

SINTESIS METODOLOGICA

A. Esquema metodológico general

La propuesta metodológica general permite una aproximación más concreta para abordar el proceso de ordenamiento territorial, aunque es preciso aclarar previamente los siguientes hechos:

- La implementación de la metodología depende de las condiciones particulares del municipio, como por ejemplo: su tamaño, la cultura política y social y el grado de desarrollo institucional, entre otros.
- El énfasis del presente documento está centrado en los contenidos técnicos, puesto que uno de los objetivos es el adoptar una guía metodológica para que el municipio de Cuaspud-Carlosama pueda implementar y desarrollar el proceso⁴.

Los lineamientos metodológicos generales para la gestión del ordenamiento territorial en el marco de la política del Ministerio de Desarrollo Económico, se fundamenta en cuatro componentes que actúan de manera sincrónica y simultánea:

1. **Momentos o etapas:** Cuándo se realizan las diversas acciones.
2. **Asuntos o temas:** Preocupaciones prioritarias, estructuradas y ejes del desarrollo municipal.
3. **Técnicas o métodos:** De qué instrumentos se va a valer el municipio y cómo se van a desarrollar.
4. **Procesos:** Tanto de gestión como de concertación.

El primer componente determina los pasos o etapas lógicas del proceso de planificación territorial y constituye el eje que articula a los demás componentes.

El segundo componente corresponde a las acciones de carácter general que es preciso definir, conducentes a garantizar la sostenibilidad del proceso tanto en elaboración, como en la implementación de los E.O.T. En este componente se definen los ejes temáticos sobre los cuales se intervienen el territorio.

El tercer componente desarrolla los contenidos temáticos objeto del E.O.T., referidos a las formas y metodologías específicas de llevar a cabo tanto los procesos como los asuntos. En especial, se definen los métodos (Técnicas de Planificación) mediante los cuales se adelantan cada uno de los asuntos.

⁴ Serie Procesos de Aplicación. Esquema de Ordenamiento Territorial. MinDesarrollo Económico

El cuarto componente corresponde a la respuesta, en término de gestión y decisión, requeridos en cada uno de los momentos del Plan.

B. Proceso de gestión

La utilidad de los instrumentos enunciados no es viable si se toman por sí. Los procesos de planificación requieren de tiempo considerable para que logren convertirse en acciones reales. La permanencia y vigencia de los planes depende fundamentalmente de la validación, por parte de la población, de los planes en el tiempo, es, por lo tanto, importante que se creen procesos de gestión que garanticen y activen la participación.

Es este caso, se trata de activar los procesos de gestión para la construcción participativa de los E.O.T., aspecto que demanda una amplia participación democrática, cuya organización y convocatoria deben partir de la dinámica propia de la administración municipal, sobre la base de un proceso de concertación, en la medida que las decisiones adoptadas en el E.O.T., apuntan a definir acciones sobre el territorio que comprenden diferentes intereses sociales, económicos y territoriales.

Esta concertación permitió conciliar los distintos intereses mediante un proceso dinámico, donde interactúan la administración municipal - con la concurrencia de los niveles departamentales y regionales - y los pobladores a través de sus distintas formas de organización - actores públicos, privados y comunitarios - que intervienen en la producción y desarrollo del territorio.

Para efectos de los lineamientos metodológicos, este es uno de los elementos básicos de la estructura que se requiere para la formulación del E.O.T., puesto que se trata de una tarea colectiva donde concurren distintos esfuerzos e intereses, que deben ser liderados y canalizados positivamente por la entidad territorial⁵.

C. Concepto que sustenta el proceso

Por otra parte, como el ordenamiento del territorio involucra distinta y variadas temáticas, con lo cual se complejiza su entendimiento y manejo, es preciso definir un concepto general que sustente el proceso, así como una secuencia lógica de pasos o etapas que respondan al objetivo del ordenamiento, que es el de orientar el desarrollo futuro del territorio. De la articulación entre la visión urbano-regional y las Dimensiones es posible obtener la imagen deseada del territorio. Así mismo, de la articulación entre las Dimensiones y los Atributos se obtiene la imagen actual del territorio.

la síntesis de estas dos articulaciones permite poner en práctica y construir la imagen posible del territorio. De esta manera los temas a desarrollar en la formulación de los E.O.T. son los siguientes:

- **Visión urbano-regional:** Es el componente donde se modela el papel regional a partir de las funciones territoriales.
- **Dimensiones:** Constituyen las ofertas y demandas del municipio a las cuales el E.O.T. debe responder.

⁵ Serie Procesos de Aplicación. Esquema de Ordenamiento Territorial. MinDesarrollo Económico

- **Atributos:** Constituyen la expresión física del territorio, es decir, el estado actual de la oferta urbana que permita visualizar y modelar lo físico. Desde los atributos es posible obtener las metas de desarrollo económico y social determinadas por las dimensiones y la visión urbano-regional.

D. Asuntos o temas

Los componentes temáticos están sustentados en la interpretación de la política urbana nacional del presente Gobierno - Ciudades y Ciudadanía, la cual parte de explicar el municipio a partir de un modelo analítico que entiende el hecho urbano como un fenómeno físico en donde intervienen las Dimensiones del desarrollo que son: la ambiental, la económica, la social, la cultural y la política, concretándose en el territorio en intervenciones en los Atributos urbanos (vías, servicios públicos, espacio público, equipamientos y vivienda).

Sin embargo, la integralidad del territorio a partir del municipio solamente es posible explicarla desde una perspectiva regional del contexto donde se encuentran los municipios. por tanto, se plantea una visión urbano regional, que enmarque las relaciones entre lo urbano y lo rural y lo municipal y lo regional.

Estos conceptos se hicieron extensivos al territorio municipal en su conjunto y se desarrollarán para el componente rural y para el componente urbano.

Las dimensiones (ambiental, social, cultural, económica y política) constituyen los agentes que posibilitan interrelacionar de manera práctica, el desarrollo que determina la existencia de los hechos físicos-Atributos, en una concepción e interpretación de la ciudad como construcción histórica y colectiva.

Los Atributos (suelo, servicios públicos, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público) son los hechos físicos construidos que constituyen la oferta del municipio.

1. Visión urbano-regional

Bajo el concepto de la visión urbano regional, los E.O.T., se basa en el análisis de los siguientes factores:

- Los principales aspectos de la sostenibilidad ambiental.
- Los movimientos poblacionales regionales y nacionales.
- Las funciones urbano-regionales, entre las que se cuentan:
 - * Actividades económicas y vínculos regionales, actividad financiera, producción agropecuaria, sectores turísticos.
 - * Funciones que cumplen las infraestructuras de servicios públicos y sociales en lo regional.
 - * Estructura de los centros poblados, tendencias y jerarquización, en función de la influencia del núcleo y la dinámica poblacional de los asentamientos.
 - * Localización de los resguardos indígenas.

2. Dimensiones

Las Dimensiones corresponden a los agentes que posibilitan interrelacionar de manera práctica el desarrollo que determina el proceso de ordenamiento. Por tanto, en las dimensiones se incorporan aquellos componentes del territorio que no tienen necesariamente una expresión directa a través del espacio construido. Aunque inciden, condicionan y pueden determinar el desarrollo del territorio, la relación que tienen con el espacio construido es indirecta y está sujeta a una serie de intermediaciones que no permiten ver claramente su impacto.

Las dimensiones que se analizan y hacen parte del documento técnico son: Ambiental, Económica, Social-Cultural, Política-Administrativa y Espacial.

3. Atributos

Son los componentes fundamentales del espacio urbano construido y por construir, que hacen posible la producción de municipio a través del espacio urbano. Los Atributos urbanos son: el suelo, los servicios públicos domiciliarios, la vivienda, el equipamiento, el transporte y el espacio público.

Cada uno de ellos posee su propia lógica de comportamiento y una singular dinámica de reproducción y de cambio, constituyéndose en el punto de encuentro entre el manejo sectorial que tradicionalmente se les ha dado y la integralidad de los impactos que cada uno de ellos produce.

E. El proceso

Paralelamente a la activación del Consejo Territorial de Planeación, base operativa del proceso, el desarrollo metodológico y formulación del Esquema de Ordenamiento Territorial, se realizan una serie de etapas, realizadas en función de la construcción técnica y participativa del E.O.T.

Estos momentos o etapas constituyen el segundo elemento de la estructura para la elaboración de los E.O.T. y para efectos de los lineamientos metodológicos y se denominarán los momentos, que constituyen el eje central sobre los cuales se estructuran las demás actividades del proceso.

F. Momentos o etapas

El tercer elemento dentro de la estructura metodológica desarrollada está constituido por los momentos o etapas. El Esquema de Ordenamiento territorial comprenden siete de ellos, cuyos aspectos generales se describen a continuación⁶.

1. Valorización

Es el momento inicial en donde la autoridad municipal adoptó la decisión política para la elaboración del E.O.T., requisito sin el cual era imposible iniciar el proceso. Comprende la

⁶ Texto adaptado. Serie Procesos de Aplicación. Esquema de Ordenamiento Territorial. MinDesarrollo Económico

factibilidad institucional, financiera, técnica y participativa. Esta etapa se llevo a cabo en los primeros meses de 1998.

2. Alcances

Comprende la determinación de los ejes temáticos centrales, de las responsabilidades de cada una de las instancias partícipes y del apoyo logístico para la elaboración del E.O.T. Se definieron los temas estratégicos y prioritarios, así como los temas generales que desarrollaran el proceso. Esta etapa se desarrollo en forma paralela a la valoración, teniendo en cuenta los requerimientos exigidos por la ley y sus decretos reglamentarios.

3. Prediagnóstico

Es el primer escalón en la elaboración del diagnóstico y la primera etapa de confluencia de los técnicos, la comunidad y los actores públicos y privados, construyendo una aproximación al conocimiento básico del territorio, realizado a partir de la información de fuentes secundarias existentes, especialmente aquellas contenidas en el plan de Desarrollo y diferentes planes sectoriales, como el Plan educativo municipal, Plan agropecuario, Plan de Saneamiento Básico, Ejecuciones presupuestales, SISBEN, Estratificación socioeconómica.

En ésta etapa se desarrollan todos los procesos de participación, comunicación y soporte, necesarios para garantizar la sostenibilidad y la continuidad en el tiempo. El prediagnóstico no es presentado en el documento, pues éste es apenas una aproximación para la formulación del Diagnóstico.

4. Diagnostico

Comprende el proceso de relación, clasificación, análisis, valoración y evaluación de la información de fuentes primarias, soportada en el trabajo articulado del componente técnico y de la participación activa de los actores públicos, privados y comunitarios. La base fundamental de ésta etapa se encuentra en el desarrollo de mesas de concertación con una convocatoria amplia (utilización de medios como oficios personalizados, emisora municipal y perifoneo), para consolidar la imagen actual del territorio y confrontarla con la imagen deseada.

Para desarrollar ésta etapa se tuvo en cuenta actividades como la preparación y elaboración del material cartográfico, la realización de las mesas de trabajo y concertación, organización de las diferentes convocatorias y la realización y desarrollo de los distintos temas de trabajo.

El producto principal es la definición de objetivos, políticas y estrategias a corto, mediano y largo plazo, para lograr el desarrollo sostenible del municipio y la creación de los escenarios alternativos para conseguir dicho propósito.

5. Formulación

En la etapa de formulación se toman las decisiones fundamentales del Esquema de Ordenamiento Territorial, frente a las demandas identificadas en el diagnóstico y frente al propósito de desarrollo. En ésta etapa se define la imagen posible del territorio y se identificó los sistemas estructurales tales como: Vial, Servicios Públicos, Vivienda y

equipamiento de interés colectivo. Esta etapa concluye con la aprobación del Esquema de Ordenamiento por parte de las instancias competentes y la aceptación por parte de la ciudadanía, específicamente por el Consejo Territorial de Planificación y El Concejo Municipal.

El producto principal de ésta etapa es la reglamentación de los usos del suelo al nivel urbano como rural.

6. Implementación

Comprende fundamentalmente las acciones de gestión que permitan llevar a cabo las propuestas definidas en el Esquema de Ordenamiento Territorial y consignadas en el Programa de Ejecución a realizar en el corto Plazo, mediano y largo plazo.

Esta etapa se concentra en la Coordinación del Esquema donde los temas centrales de acción son los aspectos financieros, de capacidad institucional, el desarrollo técnico y la capacidad de convocatoria y negociación.

7. Evaluación

Comprende la apertura del espacio destinado a analizar y a ponderar los resultados de gestión del E.O.T, a partir del seguimiento realizado y con la participación de los actores del proceso desde su elaboración hasta su implementación. La operatividad del proceso se garantiza a través de la definición de indicadores de efectividad e impacto y la constitución de las veedurías ciudadanas por cada uno de los componentes, Urbano-regional, Dimensiones y Atributos. En éste aspecto, agotadas las etapas esenciales del E.O.T, se han constituido dos veedurías ciudadanas las cuales son un avance invaluable en la participación democrática ciudadana en las decisiones adoptadas en el proceso de planificación territorial.

G. Documentos que integran los E.O.T.

A continuación se mencionan los documentos que hacen parte integrante de los E.O.T., es decir, aquellos productos y contenidos documentales que permiten complementar la adopción de los mismos.

En efecto, el E.O.T. produce tres documentos fundamentales:

- * Documento Técnico
- * Documento Resumen
- * Documento Reglamentario

1. Documento Técnico

Constituye el soporte técnico de las decisiones adoptadas en los E.O.T, y esta distribuido en cuatro partes o capítulos.

En el primer capítulo se desarrollan todos los temas referidos a la planificación del territorio, es decir, los asuntos de los Lineamientos Metodológicos y que corresponden a la Visión Urbano Regional, las Dimensiones y los Atributos.

Cada uno de estos temas fue objeto de su correspondiente desarrollo de conformidad con las etapas o Momentos y a partir de éstos, se definen los objetivos, estrategias y políticas, así como los escenarios de ordenamiento.

Dentro de los productos principales de este documento está la clasificación del suelo en urbano, de expansión, rural, suburbano y de protección, así como los Planes Estructurales de Servicios públicos y sistema vial.

En el segundo etapa se incorporan los temas referentes a la gestión para desarrollar las actuaciones definidas en el Programa de Ejecución y que son de obligatorio cumplimiento por parte de la administración municipal.

Finalmente se determina el Programa de Ejecución que permitirá materializar la estructura del territorio adoptada, para iniciarla en el corto plazo, es decir, durante el período correspondiente a una administración de tres años. Para lo cual se incorporan los costos del EOT y su respectivo esquema de financiación, tomando en consideración el componente general, rural y el urbano.

2. Documento Resumen

Consiste en un documento que se elaborará como anexo del anterior, de tal manera que sintetice los aspectos más importantes definidos para cada una de las etapas del E.O.T.

Este documento hace las veces de un resumen ejecutivo, el cual será objeto publicación y difusión para conocimiento de todos los habitantes del municipio.

los resultados principales de este documento se presentaran de la siguiente manera:

- Las políticas y estrategias de largo plazo determinadas para la ocupación del territorio en el futuro.
- La etapa de Diagnóstico, en donde se identifican los principales problemas detectados, sus posibles soluciones y las principales líneas de acción para enfrentarlos.
- La etapa de Formulación, se identifican los escenarios de ordenamiento, los cuales definen el camino que el municipio debe seguir.
- La etapa de Implementación, incorpora los compromisos adquiridos a largo, mediano y corto plazo, para alcanzar los objetivos de ordenamiento propuestos.

3. Documento Reglamentario

Corresponde al texto del Proyecto de Acuerdo que será debatido y aprobado por el Concejo Municipal, con el cual se adopta el E.O.T. y constituye la base normativa que sustenta las decisiones y los componentes del Esquema.

Consiste en un cuerpo articulado de normas que reglamentan cada uno de los componentes del E.O.T. - General, Urbano y Rural. Para todos sus efectos, este documento se integra en un acuerdo municipal.

El acuerdo contiene explícitamente la adopción del E.O.T., así como los objetivos, estrategias y políticas generales propuestos para viabilizar el Esquema.

Al nivel urbano se determina la clasificación del suelo en: Urbano, de Expansión y Rural, con la definición de sus correspondientes perímetros y categorías.

La definición de los distintos Sistemas Estructurales: Plan de servicios públicos, Plan de Transporte y vías, Plan del espacio público, Plan de vivienda y Plan de equipamientos.

La definición de los diferentes tratamientos a que se debe someter el suelo urbano: conservación histórica o urbanística, restauración urbana, mejoramiento integral de asentamientos, consolidación y desarrollo de inmuebles sin urbanizar.

Definición de los parámetros generales de las normas urbanísticas tales como los porcentajes para las cesiones de espacios públicos, los usos generales, retrocesos y voladizos, entre otros, sobre las cuales se delega en el Alcalde la facultad de reglamentar los aspectos específicos⁷.

⁷ Texto adaptado. Serie Procesos de Aplicación. Esquema de Ordenamiento Territorial. MinDesarrollo Económico.