

3. DOCUMENTO DE FORMULACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN, SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y CONTROL DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL - GESEC.

En esta sección se hace una propuesta de diseño institucional para facilitar la gobernanza y la ejecución de los proyectos estratégicos propuestos en la fase de formulación de la visión departamental. Es importante recordar que los proyectos fueron formulados tomando como unidad de planeación territorial las aglomeraciones urbanas identificadas en el departamento. La aglomeración urbana describe la estructura conformada por un conjunto de municipios conectados por relaciones funcionales, de conmutación y prestación de servicios entre una centralidad y sus satélites. La aglomeración no es una figura reconocida en el ordenamiento territorial colombiano a pesar de que describe una situación fáctica en el territorio que normalmente supera la división administrativa tradicional, y en este sentido también les plantea desafíos a los mecanismos de asociatividad reconocidas en la normativa colombiana, particularmente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El contexto regional de gobernanza y asociatividad para la implementación de la Visión Cundinamarca 2036, muestra algunos procesos en curso, a partir de los cuales es oportuno reconocer lecciones aprendidas y es posible emprender algunas acciones en el corto plazo, en perspectiva de allanar el camino para el desarrollo de las acciones propuestas.

Como paso previo a la presentación de la propuesta de diseño institucional se consideró oportuno hacer una caracterización del alcance geográfico de los proyectos priorizados con el fin de establecer un orden de magnitud (no necesariamente una nueva priorización) basado en el número total de municipios beneficiados con la ejecución de cada proyecto. De manera discrecional se establecieron cuatro categorías así:

Categoría 1: Proyectos que benefician a más de 20 municipios

Categoría 2: Proyectos que benefician a menos de 20 y más de 10 municipios

Categoría 3: Proyectos que benefician a más de 1 y menos de 10 municipios

Categoría 4: Proyectos que beneficiación a 1 municipio.

El resultado de esta ordenación fue el siguiente:

Categoría 1: En esta categoría se agruparon los tres proyectos regionales de Planta de Abastecimiento de Agua Potable, Planta de Tratamiento de Agua Residual, y Planta de Tratamiento de Residuos Sólidos.

Tabla 3.1 Proyectos y Sus Aglomeraciones

Nombre Proyecto	Aglomeraciones Urbanas Beneficiadas
Planta de Abastecimiento de Agua Potable Regional -PTAP	De influencia metropolitana Madrid-Facatativá; Girardot-Ricaurte; Granada-Silvania-Fusagasugá; Puerto Salgar
Planta de Tratamiento de Agua Residual Regional -PTAR	De influencia metropolitana Madrid-Facatativá; Girardot-Ricaurte; Granada-Silvania-Fusagasugá; Puerto Salgar
Plantas de Tratamiento y/o Aprovechamiento Regionales de residuos sólidos ordinarios y especiales	De influencia metropolitana Madrid-Facatativá; Girardot-Ricaurte; Granada-Silvania-Fusagasugá

Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

No sorprende el considerable número de municipios beneficiados por cada uno de estos proyectos en tanto que su alcance es regional. En los tres proyectos queda enmarcado el ciclo del agua para consumo humano y del tratamiento de residuos. Una segunda característica de estos proyectos es su efecto sobre dos aspectos básicos de las condiciones de salubridad de un hogar (adecuada disposición de excretas y acceso a fuente de agua mejorada), variables que actualmente hacen parte de la medición de pobreza multidimensional en Colombia. Por su naturaleza y alcance estos proyectos pueden ser financiados con recursos del SGP.

Categoría 2: En esta categoría fueron ubicados cinco de los proyectos A.D.N., que buscan la promoción y explotación comercial de los valores culturales y turísticos del departamento, tres proyectos para la protección de la estructura ecológica principal; y un proyecto de infraestructura ferroviaria.

Tabla 3.2 Proyectos y Sus Aglomeraciones

Nombre Proyecto	Aglomeraciones Urbanas Beneficiadas
A.D.N Del Agua	Guaduas; Útica-La Vega- Pacho
A.D.N Del Dorado	De influencia metropolitana La Calera; De influencia metropolitana Madrid-Facatativá; de influencia metropolitana Zipaquirá; Suesca-Nemocón; Susa-Fúquene
A.D.N Del Dulce y La Aventura	Suesca-Nemocón; Susa-Fúquene; Útica-La Vega-Pacho
A.D.N Del Río	Anolaima-La Mesa-Anapoima; De Influencia metropolitana Soacha; Girardot-Ricaurte; Granada -Silvania – Fusagasugá
A.D.N. del Oriente (patrimonio inmaterial)	Choachí-Cáqueza-Fómeque; De influencia metropolitana La Calera; Gachalá-Junín; Machetá-Manta; Paratebueno-Medina
Restauración y protección de la RFP de la cuenca alta del río Bogotá	Chocontá- Villapinzón; De influencia metropolitana La Calera; De influencia metropolitana Zipaquirá; Suesca-Nemocón
Restauración y protección del Páramo de Chingaza	Choachí-Cáqueza-Fómeque; Chocontá-Villapinzón; De influencia metropolitana La Calera; De influencia metropolitana Zipaquirá; Gachalá-Junín; Machetá-Manta; Paratebueno-Medina; Suesca-Nemocón
Restauración y protección del Páramo de Sumapaz y Cruz Verde	De influencia metropolitana La Calera; De influencia metropolitana Zipaquirá; Gachalá-Junín; La Palma; Machetá-Manta; Paratebueno-Medina; Utica-La Vega- Pacho
Tren regional: línea Cundinamarca – Casanare	De influencia metropolitana La Calera; De influencia metropolitana Zipaquirá; Gachalá-Junín; La Palma; Machetá-Manta; Paratebueno-Medina; Paratebueno-Medina

Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

Los proyectos en esta segunda categoría son diversos en su alcance, en el número y tipo de actores involucrado en su ejecución y en la diversidad de fuentes de recursos aplicables para su ejecución.

Categoría 3: en esta categoría se ubicaron dos de los proyectos A.D.N., cinco proyectos de infraestructura de transporte (2 ferroviarios y 3 viales), un proyecto de vivienda social, y un embalse.

Tabla 3.3 Proyectos y Sus Aglomeraciones

Nombre Proyecto	Aglomeraciones Urbanas Beneficiadas
A.D.N del cóndor	Gachalá-Junín, Paratebueno-Medina
A.D.N. del amasijo	De influencia metropolitana Madrid-Facatativá; De influencia metropolitana Soacha; Guaduas, Útica-La Vega-Pacho.
Anillo del tren metropolitano: Facatativá, Bogotá, Zipaquirá	De influencia metropolitana Madrid-Facatativá, De influencia metropolitana Zipaquirá
Conformación del clúster productivo de la agroindustria del plátano	La Palma, Útica-La Vega-Pacho
Embalse de la aglomeración	Granada-Silvania-Fusagasugá; Girardot-Ricaurte
Proyecto residencial social en aglomeración Pacho	Útica-La Vega Pacho
Sistema vial de conexión departamental para la provincia de Magdalena Centro	Beltrán-Rioseco
Sistema vial de conexión departamental para la provincia de Rionegro	Útica – La Vega – Pacho
Sistema Vial de conexión departamental para la provincia del Guavio	Gachalá – Junín
Tren regional: Línea El Dorado – Puerto Salgar	Guaduas; La Palma: Puerto Salgar; Útica – La Vega- Pacho

Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

Categoría 4: En la categoría de proyectos con alcance limitado a un solo municipio se agrupan un proyecto de vivienda social, un proyecto productivo; y un proyecto para la construcción de un equipamiento educativo.

Tabla 3.4 Proyectos y Sus Aglomeraciones

Nombre Proyecto	Aglomeraciones Urbanas Beneficiadas
Conformación del clúster productivo del cacao	Puerto Salgar
Construcción de equipamiento para formación tecnológica y profesional	Paratebueno - Medina
Proyecto de vivienda social en nodo regional Paratebueno	Paratebueno -Medina

Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

El ordenamiento de los proyectos prioritarios en función del número de municipios potencialmente beneficiados sugiere una primera posible ruta de ejecución, y también muestra tres rasgos muy importantes para la definición de un modelo de gestión: el primero, la coincidencia de varios proyectos estratégicos en un mismo territorio (aglomeración o aglomeraciones); el segundo, que solamente los proyectos de agua y saneamiento básico contarían con una fuente de recursos propia dentro del SGP, el resto tendría como fuente de financiación los presupuestos de inversión nacional, departamental y municipal; y en los casos de los proyectos de infraestructura, se podría contar con financiación bancaria y cobros por uso en fase de operación. En resumen, esta visión cuenta con una combinación de proyectos con alcances y fuentes de financiación diferentes para los que sería más que recomendable una instancia de articulación de las fuentes y de coordinación de las intervenciones en el territorio.

3.1 Bases para la propuesta del modelo de institucional para el seguimiento, gestión y evaluación de la Visión.

3.1.1 El Centro de Gobierno propuesto en la revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá

En el proyecto de Acuerdo para la revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento de Bogotá propuesto por la administración distrital se incorporó una novedosa

sección denominado “Institucionalidad para la Gestión del POT” (Capítulo 5), en el que se creaban las instancias y mecanismos institucionales del orden distrital para la adecuada coordinación de los programas y proyectos del POT con el Plan Distrital de Desarrollo y el programa de ejecución del POT. Esta propuesta es la consecuencia lógica para el que resultó ser uno de los principales hallazgos del Diagnóstico del POT: los bajos niveles de ejecución de los proyectos estratégicos del POT, debido a la ruptura entre los proyectos del POT y de los Planes de Desarrollo distrital propuestos durante su vigencia. También se concluyó que la existencia de la norma urbana per se no garantiza la ejecución de los proyectos estratégicos, y que la Secretaría Distrital de Planeación tiene una muy limitada capacidad de ejecución de los proyectos en ausencia de claros responsables dentro de la administración distrital. Igualmente, importante es la sincronización de las prioridades dentro de la administración distrital y el ajuste de los presupuestos de inversión y de los planes de acción de las entidades cuyas misionalidades inciden en el desarrollo de los proyectos.

El primer componente de la institucionalidad propuesta para la ejecución del POT es el Centro de Gobierno del POT (Art. 323) definido como el “mecanismo para la priorización de inversiones del Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial que hace parte del ciclo del proceso de programación presupuestal”. El Centro de Gobierno lo conformaban las Secretarías de Planeación y de Hacienda y su principal función es coordinar la programación presupuestal anual de las inversiones prioritarias a los proyectos del POT con el fin de que sean incorporadas en el plan operativo anual de inversiones “en concordancia con lo previsto en los planes de inversiones del Plan de Desarrollo Distrital y los Planes de Acción de cada sector y entidad”.

“La coordinación para la programación presupuestal deberá tener cuenta los siguientes criterios asociados a los criterios para priorizar los proyectos del POT en el programa de ejecución:

a. Vincular la visión estratégica de corto, mediano y largo plazo del POT con el Programa de Ejecución de los sucesivos Planes Distritales de Desarrollo.

b. Coordinar la articulación entre la inversión sectorial y la inversión asociada a la financiación del POT.

c. Garantizar la continuidad de las inversiones asociadas a los proyectos del POT.”

La guía técnica para la adecuada ejecución de los proyectos de inversión son los DTS de cada proyecto. El modelo de gestión incluyó también la figura del Concepto Previo a cargo de la Secretaría de Planeación. Este concepto deberá ser emitido previo a la validación del proyecto en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Distrito Capital. El modelo incorpora un mecanismo de rendición de cuentas y de participación/acompañamiento a través de las veedurías ciudadanas.

Un concepto implícito en el modelo del centro de gobierno y de coordinación de los presupuestos y actuaciones de las entidades del Distrito involucradas en la ejecución de los proyectos estratégicos del POT es la transición de un modelo de planeación sectorial hacia un modelo de planeación del territorio. En el modelo de planeación territorial el principio orientador es la convergencia de recursos, competencias y capacidades. Esta aproximación resultaría más apropiada considerando que los proyectos que hacen parte de la visión fueron propuestos para piezas territoriales específicas (aglomeraciones urbanas) y que algunos proyectos son comunes a varias de estas piezas.

3.2 Los Contratos Plan para la ejecución de los proyectos estratégicos de la Visión.

En la descripción de los proyectos estratégicos de la visión se advirtió que por el alcance y características de los mismos es necesario contar con un mecanismo que permita la concurrencia de recursos de la Nación, el departamento y los municipios beneficiados, pero principalmente de la Nación, cuyos aportes son vitales para los de mayor envergadura, esto es para los de infraestructura de transportes (vial y ferroviaria) y para los de agua y saneamiento básico, aunque estos contarían con una fuente de recursos propia a través del SGP. El mecanismo del Contrato Plan tiene las características operativas que harían viable la concurrencia de recursos de la Nación hacia proyectos de inversión específicos dentro de los límites de la

normativa vigente. En este punto surge como pregunta en torno al número de Contratos Plan a suscribir. Por simplicidad en su manejo se recomienda la suscripción de un Contrato Plan entre la Nación y el departamento de Cundinamarca, y de convenios de gestión (réplicas del Contrato Plan) entre del departamento y los municipios beneficiarios de los proyectos, bien sea de manera directa o a través de un mecanismo asociativo concordante con el alcance geográfico de cada proyecto.

El DNP lideró y definió los Contratos Plan como una estrategia de llegada al territorio y un impulso a la descentralización y al desarrollo regional, que busca, a través de distintos instrumentos, generar mayor alineación entre los objetivos de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales, mejorar la calidad e impacto de la inversión pública territorial y, en su conjunto, crear condiciones que contribuyan a profundizar la descentralización y mejorar la competitividad.

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional impulsó desde 2012 en el país los Contratos Plan –conocidos internacionalmente como acuerdos de desempeño entre el Gobierno Nacional y las regiones–, a partir de un ejercicio piloto de siete (7) Contratos Plan, con cobertura en 9 departamentos (Santander, Nariño, Boyacá, Antioquia, Córdoba, Chocó, Arauca, Norte del Cauca y Sur del Tolima) y recursos por 12,6 billones de pesos.

La vocación natural de los Contratos Plan de llevar a la práctica la descentralización y promover el desarrollo territorial, permite a los gobiernos territoriales priorizar las inversiones a realizarse en el marco de un acuerdo de este tipo, en función de sus necesidades y visión propia del desarrollo. La ejecución de tales iniciativas priorizadas depende, sin embargo, de la concurrencia de esfuerzos y recursos por parte de la Nación y de los gobiernos territoriales, así como de la alineación y coherencia entre las políticas y los objetivos de desarrollo de cada uno de los aportantes.

Estos ejercicios de priorización y focalización del gasto entre los distintos niveles de gobierno comportan mejoras indiscutibles en la calidad de la inversión pública, de

la mayor relevancia en el contexto de una significativa reducción en los precios del petróleo y de la disciplina que impone la regla fiscal que exige aumentar de forma importante la productividad y el impacto de la inversión pública, hacer más eficiente el Estado y hacer más con menos recursos.

Este instrumento establece escenarios de diálogo entre los niveles de gobierno, sobre desarrollo e inversión pública y promueve la colaboración y gobernanza multinivel, particularmente, en la priorización de acciones y la concurrencia de esfuerzos y fuentes de inversión entre la Nación y los territorios.

Los Contratos Plan, de la mano de otros instrumentos disponibles, buscan reducir las disparidades territoriales, lograr un mayor impacto de las inversiones públicas en las regiones y crear condiciones y entornos propicios para profundizar la descentralización y facilitar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán, así como las fuentes de financiación respectivas.

El contrato-plan se halla previsto en los artículos 18 de la Ley 1450 de 2011 y 8 de la Ley 1454 de 2011, reglamentados por el Decreto 819 de 2012, 44 que en su conjunto prevén como objetivo la concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral con visión de largo plazo.

Conforme con la normatividad que lo desarrolla, el contrato-plan se concibe como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, o entre las asociaciones de estas, o entre una entidad territorial y otra de su misma naturaleza, en el cual se establecen mecanismos y compromisos por las partes intervinientes, para ejecutar programas establecidos dentro de los respectivos planes de desarrollo, que por su naturaleza sea conveniente ejecutar en forma conjunta. Para ello, se presentan diversas posibilidades para su suscripción:

- Entre la nación con una o varias entidades territoriales
- Entre entidades territoriales.
- Entre las autoridades ambientales con las anteriores

Un aspecto fundamental de contenido de los contratos-plan son los acuerdos estratégicos, contemplados en el Decreto 819 de 2012, los cuales se definen como *el resultado de un ejercicio de concertación entre las partes firmantes que buscan el desarrollo integral del territorio objeto del contrato, y que debe contener los objetivos comunes que se persiguen, responsables de las propuestas, programas y proyectos estructurados.*⁴⁵

Al respecto se recomienda que estos acuerdos partan de un ejercicio de planificación conjunta entre las partes, que incluyan un diagnóstico, una visión del territorio sobre el que se plantea el contrato plan y con una mirada integral que lleve a acuerdos sobre el desarrollo de una región determinada.

Los objetivos que cumple la implementación de Contratos Plan, abarcan los siguientes aspectos:

- Concertación de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo
- El Contrato Plan que involucre entidades y organismos del nivel nacional busca la armonización de los planes de desarrollo nacional, los territoriales y los de las autoridades ambientales, para el desarrollo integral del territorio objeto del mismo, mediante el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno, las autoridades ambientales regionales y los esquemas asociativos territoriales, con un enfoque de largo plazo.
- El Contrato Plan entre entidades territoriales y áreas metropolitanas permite prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones administrativas propias de las partes o delegadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras públicas de interés común o de ámbito regional, así como procurar el desarrollo integral de los territorios.

En cuanto a los requerimientos que son necesarios para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Contrato Plan, se deberán adelantar las siguientes etapas:

1. Precontractual: En la que las partes involucradas construyen un "Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio" y adelantan todos los trámites previos necesarios para su ejecución;
2. Contractual: En la que se suscribe el Contrato Plan por las partes interesadas, se procede a la ejecución de los programas y proyectos, así como su seguimiento y evaluación;
3. Post contractual: En la cual se liquida el Contrato Plan y se efectúa la evaluación ex post del mismo.

3.3 Asociatividad para la ejecución de los proyectos de la Visión.

El análisis territorial de los proyectos propuestos para la Visión muestra que más del 80% de ellos involucra a un número plural de aglomeraciones urbanas, y por ende, de municipios. Así, por ejemplo, los tres grandes proyectos de agua y saneamiento básico involucran cada uno más de 20 municipios simultáneamente y, por ende, a varias de las aglomeraciones urbanas propuestas. Esta característica obliga a explorar mecanismos de asociatividad en la normativa vigente como los propuestos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El ordenamiento legal colombiano también contempla instrumentos de apoyo a la asociatividad de los entes territoriales como los convenios interadministrativos y el Contrato Plan, así como el Sistema General de Regalías -SGR- y las APP.

3.3.1 Provincias Administrativas y de Planificación –PAP (LOOT Art. 16)

Las PAP constituyen un esquema asociativo territorial integrado por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, que pueden ser creadas por los departamentos mediante Ordenanza para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional.

El objetivo de la constitución de las provincias es en virtud de propósitos departamentales referidos al ámbito subregional que tienen que ver con la organización institucional para:

- Gestión ambiental. El ordenamiento ambiental del territorio hace parte junto a la política ambiental, de la gestión ambiental y se constituye en herramienta fundamental para la planificación del territorio. En este sentido, las provincias cobran relevancia al ser una instancia articuladora para estructurar programas y proyectos de interés común (departamentales, locales y de las autoridades ambientales) y para articular visiones de desarrollo locales y subregionales, en torno al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico.
- Organización de la prestación de servicios públicos. Mediante la vinculación de Agencias de Desarrollo Local, consorcios, redes de prestación de servicios, o asociaciones de municipios que permitan la generación de economías de escala y mayor eficiencia en la prestación de servicios.
- Ejecución de obras de ámbito regional. Construcción de obras públicas de carácter regional, que constituyen infraestructuras articuladoras con impacto supramunicipal o sobre el territorio departamental, los principales centros urbanos y regionales e incluso sobre los departamentos contiguos.

En cuanto a los mínimos para su conformación; para la constitución de una PAP se requiere de una ordenanza de la Asamblea departamental que autorice su constitución. Previamente se requiere de una solicitud presentada por el Gobernador, los alcaldes municipales del mismo departamento o del 10% de los ciudadanos de estos municipios.

3.3.2 Asociación de Municipios (Ley 136 de 1994 y LOOT, Art. 14)

Esta figura se encuentra consagrada en el Artículo 319 de la Constitución Política de 1991, donde, además, se confieren atribuciones al legislador para su reglamentación, quien para el efecto expidió la Ley 136 de 1994, la cual establece

que toda Asociación de Municipios será siempre voluntaria, derogando los artículos 332, 333 y 334 del Código de Régimen Político Municipal, que disponía lo contrario.

Bajo la Constitución de 1991 la Ley 136 de 1994 se refiere a estas como “entidades administrativas de derecho público, con personarfa jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que las conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa”.

En el 2000 se expidió la Ley 617 mediante la cual se establecen límites a los gastos de los entes territoriales dando varias posibilidades para disminuirlos entre ellas, la figura de las Asociaciones de Municipios.

De esta forma es posible recurrir a las Asociaciones de Municipios para realizar actividades relacionadas con la prestación de servicios públicos e incluso, actividades de carácter administrativo bajo el supuesto de que los gastos para la entidad territorial disminuyan y se incremente la calidad de los servicios. De conformidad con esta estrategia deben incluirse en los planes de desarrollo que circunscriban los entes territoriales en caso de superar los límites impuestos por la ley

La Asociación de Municipios se constituye en virtud de un acuerdo de voluntades con objetivos como:

- -Prestación de servicios públicos. tales como acueducto, alcantarillado, electrificación, recolección y disposición de basuras, gestión de centros o puestos de salud en red, gestión y dotación de escuelas (TIC), gestión para el mantenimiento, rehabilitación y construcción de vías secundarias y terciarias, asistencia técnica agropecuaria, entre otros.
- -Ejecución de obras. Construcción de obras públicas que, por su complejidad, impliquen altos costos, pero que generen utilidad común, sean de carácter supramunicipal y puedan ejecutarse con mayor economía y eficiencia por vía asociativa. La Asociación de Municipios puede gestionar la realización de

estudios y procesos de contratación para la ejecución e interventoría de obras con entidades públicas, privadas o comunitarias.

La Asociación de Municipios constituye una figura a través de la cual pueden ejercerse competencias municipales de manera conjunta, integrando o articulando los respectivos planes de desarrollo municipal en un modelo de planificación integral conjunto.

La Asociación de Municipios puede participar en los procesos y ejercicios de planificación e integración regional para la identificación de los potenciales y limitaciones territoriales, así como en la organización de actores, el establecimiento de objetivos comunes de desarrollo, y la gestión ante otros niveles de gobierno de programas sectoriales de impacto territorial (por ejemplo, fomento productivo y empresarial, comercialización rural etc.)

Para la constitución de una Asociación de Municipios se requiere que los municipios sigan el procedimiento dispuesto por la Ley 136 de 1994 que les permite hacer parte de una o varias asociaciones que atiendan diferentes objetivos.

De manera general, una vez hecha expresa la intención y voluntad asociativa por parte de los alcaldes de dos o más municipios, pertenecientes a uno o más departamentos, los aspectos a tener en cuenta para la conformación de una AM son los siguientes:

- Identificar problemáticas comunes, la cual se constituye en el objeto de la asociación.
- Hacer expresa la voluntad de las entidades territoriales de asociarse.
- La autorización de los Concejos municipales al respectivo alcalde, para suscribir el convenio de asociación o contrato plan de conformación de la AM.

Es pertinente destacar que la personería jurídica de la asociación se adquiere una vez se ha suscrito el convenio asociativo por parte de los representantes legales de los municipios asociados, se hayan aprobado los estatutos y se haya realizado la publicación del convenio y los estatutos.

En tal sentido, la Asociación de Municipios, como entidades administrativas de derecho público, no necesitan reconocimiento expreso de la personería jurídica por

parte de una autoridad diferente a los Concejos Municipales, quienes autorizan la constitución de la misma.

3.4 Modelo de institucional para la gestión de la Visión.

Para la gestión de la Visión Departamental se propone un modelo institucional que al nivel de la administración central departamental tendría como operadores un Centro de Gobierno de la Visión (CGV), las Coordinaciones Temáticas (CT), y Gerencias de Proyecto (GP). Los instrumentos de gestión del modelo son un Contrato Plan entre la gobernación y la Nación; y convenios interadministrativos entre la gobernación y los municipios o asociaciones de municipios creadas para representar las distintas aglomeraciones urbanas identificadas en el departamento.

De manera esquemática, el modelo propuesto operaría de la siguiente manera:

Figura 3.1 Modelo Propuesto



Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

3.4.1 El Centro de Gobierno de la Visión

El CGV es el eje estructurante del modelo institucional. Estaría conformado por los Secretarios de Planeación, Hacienda e Integración Regional del departamento. Su

principal función es asegurar la priorización de los proyectos estratégicos en el presupuesto de inversión y en los planes de acción del departamento. Realizará seguimiento permanente a los proyectos estratégicos y actuará como contraparte de la Nación en la ejecución del Contrato Plan.

3.4.2 Las Coordinaciones Temáticas

Se crearán cuatro grandes coordinaciones temáticas, así: Coordinación de Proyectos Ambientales, Coordinación de Proyectos de Infraestructura; Coordinación de Proyectos de Agua y Saneamiento Básico; Coordinación de Proyectos Económicos. En las coordinaciones temáticas se agruparán los proyectos con temáticas afines con el fin de generar sinergias administrativas y de canalizar los recursos y capacidades de las secretarías departamentales con incidencia en los mismos. Los coordinadores temáticos supervisarán de manera directa la gestión de cada uno de los gerentes de proyecto designados.

3.4.3 Gerencias de Proyecto

Cada uno de los proyectos estratégicos de la visión contará con Gerente de Proyecto cuya función principal es la ejecución de los proyectos en los tiempos, con el nivel de calidad esperado y dentro del presupuesto asignado. La gerencia de proyecto deberá avanzar en la realización de los estudios de prefactibilidad y factibilidad, definirá el modelo de selección, contratará y supervisará la construcción hasta la entrega y puesta en funcionamiento. Las gerencias de proyecto podrán contar con el apoyo administrativo, legal y financiero de las secretarías de la gobernación o podrán contratar con terceros dicho apoyo.

3.4.4 Municipios

En cada municipio donde se ejecuten proyectos estratégicos de la Visión se designará un Coordinador Local u Oficial de Enlace. Desde la Coordinación Local se representará al municipio ante el Centro de Gobierno de la Visión. También tendrá como misión asegurar la priorización de los proyectos estratégicos en los presupuestos y planes de acción municipales. La Coordinación Local podrá ser delegada en el secretario de planeación u otro funcionario del nivel directivo designado por el alcalde municipal. En el caso de las asociaciones municipales la

Coordinación Local estará a cargo de un miembro de su correspondiente órgano de gobierno.

3.4.5 Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El DNP actuará como representante de la Nación ante el departamento y los municipios en el marco del Contrato Plan que se deberá suscribir para la ejecución de los proyectos estratégicos de la Visión. Corresponderá al DNP acompañar al departamento en la formulación, estructuración, contratación y seguimiento a la ejecución de los proyectos de la Visión, además de asegurar los compromisos de inversión a cargo de la Nación para la financiación de los proyectos.

3.4.6 Participación ciudadana en el seguimiento, ejecución y evaluación de los proyectos.

Desde los tres niveles de la administración involucrados en la formulación y ejecución de la Visión (departamento, municipios y Nación) se promoverá la participación ciudadana en el seguimiento a la ejecución y la evaluación de los proyectos. Las oficinas de participación del departamento y del municipio o asociación de municipios realizarán jornadas de rendición de cuentas a la ciudadanía

3.4.7 Instrumentos de gestión para la ejecución de los proyectos de la Visión

Los dos principales instrumentos de gestión para la ejecución de los proyectos de la Visión son el Contrato Plan que suscribirán la Nación, representada por el DNP, y el departamento a través de la Gobernación. En el Contrato Plan se inscribirán los proyectos a ser ejecutados, las fichas técnicas, y los compromisos de inversión a cargo de las partes. La estructura espejo del Contrato Plan al nivel territorial serán convenios interadministrativos entre la gobernación y los municipios o asociaciones de municipios. Uno de los principales compromisos que asumirán los entes territoriales que de manera voluntaria se vinculen a través de la figura del convenio con el departamento será la inclusión de los proyectos estratégicos dentro de los planes de desarrollo municipal y de promover la revisión de los POT locales para viabilizar en lo necesario su ejecución dentro del territorio.

3.4.8 Estrategias de coordinación de planes y niveles de gobierno

El mayor desafío que enfrenta la ejecución de los proyectos de la visión es el de la coordinación de los distintos planes y niveles de gobierno, algunos de los cuales (particularmente las asociaciones de municipios) son de reciente creación y por lo tanto la experiencia administrativa con ellos es bastante limitada.

A continuación, se ofrecen algunas pautas para afinar la coordinación de los planes y niveles de gobierno involucrados en la concreción de la visión departamental. El principio de la gobernabilidad y la gobernanza implica todas las formas y escalas implícitas a las gestiones del gobierno departamental por medio de las cuales se hace posible la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los propósitos, objetivos y metas del Plan de Ordenamiento Departamental de Cundinamarca, permitiendo la articulación e interacción corresponsable, transparente y eficiente de actores públicos y privados en la estructuración e implementación de políticas territoriales.

La gobernabilidad territorial se expresa en la toma de decisiones públicas y transparentes de escala regional, distrital urbana, rural, zonal, local y barrial, e implica la previsión de espacios de participación ciudadana e institucionales para facilitar la gobernanza por medio de acuerdos supramunicipales y la interlocución con organizaciones sociales urbanas y rurales, con respecto a decisiones del ordenamiento territorial.

La implementación del principio de la gobernabilidad y la gobernanza debe garantizar la participación ciudadana con base en la igualdad, la equidad y la no discriminación, incorporando los enfoques diferenciales y de derechos y promoviendo acciones afirmativas que faciliten la participación activa de las mujeres y sus organizaciones.

- Evaluar de forma periódica a las gerencias de los programas y proyectos del POD, generando información que facilite los procesos de veeduría ciudadana.

- Garantizar que los mecanismos de ejecución del POD estén articulados con el sistema presupuestal del Departamento.
- Generar espacios por medio de los cuales se facilite la socialización y participación ciudadana de las decisiones territoriales adoptadas y en proceso de ejecución.
- Incorporar en la rendición de cuentas de la Gobernación el avance de la ejecución de POT.
- Implementar espacios físicos y virtuales que permitan a la ciudadanía tener información que, según su disponibilidad y objetivo, incluya datos generales sobre toda la población bogotana y particulares para poblaciones directamente afectadas por decisiones territoriales
- Fomentar la gobernanza regional procurando la participación de grupos poblaciones en decisiones supramunicipales, incluyendo las organizaciones de mujeres que sean afectadas directamente, según cada caso.
- Implementar las decisiones territoriales adoptadas en el marco de los comités de integración regional, urbana y rural.
- Impulsar la articulación institucional de los sectores administrativos del ente territorial
- Promover la descentralización y desconcentración de la prestación de los servicios, mediante la reorganización de las localidades del Distrito de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, con homogeneidad desde el punto de vista geográfico, social, cultural y económico.
- Impulsar esquemas coordinados de tipo intersectorial para la intervención integral del espacio público y la generación de nodos dotacionales según la identificación de territorios deficitarios.

- Establecer mecanismos de convergencia intersectorial para la coordinación de inversiones sectoriales relacionadas con proyectos territoriales y actuaciones urbanas integrales.
- Incorporar directrices para inversión de recursos que garanticen la atención a cada grupo etario y poblacional en los equipamientos sociales.

3.5 Modelo para el seguimiento y evaluación de la gestión.

El seguimiento y evaluación de la gestión es una actividad inherente a la labor de planeación. Para ello se requiere de indicadores que midan el grado de avance en la obtención de las metas propuestas, las cuales deben responder a las características particulares del territorio y la disponibilidad efectiva de medio y recursos.

En Colombia la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios dan sustento jurídico al componente de seguimiento y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial en los siguientes términos:

- El **Decreto 879 de 1998**, identifica la etapa de seguimiento y evaluación como parte del proceso de planificación territorial del municipio en la formulación del POT.

“ARTÍCULO 27. —Evaluación y seguimiento. La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del plan de ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del consejo consultivo de ordenamiento territorial, a que se refiere el artículo 31 del presente decreto.”

Los resultados del seguimiento y evaluación se constituyen en el soporte de los procesos de revisión y ajuste según lo establecido en la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004:

- La **Ley 388 de 1997**, establece la necesidad de que los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, se sustenten en parámetros de seguimiento y evaluación:

*“**Artículo 28.** Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y **deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento** relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo Plan”*

- Finalmente, en el **Decreto 4002 de 2004**, el documento de seguimiento y evaluación se constituye en un requisito para la presentación del proyecto de revisión y ajuste del POT.

*“**Artículo 9. Documentos.** El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:*

a) Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente;

b) Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión;

c) Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.”

Este documento expresa que para garantizar dicha articulación se hace necesario la existencia de adecuados sistemas de información para lo cual se sugiere que el Departamento Administrativo de Planeación o la entidad que haga sus veces los diseñe de forma tal que permita obtener y consolidar la información para formular, hacer seguimiento y evaluar los diferentes instrumentos, de modo que no solo se generen insumos para retroalimentar la gestión , sino que también se facilite el proceso de rendición de cuentas de los funcionarios al gobernante y de este hacia la comunidad.

3.5.1 Formulación y componentes del sistema GESEC

La evaluación del ordenamiento territorial no solamente involucra las ideas, políticas, objetivos y actividades que se plasmaron en tales planes en un momento dado, sino que debe tener en cuenta, además, todos los procesos y acciones que deberían realizar las diferentes entidades territoriales o municipales para llevar a cabo dichos planteamientos, así como sus capacidades técnicas, tecnológicas y operativas

El monitoreo al Plan de Ordenamiento, es una tarea prioritaria para el Gobierno Departamental, por la importancia que reviste en el tema de transparencia, Rendición pública de cuentas e información ciudadana, en este sentido se propende por la realización de rutinas de Consejos de Gobierno para proceder al análisis periódico, en los que se establece el estado de avance de las metas de producto y de gestión.

3.5.1.1 Componentes del modelo

El modelo plantea la realización de la evaluación y el seguimiento ex post, después de iniciada la fase de operación del Plan y de sus programas o proyectos, analizando principalmente la población objetivo (impacto), producción del plan, sus

programas o proyectos (eficiencia y eficacia) y su capacidad de gestión (efectividad).

Se definen cuatro niveles evaluativos: Nivel I: Suficiencia y articulación; Nivel II: Productos y gestión de proyectos; Nivel III: Gestión administrativa; y Nivel IV: Impactos y efectos. Estos cuatro niveles se complementan con un análisis de articulación y suficiencia que plantea la metodología del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007), lo cual permite una evaluación más integral de la gestión, partiendo del análisis de marco lógico donde se ligan actividades, resultados, propósitos y objetivos de un programa y sus proyectos, políticas, indicadores necesarios, fuentes de información e hipótesis en los planteamientos establecidos en los POT. Estas dimensiones se aplican a una serie de variables claves que constituyen la planificación del territorio y reflejan el alcance de la gestión realizada en múltiples dimensiones.

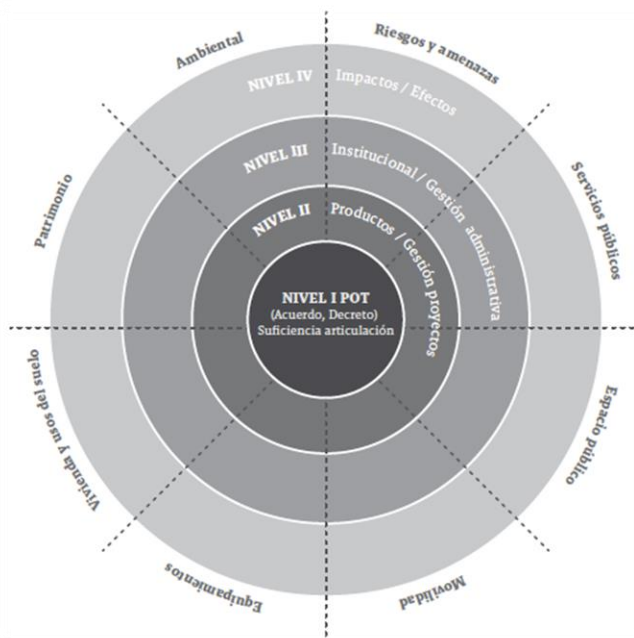
Tanto el seguimiento como la evaluación en la planificación territorial son un proceso continuo y sistemático, que debe implementarse de manera paralela con la puesta en marcha del POT, como la misma Ley 388 de 1998 lo plantea. El seguimiento para el caso de los POT podría definirse como una función continua cuyo principal objetivo es proporcionar a las administraciones y a los principales actores o interesados, en este caso en la planificación territorial, indicaciones tempranas de progreso, o de la falta del mismo, en el logro de resultados.

La evaluación en la gestión territorial es un ejercicio selectivo que intenta determinar, de manera sistemática y objetiva, los progresos del POT hacia un efecto o impacto determinado. La evaluación no es un proceso aislado, sino un ejercicio que se integra a la formulación y ejecución del plan para identificar ajustes que permitan retroalimentar la formulación. Este ciclo plantea implícitamente una profunda relación entre planificación y evaluación en la medida en que se alimentan mutuamente y constituyen la base del aprendizaje institucional.

Por tanto, es importante que el modelo planteado propende no solo por determinar una evaluación por objetivos predeterminados (modelo clásico) sino que, además, permita analizar el grado de avance de unos efectos e impactos deseables,

mediante el seguimiento y la evaluación de varios niveles conceptuales que involucran diferentes dimensiones del ordenamiento y la gestión territorial produciendo, asimismo, información útil (que retroalimente) a los actores involucrados en estos procesos.

Figura 3.2 Niveles y dimensiones conceptuales para la evaluación



Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

Un primer nivel relacionado con el análisis de la suficiencia, la articulación y la coherencia de los planteamientos plasmados en los POT; un segundo nivel, donde se evalúan los avances de los proyectos o programas establecidos (gestión de proyectos); un tercer nivel, que evaluará la gestión administrativa y un cuarto nivel que muestra si los fines últimos del desarrollo y la planificación territorial se están dando o no y si los esfuerzos han valido la pena, así como detecta de cierta manera los cambios que deben realizarse en el modelo organizativo de las administraciones y en la gestión territorial, para alcanzar los impactos y efectos deseados.

Los anillos en sí representan cada nivel a evaluar, desde el centro (que analiza los planteamientos del POT) hasta el exterior, que analizará los diferentes efectos o

impactos que se tuvieron; este último anillo podría calificarse de cierta forma como uno de los más importantes debido a que refleja, en últimas, si los objetivos o metas del ordenamiento territorial se dieron o no y de qué forma.

Las dimensiones o temas estructurantes del ordenamiento territorial aparecen en la periferia de los círculos (Figura 1); están constituidas por aquellos temas que participan en la planificación física de los espacios, tanto urbanos como rurales, donde intervienen múltiples temáticas que son de vital importancia en el desarrollo físico y socioeconómico de los diferentes territorios.

Cada uno de los niveles anteriormente descritos se evaluarán para cada uno de los temas o dimensiones del ordenamiento territorial: dichas dimensiones agrupan las temáticas que el ordenamiento de los territorios y la planificación urbana deben considerar para una adecuada utilización del suelo y el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos y la calidad de vida de sus habitantes, entre las que se encuentran las siguientes:

Riesgos y amenazas

Bajo esta temática se analiza y estudia, por tanto, lo relacionado con las posibles amenazas y riesgos que se presentan en los territorios, especialmente por fenómenos de inundación, remoción en masa (derrumbes), sismicidad, erupciones volcánicas, tsunamis o maremotos, huracanes e incendios, entre otros.

Servicios públicos

En el ordenamiento territorial, el tema de los servicios públicos es uno de los factores que condiciona la calidad de vida de los ciudadanos, pues determina circunstancias de salubridad e integridad en sus pobladores, quienes deben tener acceso al agua potable, a la energía o al saneamiento básico (recolección y disposición final de desechos).

Espacio público

Para el caso particular del ordenamiento territorial, bajo esta temática se plantea una estructura de espacios públicos que muchas veces involucra áreas o suelos de protección ambiental y que permite establecer unas redes de parques o zonas de

recreación pasiva o activa. Se generan políticas y normativas sobre el uso y la intervención en dichos espacios, así como para generar nuevos lugares de esta índole, con el objeto de mejorar las condiciones de calidad ambiental y de vida de las comunidades.

Movilidad

El tema de movilidad en el ordenamiento territorial tiene que ver con la eficiencia y eficacia de las infraestructuras y/o sistemas viales y de transporte que inciden directamente en la productividad de los territorios y en las condiciones de vida de sus pobladores. Se analizan bajo esta temática principalmente los sistemas de infraestructuras viales y de movilidad, incluyendo la movilidad de peatones, automóviles, sistemas de transporte masivo, bicicletas, carga y las diferentes alternativas de transporte (terrestre, marítimo, aéreo, etc.).

Equipamientos

El tema de equipamientos públicos en la planificación y ordenamiento de los territorios permite establecer las infraestructuras necesarias que se requieren para que su población cuente con los servicios básicos de salud, educación, cultura, recreación y bienestar social, entre otros. Se deben establecer estándares mínimos y lugares adecuados para que los ciudadanos tengan acceso a estos servicios indispensables para su calidad de vida y su bienestar general.

Vivienda y usos del suelo

Los usos del suelo incluyen los diferentes destinos que se le pueden dar al territorio, en sus distintos tipos (rural, urbano, de expansión, etc.). Están incluidos los usos que se pueden dar en los suelos rurales, tales como los agropecuarios o agroindustriales. Analiza, además, el impacto que cada uso del suelo puede tener sobre los sistemas ambientales o ecosistemas, así como en la población que los habita.

Se incluye en esta temática la generación de nuevos territorios para vivienda, uno de los principales usos al interior de los municipios y centros poblados y en donde

es de vital importancia estudiar y analizar la calidad de la construcción de las edificaciones destinadas para este fin (Ley 388 de 1997).

Patrimonio

El patrimonio a nivel territorial se refiere a aquellos bienes que una sociedad determina conservar, por su valor cultural, natural o tradicional. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (s/f) plantea que el patrimonio urbano “comprende las edificaciones y los espacios públicos cuya forma constitutiva es expresión de la memoria colectiva, arraigada y transmitida, los que en forma individual o en conjunto revelan características culturales, ambientales y sociales que manifiestan y fomentan la cultura y la consolidación social” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile s/f).

Ambiente y recursos naturales

En el ordenamiento territorial se considera el suelo como un recurso natural en donde se deben planear y ordenar todos sus usos en forma integral. Esta integración debe hacerse atendiendo, de un lado, todos los factores ambientales, sociales y económicos y, por otro, todos los componentes del medio ambiente y los recursos conjuntamente. La consideración integral facilita opciones y compensaciones adecuadas, llevando a su máximo nivel la productividad y la utilización sostenibles (CEPAL 2001).

El modelo ha incorporado, a diferencia de las experiencias evaluativas hasta ahora realizadas en el país, la evaluación de la gestión institucional (nivel III) por su importancia en el desarrollo de lo planificado dentro de los POT, pues tiene que ver con las capacidades operativas, técnicas y tecnologías que poseen las administraciones territoriales para llevar a cabo lo planteado, así como las capacidades financieras para llevar a buen término el desarrollo de los programas o proyectos.

Por otro lado, en el nivel IV se propone una serie de indicadores claves para la gestión y la evaluación del ordenamiento territorial, teniendo en cuenta su importancia a la hora de medir el impacto y el estado de una temática particular, sin que esto conlleve a su única determinación, pues a medida que el departamento

cuenta con información más completa puede realizar mejores análisis y manejar igualmente un grupo específico de indicadores de acuerdo con sus prioridades o necesidades más importantes.

Uno de los principales insumos en un sistema de evaluación y seguimiento es, sin duda alguna, la información. Para el caso específico de la evaluación del territorio, la información geográfica es la base fundamental de los procesos de evaluación y gestión de los territorios, la cual, además de necesitarse lo más actualizada y precisa posible, debe tenerse de manera oportuna. Es importante recalcar que hasta tanto los municipios no cuenten por lo menos con un Sistema de Información Geográfica oficial de su territorio, muy difícilmente podrá implementarse un sistema de evaluación y seguimiento al ordenamiento territorial que sea realmente operativo.

En el modelo se plantea la institucionalización de un sistema de evaluación y seguimiento y se propone que las oficinas de planeación sean las que lideren los procesos de planificación y generación de políticas territoriales. De la misma manera, se propone una metodología acorde a las actuales estructuras internas de las administraciones, para lograr la viabilidad de su implementación y su operatividad a lo largo de los años.

3.5.1.2 Estrategias Institucionales y de gobernanza de la Visión

Al examinar la literatura en torno al concepto de gobernanza, que se refiere a la capacidad de resolución eficaz, eficiente y oportuna de los asuntos públicos, rápidamente se encuentran ámbitos conceptuales comunes con el planteamiento de la descentralización del Estado.

Esta asociación viene desde dos puntos de vista. Examinado desde arriba, el Estado centralista, auto centrado y jerárquico no responde a las necesidades de la sociedad actual, reclamándose procesos de desconcentración del poder. Este argumento tuvo una génesis liberal en los 80, hermana con el consenso de Washington, pero en la actualidad más bien habla de una gestión moderna, volcada a los individuos, cercana a los lugares donde se generan los problemas y se requieren las soluciones.

Desde abajo, se entiende que, en la base, en las comunidades, localidades y territorios están los activos y talentos que permiten potenciar y optimizar las capacidades endógenas de los territorios al articularse en torno a propósitos compartidos que, en una lógica de cooperación, expanden el sentido de lo público.

En ambos casos, se producen cambios en la organización de la esfera propiamente estatal y en la colaboración público – privada y se buscan nuevas coordinaciones para generar los bienes y servicios públicos que la sociedad requiere.

Este es el contexto que da marco a la preocupación por los temas de gobernanza desde la perspectiva territorial. Interesa en particular ponderar y fortalecer el papel de los gobiernos regionales o provinciales para asumir un rol líder y estratégico de los procesos en marcha. Este rol líder se entiende en relación a la capacidad de impulsar a una red de organizaciones, agencias y actores que gestionarán las oportunidades de los territorios.

La gobernanza incorpora esta dinámica de cambios de la sociedad, las evidentes restricciones estatales para ser el único actor en la gestión de las políticas, los imperativos de colaboración público privado para atender dilemas del desarrollo económico y social y los requerimientos de profundización democrática, transparencia y cooperación. Expresa la evolución del Estado moderno a una nueva realidad de coproducción de soluciones a asuntos de interés público y a un escenario de nuevas demandas ciudadanas, que ya no se localizan en el actor colectivo clásico, sino en actores sociales que participan en el marco democrático, que esperan eficiencia y calidad de la política pública y que se presentan más cercanos y exigentes de respuestas adecuadas a sus demandas y necesidades. Señala Aguilar (2006): “el corazón del concepto de gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección de la sociedad que ya no puede ser dirigida (controlada), por un centro”.

La temática de la gobernanza es del dominio de la política, pero se diferencia del concepto de gobernabilidad tradicionalmente utilizado para hacer referencia a la gestión eficiente de los asuntos de gobierno.

La gobernabilidad se refiere a la eficacia de las instituciones y agencias gubernamentales. Se entiende en términos de soportes (institucionales, políticos,

técnicos, administrativos), para que las decisiones adoptadas cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, en el marco de reglas del juego conocidas y validadas y reflejando además ecuanimidad y equilibrio de distintos intereses. Supone definiciones adecuadas de responsabilidad, atribuciones, estándares y criterios de gestión y gobierno, pero se refiere siempre al gobierno.

La gobernanza refiere a coordinación de acciones de gobierno con instituciones y actores para lograr propósitos de desarrollo en un marco democrático y participativo con explícitos compromisos de eficiencia en la gestión. Siempre refiere a gestión y soluciones de asuntos de interés público y siempre el actor estatal está presente y tiene un papel gravitante. Combina tres ámbitos que están muy presentes en la discusión sobre políticas públicas: (a) el ámbito de la coordinación entre niveles, agentes e instituciones para propósito comunes; (b) el ámbito de la gestión eficiente y las soluciones adecuadas, (c) el ámbito de la práctica democrática y participativa con compromisos y metas conocidas y controlables por los usuarios.

La dimensión vertical de la gobernanza trata de la relación entre niveles central, regional y local, y la necesaria coherencia y complementariedad entre ellos, la que debe expresarse en acuerdos que permiten coherencia y participación en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo. Es requisito para una adecuada coordinación compartir objetivos estratégicos, valorar el aporte particular que los distintos niveles para la implementación de políticas y contar con un diseño respecto de las atribuciones y competencias más adecuadas para cada nivel de gobierno.

En términos generales, se asigna al nivel nacional responsabilidad en las materias de carácter estratégico y de política nacional, al nivel regional las cuestiones de orden territorial relacionadas con el ordenamiento, la regulación y la inversión; y al nivel local aquellas caracterizadas por relaciones de proximidad. Los gobiernos sub nacionales deben conocer cuál es el ámbito de su cometido y contar con las atribuciones y capacidades para asegurar un desempeño eficiente en la lógica multinivel, que contribuya a la calidad y coherencia de las políticas públicas,

mientras que los gobiernos centrales deben traspasar genuino poder y autonomía al nivel centralizado, regional y local.

La dimensión horizontal se refiere a la coordinación entre agencias, instituciones y actores a un mismo nivel, no solo entre entidades gubernamentales, sino con actores diversos. La idea aquí es que esta cooperación es sustantiva para la instalación de una óptica territorial que permita superar la bajada centralista y sectorial del Estado, y central para dar paso a políticas y gestiones propiamente territoriales que puedan sintetizar las opciones de política pública con una perspectiva integral e interdisciplinaria.

La gobernanza territorial, se plantea como una gobernanza subnacional para el desarrollo de los territorios mediante la articulación de diversos actores territoriales, entre ellos el Estado (gobernanza multinivel vertical), la sociedad civil, las agencias públicas localizadas territorialmente y el sector privado (gobernanza multinivel horizontal), en un contexto en el cual, el gobierno regional está enfocado en las oportunidades de los territorios, estimulando el crecimiento económico con inclusión social.

La gobernanza territorial sostiene que buena parte de las pérdidas de energía y de recursos públicos y privados en los territorios se deben a modalidades de acción sectoriales que no logran mirar en forma integrada problemas complejos. La forma de mirar integralmente requiere poner por delante la realidad de los territorios, en su dimensión socialmente construida, para articular desde allí la acción multinivel de diferentes actores que comparten propósitos. La gobernanza presenta una respuesta para resolver el problema de cómo subordinar lo sectorial al territorio teniendo en la mira un objetivo de desarrollo equilibrado, sostenible e inclusivo.

Desde la perspectiva de la gobernanza territorial y el papel de los gobiernos intermedios, la gobernanza se refiere a la forma en que las autoridades de una región participan, junto a los actores regionales, en la gestión de sus asuntos. Está asociada a cuestiones relativamente concretas: acuerdos y coordinación con objetivos claros en el marco de la articulación multinivel vertical y horizontal, cooperación con el sector privado y la sociedad civil y capacidad de respuesta y

anticipación a los asuntos estratégicos y domésticos de la región. Supone y requiere a autoridades regionales asumidas como líderes del proceso de desarrollo y al gobierno regional volcado al desafío de ser una organización eficaz.

Para la incorporación de los elementos de gobernabilidad y gobernanza en el Plan de Ordenamiento Departamental es necesario realizar acuerdos institucionales basados en la participación democrática que le permitan a la Gobernación contar con una gestión, financiación, presupuestos sensibles a las necesidades de cada grupo poblacional, incluidas las demandas particulares, y facilitar la ejecución eficiente del POD para que, en el año 2036, el modelo de ocupación y la visión del POD sean una realidad.

Como acciones específicas los pasos a seguir son:

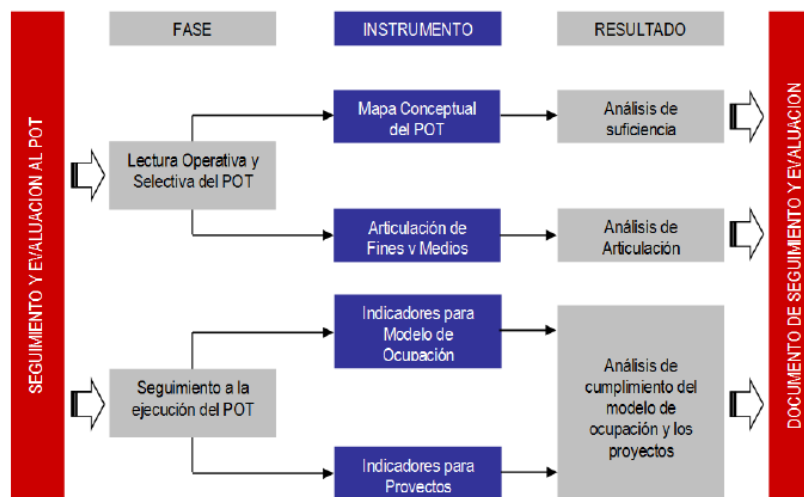
1. Crear e implementar esquemas de convergencia interinstitucional que permitan una gerencia y ejecución eficiente de los proyectos y programas del POD.
2. Generar espacios de participación ciudadana incidente y rendición de cuentas sobre el avance en la ejecución del POD.
3. Desarrollar e implementar la gobernanza regional y la gobernabilidad regional, distrital, municipal y local.
4. Programar de manera concertada y coordinada las inversiones públicas con presupuestos sensibles que tomen en cuenta las necesidades de cada grupo poblacional, incluidas las necesidades particulares.

La metodología propuesta para la implantación del modelo pretende facilitar los procesos, coordinando las funciones y responsabilidades de las diferentes dependencias que conforman una administración departamental y municipal, que a la vez permita aunar esfuerzos y recursos en pro de construir y mantener un sistema evaluativo como herramienta fundamental para la retroalimentación, y la toma de decisiones en la planificación territorial. Es importante recalcar que estos sistemas deben propender por la dinámica de sus procesos, que facilite las actividades de

evaluación sin que se conviertan en un esfuerzo más grande que el mismo proceso de planificación.

Este proceso debe permitir valorar los avances logrados en la implementación del plan, la utilidad de sus contenidos y determinar si algunos de ellos deben ser ajustados para alcanzar los objetivos trazados para el desarrollo territorial y municipal o para ajustarse a la realidad municipal.

Figura 3.3 Esquema de articulación del POT, fines-visión y objetivos-y medios-estrategias y proyectos



Fuente: Elaboración propia de la Consultoría. 2019

El desarrollo de la matriz de articulación de fines y medios permite establecer la afinidad que existe entre la visión, los objetivos, las estrategias y los proyectos. La articulación entre estos contenidos permite evaluar los contenidos del POD de Cundinamarca, como una cadena que relaciona los fines (visión y objetivos) y medios (estrategias, modelo de ocupación del territorio y proyectos).

Indicadores para el seguimiento y evaluación de los Proyectos de la Visión Departamental

Tabla 3.5 Indicadores Líderes de las Políticas

ESTRATEGIA	INDICADOR LIDER
Cundinamarca, el territorio del agua. Cundinamarca, territorio seguro y resiliente.	Héctareas de suelo delimitadas y hectáreas/ de suelo intervenidas
Cadenas productivas para la region, el pais y el mundo	Conformación del Clúster
Movilidad inteligente para la productividad	Kilómetros lineales de vía construidos o recuperados
Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.
Un nuevo sistema de ciudades y aglomeraciones de calidad.	Número de viviendas sociales construidas; número de subsidio familiar de vivienda asignados y desembolsados.
Servicios públicos para todos	Suscripción acta de entrega de la infraestructura

Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

Tabla 3.6 Indicadores según Estrategia y Proyecto Priorizado

ESTRATEGIA	PROYECTO	INDICADOR	LINEA BASE
1. Cundinamarca, el territorio del agua. 2. Cundinamarca, territorio seguro y resiliente.	Restauración y protección del Páramo de Sumapaz y Cruz Verde	Héctareas de suelo delimitadas y hectáreas de suelo intervenidas	Páramo no delimitado
1. Cundinamarca, el territorio del agua. 2. Cundinamarca, territorio seguro y resiliente.	Restauración y protección del Páramo de Chingaza	Héctareas de suelo delimitadas y hectáreas de suelo intervenidas	Páramo no delimitado
1. Cundinamarca, el territorio del agua.	Restauración y protección de la RFP de la		

ESTRATEGIA	PROYECTO	INDICADOR	LINEA BASE
2. Cundinamarca, territorio seguro y resiliente.	cuenca alta del río Bogotá		
3. Cadenas productivas para la region, el país y el mundo	Conformación del clúster productivo del cacao	Suscripción acta de conformación del Clúster	Cluster no existe
3. Cadenas productivas para la region, el país y el mundo	Conformación del clúster productivo de la agroindustria del plátano	Suscripción acta de conformación del Clúster	Cluster no existe
3. Cadenas productivas para la region, el país y el mundo	Construcción de equipamiento para la formación tecnológica y profesional con enfoque agroindustrial para el sector de la piña en Paratebuena	Acta de terminación de obras	Equipamiento no existe
4. Movilidad inteligente para la productividad	Tren regional: línea El Dorado - Puerto Salgar	Kilómetros de vía férrea construidos/recuperados	Infraestructura no existe
. Movilidad inteligente para la productividad	Tren regional: línea Cundinamarca - Casanare	Kilómetros de vía férrea construidos/recuperados	Infraestructura no existe
4. Movilidad inteligente para la productividad	Sistema vial de conexión departamental para la provincia del Guavio	Kilómetros de vía férrea construidos/recuperados	Infraestructura no existe
4. Movilidad inteligente para la productividad	Sistema vial de conexión departamental para la provincia de Rionegro	Kilómetros de vía férrea construidos/recuperados	Infraestructura no existe
4. Movilidad inteligente para la productividad	Anillo de tren metropolitano: Facatativá, Bogotá, Zipaquirá	Kilómetros de vía férrea construidos/recuperados	Infraestructura no existe

ESTRATEGIA	PROYECTO	INDICADOR	LINEA BASE
4. Movilidad inteligente para la productividad	Sistema Vial conexion departamental provincia Magdalena Centro	Kilómetros de vía férrea construidos/recuperados	Infraestructura no existe
5. Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	A.D.N Del Dulce y La Aventura	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.	Circuito turístico inexistente
5. Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	A.D.N Del Agua	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.	Circuito turístico inexistente
5. Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	A.D.N Del Condor	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.	Circuito turístico inexistente
5. Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	A.D.N Del Dorado	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.	Circuito turístico inexistente
5. Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	A.D.N Del Río	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.	Circuito turístico inexistente
5. Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	A.D.N del Oriente (patrimonio inmaterial)	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.	Circuito turístico inexistente
5. Cundinamarca, el territorio de la diversidad turística	A.D.N del amasijo	No. equipamientos de apoyo a la actividad turística construidos y entregados en operación.	Circuito turístico inexistentes
6. Un nuevo sistema de ciudades y	Proyecto residencial Social en nodo regional Puerto Salgar	Número de viviendas sociales construidas; número de subsidio familiar de vivienda	Hogares en arriendo con cierre financiero

ESTRATEGIA	PROYECTO	INDICADOR	LINEA BASE
aglomeraciones de calidad		asignados y desembolsados.	para adquisición de vivienda social
6. Un nuevo sistema de ciudades y aglomeraciones de calidad	Proyecto residencial social en aglomeración Girardot	Número de viviendas sociales construidas; número de subsidio familiar de vivienda asignados y desembolsados.	Hogares en arriendo con cierre financiero para adquisición de vivienda social
6. Un nuevo sistema de ciudades y aglomeraciones de calidad	Proyecto residencial social en aglomeración Pacho	Número de viviendas sociales construidas; número de subsidio familiar de vivienda asignados y desembolsados.	Hogares en arriendo con cierre financiero para adquisición de vivienda social
6. Un nuevo sistema de ciudades y aglomeraciones de calidad	Proyecto residencial social en nodo regional Paratebueno	Número de viviendas sociales construidas; número de subsidio familiar de vivienda asignados y desembolsados.	Hogares en arriendo con cierre financiero para adquisición de vivienda social
7. Servicios públicos para todos	Planta de Abastecimiento de Agua Potable Regional -PTAP - Regional	Suscripción acta de entrega de la infraestructura	Infraestructura no existente
7. Servicios públicos para todos	Embalses	Suscripción acta de entrega de la infraestructura	Infraestructura no existente
7. Servicios públicos para todos	Planta de Tratamiento de Agua Residual Regional -PTAR -Regional	Suscripción acta de entrega de la infraestructura	Infraestructura no existente
7. Servicios públicos para todos	Plantas de Tratamiento y/o Aprovechamiento Regionales de	Suscripción acta de entrega de la infraestructura	Infraestructura no existente

ESTRATEGIA	PROYECTO	INDICADOR	LINEA BASE
	residuos sólidos ordinarios y especiales		

Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019

Tabla 3.7 Entidades Involucradas

PROYECTO	INTITUCIONES RESPONSABLES	AGLOMERACION EMERGENTE
Restauración y protección del Páramo de Sumapaz y Cruz Verde	ANLA, Minambiente, CAR, Gobernación y Asociación de Aglomeraciones	Choachi-Caqueza-Fomeque De influencia metropolitana La Calera De influencia metropolitana Soacha Granada-Silvania-Fusagasuga
Restauración y protección del Páramo de Chingaza	ANLA, Minambiente, CAR, Gobernación y Asociación de Aglomeraciones	Choachi-Caqueza-Fomeque Chocontá-Villapinzón De influencia metropolitana La Calera De influencia metropolitana Zipaquirá Gachala-Junin Machetá-Manta Paratebueno-Medina Suesca-Nemocón
Restauración y protección de la RFP de la cuenca alta del río Bogotá	ANLA, Minambiente, CAR, Gobernación y Asociación de Aglomeraciones	Chocontá- Villapinzón De influencia metropolitana La Calera De influencia metropolitana Zipaquirá Suesca-Nemocón
Conformación del clúster productivo del cacao	Gobernación (Secretaría de Integración Regional, Secretaría de Competitividad, Secretaría de Agricultura), Alcaldías Municipales, Minagricultura	Puerto Salgar
Conformación del clúster productivo de la agroindustria del plátano.	Gobernación (Secretaría de Integración Regional, Secretaría de Competitividad, Secretaría de	La Palma Utica-La Vega- Pacho

PROYECTO	INTITUCIONES RESPONSABLES	AGLOMERACION EMERGENTE
	Agricultura), Alcaldías Municipales, Minagricultura	
Construcción de equipamiento para la formación tecnológica y profesional con enfoque agroindustrial para el sector de la piña en Paratebueno	Gobernación (Secretaría de Integración Regional, Secretaría de Competitividad, Secretaría de Agricultura), Alcaldías Municipales, Minagricultura, Mincomercio	Paratebueno-Medina
Tren regional: línea El Dorado - Puerto Salgar	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Guaduas La Palma Puerto Salgar Utica-La Vega- Pacho
Tren regional: línea Cundinamarca - Casanare	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	De influencia metropolitana La Calera De influencia metropolitana Zipaquirá Gachala-Junin La Palma Machetá-Manta Paratebueno-Medina Utica-La Vega- Pacho
Sistema vial de conexión departamental para la provincia del Guavio	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Gachala-Junin
Sistema vial de conexión departamental para la provincia de Rionegro	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	
Anillo de tren metropolitano: Facatativá, Bogotá, Zipaquirá	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	De influencia metropolitana Madrid-Facatativa De influencia metropolitana Zipaquirá
Sistema Vial conexión departamental provincia Magdalena Centro	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Beltran-Rioseco
A.D.N Del Dulce y La Aventura	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Suesca-Nemocón Susa-Fuquene Utica-La Vega-Pacho
A.D.N Del Agua	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Guaduas Utica-La Vega-Pacho
A.D.N Del Condor	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Gachala-Junin Paratebueno-Medina

PROYECTO	INTITUCIONES RESPONSABLES	AGLOMERACION EMERGENTE
A.D.N Del Dorado	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	De influencia metropolitana La Calera De influencia metropolitana Madrid-Facatativa De influencia metropolitana Zipaquirá Suesca-Nemocón Susa-Fuquene
A.D.N Del Río	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Anolaima-La Mesa-Anapoima De influencia metropolitana Soacha Girardot- Ricaute Granada-Silvania-Fusagasuga
A.D.N del Oriente (patrimonio inmaterial)	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	Choachi-Caqueza-Fomeque De influencia metropolitana La Calera Gachala-Junin Machetá-Manta Paratebueno-Medina
A.D.N del amasijo	Gobernación, Municipios, Gobierno Nacional	De influencia metropolitana Madrid-Facatativa De influencia metropolitana Soacha Guaduas Utica-La Vega-Pacho
Proyecto residencial Social en nodo regional Puerto Salgar	Alcaldía Municipal, Asocajas, Fonvivienda	Puerto Salgar
Proyecto residencial social en aglomeración Girardot	Alcaldía Municipal, Asocajas, Fonvivienda	Girardot- Ricaute
Proyecto residencial social en aglomeración Pacho	Alcaldía Municipal, Asocajas, Fonvivienda	Utica-La Vega- Pacho
Proyecto residencial social en nodo regional Paratebueno	Alcaldía Municipal, Asocajas, Fonvivienda	Paratebueno-Medina
Planta de Abastecimiento de Agua Potable Regional -PTAP - Regional	Gobernación, Alcaldías Municipales, MVCT (Viceministerio de Agua), ANLA, CAR	De influencia metropolitana Madrid-Facatativa Girardot-Ricaute Granada-Silvania-Fusagasuga Puerto Salgar

PROYECTO	INTITUCIONES RESPONSABLES	AGLOMERACION EMERGENTE
Embalses	Gobernación, Alcaldías Municipales, MVCT (Viceministerio de Agua), ANLA, CAR	Granada-Silvania-Fusagasuga
Planta de Tratamiento de Agua Residual Regional - PTAR -Regional	Gobernación, Alcaldías Municipales, MVCT (Viceministerio de Agua), ANLA, CAR	De influencia metropolitana Madrid-Facatativa Girardot-Ricaute Granada-Silvania-Fusagasuga Puerto Salgar
Plantas de Tratamiento y/o Aprovechamiento Regionales de residuos sólidos ordinarios y especiales	Gobernación, Alcaldías Municipales, MVCT (Viceministerio de Agua), ANLA, CAR	De influencia metropolitana Madrid-Facatativa Girardot- Ricaute Granada-Silvania-Fusagasuga

Fuente: Elaboración propia de la consultoría. 2019