

## CONCEPTO

### Revisión Primer Informe de Avance FORMULACION DE LOS LINEAMIENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA

Con fecha 11 de abril del 2000, la firma GEOSPATIAL LTDA, quien tiene a su cargo la Formulación de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial del Departamento del Vichada, de conformidad con el contrato de consultoría 02 del 03 de febrero del 2000, presentó el primer informe de avance, el cual para efectos de la realización del segundo pago debe contemplar un avance correspondiente al 50% del trabajo a realizar.

El informe presentado comprende:

- Esquema metodológico
- Componente General
- Diagnóstico
- Cartografía base digitalizada para observaciones y revisión.
- Reunión de socialización en Puerto Carreño.

La revisión a este primer informe se realiza con base en las especificaciones técnicas de los términos de referencia que rigieron la contratación y en la propuesta presentada por la firma consultora.

El abordaje del diagnóstico territorial ha de ser realizado desde tres niveles de aproximación: la Aproximación Estructural, la aproximación dimensional y la aproximación interdimensional.

El objetivo de la aproximación estructural es interpretar históricamente el proceso que el Departamento del Vichada muestra en su desarrollo, identificando el tipo de características de los factores que explican la tendencia previa del desarrollo en cada uno de los periodos históricos de su desarrollo como departamento. El análisis histórico ha realizarse debe permitir obtener una perspectiva de la posición relativa del departamento a través del tiempo dentro del entorno nacional e internacional, además de identificar, los factores que explican de manera causal, el porque se ha dado esta tendencia de desarrollo y no otra, y con base en ella es posible identificar las diferentes subregiones que se han consolidado obedeciendo a factores explicativos diferentes.

De otro lado la aproximación Dimensional (ambiental, económica, socio-política, urbano funcional territorial y las subdimensiones institucional-administrativa y fiscal-financiera), está dirigida a precisar los problemas más significativos que se presentan en cada una de estas dimensiones, y además caracterizaran cualitativa y cuantitativamente su potencialidad en materia de desarrollo social.

Finalmente, con la Aproximación Interdimensional se busca identificar las causas de los problemas y potencialidades entre las dimensiones y subdimensiones. El objetivo es caracterizar la imagen actual del nivel de planificación en términos de espacialidad y territorialidad, para poder generar así la imagen deseada del departamento dentro del contexto regional, departamental y municipal.

Con base en estos criterios metodológicos definidos se procede a evaluar el análisis diagnóstico realizado en cada dimensión:

#### 1. SUPRA-DIMENSIÓN AMBIENTAL.

El estudio de esta dimensión debe permitir la incorporación de las variables físicas y antrópicas que pueden potenciar el desarrollo socioeconómico o bien convertirse en obstáculos para el mismo. El análisis propone el siguiente esquema:

- En la primera etapa se considera los factores que moldean el ambiente que son determinantes en la caracterización del paisaje (suelo y geomorfología). De otra parte se podrá establecer las diferentes tendencias de evolución del medio natural de la base territorial departamental.
- Definir las compatibilidades ambientales al desarrollo regional, evaluando sistemáticamente las actividades económicas con respecto a sus diferentes formas de apropiación ambiental. La caracterización de las unidades homogéneas junto con las diferentes formas de apropiación de la dotación ambiental, permitirá establecer las áreas subutilizadas ambientalmente o sobreexplotadas.
- Definición del horizonte deseable de uso de la oferta ambiental. En forma paralela con esta actividad, el diagnóstico pondrá de relieve todas aquellas áreas ambientales críticas de deterioro de origen antrópico.
- Evaluación y espacialización la vocación de uso de la dotación ambiental, a través del factor agroambiental.

El análisis realizado comprende una descripción de los factores que moldean el medio ambiente, como lo son: Clima, Geología, geomorfología, hidrografía, vegetación, fauna y flora, sin embargo éste no logra trascender a una simple descripción de aspectos técnicos y constituirse en un elemento que permita caracterizar la vocación ambiental del departamento, las tendencias de evolución del medio ambiente natural, la apropiación ambiental que se ha dado, y finalmente definir el horizonte deseable del uso de la oferta ambiental. En algunos aspectos puntuales como es el caso de la hidrografía el análisis debe hacer énfasis en el balance hídrico y en los conflictos de uso de este recurso.

REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL VICHADA  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION

Sí este diagnóstico se complementa con la evaluación interdimensional, y así lo establece la propuesta se puede llegar un mejor nivel de análisis de esta supradimensión, que sin duda alguna a partir de ella se definen las principales políticas en materia de ordenamiento. La evaluación interdimensional a realizarse debe permitir:

- Identificar aquellas características ambientales que pueden potenciar o inhibir el desarrollo con base en la dotación ambiental.
- Descripción sintética del medio natural sobre los principales elementos de análisis.
- Localización de áreas de riesgo.
- Cualificación ambiental de la tendencia previa de desarrollo.
- Identificar el volumen de áreas deterioradas y agotadas para su aprovechamiento socioeconómico.
- Identificar las posibilidades ambientales de incrementar las áreas destinadas a los cultivos comerciales.
- Identificar las áreas de los diferentes grupos étnicos.
- Identificar rasgos ambientales o naturales que explican la desarticulación regional.
- Identificar relaciones que señalen a lo ambiental como una de las causas ciertas que inhibieron o potenciaron el desarrollo en el Departamento.
- Problemas, potencialidades y espacialización.
- Identificar áreas frágiles, uso potencial del suelo, localización de los recursos naturales renovables en explotación actual.

En síntesis, el diagnóstico ambiental realizado no trasciende a una descripción inminentemente técnica de los aspectos en él presentados, los cuales indudablemente convierten en elementos dinamizadores del desarrollo del Departamento, y han definido patrones de ocupación del territorio, a lo cual tampoco se hace referencia en ningún momento. Dentro de la propuesta presentada por la firma consultora, se definen parámetros importantes para abordar las relaciones que se establecen entre la supradimensión ambiental y las demás dimensiones, sin embargo se observa que el diagnóstico realizado no contempla este análisis.

## 2. DIMENSION ADMINISTRATIVA

El estudio de la dimensión administrativa está dirigido al análisis de la estructura administrativa con énfasis en:

- Pertinencia de la organización Departamental actual y la operatividad de su estructura administrativa.
- Presencia institucional.
- Adecuación de las prácticas administrativas con relación al cumplimiento de los fines institucionales.

El análisis realizado constituye una breve alusión a la división político-administrativa del departamento y del reparto judicial, enfoque que indudablemente dista del objetivo

propuesto para el análisis de esta dimensión, en la medida que éste debe estar dirigido al análisis y estudio del Departamento en sus aspectos institucionales.

### 3. DIMENSION ECONOMICA

El objetivo del diagnóstico dimensional es poder identificar los problemas y potencialidades en forma espacial y en función del desarrollo de la región, abordando principalmente cuatro aspectos:

- Descripción, análisis e interpretación de la estructura productiva tanto en su componente rural como en su componente urbano, identificando así la racionalidad económica propia de las relaciones urbano rural en el Departamento.
- Caracterizar el grado de desarrollo de la estructura productiva identificando las condiciones técnicas de producción, volúmenes del producto, flujos físicos financieros y comerciales.
- Identificar la demanda local potencial. Es este punto se hace necesario analizar el origen y composición del ingreso.
- Identificar las condiciones y factores que determinan la conformación de la estructura económica actual.

Dentro del diagnóstico realizado se propone una aproximación estructural, sin embargo este análisis hace muy poca referencia a los procesos de conformación del mercado regional, a las diferencias territoriales y por ende a los grados de desarrollo de la estructura productiva del Departamento.

La aproximación dimensional no cumple con las expectativas propuestas pues no logran consolidarse los elementos que caracterizan la estructura productiva, el grado de desarrollo alcanzado y en general la identificación de los factores que determinan la conformación de la estructura económica actual.

Para la aproximación interdimensional se propone unos parámetros muy claros, así:

- Con base en la dotación ambiental, la lectura del suelo actual y potencial, visualizar las áreas que permitan optimizar económica y socialmente su explotación.
- Determinar en que medida los gremios, la clase política y los organismos sociales dificultan o favorecen el desarrollo económico del Departamento.
- En lo Administrativo-Institucional, identificar sí las entidades financieras y técnicas coadyuvan en el proceso económico.
- En materia de infraestructura, identificar la localización de la infraestructura productiva y reproductiva.
- Respecto a lo Urbano-funcional, identificar las relaciones funcionales entre las subregiones y ciudades del Departamento.

Aunque el diagnóstico realizado, involucra temas de relativa importancia como la referencia a Políticas globales nacionales, Estrategias Nacionales para el poblamiento del Vichada, Antecedentes y situación actual del Vichada, vías, hidrografía,

Infraestructura Aeroportuaria, y la referencia a las actividades económicas; no se logra consolidar una visión integral de esta dimensión, que después de la ambiental se constituye en objeto importante de análisis en la medida que permite definir estrategias de desarrollo.

#### 4. DIMENSION SOCIO-POLITICA

Con relación a los aspectos demográficos se establece la densidad demográfica y la distribución urbano-regional de la población con base en los datos en el censo de 1993. Respecto a las características de poblamiento, se hace referencia a la importancia que han jugado los factores económicos, administrativos y estratégicos, sin embargo la descripción no refleja estos criterios. Además, en el intento de realizar una aproximación desde lo político administrativa del Departamento, se presentan inconsistencias que no reflejan la división actual.

El aspecto indígena debe ser tratado con un énfasis mayor en la medida que los lineamientos deben aproximarnos a la comprensión de la problemática indígena en el Departamento, por ser éste un factor que no puede desligarse del proceso de ordenamiento territorial. En este análisis será de gran utilidad recurrir a trabajos que sobre este tema se hayan realizado en entidades como el Ministerio del Interior o la Fundación Etnollanos.

Referente al análisis de las variaciones intercensales, éste debe conducir a definir las tendencias de crecimiento poblacional, y no a una simple descripción de los porcentajes de variación.

El análisis político tal como se observa en la propuesta metodológica debe conducir al análisis del comportamiento electoral en la última década, pero este sólo retoma los procesos electorales del periodo comprendido entre 1990 y 1994. Como resultado final del diagnóstico se debe caracterizar el conflicto presente en la región, a lo cual se hace muy poca referencia.

Dentro del análisis social se abordan los sectores más sobresalientes, como es el caso de la Educación, la salud y la vivienda. Cada sector debe ser caracterizado en términos de: índices de escolaridad/servicios de salud, programas regionales realizados durante la década, programas diseñados desde el nivel nacional, ajustes institucionales realizados en el contexto de la descentralización, problemas del sector y sus causas potenciales. La aproximación realizada dentro de cada sector no responde a los criterios de análisis establecidos en la propuesta, y por lo tanto no se acerca a un diagnóstico real de la situación de estos sectores en el Departamento. En este aspecto es importante realizar un trabajo directo con las secretarías de Salud y Educación.

## 5. DIMENSION URBANO-FUNCIONAL

El objetivo de abordar la dimensión urbano-funcional es determinar el grado de causalidad de la relación del desarrollo actual con el sistema de ciudades existentes, y en segundo término, el nivel de cubrimiento, eficiencia, espacialización que el sistema tiene.

Sin embargo, pese a la importancia que dentro del ordenamiento territorial tiene esta dimensión, el diagnóstico presentado no aborda esta dimensión. Aunque el departamento no se caracteriza por contar con centros urbanos de importancia significativa, sí resulta importante entender las relaciones espaciales que alrededor de los centros urbanos existentes se dan, y como se da la interacción con otros sistemas mayores.

### CONCEPTO FINAL

En síntesis, después de una revisión exhaustiva al primer informe presentado por la firma GEOSPATIAL Ltda., se encuentran serias inconsistencias no sólo desde el punto de vista metodológico, sino también en lo relativo a su contenido, razones por las cuales el Departamento Administrativo de Planeación, como interventor del contrato no da visto bueno al informe presentado, y más aún cuando se manifiesta que este avance representa el 62% del trabajo a realizarse. Indudablemente la consolidación de un buen diagnóstico es requisito fundamental que garantiza la calidad y pertinencia de los lineamientos de ordenamiento territorial.

Es necesario que este informe sea revisado en su totalidad y se realicen los ajustes correspondientes.

## CONCEPTO

### DOCUMENTO TECNICO DE FORMULACION DE LOS LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO D TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DEL VICHADA

En su aspecto formal el documento en general presenta muchas inconsistencias, entendidas éstas como: textos y/o párrafos sin coherencia interna, deficiente redacción, repetición de textos, ideas no concatenadas; deficiencias que en general dificultan la comprensión del documento y desvirtúan su contenido.

Después de la lectura y análisis del documento por parte de la interventoria y del equipo técnico de planeación, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

Tal como lo establece la metodología abordada por la consultoría, La fase II correspondiente a la subregionalización y prospectiva, debe permitir la consolidación de la imagen actual y futura del Departamento y el diseño de escenarios. Como paso anterior se debió considerar la tendencia previa del desarrollo, y es ahí donde se definen los comportamientos tendenciales de variables estructurantes del ordenamiento territorial.

Sí bien se realiza una propuesta de subregionalización, esta obedece a criterios ambientales y no profundiza en otros aspectos que son vitales en el momento de pensar en una subregionalización del Departamento, por ejemplo: circuitos económicos, dinámica poblacional, posibilidades de integración con otros territorios, etc., factores que analizados en su conjunto nos permitirán tener un modelo de subregionalización más estructurado que nos permitirá definir criterios de intervención más acordes con la realidad departamental.

El aspecto regional es tocado muy tímidamente, se hace poca referencia a cuál ha sido y cual tiende a ser el papel del Departamento en el contexto regional (orinoquia), en el nivel nacional, y especialmente desde su condición como territorio fronterizo. Si bien se ha podido constatar al estudiar la tendencia previa del desarrollo, el Departamento se ha venido insertando tardíamente en la dinámica regional y nacional, se espera también, que este estudio aporte elementos importantes para estructurar una estrategia que le permita al Departamento insertarse creativamente en la dinámica regional, nacional e internacional. En este contexto es inaplazable la necesidad de hacer referencia a macro-proyectos de carácter regional, particularmente al Proyecto de **Recuperación de la Navegabilidad de Río Meta.**

Al hacer referencia a la estructura para el desarrollo ambiental se debe definir como una mayor claridad cual es la vocación ambiental del Departamento, y en la medida que sea posible, pensar en la posibilidad de realizar una relectura del

REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL VICHADA  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION

uso del suelo, buscando que en las opciones definidas el departamento sea realmente competitivo. Sobre este aspecto, resulta de significativa importancia tener un acercamiento directo con el Ministerio del Medio ambiente, los que permitirá establecer si existe alguna política específica para el Departamento, que pasa con las eco-regiones estratégicas; o si por el contrario por esta vía (proyectos de apoyo de la vocación ambiental del Departamento), el Departamento sólo encontrará apoyo en la cooperación internacional. En esta medida se tendrá una idea inicial sobre la factibilidad económica de la realización de algunos de los proyectos propuestos.

En materia de infraestructura tampoco hay una propuesta clara. Si bien se tiene claridad sobre la necesidad de Mejoramiento de la infraestructura vial, se presentan una gama de proyectos que a nuestro parecer aparecen desarticulados. La propuesta de fortalecimiento de la infraestructura debe estar acorde y/o en función de la estructura propuesta para el desarrollo económico. La construcción de la Línea Férrea es un proyecto interesante, del cual ya se ha hablado en el Departamento cuando por parte de un representante de la región se presento como proyecto de Ley a la Cámara; sin embargo, no se debe desconocer que existe un proyecto para apoyo a la Navegabilidad del Río Meta, donde participan diferentes instituciones regionales, nacionales e internacionales, y es quizá a éste al que hay que apuntarle, al constituirse en un proyecto que puede ser realizable en el mediano plazo. En esta medida los lineamientos deben aportar elementos de análisis que oriente la toma de decisiones relacionadas con la infraestructura soporte de los procesos de desarrollo.

En relación con lo económico, los lineamientos deben aportar elementos para la definición del Norte Económico para el Departamento, identificado en los términos de referencia como "la estructura del soporte para el desarrollo económico". Este análisis favorecerá la identificación de las posibilidades estratégicas que tiene el Departamento para hacer uso óptimo de las condiciones actuales del territorio, desarrollar y localizar proyectos de infraestructura productiva, contrarrestar la dinámica de ocupación de zonas ambientalmente críticas, entre otros.

El asunto indígena también debe ser analizado con mayor detenimiento, y en esta medida ha de aportar elementos que le permitan al Departamento definir una política clara con relación a la administración de estos territorios.

Con referencia a la fase de formulación metodológicamente sería conveniente abordar unas grandes líneas de política por cada dimensión, y definir igualmente las estrategias para su realización, definir claramente los programas y finalmente los identificar a nivel de perfil los proyectos necesarios para su concreción; de esta manera se evita que se presenten una serie de proyectos desarticulados, sin coherencia interna, con deficiente justificación. Si bien no se

hace referencia al financiamiento de los mismos, si es necesario que se haga referencia a las posibles fuentes de financiación.

## CARTOGRAFIA

En cuanto al componente de cartografía se realizan las siguientes observaciones:

- Los planos deben contener el eslogan correspondiente al Plan de Desarrollo “UNIDOS SI CAMBIAREMOS”.
- Mapa general del Departamento, donde se contemple la infraestructura de transporte (vías, aeropuertos y puertos), la red hidrográfica, la división político-administrativa, la ubicación de los principales centros poblados (inspecciones y corregimientos), resguardos indígenas, y las fincas y sitios de interés.
- Espacialización de la problemática social (infraestructura de salud y educación).
  - Los planos correspondientes al diseño de los escenarios posible y previsible deben incluir más detalle, es decir se debe tratar de espacializar al máximo las variables identificadas como críticas para el ordenamiento departamental.
  - De acuerdo con los compromisos adquiridos por la consultoría esta información debe ser entregada en formato digitalizado.