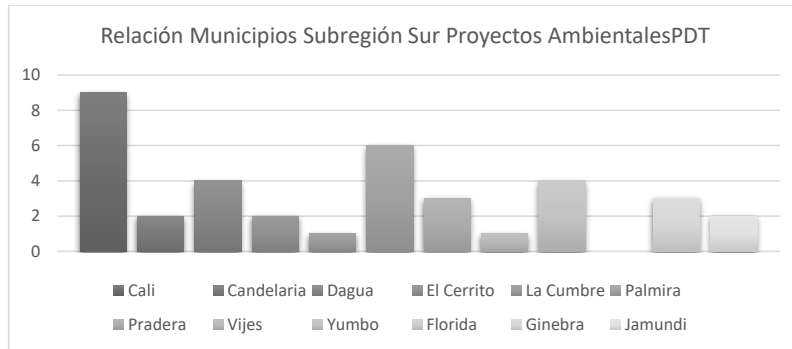
Los proyectos o metas ambientales de los Planes de Desarrollo Territorial incluidos en este análisis son los relacionados con la reforestación, estrategias de conservación, declaratoria y formulación de planes de manejo de áreas protegidas, apoyos a los comités de educación ambiental y manejo de residuos, adicional a esta última no se tuvieron en cuenta otros proyectos de saneamiento básico como plantas de tratamiento de aguas residuales.

Al igual que en la anterior temática de proyectos el Distrito de Cali es el que mayor representatividad tiene, seguido se encuentra Palmira, Dagua y Yumbo, todos estos comparten elementos ambientales importantes de nivel nacional como el Parque Nacional Natural Farallones de Cali entre Dagua y Cali, la Reserva Natural del Aguacatal entre Cali y Yumbo, el río Cauca entre Cali, Yumbo y Palmira y en Palmira el complejo de Paramos de Las Hermosas.

En este ítem, Florida no cuenta con información como se mencionó y los municipios que evidencian menos proyectos de este tipo son Vijes y La Cumbre con solo uno por municipio.

Ilustración 28.

RELACIÓN MUNICIPIOS CON PROYECTOS AMBIENTALES EN LOS PDT



Fuente: Elaboración propia.

Se compilaron 21 tipos de proyectos, es la categoría con mayor número de proyectos a pesar de no contar la información del municipio de Florida, el proyecto con más replica entre los municipios es el de adquisición de predios, presente en 8 municipios, seguido de la reforestación zonas abastecedoras de acueductos y por los aislamientos en zonas estratégicas ambientales.

Los proyectos de menor representatividad en el conglomerado son precisamente los realizados por el Distrito de Cali, la declaratoria de áreas protegidas, la formulación de planes de manejo de áreas estratégicas, la formulación y reglamentación de instrumentos económicos, la consolidación de corredores de conectividad, entre otros. Esta gama de proyectos diferenciales se debe a que el Distrito cuenta con una autoridad ambiental urbana el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente y a los proyectos reglamentados en el POT.

Ilustración 29.**RELACIÓN DE PROYECTOS AMBIENTALES DE LOS PDT DESARROLLADOS EN
LOS MUNICIPIOS**

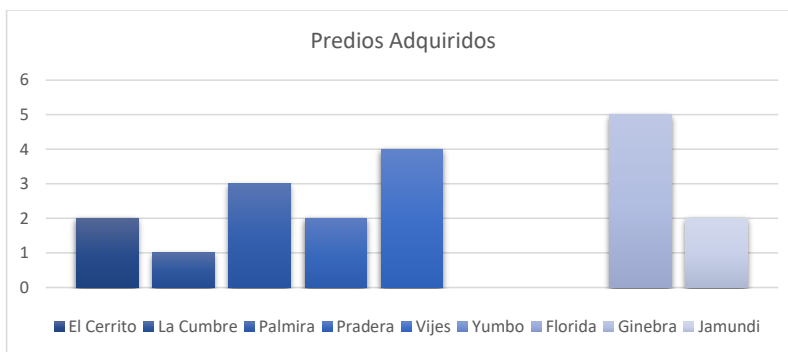
Fuente: Elaboración propia.

A pesar de la cantidad de proyectos encontrados los proyectos con mayor proyecto con mayor representatividad entre los municipios, no se replican en todos como es el de compra de predios para protección de fuentes hídricas, donde el municipio con mayor número de adquisiciones es Ginebra con 5 predios, seguido de Vijes con 4 predios y Palmira con 3 predios, los demás El Cerrito, Pradera y Jamundí con 2 predios cada uno, finalmente La Cumbre con uno y Dagua del cual solo se tiene información cualitativa general.

Sobresale la ausencia del Distrito en este tipo de proyectos, así como del municipio de Candelaria y Yumbo, sobre todo de estos dos últimos teniendo en cuenta los problemas de escasez de recurso hídrico en esos territorios.

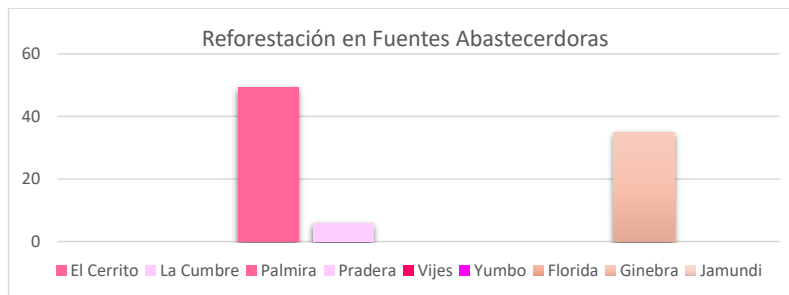
Ilustración 30.

PROYECTOS ADQUISICIÓN DE PREDIOS EN LOS PDT



Fuente: Elaboración propia.

Resaltan solo 3 municipios, ya que de los 4 en los que se replica este proyecto solo se tiene el dato cuantitativo de 3, ya que Dagua hace parte de este grupo de municipios. El municipio con mayor área reforestada es Palmira, seguido de Ginebra y Pradera, en los demás no se encontró información relacionada con este tipo de proyectos.

Ilustración 31.*PROYECTOS DE REFORESTACIÓN EN FUENTES ABASTECEDORAS EN LOS PDT*

Fuente: Elaboración propia.

Además de los proyectos desarrollados por el Distrito de Cali que no se replican en otros municipios, se encontraron otros proyectos que se deben resaltar debido al impacto territorial que tienen y la oportunidad para replicar en otros municipios, como la compra de predios para protección del recurso hídrico en otros municipios, realizado por el municipio de Candelaria, la declaratoria de áreas protegidas y el apoyo a los programas de educación ambiental en los colegios y juntas accione comunal en el municipio de Yumbo, la implementación de pago por servicios ambientales, que a pesar que este orientado desde la Ley 99 de 1993 no evidencio gran acogida en estos planes de desarrollo.

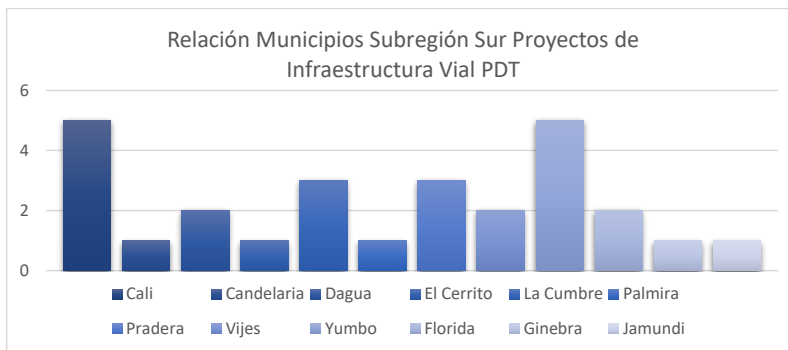
c) *Proyectos de Infraestructura Vial en los PDT*

Los proyectos de infraestructura vial recopilados se relacionan con el mejoramiento de vías terciarias rurales, construcción de vías terciarias rurales, mejoramiento de vías urbanas, infraestructura peatonal y para los ciclistas y las mega obras realizadas por valorización.

En esta categoría de proyectos se evidencia la presencia de todos los municipios con al menos un proyecto, sin embargo, es notable la preponderancia tanto del Distrito Cali como del municipio de Yumbo en cuanto al número de proyectos, a pesar que solo se identificaron como máximo 5 proyectos en estas entidades, esta es una de las categorías de mayor importancia para el desarrollo de los territorios pues permite las conexiones con intraurbanas, municipales, supramunicipales y regionales.

Ilustración 32.

RELACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE LOS PDT



Fuente: Elaboración propia.

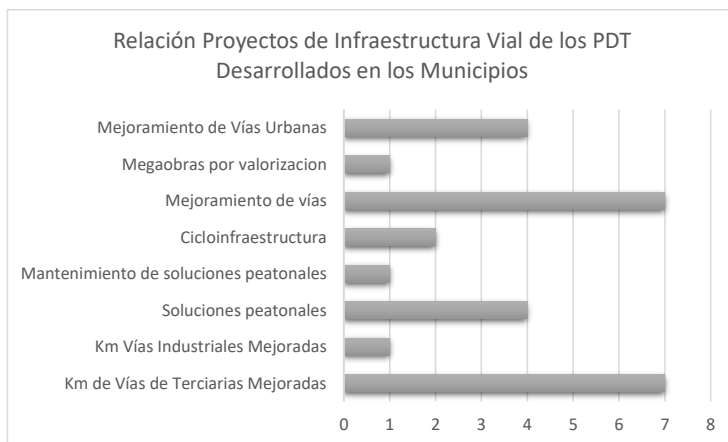
El total de proyectos compilados en la subregión fue de 8, los más representativos son el mejoramiento de vías rurales y mejoramiento de vías sin la localización de acuerdo a la clasificación del suelo, puede parecer redundante pero como se ha mencionado los informes de gestión no cuentan con la especificidad de los datos en todos los casos, por esta razón se tomaron 4 tipos de proyectos de mejoramientos viales, el primero relacionado con la vías terciarias rurales, el segundo con las vías industriales, proyectos al que solo hace alusión el municipio de

Yumbo, el tercero, mejoramiento de vías urbanas y el cuarto, mejoramiento en vías, este último con el fin de poder contabilizar los avances a pesar de no contar con los detalles.

En segundo lugar, de acuerdo con el desarrollo de proyectos se encuentran los mejoramientos de vías urbanas y el desarrollo de soluciones peatonales, este último es de resaltar por la posición que se le está dando al peatón y a las formas de movilización diferentes a los motorizados, ya que también se encuentran proyectos de ciclo infraestructura en este compilado.

Ilustración 33.

*RELACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL EN LOS PDT
DESARROLLADOS EN LOS MUNICIPIOS*



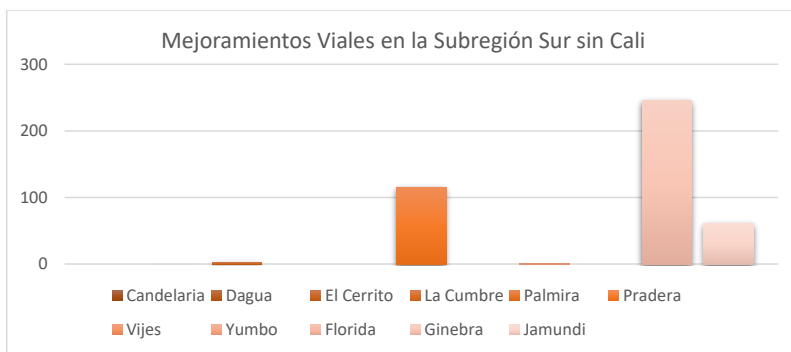
Fuente: Elaboración propia.

Los proyectos de mejoramientos viales en general son los más representativos, en la gráfica 34, no se incluyó el Distrito Cali, ya que los valores son muy superiores comparado con los demás municipios, mientras el Distrito logró el mejoramiento de 845 Km de vías en conjunto los demás municipios lograron 424 Km, siendo el municipio de Ginebra el de mayor aporte,

seguido de Jamundí, dato que se encuentra incompleto, lo cual quiere decir que en este municipio al igual que el desarrollo de vivienda tuvo importantes valores en mejoramientos viales.

Ilustración 34.

PROYECTOS DE MEJORAMIENTOS VIALES EN LOS PDT SIN CALI



Fuente: Elaboración propia.

En esta categoría de proyectos se debe resaltar que entre los 7 municipios con reportes de mejoramientos rurales se lograron 426,5 Km y que en este grupo no se encuentra Cali, siendo el de mayor aporte el municipio de Candelaria, además la importancia de proyectos de soluciones peatonales en Cali, La Cumbre, Pradera y Yumbo, el desarrollo de ciclo infraestructura en Cali y Palmira y el desarrollo de mega obras por valorización.

d) *Proyectos de Desarrollo Agropecuario en los PDT*

Se decidió incluir esta categoría de proyectos, pues los proyectos de Desarrollo Agropecuario aseguran la sostenibilidad de la población humana en el territorio, la producción de alimentos y el bienestar de la población que depende de esta actividad económica debe ser una

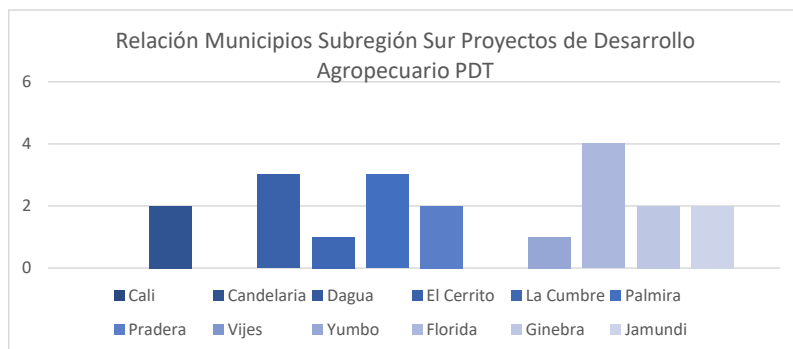
prioridad en la agenda gubernamental de los diferentes niveles de gobierno en el mundo, y en el Valle del Cauca con mayor ahínco. Las condiciones naturales de este territorio y el desarrollo agroindustrial que ha alcanzado deberían reflejar un fuerte apalancamiento del sector público para mejorar las condiciones de competitividad, de desarrollo sostenible y de calidad de vida en los entornos rurales.

Por el contrario de lo mencionado, esta categoría se caracteriza por tener el menor número de proyectos y el menor número de municipios relacionados, en este sentido, Florida con 4 proyectos es el municipio de mayor representatividad y de los 9 municipios en los que se encontró información (No se cuenta con información de proyectos para esta categoría para el Distrito de Cali y los municipios de Dagua y Vijes), en cinco hay entre uno y dos proyectos, lo cual evidencia un bajo interés en este sector en los PDT de este periodo.

Ilustración 35.

RELACIÓN DE MUNICIPIOS CON PROYECTOS DE DESARROLLO

AGROPECUARIO EN LOS PDT



Fuente: Elaboración propia.

El proyecto de mayor relevancia es el de asistencia técnica, este proyecto a pesar que no es territorial tiene una gran importancia para la implementación de sistemas de producción eficientes, sostenibles y la implementación de nuevos modelos de negocio y comercialización, ya que se encuentran respaldados por la Ley 1876 de 2017, en donde se orienta la formulación de los Planes de Extensión Agropecuaria y como se debe prestar este servicio articulado a la visión que se tiene en cada uno de los territorios. De acuerdo con la información recopilada, se tiene que este tipo de proyectos se realizó en 6 municipios de los 12.

Presente en 4 municipios y el segundo en el compendio se tienen los proyectos asociados a la seguridad alimentaria y a unidades productivas.

Ilustración 36.

*RELACIÓN DE LOS PROYECTOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE LOS PDT
DESARROLLADOS EN LOS MUNICIPIOS*



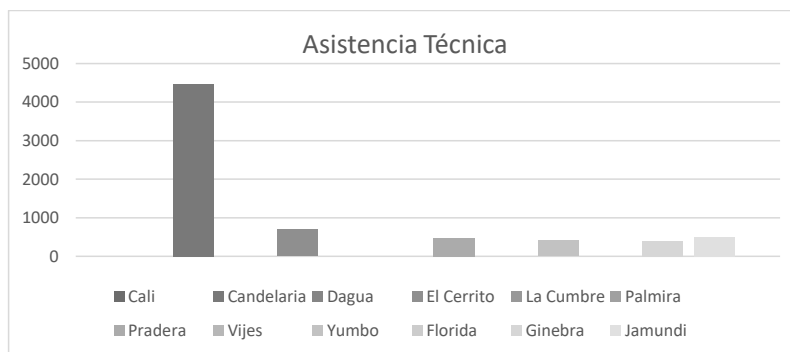
Fuente: Elaboración propia.

Se realizaron 6.961 asistencias técnicas en la Subregión Sur, el municipio con mayor número realizado fue Candelaria con el 64,27% del total, en promedio los 5 municipios restantes (El Cerrito, Pradera, Yumbo, Ginebra y Jamundí) realizaron 497 asistencias técnicas.

En esta categoría es importante analizar la presencia de municipios mayormente rurales como los ubicados en la segunda corona, como El Cerrito, Pradera y Ginebra, pues serían los responsables de la dotación de alimentos para la ciudad conglomerada, estos municipios muestran una importante presencia en proyectos en esta categoría.

Ilustración 37.

PROYECTOS DE ASISTENCIA TÉCNICA EN LOS PDT



Fuente: Elaboración propia.

En el caso del municipio de Ginebra, es el único municipio con proyectos de mejoramiento de sistemas silvopastoriles, El Cerrito gestiona un sistema de riego al igual que Palmira y Florida gestiona la conversión de cultivos de caña, siembra de cultivos transitorios y permanentes.

e) *Interrelación entre los Instrumentos de Planeación*

La particularidad de cada uno de los instrumentos analizados salta a la vista, a pesar de que el objetivo común de todos los instrumentos de planificación sea mejorar las condiciones de vida de la población en este caso en las entidades territoriales de la Subregión Sur del Departamento del Valle del Cauca, parece confuso como se articulan estos instrumentos para lograrlo, sobre todo porque los contenidos parecen que no interlocutarán y que tuvieron orígenes diferentes, esto debido a que los instrumentos de planificación son orientados por marcos normativos diferentes, sin embargo desde la legislación se expresa la necesidad de articularlos.

De esta manera entonces los POT se convierten en instrumentos de planificación de largo plazo que se traen a colación en los gobiernos siempre y cuando se necesite información específica de este instrumento para el desarrollo de proyectos específicos que no impliquen más de un periodo de gobierno para ejecutar.

Los Estatutos Tributarios son el instrumento para la captación de recursos los cuales son destinados para la inversión general, sin tener en cuenta la relación con el origen de cada impuesto o tasa para definir la destinación y la relación de recursos necesarios para responder al programa de ejecución de los POTs en las diferentes vigencias.

Finalmente, los Planes de Desarrollo son el instrumento rector de los gobernantes y en el se decantan los programas de gobierno por el cual fueron elegidos, en estos deberían incorporarse las acciones establecidas en los POTs para cada vigencia y las corresponsabilidades entre gobernantes para el desarrollo de proyectos a largo plazo, sin embargo pocas veces ocurre esto, sin embargo si se articula con el estatuto tributario para lograr el financiamiento de los proyectos bandera de los programas de gobierno que pueden estar en contravía de lo propuesto en los POTs.

Con el fin de verificar la interrelación entre los diferentes instrumentos de planificación, se realizó el análisis de cada una de las categorías utilizadas para evidenciar la relevancia de cada uno de instrumentos o herramientas complementarias en los municipios y si estas podrían relacionarse para facilitar la gestión supramunicipal.

En los instrumentos analizados de los POTs con respecto a los impuestos y tasas de los estatutos tributarios, se encuentra mayor relación entre los instrumentos de financiación de los POTs con los impuestos de planeación y desarrollo urbanístico, en estos grupos encontramos la participación en plusvalía, la valorización y la tasa ambiental que se relaciona con la sobretasa ambiental que se encuentra en el grupo de impuestos de la dimensión ambiental y minería. En el grupo de instrumentos de planificación intermedia se encuentran relacionados los instrumentos de planes parciales y publicidad exterior visual con los impuestos de la categoría planeación y desarrollo urbanístico de delineación urbana, pro desarrollo urbano, servicios de planeación, ordenamiento urbanístico o licencias y publicidad visual exterior. Finalmente, del grupo de instrumentos de reparto de cargas y beneficios se encuentran las compensaciones ambientales o patrimoniales que se relacionan con las tasas retributivas o compensatorias del grupo de impuestos de la categoría de planeación y desarrollo urbanístico.

Tabla 9.

NIVEL DE RELACIONAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE LOS POT Y LOS IMPUESTOS DE LOS ESTATUTOS TRIBUTARIOS

Planes de Ordenamiento Territorial		Estatutos Tributarios	
Tipo de Instrumentos	Instrumentos POT	Categoría de Impuestos	Impuestos o Tasas
Planificación Intermedia	Planes Parciales		Delineación Urbana
			Pro Desarrollo Urbano

		Planeación y Desarrollo Urbanístico	Servicios de Planeación Ordenamiento Urbanístico o Licencias
	Publicidad Exterior Visual		Publicidad Visual Exterior
	Plusvalía		Participación en Plusvalía
	Valorización		Valorización
Instrumentos de Financiación	Tasa Ambiental	Dimensión Ambiental y Minería	Sobretasa Ambiental o Porcentaje Ambiental
Instrumentos de Reparto de Cargas y Beneficios	Compensación Ambiental o Patrimonial	Planeación y Desarrollo Urbanístico	Tasas Retributivas y Compensatorias

Fuente: Elaboración propia.

De la importante de cantidad de 34 instrumentos y 40 tasas e impuestos identificados en los conglomerados respectivos, entre si solo se interrelacionan tan solo 6 instrumentos de los cuales 3 son de financiación, en cuanto a los ítems de los estatutos se relacionan 8, de los cuales 7 corresponden a la categoría de planeación y desarrollo urbanístico. De este hallazgo se puede concluir la baja articulación entre los instrumentos analizados, sin embargo, a pesar de la baja articulación existe una complementariedad entre los instrumentos a pesar de que pueda ser mayor existe.

Para evidenciar el uso de los instrumentos planificación, gestión y financiación, en los PDT se clasificaron los proyectos por temáticas de esta manera se podría relacionar si existen proyectos de desarrollo de vivienda nueva en los PDT es porque se han desarrollado planes parciales e instrumentos de cargas y beneficios, o desarrollo de obras de infraestructura gracias a la aplicación de la valorización y compra de predios o acciones de conservación por compensaciones.

Esta interrelación es las más compleja teniendo en cuenta la falta de información encontrada en los PDT y la desactualización de los POTs en la mayoría de los municipios.

Tabla 10.

*NIVEL DE RELACIONAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE LOS POT Y LOS
IMPUESTOS DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIAL*

Planes de Ordenamiento Territorial		Planes de Desarrollo Territorial	
Tipo de Instrumentos	Instrumentos	Categoría de Proyectos	Proyectos
Planificación Intermedia	Planes Parciales	Planeación, Vivienda y Equipamientos Colectivos	Planes Parciales Adoptados
			Construcción Equipamientos
	Unidades Planificación Urbana		Predios Adquiridos para Equipamientos
			Reubicación
Unidades de Planificación Rural	Unidades de Planificación Urbana y Rural Adoptadas		
Instrumentos de Financiación	Plusvalía		Estudios Generadores de Plusvalía
Instrumentos de Gestión del Suelo	Declaración de Desarrollo y Construcción Prioritaria		Habilitación Suelo VIP-VIS
	Expropiación y Adquisición por vía Administrativa		
	Enajenación Voluntaria		Predios Adquiridos para vivienda
	Afectación		
Instrumentos de Reparto de Cargas y Beneficios	Compensación Ambiental o Patrimonial	Ambiental	Compra de Predios Mpio
Instrumentos de Financiación	Tasa Ambiental		Siembra en Acueducto Rurales
			Aislamientos y Reforestación
Instrumentos de Financiación	Valorización	Infraestructura Vial	Mega Obras por Valorización

Fuente: Elaboración propia.

Se lograron relacionar 12 instrumentos con 12 proyectos pero esta relación no es uno a uno, ya que se estimó que por proyecto se podrían activar diferentes instrumentos y viceversa, en este caso los planes parciales orientados desde los POT, dinamizan la ejecución de proyectos como la adopción de planes parciales, la construcción de equipamiento, la adquisición de predios para equipamientos y la reubicación de vivienda si es el caso, así mismo como para los proyectos de adquisición de predios para vivienda, se activaron instrumentos como expropiación o adquisición por vía administrativa, enajenación voluntaria, afectación.

Para el caso de los proyectos ambientales, se tiene entendido que la principal fuente de recursos para adquisición de predios es por medio de las responsabilidades de las entidades territoriales relacionadas en el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, sin embargo, por medio de los instrumentos de compensación ambiental o tasa ambiental se pueden adquirir predios para la conservación y realizar acciones de reforestación y aislamientos.

Finalmente, los proyectos del sector infraestructura vial solo se articuló el proyecto de mega obras por valorización con el instrumento de valorización y para los proyectos del sector agropecuario, no se identificaron instrumentos afines.

Percepción de los Instrumentos de Gestión y Financiación de nivel Regional desde la Institucionalidad Actual.

Reconociendo la importancia de las instituciones en la implementación de los instrumentos de gestión y financiación tanto en los municipios como en el nivel regional, se debe destacar la necesidad de conocer la percepción de las instituciones que influyen en el desarrollo territorial subregional.

Para lograr integrar la percepción institucional y de formuladores de los instrumentos de planificación territorial en los municipios, se realizaron entrevistas semiestructuradas con funcionarios públicos representativos de las instituciones de nivel departamental y municipal y con un planificador consultor al servicio de las necesidades de la región.

- Directora del Departamento Administrativo de Planeación del Valle del Cauca. Lorena Sofía Velasco Franco.
- Subsecretaria Técnica Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Valle del Cauca. Beatriz Eugenia Orozco Gil.
- Secretario de Planeación y Coordinación del municipio de Jamundí. Julio Alfredo Escobar Lizano.
- Consultor Urbanista de la Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Yumbo. Cesar Augusto Londoño Gómez.

Teniendo en cuenta la representatividad del nivel municipal y departamental se agruparán las respuestas de acuerdo a estos niveles de gobierno en los que se relacionan los actores entrevistados.

- *Nivel Departamental*

La percepción desde el nivel departamental se integra desde la mirada de los funcionarios de la gobernación del Valle del Cauca, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo de Planeación coinciden en la importancia de desarrollar un instrumento de gestión y financiación de nivel subregional aprovechando las orientaciones de los diferentes ejes y apuestas territoriales y la definición y clasificación de los territorios urbano rurales como estrategia base para la definición de estos instrumentos.

En ese sentido a pesar de la falta de herramientas de carácter normativo para la integración de los diferentes sectores de desarrollo económico y social se reconoce la necesidad de articular las herramientas actuales tanto para la gestión ambiental y de desarrollo urbanístico que aplican los municipios principalmente adaptándolas al nivel regional, entre las que se identificaron fueron:

- Acuerdos municipales de cesión de impuestos en zonas industriales en Tuluá, Yumbo, Jamundí.
- Incentivos tributarios fiscales para las constructoras de proyectos de vivienda.
- Articular instrumentos sectoriales en las diferentes dimensiones del desarrollo económico y social.
- El desarrollo Planes Parciales
- La implementación de la Valorización y Plusvalía

Acerca del impacto de los instrumentos regionales de distribución de cargas y beneficios de nivel regional en la consolidación de la Estructura Ecológica Principal Regional teniendo en cuenta que la mayoría de las cuencas sobrepasan el área del ente territorial y este no tiene la injerencia en la totalidad de las mismas, por eso la necesidad de la Inter institucionalidad y

actores que generen esas acciones de protección, conservación, restauración, consolidación de oferta de servicios ambientales y como esta oferta irradia a toda la región. Por eso es fundamental la articulación por cuencas, entidades territorial municipales y distritales, esquemas asociativos existentes y la visión subregional.

La aplicación de los esquemas de cargas y beneficios de nivel regional, teniendo en cuenta la experiencia de articulación con el sector privado, desde el nivel Departamental se propone la implementación por medio de la exención o disminución de impuestos a las actividades generadoras de demandas de recursos naturales en los TH concentradores (industria y producción agroindustrial intensivo y el sector de la construcción principalmente), y estos recursos invertirlos en los territorios Oferta (Zonas de la estructura ecológica regional y de producción diversa agropecuaria y asentamientos rurales).

La falta de reglamentación de la Ley 1454 de 2011 en los asuntos de POD y sobre todo en los instrumentos de distribución de cargas y beneficios de nivel regional, en el Departamento Administrativo de Planeación del Departamento encargado principal de la implementación del POTD del Valle del Cauca, en este sentido la directora de planeación haciendo reconocimiento de esta debilidad normativa que impacta directamente las herramientas para la implementación de las acciones orientadoras para el logro de la concepción del POTD en la actualidad, se hace necesario identificar para el Departamento que instituciones o que institución lideraría la reglamentación normativa, la gestión e implementación y para esto se propone buscar el apoyo del DNP por medio del Comité Especial interinstitucional de la Comisión de Ordenamiento Territorial – CEI COT y ministerios competentes integrando los municipio e instituciones sociales y actores relacionados con la temática en cada subregión.

- *Nivel Municipal*

Para el nivel municipal, se tomó la percepción del municipio de Jamundí en cabeza de la Secretaría de Planeación, este municipio se priorizo teniendo en cuenta el desarrollo que ha tenido durante la última década derivado de la estrecha relación funcionales metropolitanas con el Distrito de Cali y los municipios del Norte del Cauca

Por su lado Yumbo, municipio que también tiene fuertes interacciones funcionales y de complementariedad productiva con el Distrito de Cali, teniendo en cuenta que muchos de las dinámicas territoriales del municipio se explican con la conurbación que existe entre la zona industrial del municipio la ciudad consolidada del distrito, esto sin mencionar la cierta dependencia en cuanto a la prestación de servicios públicos que tiene el municipio con respecto a Cali.

Por lo tanto, se pretende que los actores de estos municipios comprendan de antemano la importancia de instrumentos de nivel supramunicipal para la solución de problemáticas conjuntas actuales y futuras.

Para los actores entrevistados de los municipios mencionados, resulta importante contar con un instrumento de gestión y financiación que permita brindar soluciones con herramientas técnicas, financieras y jurídicas que mancomunadamente permitan realizar inversiones que mejoren las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales y la consolidación de territorios ambientales estratégicos, utilizando la lógica de la oferta y demanda establecida en el POTD.

A pesar de que el municipio cuenta con una importante batería de instrumentos de gestión, financiación y reparto de cargas y beneficios, el funcionario resalta:

- Los Planes Parciales

- Los pagos por servicios ambientales
- Las cesiones gratuitas
- La Compensación por conservación
- Disminución en el impuesto predial

Teniendo en cuenta que la mayoría de los municipios cuentan con este tipo de instrumentos se pueden utilizar como herramientas comunes para lograr el mejoramiento integral de las comunidades en territorios oferta, esto contribuirá con la consolidación de la Base Natural regional en la medida que se generen nuevas oportunidades a partir de la implementación de proyectos productivos derivados de las inversiones generadas con la aplicación de estos instrumentos en las zonas de demanda y propiciar la generación de conciencia por el cuidado de las zonas oferentes de servicios ambientales en el sector productivo que se ve tan beneficiado.

En cuanto a los tipos de impuestos que se podrían implementar para fortalecer la apuesta de esquemas de distribución de cargas y beneficios, la más factible es por medio de la exención de impuestos a las actividades productivas en territorios demandantes invertirlos en los territorios oferta.

La gestión para el desarrollo de este tipo de instrumentos debería ser liderado por la gobernación en primera medida en compañía de las instituciones de nivel nacional competentes en la emisión de este tipo de normas de ordenamiento territorial e involucrar a los municipios como actores encargados de la implementación.

Lineamientos para la estructuración de un modelo Regional de Cargas y Beneficios

Reconociendo que este tipo de modelos necesitan cierto de tipo de madurez e investigación profunda, se hace necesario entender entonces este proceso como la gestión que permite que el hombre se desenvuelva en el marco de sus potencialidades para así garantizar la permanencia en el tiempo y en el espacio de los recursos naturales haciendo uso responsable de los recursos sociales, culturales, educativos, económicos, políticos y naturales. Para la consolidación del modelo se requiere de elementos indispensables como la buena información, la definición y justificación de las herramientas e instrumentos a utilizar, las estimaciones reales en términos económicos y el impacto en el territorio, la participación de la comunidad y la capacidad institucional entre los actores involucrados.

Es evidente, que este tipo de procesos toma años en desarrollarse y apropiarse en el territorio; debido a la complejidad que implica o requiere el movilizar concepciones, modificar relaciones y transformar realidades.

Por tal motivo se hace necesario generar una serie de acciones y estrategias orientados al desarrollo de lineamientos de fortalecimiento, investigación y coordinación interinstitucional e intersectorial; investigación y desarrollo; participación y organización; comunicación y divulgación y formación y capacitación, todo esto con el fin de que los actores y sus procesos, posibiliten la cualificación de sistemas formativos y de planificación que faciliten la consolidación de un modelo que impacte positivamente el territorio.

La construcción de lineamientos es el resultado de los análisis realizados a los instrumentos de planificación de las entidades territoriales de la Subregión del Sur del

Departamento del Valle del Cauca y en articulación con las conclusiones de las entrevistas a los actores estratégicos seleccionados, se proponen los lineamientos estructurar el modelo indicativo para la distribución de cargas y beneficios de nivel regional para la subregión y como ejercicio pionero para complementar las orientaciones de las Ley 1454 de 2011 en materia de instrumentos para la implementación de los Planes de Ordenamiento Departamentales.

Lineamiento 1. Alistamiento Regional desde el Análisis de la Planificación Municipal

Todas las entidades territoriales cuentan con los instrumentos de planificación necesarios para iniciar el proceso de revisión de instrumentos que articuladamente podrán:

- Revisar no solo los instrumentos utilizados en los Planes de Ordenamiento Territorial de la Subregión así como se realizó en la presente investigación si no también los expedientes municipales para verificar el estado de avance de los proyectos establecidos en los POT y el uso de los instrumentos analizando el tiempo en el que se ejecutaron versus lo establecido en el instrumento, de esta manera se podrá relacionar fácilmente esta información con los Planes de Desarrollo Correspondiente y con los Estatutos Tributarios.
- Estudiar a mayor detalle para condicionarlos e implementarlos de forma regional instrumentos de mayor representatividad que tienen los municipios como lo son; la plusvalía, los planes parciales, la valorización, las unidades de actuación urbanística, las cesiones gratuitas, la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, el reajuste de tierras, expropiación por vía administrativa, enajenación voluntaria y la cooperación entre partícipes.
- Tener en cuenta que son pocos los instrumentos incluidos en los POTs para promover la conservación ambiental o compensar la ocupación de suelos de

calidad agrologica alta localizados en el valle geográfico incorporados poco a poco como suelos urbanos desconociendo en muchas ocasiones la representatividad que tiene este recurso para la producción de alimentos.

- Revisar la posibilidad real frente a las normas existentes de habilitar instrumentos e impuestos que puedan transferir recursos del sector privado en las zonas rurales o de conservación ambiental para el nivel local como para el regional.

Lineamiento 2. Revisión de Casos Exitosos de Gestión Regional a partir de las Potencialidades y Debilidades de la Subregión Sur del Valle del Cauca

Si bien este ejercicio desde la formulación del POTD es novedoso en el ámbito nacional, en el mundo existen múltiples casos exitosos de gestión interinstitucional supramunicipal con objetivos comunes, por eso se hace necesario:

- Revisar e interlocutar con por lo menos 3 casos exitosos para conseguir el acompañamiento y asesoría en esta propuesta.
- Identificar con mayor claridad las debilidades técnicas y necesidades de los municipios con respecto a los instrumentos de planificación intermedia, gestión y financiación, ya que la complejidad y variedad dificulta la implementación de los mismos desde son una limitante actual para llevar a cabo la consecución del modelo esperado.
- Equiparar los instrumentos utilizados en los casos de éxito con los vigentes en la normativa nacional, permitiendo así orientar una propuesta con mayor madurez para la reglamentación de la LOOT y para el modelo indicativo.

Este tipo de acercamientos e investigación permitirá además ampliar el espectro de alternativas diferentes a las identificadas para la captación de recursos para el sector ambiental,

desarrollo agropecuario y forestal en los municipios, con el fin de contribuir con la consolidación de la Base Natural y el desarrollo de actividades productivas rurales que permitan el repoblamiento y la atracción de inversión.

Lineamiento 3. Estructuración del Modelo Indicativo para la Distribución de Cargas y Beneficios de nivel Regional.

Teniendo claras las herramientas para la incorporación de variables que intervienen en la dinámica regional, se deberá construir el Modelo Indicativo para la Distribución de Cargas y Beneficios de nivel Regional, que deberá tener una propuesta de:

- La propuesta técnica y normativa que se debe incorporar en los planes de ordenamiento territorial de las entidades territoriales, en el POTD y para la reglamentación de la LOOT
- La propuesta instrumentos de planificación complementaria que se deben desarrollar como orientadores de las acciones para la gestión y financiación de proyectos regionales.
- La estimación de las capacidades financieras, tanto de captación adicional a lo actual, como de inversión en proyectos regionales de acuerdo a las interrelaciones entre municipios específicos.
- La identificación y estimación de posibilidades financieras y organizacionales tanto de los actores tanto de los territorios de Demanda como de Oferta que permitan establecer una propuesta en la que se puedan integrar políticas empresariales que beneficien directamente las comunidades rurales o la propuesta de una medida que permita la captación de recursos por medio de acuerdos de voluntades.

- La propuesta de instrumentos financieros que complementen los instrumentos de planificación y que tengan la posibilidad de alinearse con los estatutos tributarios.
- La identificación de proyectos sectoriales del POTD que podrían desarrollarse por medio de este modelo que permita establecer las capacidades de acuerdo al nivel de impacto de cada uno de los proyectos en la subregión.

Lineamiento 4. Fortalecimiento Institucional para Implementar el Modelo Indicativo para la Distribución de Cargas y Beneficios de nivel Regional.

La necesidad de fortalecer la institucionalidad no solo en el Departamento del Valle del Cauca sino en el país para asumir técnicamente la responsabilidad que conlleva el ordenamiento territorial tanto municipal como regional tal y como lo evidencian los actores encuestados, es por esto que se debe:

- Propiciar el fortalecimiento de las competencias de planeación y ordenamiento territorial, tal y como lo tienen municipios como Candelaria, Dagua, El Cerrito y Florida a través de la implementación en los demás municipios el impuesto de servicios de planeación u ordenamiento Urbanístico, teniendo en cuenta la necesidad de personal capacitado y dedicado a estas necesidades puntuales y de tanta importancia para los municipios.
- Estudiar la posibilidad de la incorporación de tasas o impuestos relacionados con el uso del subsuelo y la extracción de materiales, tanto para mejorar el control y hacer seguimiento a las actividades que se están llevando a cabo en el territorio como para fortalecer institucionalmente la entidad territorial para afrontar los desafíos que trae consigo el desarrollo minero en el territorio y los temas

ambientales, ya que la existencia de una Secretaria de Medio Ambiente en los municipios es una novedad a pesar de la importancia de este sector tanto para las entidades territoriales como para la región.

Para la estructuración del Modelo Indicativo para la Distribución de Cargas y Beneficios de nivel Regional, se deberá:

- Gestionar el acompañamiento de las instituciones de nivel nacional que acompañen, verifiquen y avalen las propuestas tanto técnicas como de organización institucional, por lo tanto, se deberá evaluar la posibilidad de crear una nueva institucionalidad que sea responsable de la coordinación, implementación, seguimiento y desarrollo innovador de estrategias para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de la gestión regional.
- La gobernación del Valle del Cauca en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación deberá propiciar junto con las alcaldías de los demás municipios en primera instancia de la Subregión Sur como modelo indicativo el desarrollo de las diferentes etapas de la iniciativa y a conformación de una instancia que garantice la integración horizontal de los intereses de las entidades territoriales y la gestión inicial del proceso.

Conclusiones

Los instrumentos distribución de cargas y beneficios son los de mayor replica entre los municipios, se deberá hacer un mayor énfasis en estos para verificar la posibilidad de complementar alguno de estos instrumentos con las orientaciones del POTD.

Buscar alternativas que orienten la inversión de los recursos captados de otras fuentes para el sector ambiental y agropecuario, que son actividades principales en el sector rural se reflejen positivamente y contribuya con el cierre de brechas.

Generalizar iniciativas para mejorar la prestación de servicios públicos y sociales para el sector rural.

Focalizar los proyectos de servicios públicos y equipamientos colectivos del POTD y orientar la financiación de acuerdo a los recursos específicos que se encuentran captando los municipios por medio de impuestos y promover la articulación supramunicipal para concurrir en la ejecución de estos proyectos.

Aprovechar la importancia que tiene la adquisición de predios para la protección del recurso hídrico en los municipios, para consolidar acciones de nivel regional que contribuyan a aumentar las áreas protegidas en zonas de abastecimiento de agua y ecosistemas estratégicos.

Fortalecer la institucionalidad para que manejen los instrumentos y la normativa para la distribución de cargas y beneficios tanto nivel municipal como a nivel regional con el fin de dotar los territorios de desarrollos urbanísticos integrales.

Se deberá prestar especial atención al uso de estos en las entidades territoriales ya que debido a su característica se deberían

Bibliografía

Alcaldía de Candelaria. (2005). Acuerdo 015. Por medio del cual se adopta el PBOT del municipio de Candelaria. Candelaria.

Alcaldía de Candelaria. (2006). Acuerdo 009. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Candelaria. Candelaria.

Alcaldía de Candelaria. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Candelaria en la Ruta del Desarrollo. Candelaria.

Alcaldía de Dagua. (2002). Acuerdo 004. Por medio del cual se adopta el PBOT del municipio de Dagua. Dagua.

Alcaldía de Dagua. (2020). Acuerdo 026. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Dagua. Dagua.

Alcaldía de Dagua. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Dagua, moderna, pujante y productiva. Dagua.

Alcaldía de El Cerrito. (2001). Acuerdo 037. Por medio del cual se adopta el PBOT del municipio de El Cerrito. El Cerrito.

Alcaldía de El Cerrito. (2018). Acuerdo 012. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de El Cerrito. El Cerrito.

Alcaldía de El Cerrito. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. El Cerrito, una familia para todos. El Cerrito.

Alcaldía de Florida. (2001). Acuerdo 198. Por medio del cual se adopta el PBOT del municipio de Florida. Florida.

Alcaldía de Florida. (2021). Acuerdo 626. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Florida. Florida.

Alcaldía de Florida. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Florida, en la ruta del progreso. Florida.

Alcaldía de Ginebra. (2003). Acuerdo 001. Por medio del cual se adopta el EOT del municipio de Ginebra. Ginebra.

Alcaldía de Ginebra. (2013). Acuerdo 011. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Ginebra. Ginebra.

Alcaldía de Ginebra. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Ginebrino cuenta conmigo. Ginebra.

Alcaldía de Jamundí. (2002). Acuerdo 002. Por medio del cual se adopta el PBOT del municipio de Jamundí. Jamundí.

Alcaldía de Jamundí. (2015). Acuerdo 013. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Jamundí. Jamundí.

Alcaldía de Jamundí. (2019). Informe de gestión vigencia 2018. Jamundí, ordenado, educado y con empleo. Jamundí.

Alcaldía de La Cumbre. (2000). Acuerdo 074. Por medio del cual se adopta el EOT del municipio de La Cumbre. La Cumbre.

Alcaldía de La Cumbre. (2017). Acuerdo 017. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de La Cumbre. La Cumbre.

Alcaldía de La Cumbre. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Por el municipio que anhelamos. La Cumbre.

Alcaldía de Palmira. (2001). Acuerdo 109. Por medio del cual se adopta el POT del municipio de Palmira. Palmira.

Alcaldía de Palmira. (2010). Acuerdo 071. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Palmira. Palmira.

Alcaldía de Palmira. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Palmira, con inversión social, construimos paz. Palmira.

Alcaldía de Pradera. (2003). Acuerdo 019. Por medio del cual se adopta el PBOT del municipio de Pradera. Pradera.

Alcaldía de Pradera. (2015). Acuerdo 027. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Pradera. Pradera.

Alcaldía de Pradera. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Pradera, crece. Pradera.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2014). Acuerdo 0373. Por medio del cual se adopta el POT del municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2010). Decreto Extraordinario 411.020.0259. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Santiago de Cali. Santiago de Cali.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Cali, progresa contigo. Santiago de Cali.

Alcaldía de Vijos. (2000). Acuerdo 054. Por medio del cual se adopta el EOT del municipio de Vijos. Vijos.

Alcaldía de Vijos. (2020). Acuerdo 011. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Vijos. Vijos.

- Alcaldía de Vijos. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Seguimos avanzando. Vijos.
- Alcaldía de Yumbo. (2001). Acuerdo 028. Por medio del cual se adopta el PBOT del municipio de Yumbo. Yumbo.
- Alcaldía de Yumbo. (2016). Acuerdo 024. Por medio del cual se adopta el Estatuto Tributario del municipio de Yumbo. Yumbo.
- Alcaldía de Yumbo. (2020). Informe de gestión vigencia 2016 - 2019. Yumbo, territorio de oportunidades para la gente. Yumbo.
- Artaraz, M. (2001). Teoría de las Tres Dimensiones del Desarrollo Sostenible. *Ecosistemas, Revista de Ecología y Medio Ambiente*, 1-5.
- Boisier, S. (2006). *Imágenes en el Espejo. Aportes a la Discusión sobre el Crecimiento y el Desarrollo Territorial*. Puerto Palos.
- Bonilla, E., & Rodríguez, P. (1997). *Más Allá del Dilema de los Métodos. La Investigación en Ciencias Sociales*. Bogotá: Norma.
- CEI - COT, C. d. (2016). *Acuerdo 10. Por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD)*. Bogotá.
- CEI COT, S. T. (2013). *Lineamientos para el Proceso de Ordenamiento Territorial Departamental. Conceptos Básicos*. Bogotá.
- CEPAL. (2014). *Métodos y Aplicaciones de la Planificación de la Planificación Regional y Local en América Latina. Serie Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2014). *Métodos y Aplicaciones de la Planificación Regional y Local en América Latina. Serie de Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- CGN, C. G. (2020). *de Cálculo de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Límite de Gastos Ley 617 de 2000*. Bogotá.
- Chiarella, R. (2010). Planificación del Desarrollo Territorial. Algunas Precisiones. *Espacio y Desarrollo*, 77-102.
- Cortez, H., & Roldán, E. (2011). Consideraciones en torno a ciertos temas relacionados con los instrumentos de planeamiento regional. En C. C. Gil, *Desarrollo Regional y Urbano. Vol. III* (págs. 53-73). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Davila, J. M. (1991). La Ordenación Urbanística durante la primera mitad del siglo XX. Premisas para un tratamiento integral de los espacios urbanos. *Investigaciones Geográficas*, 101 - 113.

- De Olarte, E. G. (2014). *Economías regionales del Perú*. Lima: IEP Ediciones.
- Del Romero, L. (2009). Planificación Territorial en Regiones Industriales Maduras: El Caso del Ruhr (Alemania). *Investigaciones Geograficas*, 77 - 96 .
- DNP, D. N. (2002). *Evaluación de la Decentralización Municipal en Colombia, Balance de una Decada*. Bogota: Imprenta Nacional.
- DNP, D. N. (2013). *Elementos para la Formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Alcances de las Directrices Departamentales*. Bogota: Imprenta Nacional.
- DNP, D. N. (2017). *Seminario Internacional de Ordenamiento y Proyecto Territorial, Conflictos y Soluciones. Programa POT Modernos*. Bogota.
- DNP, D. N., & MINVIVIENDA, M. d. (2018). *Proyecto Tipo, Plan de Ordenamiento Departamental*. Bogota.
- DNP, D. N., & MSI, M. S. (2017). *Evaluación, Levantamiento de una Línea de Base del Programa de POT Modernos*. Bogota.
- Fajardo, D. (2011). Ordenación del Territorio y Reforma Agraria en el Pensamiento de Ernesto Guhl. *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 34-49.
- Gobernación del Valle, d. C., & Universidad San Buenaventura, C. (2016). *Síntesis del Proceso*. Santiago de Cali: Editorial Bonaventuriana.
- Gobernación del Valle, d. C., & USB Cali, U. S. (2016). *Documento Técnico de Soporte. P6. Contenidos Técnicos Formulación Versión Final*. Cali.
- Gobernación del Valle, d. C., & USB Cali, U. S. (2016). *Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca. Documento Síntesis POTD Valle del Cauca*. Cali: Editorial Bonaventuriana.
- Gobernación del Valle, d. C., & USB de Cali, U. S. (2013). *Plan de Ordenamiento Territorial del Valle del Cauca. Fase I. Diagnóstico Operativo del Territorio Departamental*. Cali.
- Gobernación del Valle, d. C., & USB de Cali, U. S. (2016). *P6. Instrumentos de Gestión, Financiación y Seguimiento*. Cali.
- Guhl, E. (1975). *Colombia, Bosquejo de su Geografía Tropical*. Colombia: Instituto Colombiano de Cultura.
- Hernandez, C. (2020). *El Contexto Jurídico de las Cargas Urbanísticas y el Principio del Reparto Equitativo*. Bogota: Repositorio Universidad del Rosario.
- Juárez, M. A. (2013). Cultura de Innovación en los Departamentos de Investigación de los Institutos Universitarios de Tecnología de la Región Andina. *Repositorio Universidad Dr. Rafael Belloso Chacín*, <http://virtual.urbe.edu/tesispub/0094671/>.
- Ley 1454, D. O. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT*. Bogota.
- Ley 388, D. O. (1997). *Ley de Desarrollo Territorial*. Bogota.

- Martínez, I. d. (2016). *Gestión de la Renovación para el Aprovechamiento Urbanístico y Ambiental del Suelo. Revisión de Experiencias*. Bogotá: Repositorio de la Universidad Piloto.
- Matus, C. (1983). Planeación Normativa y Planeación Situacional. *El Trimestre Económico*, 1720 - 1780.
- Miguel, A. E. (2012). *La Teoría de la Complejidad y el Caos en la Ciencia Regional*. México: B-EUMED.
- Ornés, S. (2009). El Urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. *Politeia*, 197 - 225.
- PNN, P. N. (22 de 04 de 2021). *Parques Nacionales*. Obtenido de <https://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/compensaciones-ambientales-e-inversion-forzosa-del-1/>
- QuestionPro. (15 de 04 de 2021). *QuestionPro*. Obtenido de Metodos Cuantitativos: <https://www.questionpro.com/blog/es/metodos-cuantitativos/>
- Ravella, O. (2011). *Pasado, presente y futuro de la planificación regional. Tomo2*. Buenos Aires: Nobuko.
- Rodríguez, J. C. (s.f.). Planificación Territorial y Urbanismo. Pasado, Presente y Futuro del Planeamiento Urbanístico. *Instrumentos y Técnicas de Intervención*, 1 - 15.
- Rojas, V., & Sotomayor, R. (2017). *Manual de Herramientas Cuantitativas y Cualitativas para los Partidos Políticos*. Bogotá: Gente Nueva.
- Secretaría Distrital de Planeación, D. d. (2015). *Guía para el Reparto de Cargas y Beneficios en los Planes Parciales de Renovación Urbana*. Bogotá.
- Sotelo, J. A. (2008). Medio Ambiente y Desarrollo Local, Algo más que dos Estereotipos. *Observatorio Medio Ambiental*, 77-105.
- UNAL. (2004). *Sobre la Noción del Territorio en la Planificación*. Bogotá.
- Universidad Politécnica de Catalunya, F. d. (2013). Análisis de Ciclo de Vida. *Materiales Guía, Gestión Ambiental*, 1-14.

