

2. METODOLOGIA, CONCEPTO Y OBJETIVOS

2.1 METODOLOGIA

Conceptual y metodológicamente el Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento racionalizador de la toma de decisiones sobre los procesos de planificación, uso y ocupación del territorio, por lo tanto debe proponer estrategias para el desarrollo en lo ambiental, económico, social, cultural político institucional como aspectos territoriales expresados en un conjunto de actividades y usos a localizar, formulado a partir de la función y competencia de la entidad territorial de acuerdo con el principio de coordinación con las entidades de su mismo nivel y de subsidiariedad y complementariedad con las directrices provenientes de niveles territoriales superiores.

La organización funcional y administrativa óptima del territorio municipal se fundamenta en la búsqueda de una estructura de relaciones espaciales que equilibren las posibilidades de acceso de la población a los bienes y servicios generados por el Estado, las instituciones públicas y privadas de la sociedad civil, que a su vez propicien la gobernabilidad y la competitividad territorial.

En ese orden de ideas el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación y de naturaleza técnica, política y administrativa consta fundamentalmente de dos fases: formulación e implementación. La fase de formulación tiene (3) etapas que se desarrollan y analizan de una manera iterativa: el diagnóstico territorial, la evaluación territorial y la prospectiva y de otro lado, la implementación, la cual conlleva a la instrumentalización del plan, la aprobación y adopción, ejecución, seguimiento y control. Como se puede observar en el Gráfico No. 2 Estructura General del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y en el Gráfico No. 3 se presenta la Síntesis Metodológica del Plan de Ordenamiento Territorial.

2.1.1 El Diagnóstico Territorial

El diagnóstico territorial se construye mediante la identificación y evaluación de las restricciones y atributos, conflictos y potencialidades de los diferentes subsistemas, componentes o dimensiones del territorio desde lo físico - biótico,

usos del suelo, sistemas de producción y extracción, condiciones sociales, económicas, la organización político- administrativa y la organización funcional de la infraestructura de base y social del espacio-territorio municipal. Por tanto el diagnóstico territorial desarrollará un diagnóstico descriptivo y analítico, el cual desde la preparación para la intervención debe partir de la orientación jurídico-normativa como soporte legal del Plan avalado por la concertación de los actores sociales del poder, del saber, de la producción y de la comunidad, quienes orientados o guiados por los planes, programas y proyectos construirán el contexto de lo nacional, regional y local, donde la decisión política institucional permita un proceso de investigación – acción participativa, se determine la problemática territorial, sus causas, efectos y potencialidades para abordar en una síntesis diagnóstica las unidades básicas de atributos y restricciones. Este es el resultado más importante de la etapa de diagnóstico, es una priorización y jerarquización del perfil de oportunidades y amenazas para lo cual es fundamental la participación de la comunidad en el análisis del entorno de la administración municipal. De igual manera se requiere que la unidad síntesis o el perfil de capacidad interna de la misma administración municipal sea evaluada para identificar las fortalezas y debilidades.

En general el diagnóstico territorial precisa una aproximación integral al conocimiento de los procesos y estructuras que integren el territorio, la realidad urbana expresada en vínculos funcionales ciudad-campo y la organización territorial de la realidad rural.

Esta síntesis diagnóstica nos permite analizar, sintetizar y en la mayoría de los casos espacializar los factores planificados de cambio. En síntesis en el diagnóstico se realizan en forma interrelacionada los procesos y procedimientos de una lectura de la realidad, su análisis y síntesis para la identificación y caracterización de los subsistemas o componentes territoriales clave, los cuales se manifiestan en las condiciones ambientales, económicas, socioculturales, político-institucionales, en sus estructuras territoriales y sus dinámicas en el análisis situacional de cara a los problemas y las alternativas para el desarrollo territorial.

2.1.2 Prospectiva Territorial

La prospectiva territorial implica ante todo una reflexión para la acción, por lo tanto su aplicación es clave para comprender y explicar los cambios. Así entonces metodológicamente los resultados que provienen del diagnóstico descriptivo, analítico, y la síntesis orientarán la prospectiva y contribuirán al diseño y construcción, de estrategias, políticas de planificación y regulación del uso de la tierra la compatibilización de las actividades en el espacio, desarrollo de procesos sostenibles de crecimiento, la expansión urbana, la dotación de servicios públicos, la localización de la inversión, la implementación de medidas de manejo y de gestión ambiental, el aprovechamiento de las ventajas competitivas o la construcción de estas. Esta complejidad e integralidad inherente al proceso de ordenamiento territorial demanda de una metodología potente para el análisis global del entorno económico, social, ambiental, cultural político de sus evoluciones a futuro, lo cual permitirá a las instancias competentes una gestión más certera y responsable del desarrollo territorial.

La prospectiva territorial centra el énfasis, la vigencia y determina con precisión el área de aplicación del plan, así mismo permite determinar el rol de los actores involucrados en el reconocimiento e integración de los objetivos de desarrollo del municipio con el propósito de compatibilizar las metas del Plan de Ordenamiento Territorial con las metas del ordenamiento territorial.

En la prospectiva territorial es importante la evaluación aptitud-impacto. Esta subetapa tiene especial importancia en el proceso metodológico, ya que define la viabilidad de adelantar diferentes alternativas, validando de esta forma interpretaciones técnicas y compatibilizando los enfoques con base en los criterios de aceptación socio cultural, competitividad, sostenibilidad ambiental y factibilidad político-administrativa e institucional. En general, la evaluación es un ejercicio multidisciplinario y multisectorial para establecer las ventajas y desventajas de cada alternativa con base en una serie de criterios para la ponderación y decisión.

Una vez determinada la evaluación, lo conveniente es definir la misión, los objetivos y las líneas estratégicas concretas que permitan aproximarse a una formulación estratégica para el ordenamiento territorial, la cual debe proporcionar a la administración de la entidad territorial, a la

sociedad civil y en general al conjunto de actores sociales que usan y ocupan el territorio herramientas que le permitan tomar decisiones sobre su desarrollo futuro y simultáneamente actuar sobre sus prioridades y problemas, de tal forma que se superen los conflictos y aprovechen las potencialidades del territorio.

La prospectiva en el Plan de Ordenamiento Territorial se fundamenta en la observación y tendencias del comportamiento futuro de las alternativas, para lo cual se apoya en el diseño y concertación de una imagen objetivo que se materializa en alternativas de uso y ocupación del territorio, aproximadas a las expectativas sociales funcionalmente eficiente, ambientalmente sostenibles y ajustadas a las políticas y estrategias de desarrollo. En síntesis, la imagen objeto se constituye en un escenario compatible y concertado del desarrollo territorial basado en la intervención o modificación de tendencias no deseables y la explotación de nueva alternativas.

El producto esperado de la etapa prospectiva en primera instancia es un conjunto de alternativas que permitan flexibilidad y ajuste progresivo para construir y concertar la imagen objetivo, en segundo lugar, su producto es una serie de escenarios expresada en un conjunto de modelos territoriales futuros que gracias al consenso permitirán ponderarse como categorías de ordenamiento.

2.1.3 Fase de Implementación del Plan

Metodológicamente la fase de implementación es predominantemente una fase operativa puesto que en ella se diseñan los programas, proyectos y acciones necesarias para alcanzar los objetivos del ordenamiento territorial y los planteados en el Plan de desarrollo, se activan todos los mecanismos de gestión previamente diseñados y acordados, se aprueba el plan en el Concejo Municipal y se ponen en marcha los programas y proyectos. Finalmente y de forma permanente se ejerce el control y seguimiento del ordenamiento territorial.

En estas tres etapas secuenciales la instrumentalización, la aprobación y el seguimiento y control, el resultado en concreto es la aprobación, dado que en ella está la imagen objetivo del desarrollo establecida oficialmente mediante programas y proyectos necesarios para alcanzar los objetivos del ordenamiento. En suma se puede decir que es la viabilidad política a cargo del Concejo municipal, la

cual deberá garantizar a lo largo de la implementación del ordenamiento el liderazgo de la administración local puesto que en éste se exponen las metas, las inversiones, los presupuestos, cronograma y mecanismos de gestión, es decir, se ejecuta a través de la materialización de la imagen objetivo en un acuerdo municipal definiendo el carácter de la actuación pública y privada.

En el desarrollo y materialización del POT se deben activar los mecanismos de control y seguimiento para disponer de la información y programar las medidas correctivas de programas y proyectos. En general se trata de ajustar las medidas para la obtención de los escenarios, el seguimiento debe realizarse sobre el proceso tanto de efectos positivos como negativos que la implementación del plan de ordenamiento territorial está produciendo a medida que avanza solo así es posible efectuar un control social que permitirá ajustes permanentes en el modelo de retroalimentación que debe conocer la sociedad civil y sus organizaciones frente a las políticas de Estado con el ordenamiento territorial municipal.

2.2 EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: CONCEPTO

El ordenamiento territorial es una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político-administrativa de las entidades territoriales (Nación, Departamentos y Municipios, Comunas y Corregimientos, Resguardos y Palenques) y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente.

- Como política de Estado: Es un proceso histórico, dinámico y cambiante, sistémico, prospectivo.
- Como instrumento de planificación: aporta al proceso de planificación enfoques, métodos y procedimientos democráticos y participativos. Fortalece la descentralización, coordinación e integración.

2.2.1 Plan De Ordenamiento Territorial

El POT entendido como un instrumento racionalizador de la toma de decisiones sobre los procesos de uso y ocupación del territorio, debe proponer estrategias de desarrollo ambiental, económico, social y cultural, expresada en un

conjunto de actividades y usos a localizar, formulada a partir de la función del Municipio en relación con directrices provenientes del departamento y la nación y las acciones previstas para la comuna y el corregimiento en la búsqueda de:

- Planificación del uso de la tierra
- El logro de un equilibrio espacial en los proyectos de inversión social y económica.
- La administración funcional y administrativa del territorio.

2.3 OBJETIVO GENERAL

Formular y coordinar, con las entidades territoriales el proceso de ordenamiento, ocupación, priorización, jerarquización, distribución y localización de las actividades socioeconómicas y usos del suelo, en armonía con el medio ambiente y la protección de la diversidad étnica y cultural del municipio.

2.4 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Fortalecer la coordinación administrativa e institucional sobre los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad para garantizar que los procesos de planificación del desarrollo y el Ordenamiento Territorial sean coherentes con la asignación eficiente de la inversión pública y privada, la distribución y dotación adecuada de los servicios públicos y sociales y la implementación de infraestructura, la transferencia tecnológica y la capacitación de los actores sociales de la comunidad.
- Territorializar las políticas y objetivos de desarrollo como aporte para la construcción de un modelo de desarrollo integral, con proyección espacial de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales del municipio.
- Determinar el tiempo y espacio requerido para la realización de actividades contempladas en la formulación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio, teniendo en cuenta las disposiciones establecidas en la Ley 388 de 1997 y normatividad reglamentaria, instancias y autoridades públicas, sociales e institucionales a las cuales debe presentarse para su aprobación y adopción.

**GRAFICO No. 6. Componentes del
Subsistema Ecológico Ambiental**

2.5 SUBSISTEMA AMBIENTAL: CONCEPTO

Constituye el análisis del uso de la tierra, expresado en los sistemas de producción y extracción y sus componentes (entradas, salidas relaciones y posibilidades de optimización) o conjunto de elementos bióticos que interactúan entre sí para conformar una unidad de paisaje y se constituyen en soporte material del territorio (recursos Naturales y ambiente).

Tiene en cuenta factores formadores del paisaje como: climatología, rocas, relieve, agua, cobertura vegetal, fauna, suelo, hombre y sus actividades.

Objetivo General

Caracterizar, describir, clasificar, sintetizar y espacializar el paisaje mediante una zonificación ecológica, que permita identificar las potencialidades y restricciones de uso que puedan tener las diferentes unidades de paisaje resultantes.

Objetivos Específicos

- Conocer las cualidades y características del paisaje para su manejo adecuado en el proceso de planificación del uso de la tierra.
- Identificar la sostenibilidad de los procesos y las formas de ocupación y uso que se dan en el territorio, en especial los usos agrícolas, pecuarios, forestales, mineros, industriales, comerciales, residenciales y de infraestructura y servicios.
- Determinar áreas expuestas a amenazas, vulnerabilidad y riesgo de ocurrencia de desastres naturales.

TEMAS DE ANALISIS:

Geoforma:

Morfología de la superficie terrestre y la cobertura como elementos que forman parte del recubrimiento de la superficie terrestre naturales o culturales.

Elementos Formadores ó Modeladores del Paisaje:

- Clima: temperatura, humedad, viento, precipitación.
- Hidrología: Propiedades, distribución y circulación del agua en la superficie terrestre y en el subsuelo.
- Geología: estructura y dinámica terrestre.
- Geomorfología: Formas del relieve estructural y superficialmente, origen y evolución.
- Suelos: Soporte de las actividades del hombre dirigidas al aprovechamiento de su potencial productivo.
- Cobertura y uso actual de la tierra.
- Vida silvestre (Flora y fauna)

• **GRAFICO No. 7. Componentes del Subsistema Económico**

2.6 SUBSISTEMA ECONOMICO: CONCEPTO

Es un conjunto de estructuras organizativas y operativas del proceso de producción, transformación y comercialización de productos bienes o servicios provenientes de la actividad económica para satisfacer las demandas sociales se constituye por:

- Tipo de productos, bienes o servicios que produce una sociedad, Qué sectores o actividades económicas predominan en el municipio, Cómo produce los bienes, con qué tecnología y para qué (Mercado Local o exportaciones), Dónde los produce (localización).
- Cómo se organizan los productores (gremios o asociaciones), Cómo se relacionan los distintos grupos entre sí, Cuál es el grado de apertura de esa economía, Cuáles son los encadenamientos entre los sectores o ramas de actividad (complementación entre sectores) y con otros niveles de la economía nacional.
- Dónde están los productores, cómo es la espacialidad de las relaciones producción-distribución- consumo.

Objetivo General

Determinar y encontrar cómo el proceso de producción, transformación y comercialización influye en la estructura territorial municipal y cómo la capacidad de soporte territorial local influye en la dinámica económica.

Objetivos Específicos

- Describir y analizar las diversas actividades productivas presentes junto con sus componentes, potencialidades, limitantes y modelos alternativos de producción.
- Determinar la localización y distribución espacial vigente de las actividades productivas en el territorio municipal.
- Identificar las potencialidades y limitantes con relación a alternativas específicas de desarrollo.
- Identificar las ventajas competitivas y comparativas que pueden promover la competitividad local.

- Aportar elementos para el desarrollo sostenible.
- Aportar información que haga posible la optimización de los sistemas productivos mediante la mayor eficiencia tecnológica, económica, ambiental y social bajo los principios de equidad, sostenibilidad y competitividad.

TEMAS DE ANALISIS:

Análisis Macroeconómico y Microeconómico

Análisis de los Sistemas de Producción y Extracción.

Actividades Económicas

Agrícola: Cultivos Permanentes y Cultivos Transitorios

Pecuario: Pastoreo Extensivo tradicional, Pastoreo Extensivo mejorado, Pastoreo Intensivo y Sistema de Confinamiento

Forestal: Plantaciones Forestales protectoras, Plantaciones forestales protectoras y productoras y Plantaciones agroforestales

Conservación Y Protección: Rehabilitación, Vegetación Protectora y Conservación del patrimonio Natural

Industria – Agroindustria: Pequeña Industria o Agroindustria y Mediana Industria o Agroindustria

Comercio: Pequeños establecimientos, Medianos y Grandes establecimientos

Servicios: Sociales Básicos, Domiciliarios Básicos, Complementarios y Administrativos

Extractivos: Minería , Aprovechamiento de recursos hidrobiológicos naturales y Aprovechamiento de la vegetación nativa.

GRAFICO No. 7. Componentes del Subsistema Social

2.7 SUBSISTEMA SOCIAL: CONCEPTO

Es el conjunto de prácticas, costumbres, interacciones cotidianas e institucionales que existen en la realidad concreta y que son observables como comportamientos de las personas.

En este procesos de interacción se crean un conjunto de elementos para la adaptación, apropiación, mantenimiento y transformación de la naturaleza y de la sociedad. Algunos de estos elementos son las distintas formas de organización social, la tecnología, el hábitat y las manifestaciones culturales.

Objetivo

Conocer y caracterizar la sociedad local, municipal en aquellos aspectos básicos (aspecto demográfico o de la población, capital humano y organización y participación social) que desde el punto de vista de grupo social y de los comportamientos colectivos, inciden en los procesos de ordenamiento y planificación territorial.

TEMAS DE ANALISIS:

- **Aspecto Demográfico ó de la Población:** Conocer el aspecto demográfico de la población, la que debe ser beneficiada con las políticas que se diseñen para un mejor manejo del territorio, de acuerdo con las características específicas del orden social y económico.
- **Capital Humano:** El capital humano es el principal recurso para el desarrollo, propiciando mejores condiciones y posibilidades de acceso a la educación, a la

salud, al empleo y a la satisfacción de necesidades básicas y necesidades indispensables para el desarrollo de la persona humana (reconocimiento social, creatividad)

Una sociedad con mayor desarrollo de su capital humano conllevará a un manejo más adecuado de los recursos naturales y una mayor participación social en los procesos de desarrollo.

- **Organización y Participación Social:** Se busca conocer las estructuras de poder: políticas de alianza, tejido social y de organización de la sociedad municipal, sus grados de conflicto y de cooperación y la conducción de dicha sociedad.

Los actores sociales de desarrollo que interactúan en el tejido social se definen como:

- El Poder: integrado por entidades del estado: se caracteriza por su capacidad de gobernar en la búsqueda de su misión.
- El Saber: Integrado por colegios, escuelas y centros de investigación que generan conocimiento
- La Producción: Integrado por los gremios y todos los organismos de producción de bienes y servicios.
- La comunidad: Integrado por todas las organizaciones de la sociedad civil, a favor de quien supuestamente obran los tres anteriores.

GRAFICO No. 9 . Componentes del Subsistema Funcional – Espacial



FUENTE: IGAC. Guía Metodológica, 1997.

2.8 SUBSISTEMA FUNCIONAL (DE FUNCIONAMIENTO) ESPACIAL

Es un conjunto de criterios referidos a los patrones de asentamiento poblacional, el número de funciones, los flujos origen-destino que se presentan dentro del municipio (desde él y hacia él) dadas unas características económicas, socioculturales y geográficas a nivel interno y del contexto.

El subsistema de funcionamiento espacial se refiere al asentamiento humano, la infraestructura existente y lo requerido, los flujos de intercambio de bienes y servicios y los equipamientos colectivos, servicios públicos, equipamiento urbano, infraestructura de apoyo a la producción y servicios técnicos y profesionales.

Objetivo General

Determinar y optimizar las interrelaciones entre los asentamientos poblacionales y el nivel funcional de las competencias asignadas para garantizar la organización espacial urbana (barrio-comuna) y rural (vereda-corregimiento) que define el uso y ordenamiento del territorio en referencia con la cabecera municipal.

Objetivos Específicos

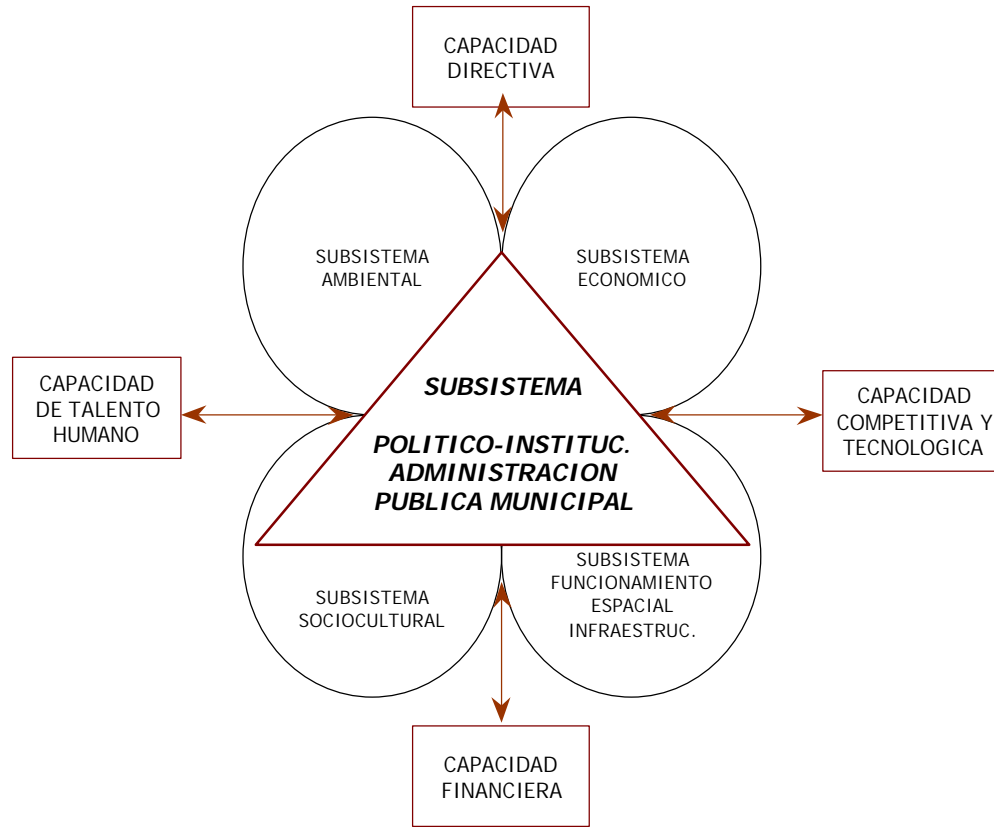
- Evaluar y valorar la infraestructura vial-conectividad para el establecimiento de flujos y vínculos funcionales de los asentamiento poblacionales.

- Evaluar y valorar los equipamientos de los servicios domiciliarios básicos, de los servicios sociales y de los servicios colectivos para establecer la capacidad orgánica, funcional y operativa de las empresas prestadoras de los servicios.
- Determinar los flujos de intercambio de bienes y servicios entre los asentamientos poblacionales para jerarquizar el establecer cabeceras corregimentales.

TEMAS DE ANALISIS:

- Evolución y análisis de la conformación y el tamaño del asentamiento poblacional
- Análisis funcional del sistema de asentamientos poblacionales
- Distribución de funciones y jerarquía de asentamientos
- Infraestructura vial y de comunicaciones
- Flujos de intercambio de bienes y servicios
- Equipamientos colectivos
- Servicios domiciliarios básicos
- Servicios administrativos
- Servicios sociales básicos.

GRAFICO No. 10. Componentes del Subsistema Político - Administrativo



FUENTE: FIGUEROA, Rodrigo; CABRERA, Alicia. Esta investigación.

2.9 SUBSISTEMA INSTITUCIONAL

Es el conjunto de elementos de decisión política y administrativa, que presenta la estructura y el manejo del poder para dirigir y orientar la continuidad y el cambio de los demás subsistemas.

Objetivos

- Identificar los centros de poder de las diferentes ramas de ejercicio público y su forma de intervención en el ordenamiento territorial municipal.
- Identificar las funciones, competencias y recursos, grado de articulación y relación de las diferentes entidades e instituciones con respecto al municipio.
- Evaluar las normas de intervención estatal que inciden directamente en la organización y funcionamiento territorial municipal.

Creación de Entidades Territoriales y Administrativas

Según la normatividad, y teniendo en cuenta los aspectos: económicos, Sociales, funcionales, fiscales y financieros, se establecen las potencialidades del municipio para la creación de entidades territoriales (comunas y corregimientos) y administrativas (provincias o áreas metropolitanas).

Análisis del potencial del municipio para formar: divisiones administrativas dentro del municipio, y asociaciones con otros municipios

Competencias, Funciones y Régimen Político Administrativo

Teniendo en cuenta las leyes establecidas en el marco legal se establecen las competencias, funciones y alcances de los entes Gubernamentales municipales

Según el grado de descentralización precisar las competencias, funciones y limitantes del municipio

Resolución de Conflictos Político Administrativos

Con relación a:

- Definición de límites
- Prestación de servicios
- Capacidades frente a las responsabilidades entregadas por la ley

Identificación de conflictos de orden territorial derivados de aspectos Limitrofes, funcionales, sociales y diseño de estrategias de manejo

Régimen Fiscal y Financiero de Entidades Político Administrativas

- Establecimiento de programas y proyectos prioritarios de inversión.
- Costos, necesidades y mecanismos de financiación
- Determinar fuentes de financiación
- Identificar las fuentes de financiación del ordenamiento territorial y de los medios para el fortalecimiento de las finanzas municipales.