



APORTES METODOLÓGICOS PARA LA REVISIÓN Y AJUSTE DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Tania Giraldo Ospina

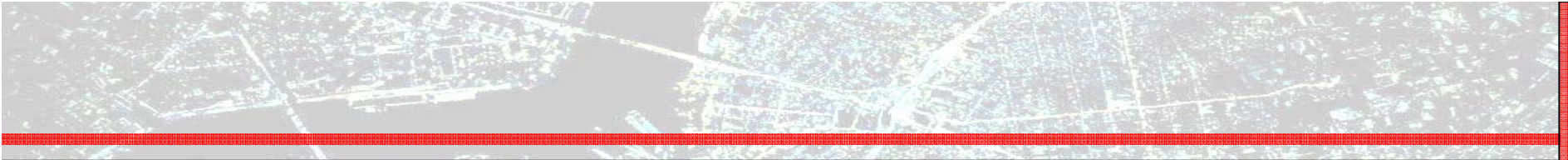
Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales, ACIUR
Bogotá, septiembre 28 de 2009



ANTECEDENTES

La exigencia de elaborar Planes de Ordenamiento Territorial en el país modificó los procesos de planeación y gestión del desarrollo urbano regional exigiendo la prevalencia del interés general sobre el particular y la proyección de las ciudades en un ámbito metropolitano y regional, por encima de las jurisdicciones municipales.

Adicionalmente, se obligó a considerar las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales y la articulación con los planes ambientales.

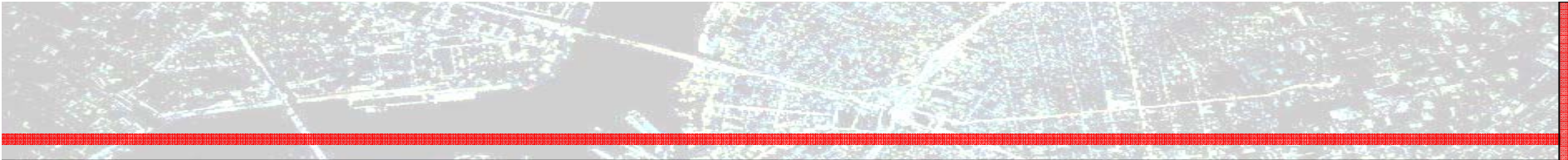


ANTECEDENTES

Ahora las ciudades se incorporan a redes urbano-regionales y a ámbitos superiores de planificación y gestión, que superan los límites de los perímetros urbanos.

Esto se complejiza cuando los municipios son muy próximos, comparten funciones urbanas y a su vez problemáticas, debido a las relaciones de tipo residencia-trabajo o residencia-esparcimiento o suelo urbano-suelo suburbano, lo que implica que la planificación y gestión de estos territorios debe hacerse en común acuerdo y la implementación de sus Planes de Ordenamiento Territorial debe realizarse conjuntamente.

Para estos casos ya existen nuevas alternativas para desarrollar proyectos de impacto regional o metropolitano, y articular los modelos territoriales de los municipios.



ANTECEDENTES

Sin embargo, existe el riesgo que los Planes de Ordenamiento Territorial se queden solamente en iniciativas de planificación, normativas, y medidas regulatorias para definir la obtención de licencias, sin ningún seguimiento y poca articulación entre el plan y sus proyectos.



OBJETIVO:

Elaborar aportes metodológicos para el proceso de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial.

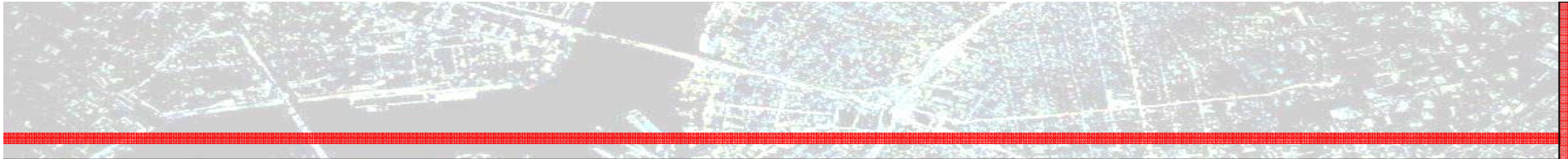


ALCANCE DE LA PROPUESTA:

La ponencia se presentará en tres (3) escenarios, que constituyen los aportes metodológicos:

- Seguimiento a un POT
- Justificación de las modificaciones de un POT
- Socialización de la propuesta de revisión y ajuste de un plan de ordenamiento territorial.

Esta propuesta enfatiza en aportes metodológicos para municipios de menos de 30.000 habitantes, que poseen Esquemas de Ordenamiento Territorial, y que generalmente requieren más capacitación y asistencia técnica.



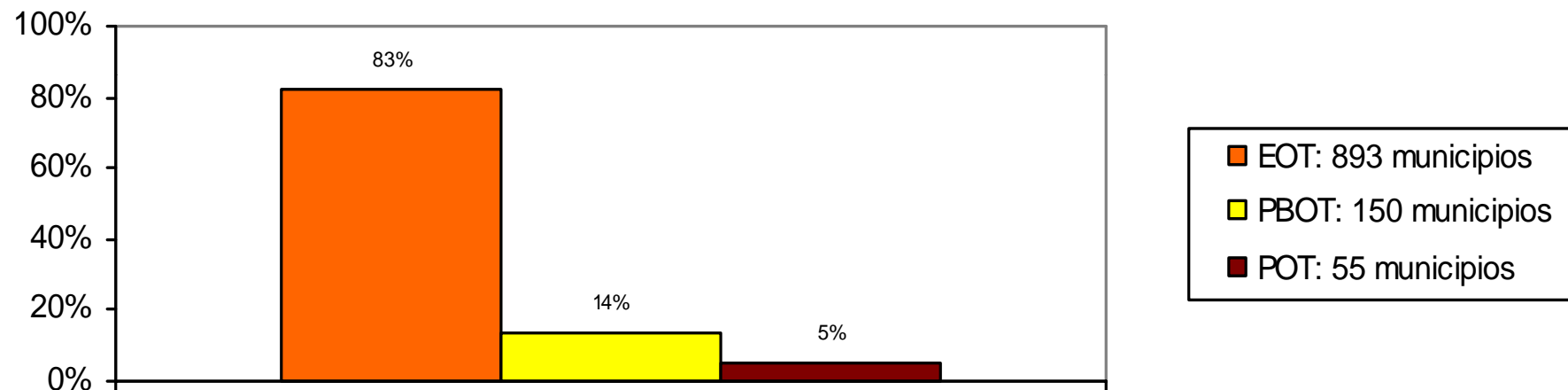
SOBRE LOS MUNICIPIOS COLOMBIANOS Y SUS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Número de municipios según instrumento de planificación

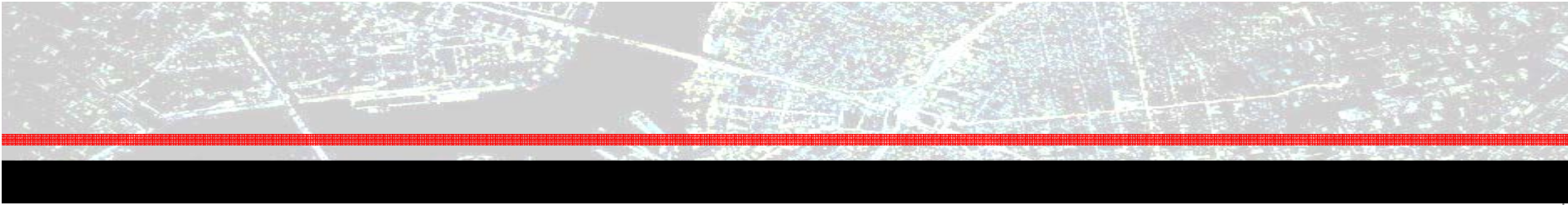
No. DE MUNICIPIOS SEGÚN INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN REQUERIDO	No. DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE EQUIVALENTE
Municipios que requieren Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)	893	82.5%
Municipios que requieren Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT)	150	13.9%
Municipios que requieren Plan de Ordenamiento Territorial (POT).	55	5.1%
Total de municipios colombianos	1,098	100%

Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co

Instrumentos de planificación del territorio requeridos por los municipios colombianos



Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co



Aunque la normatividad del país plantea instrumentos de planificación diferentes de acuerdo a la dinámica poblacional, es importante considerar algunas diferencias al respecto, ya que existen municipios con una distribución poblacional diversa.

Para entender esta situación se identificaron cinco (5) categorías de análisis:

- **Municipios rurales:** Con población urbana menor a 30%.
 - **Municipios con tendencia rural:** Con población urbana entre 30% y 45%.
 - **Municipios equilibrados:** Con población urbana entre 45% y 55%.
 - **Municipios con tendencia urbana:** Con población urbana entre 55% y 70%.
 - **Municipios urbanos:** Con población urbana mayor a 70%.
-



Número de municipios según categorías de análisis

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	No. DE MUNICIPIOS
Municipios rurales	382
Municipios con tendencia rural	253
Municipios equilibrados	138
Municipios con tendencia urbana	122
Municipios urbanos	203
Total municipios colombianos	1.098

Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co

Municipios según distribución poblacional



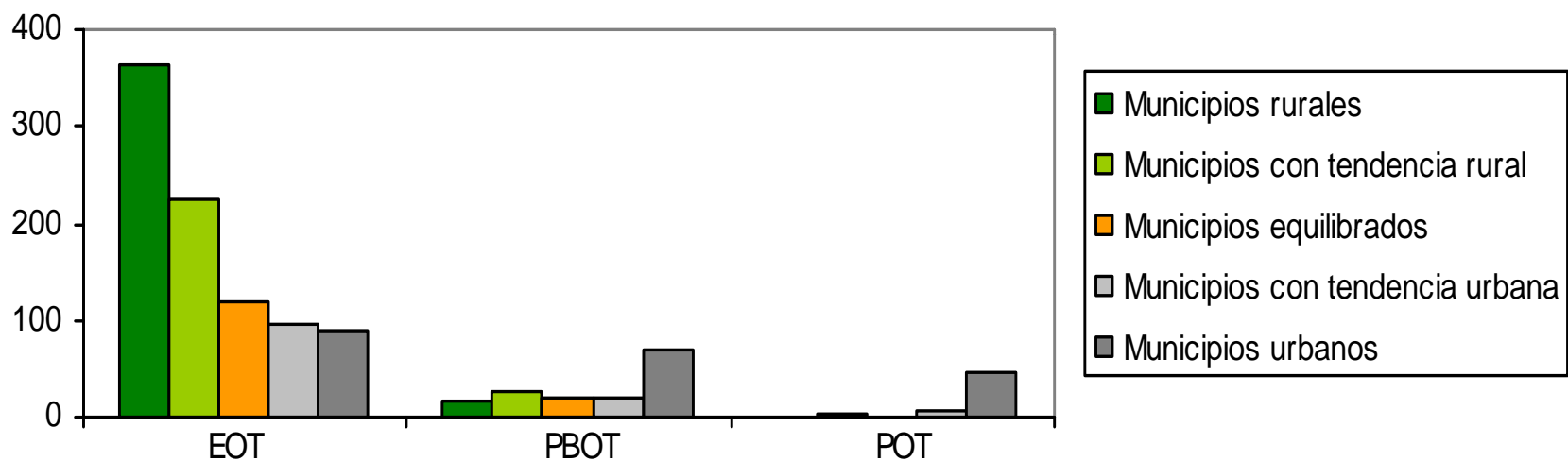
Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co

Categorías de análisis según instrumento de planificación requerido

Categorías de análisis	No. de municipios	Municipios que requieren EOT	Municipios que requieren PBOT	Municipios que requieren POT
Municipios rurales	382	364	17	1
Municipios con tendencia rural	253	226	25	2
Municipios equilibrados	138	118	19	1
Municipios con tendencia urbana	122	97	20	5
Municipios urbanos	203	88	69	46
Total municipios colombianos	1.098	893	150	55

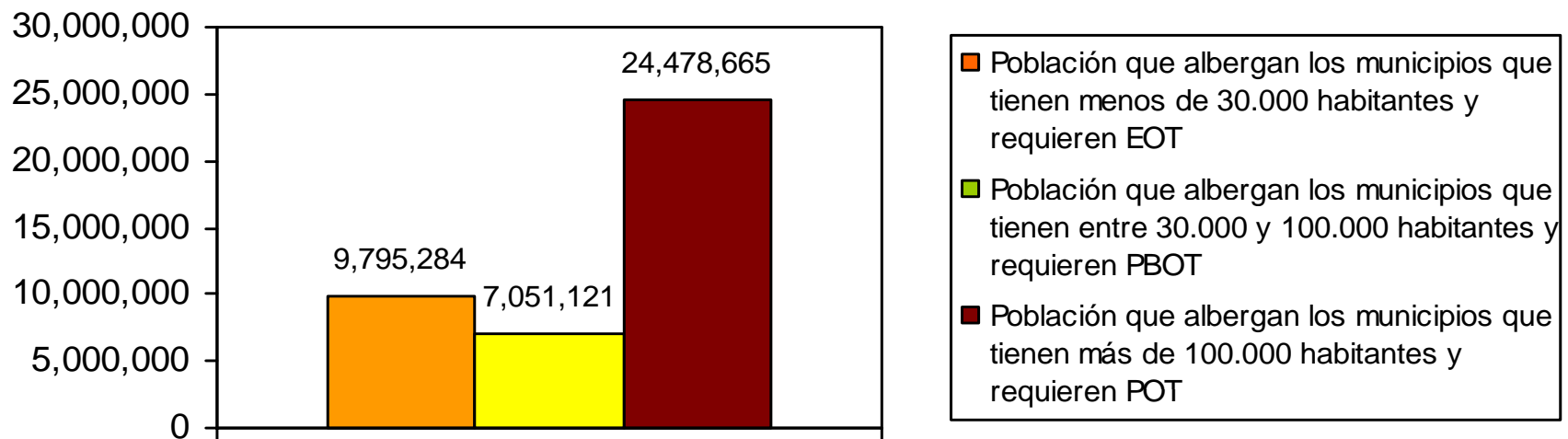
Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co

Instrumentos de planificación según la distribución poblacional de los municipios



Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co

Población que albergan los municipios según instrumento de planificación



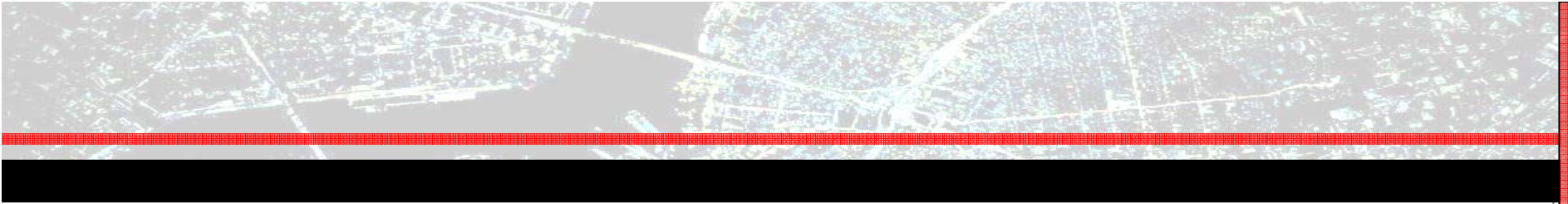
Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co



Población que albergan los municipios

Categorías de análisis	No. de municipios	Municipios que tienen menos de 30.000 hab.	Municipios que tienen entre 30.000 y 100.000 hab.	Municipios que tienen más de 100.000 hab.
Total municipios colombianos	1.098	893	150	55
Población que albergan	41.325.070	9.795.284	7.051.121	24.478.665
Porcentaje de población	100%	24%	17%	59%

Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co



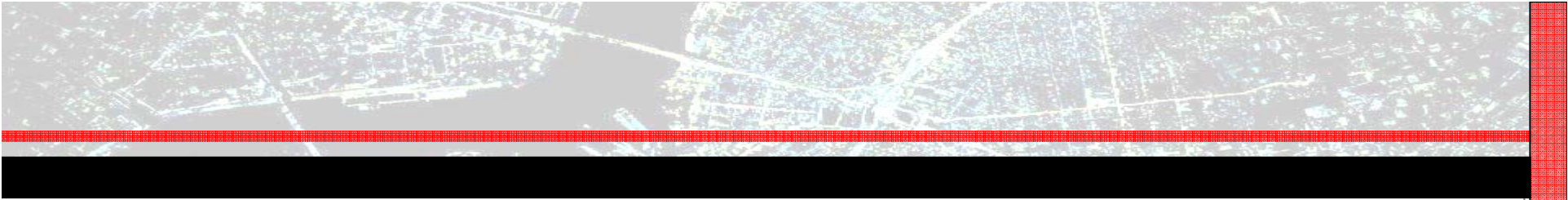
- La mayoría de los municipios colombianos tienen una distribución poblacional rural (635 municipios):

635 municipios tienen una distribución poblacional rural: son el 58% de los municipios

382 municipios tienen una población urbana menor al 30%: son el 35% de los municipios

253 municipios tienen una población urbana entre 30% y 45%: son el 23% de los municipios

- La mayoría corresponden a municipios que requieren Esquemas de Ordenamiento Territorial (893 municipios: 83% de los municipios colombianos).
- Los municipios que requieren Esquemas de Ordenamiento Territorial no contienen la mayoría de la población colombiana (9.795.284 de habitantes, equivalentes al 24% de la población colombiana).

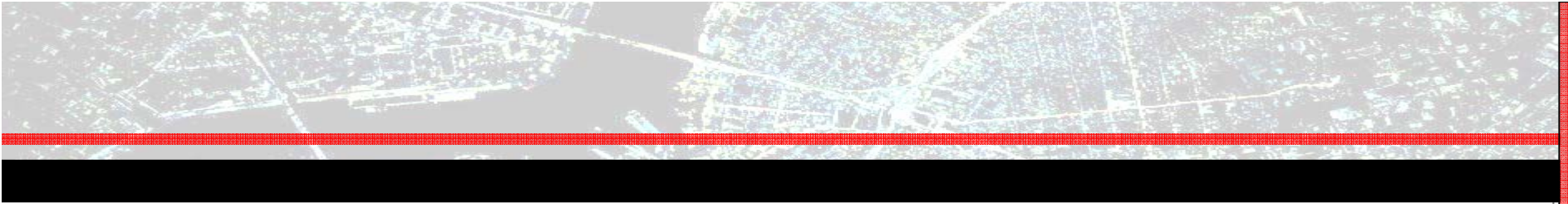


De los 893 municipios que requieren Esquema de Ordenamiento Territorial, 624 municipios poseen menos de 14.000 habitantes, equivalentes al 56,8% del total de los municipios colombianos, los cuales albergan 4.572.599 habitantes.

Municipios con población menor a 14.000 habitantes según categorías de análisis

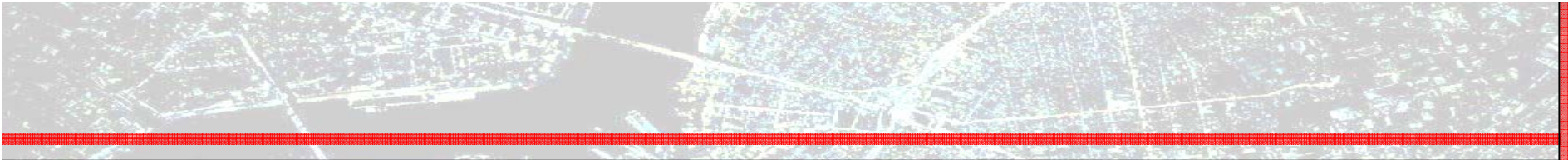
Categorías de análisis	No. de municipios con población menor a 14.000 habitantes
Municipios rurales	283
Municipios con tendencia rural	167
Municipios equilibrados	77
Municipios con tendencia urbana	51
Municipios urbanos	46
Total de municipios con población menor a 14.000 habitantes	624

Fuente: Elaboración propia basada en el Censo de 2005. www.dane.gov.co

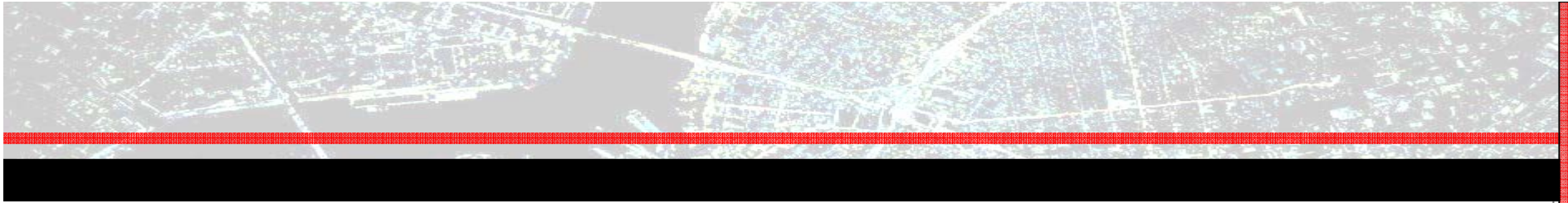


En el país existen 71 municipios con población menor a 3.000 habitantes, principalmente localizados en los departamentos de Santander, Boyacá y Cundinamarca, que poseen un total de 158.661 habitantes, de los cuales 43 son municipios rurales y 19 con tendencia rural; 71 Alcaldes para administrar el territorio que ocupan 158.661 habitantes.

Se requiere revisar y actualizar la organización del territorio de estos municipios y buscar opciones de integración con sus municipios vecinos, alternativa que mejoraría el gasto público, entre otras ventajas.

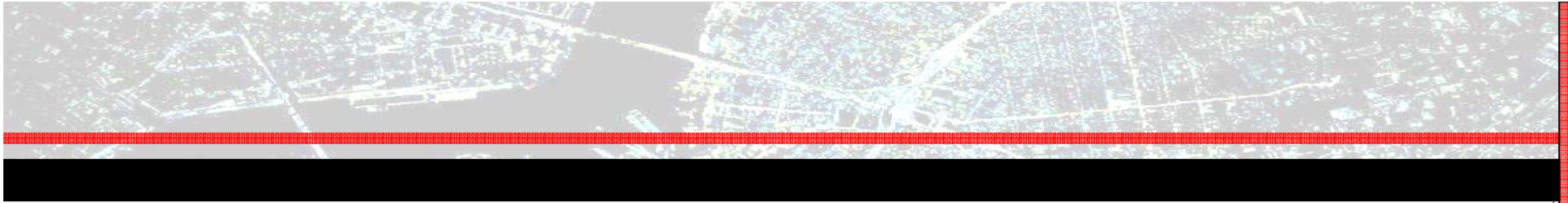


LA PRIMERA GENERACIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL



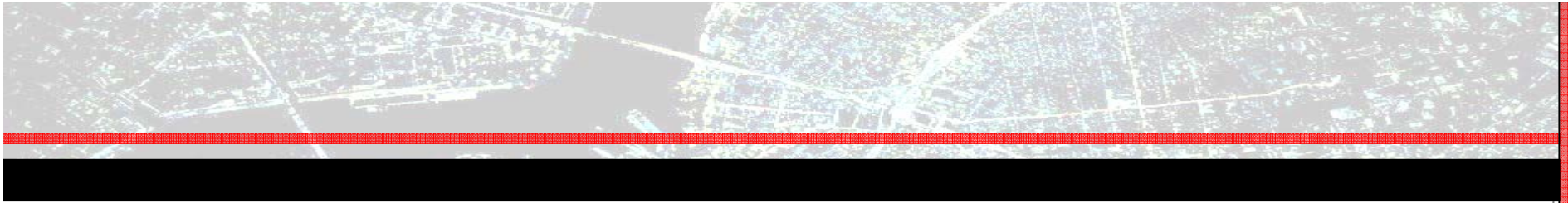
La administración de los municipios colombianos durante esta década ha sido gobernada en el marco de la primera generación de POTs, ya que la mayoría de estos planes fueron aprobados entre 1999 y el 2001, esto permitió a los municipios reconocer su territorio a través de medios cartográficos articulados con normas específicas para su municipio.

En este proceso de planeación y gestión del territorio urbano y regional se destacan nuevas prácticas políticas, normativas, de participación, y gobernabilidad, por lo que es imperante realizar un balance de los resultados.



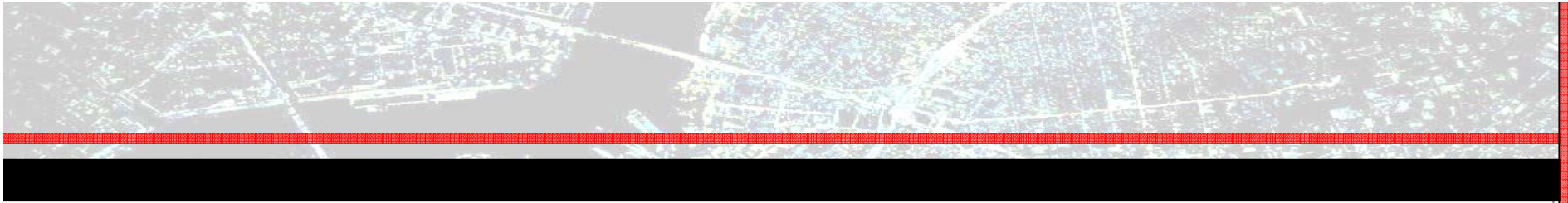
Aunque a partir de la expedición de la Ley 388 de 1997, se crearon nuevos instrumentos de planificación para ordenar el territorio de los municipios, han predominado instrumentos con énfasis en la elaboración y ejecución de grandes desarrollos urbanísticos, como es el caso de los planes parciales, que han tenido desarrollos exitosos en las ciudades grandes del país.

Mucho se ha avanzado en mejorar y definir pautas para la elaboración de dichos instrumentos de planificación, pero para los municipios que cuentan con población menor de 100.000 habitantes, y en especial, para los que poseen menos de 30.000 habitantes, la aplicación de éste tipo de instrumentos, se vuelve un casi imposible.



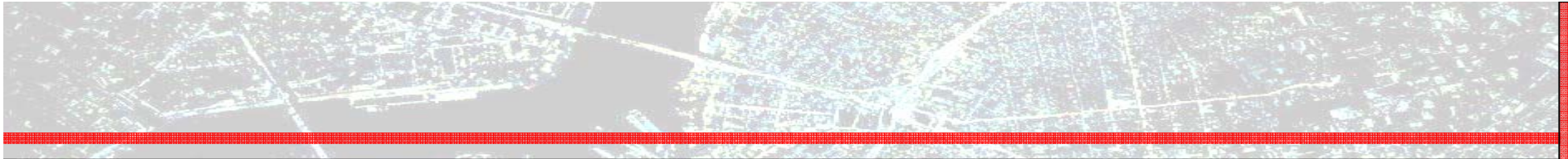
La elaboración de un plan parcial es un proceso complejo, porque, primero se requiere un equipo especial de profesionales, y se deben realizar procesos de participación ciudadana, definir instrumentos de gestión y financiación, determinar reparto de cargas y beneficios; procesos que se vuelven más complicados, cuando se trata de áreas de planificación que poseen muchos propietarios.

Este tipo de municipios no cuentan con capacidad institucional ni los recursos suficientes y la mayoría de las veces la dinámica urbanística es tan poca, que no necesitarían instrumentos de planificación tan complejos.

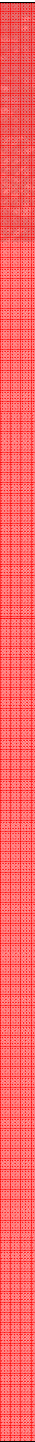


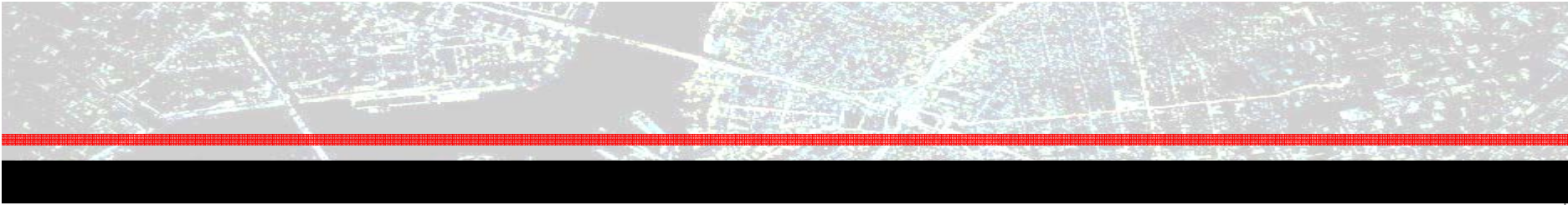
Hay municipios que no pueden desarrollar su suelo de expansión urbana, porque necesitan un plan parcial, pero muchas veces el déficit urbanístico es simplemente de 100 viviendas, que no ameritan un plan parcial.

Un municipio rural o con tendencia rural con menos de 30.000 habitantes y con bajas dinámicas urbanísticas debería enfocarse en la planeación de sus sistemas estructurantes: espacio público, equipamientos, movilidad y servicios públicos, y revisar la clasificación de sus suelos para desarrollar suelo urbano articulado a sus sistemas estructurantes.



APORTES METODOLÓGICOS PARA LA REVISIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL





Para el proceso de revisión y ajuste del POT, se recomienda que las Administraciones Municipales tengan en cuenta tres (3) temas fundamentales:

Expediente Municipal

- Indicadores de seguimiento.
- Institucionalización del Expediente.

Justificación de las modificaciones

- **Necesidad:** ¿Qué se modifica del POT?
- **Conveniencia:** ¿Para qué se modifica el POT?
- **Propósito:** ¿Cómo se modifica el POT?

Estrategias de socialización

- Definición de diferentes escenarios de participación.
- Construcción de escenarios pedagógicos.

1. EXPEDIENTE MUNICIPAL

- **Información Básica:** Archivo Histórico de la Planeación, Base Cartográfica Municipal y Regional, Base Estadística Municipal.
- **Instrumento o Aplicativo:** Una base de datos con la información relativa a la ejecución de acciones y proyectos del Esquema de Ordenamiento Territorial.

Debe considerarse que el éxito y la efectividad del Expediente Municipal dependen estrechamente de la generación de rutinas y protocolos para la generación y actualización constante de datos.

Del buen diseño, concepción y formalización de estas actividades depende que el Expediente Municipal no sea una carga más para las Administraciones Municipales, sino una herramienta valiosa de análisis para la definición de políticas, programas, proyectos y acciones de ordenamiento territorial.

1. EXPEDIENTE MUNICIPAL

INDICADORES DE SEGUIMIENTO:

Para una mejor organización, manejo y control de los indicadores de seguimiento se propone organizarlos por sistemas estructurantes: espacio público, equipamientos, movilidad y servicios públicos.

Los indicadores que contiene un Expediente Municipal deben ser cuantificables, medibles y precisos.

El uso de los mismos indicadores en los planes de desarrollo, planes indicativos, informes de gestión, etc, permite cruzar información y realizar análisis comparativos por periodos, administraciones, o entre sus municipios vecinos.

1. EXPEDIENTE MUNICIPAL

INDICADORES DE SEGUIMIENTO:

Durante la puesta en marcha del Expediente Municipal y dentro del proceso de revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial se debe tener en cuenta la necesidad de consolidar y hacer seguimiento a las estadísticas así como plantear objetivos, estrategias y proyectos articulados, del proyecto al plan y del pan al proyecto.

El municipio debe hacer esfuerzos por establecer procedimientos precisos para poder medir, cuantificar y localizar en planos los avances de los proyectos determinados en el POT.

1. EXPEDIENTE MUNICIPAL

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE PERMITE:

- Elaborar informes de gestión de la administración municipal.
- Identificar las debilidades y fortalezas en la gestión y puesta en marcha del POT.
- Identificar las debilidades y fortalezas de los contenidos.
- Aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos humanos, económicos y logísticos disponibles en los municipios.
- Corregir las acciones que sean inconvenientes para el ordenamiento territorial y/o iniciar un proceso de revisión y ajuste del POT.

2. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

El artículo 9 del Decreto 4002 de 2004, indica que la presentación del documento de revisión y ajuste de un Plan de Ordenamiento Territorial implica precisar e identificar *“la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar”*; y adicionalmente, se debe anexar *“la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente”*.

2. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

NECESIDAD:

¿Qué se modifica del POT?

Revisión de los contenidos de corto, mediano y largo plazo en cuanto a la identificación de vacíos o inconsistencias normativas.

Después de realizar una revisión de contenidos, lo más probable es que se encuentren muchas fallas, pero para asuntos de facilitar este proceso y no entorpecer el desarrollo de los municipios, se recomienda realizar una priorización de asuntos que requieren modificación y ajuste, y que actualmente están generando dificultades para el ordenamiento territorial.

2. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

CONVENIENCIA:

¿Para qué se modifica el POT?

Consiste en la corrección de las inconsistencias de acuerdo a las leyes y decretos reglamentarios posteriores a la adopción del POT.

Los contenidos priorizados deben fundamentarse en indicadores de seguimiento precisos y confiables, que permitan determinar problemáticas evidentes en el territorio.

2. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES

PROPÓSITO:

¿Cómo se modifica el POT?

Consiste en la inclusión de los instrumentos de planificación, gestión y financiación, y procedimientos que permitan un POT en articulación con la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo Municipales.

Requiere de la actualización periódica del avance de los proyectos formulados en el POT con indicadores de seguimiento.

Se deben incluir los cambios significativos que haya tenido el municipio en relación a la dinámica de usos e intensidad del suelo.

3. ESTRATEGIAS DE SOCIALIZACIÓN

Las estrategias de socialización deben responder a las capacidades y habilidades de la Administración Municipal aprovechando sus fortalezas.

Deben permitir alcanzar los objetivos propuestos en el plan y orientar los proyectos de manera simultánea entre plan y proyecto y proyecto y plan.

Estas estrategias deben enfatizar en dos (2) aspectos:

- Definición de diferentes escenarios de participación.
- Construcción de escenarios pedagógicos.

3. ESTRATEGIAS DE SOCIALIZACIÓN

DEFINICIÓN DE DIFERENTES ESCENARIOS DE PARTICIPACIÓN:

El compromiso de las instancias de participación, consulta y aprobación, no finaliza con la adopción del POT, sino que debe tener continuidad en la puesta en marcha del Expediente Municipal.

Esto implica la definición de escenarios de participación, es decir deben realizarse Jornada de Trabajo con cada uno de los siguientes actores: Alcalde, Concejales, Consejeros Territoriales de Planeación, Consejeros del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, Juntas de Acción Comunal y Corregidores.

3. ESTRATEGIAS DE SOCIALIZACIÓN

CONSTRUCCIÓN DE ESCENARIOS PEDAGÓGICOS:

Las estrategias de socialización para realizar un proceso de revisión y ajuste de un POT implican la construcción de escenarios pedagógicos para una mejor comprensión de las decisiones que se toman en el Concejo.

Se recomienda realizar Jornadas de Trabajo previas al momento de aprobación de la revisión y ajuste del POT, y en los primeros dos (2) años de gobierno de un Alcalde, porque los escenarios pedagógicos que se construyen son más eficientes dentro de un mismo gobierno.

Estos escenarios pedagógicos, implican Jornadas de Trabajo donde se comprendan las normas y las nuevas condiciones normativas del ordenamiento territorial, planteadas después de la Ley 388 de 1997.