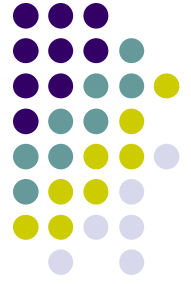


Notas al Margen sobre Ordenamiento Territorial y Participación Comunitaria

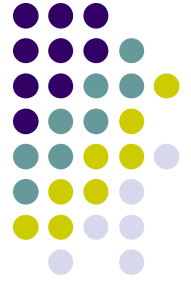
Por Gonzalo Duque Escobar *

**Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales
Octubre - 2006**



Una mirada a lo urbano...

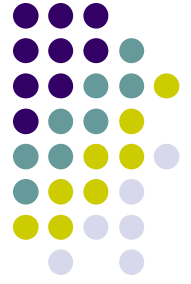
- Lo **urbano no es tan homogéneo** como se supone a través de los modelos de planeación racional y la visión cartesiana de la planificación desarrollista.
- Esa errónea visión explica el por qué los **modelos de desarrollo racional** que se aplican resultan tan exitosos en el número de fracasos, al no diferenciar las diferencias entre megalópolis, ciudades intermedias y pequeños poblados.
- Mientras **las ciudades intermedias** deben conurbarse con centros urbanos cercanos de similar relevancia y económicamente complementarios, **los pequeños poblados** deben desarrollar competencias de cara a un centro urbano de relevancia. Entre tanto, **las megalópolis**, deben atender grandes problemáticas y ganar competitividad internacional.



Ley del desarrollo territorial

- Según la ley 388/97 y decretos reglamentarios posteriores, los Municipios **deben asumir** directamente el compromiso de orientar el proceso de planeación y ordenamiento de su desarrollo territorial, con una visión de desarrollo sostenible.
- Los **instrumentos** para el desarrollo territorial como el Plan de Desarrollo (PD) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), deben **incorporar las políticas** Nacionales, Departamentales y los compromisos adquiridos por el Alcalde en su programa de gobierno.
- Estos planes y programas deben a su vez **reflejar los intereses y necesidades** de la comunidad, por lo que deben ser el resultado de **un proceso** participativo, interinstitucional e interdisciplinario, de carácter **permanente**.
- **Los planes de desarrollo deben estar articulados y coordinados:** existen planes supra-regionales, Leyes de la Nación, cuencas y otros recursos compartidos, y articulaciones empresariales.

Instrumentos de Planeación para el Desarrollo Municipal



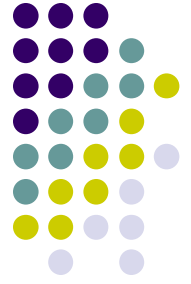
- El **Programa de Gobierno** del candidato a la alcaldía.
- El **Plan de Desarrollo** que se ocupa de lo económico y social y que es a tres años.
- El **Plan de Ordenamiento Territorial** que se ocupa de lo físico-espacial y que es a nueve años.
- **Otros Planes:** P. Estratégicos, P. Prospectivos, P. de Acción, P. Maestros y P. Sectoriales, como propuestas para alimentar alternativas y opciones de desarrollo. Estos deben estar supeditados al P de D y al POT.
- Las modas tienen un horizonte a dos años y los esquemas a 7 años, mientras en los **cambios estructurales** el horizonte es de 25 años.



Una agenda para el desarrollo

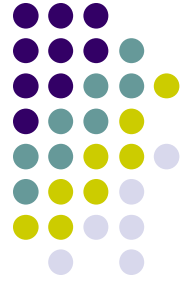
- El conjunto de instrumentos de planeación debe servir para que los actores de una sociedad puedan llevar a cabo la forma de lograr el uso adecuado de los recursos naturales y alcanzar el acceso equitativo de la población a sus beneficios, adecuando su **modelo de desarrollo**.
- Esto supone trazar políticas, escoger opciones, fijar objetivos con metas parciales, diseñar estrategias y proyectos, asignar recursos y responsabilidades.
- **Para garantizar la convergencia** de las acciones y esfuerzos, el conjunto de instrumentos de planificación debe ser el resultado de consultas y **acuerdos entre los actores sociales** (comunitarios, empresariales y estatales) en materia de desarrollo regional, crecimiento económico, equidad social, participación ciudadana, democracia y paz, descentralización y competitividad, fortalecimiento institucional.

El Territorio está, pero la Región se construye



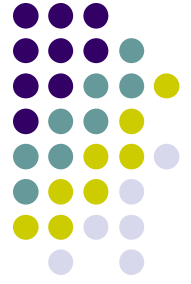
- El **Territorio es el espacio geográfico** del municipio donde se ordena y dispone coherentemente el uso y manejo del suelo, y se reglamentan todas las acciones que se dan entre los agentes que lo ocupan e intervienen sus recursos: bosques, ríos, suelos, biota, aire, etc., cuyos fines son sociales. La infraestructura juega aquí un papel fundamental de cara a la movilidad, accesibilidad y conectividad interna y externa del territorio y en el territorio.
- La **Región es ese escenario donde se asientan funciones** políticas, administrativas, culturales y económicas, las que no coinciden necesariamente con un espacio geográfico, como tampoco coinciden siempre, las regiones económica, cultural y administrativa, entre sí.
- La **identidad cultural** resulta fundamental para expresar el potencial industrial, institucional, de símbolos y valores, de una región que surge desde un territorio, y cuyas dinámicas dependen de las acciones y creaciones de los habitantes que lo han ocupado.

La responsabilidad en lo urbano



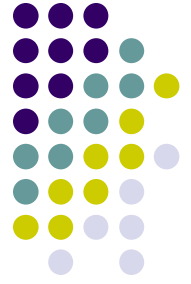
- La ciudad **no es** del alcalde...
- **Tampoco** es de los planificadores...
- **Menos** lo es de los científicos sociales...
- La ciudad, ese escenario ambiental que se va transformando en getthos humanos... tiene dueño... **es de todos y para todos**, y por lo tanto no debe admitir exclusiones ni exclusividades.
- La ciudad es un espacio común de interés colectivo, y un medio tecnológico con una base natural donde convergen factores culturales.
- La sustentabilidad del medio urbano depende de las relaciones entre la ciudad y el medio ambiente, y por lo tanto de las acciones y decisiones de los actores sociales sobre el medio natural (como base) y paranatural (el transformado) del territorio.
- Las dimensiones en juego para el desarrollo sostenible, son: la ambiental, la social, y la económica.

Objeto del Plan de Desarrollo



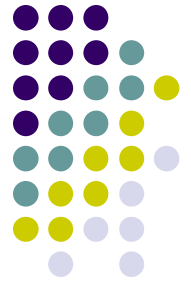
- La Planeación del Desarrollo es el proceso que **busca mejorar la calidad de vida** de los ciudadanos a partir de la construcción colectiva de escenarios futuros posibles y deseables.
- El P. de D. **es el medio para guiar y orientar** las decisiones y la aplicación de los recursos comunes, en bien de todos.
- **Sin información** adecuada y suficiente, las decisiones son improvisadas e imposibles los acuerdos durables.
- La **Planeación al Derecho** significa que es la propia gente quien decide y construye su futuro, y no que el futuro se les impone desde arriba.

Objeto del Plan de Ordenamiento Territorial



- El **Plan de Ordenamiento Territorial POT** es el **instrumento** que le da la dimensión territorial al **Plan de Desarrollo P. de D.**
- El POT es el **proceso** mediante el cual se disponen o se ordenan los elementos y actividades en el espacio geográfico. Es una **política** del Estado para promover y administrar una ocupación concertada y planificada del territorio y la localización de las actividades económicas.
- Sólo mediante la **participación comunitaria** el P.O.T. es una práctica simple y útil, con posibilidades de largo plazo.
- Los **actores sociales Comunitarios y Empresariales** se sirven de los actores técnicos y administrativos, entre ellos de la academia y las ONGs, para tomar decisiones mediadas por el análisis de información adecuada, suficiente y pertinente, preparada para este efecto, y consistente con el P. de D.

Enfoque holístico, prospectivo y democrático en el POT



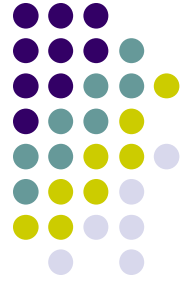
- Los problemas territoriales desde un **punto de vista global, y** involucran la relación entre el territorio y las dimensiones económicas, sociales, culturales y ambientales, como estructuras complejas.
- Requieren **directrices de largo plazo** como guía para orientar y condicionar la planeación del mediano y del corto plazo, como una política concertada para mejorar la calidad de vida y asegurar el medio ambiente.
- Exigen la **gestión abierta y participativa**, porque la estabilidad y continuidad de los programas, metas y objetivos, parte del principio de la concertación con la ciudadanía en la toma de las decisiones.

Temas del Plan de Desarrollo - I



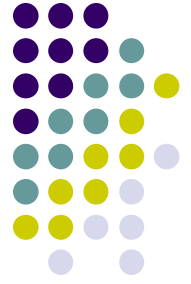
- **Nutrición y Seguridad alimentaria y** : proteínas, calorías, cobertura, gasto ICBF. Acceso físico, económico y permanente a los alimentos.
- **Educación y Cultura**: gasto publico percápita, situado fiscal por escolar, alumnos por docente y por aula. Acceso a la educación, nivel por nivel. Porcentaje de alumnos de básica que continúan en la educación superior e intermedia, desarrollo en competencias básicas. Presupuesto y Programas de C&T. Índices de recreación y cultura.
- **Salud y Seguridad ciudadana**: gasto público y situado fiscal por persona, porcentaje de población sin cobertura, habitantes por médico, por odontólogo, por cama, por agente de policía. Cobertura de vacunación, nivel del servicio, IPSs y EPSs consolidadas, tasas comparativas de morbilidad. Indicadores de Morbilidad. Y de seguridad ciudadana. Tasas de delincuencia. Prevención de la drogadicción.

Temas del Plan de Desarrollo - II



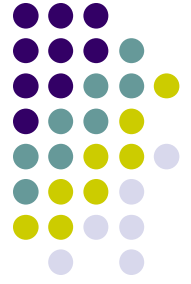
- **Vivienda y seguridad ecológica:** proporción de habitantes sin vivienda, gasto público efectivo por habitante, índices de calidad de las viviendas, construcción de vivienda social, subsidios y SSPP, necesidades en el sector rural y zonas subnormales. Indicadores de prevención de desastres. Habitantes en zonas de riesgo.
- **Empleo e ingresos:** crecimiento de la actividad sector por sector, proporción de habitantes desempleados y subempleados, tasa de empleo, número de empresas con más de 10 empleos, tasa del PIB per cápita, dinámica en el Coeficiente de GINI. Índice de desarrollo humano. Porcentaje por debajo de la línea de pobreza e indigencia.

Las dimensiones del POT -I-

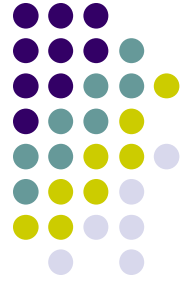


- Lo **Ambiental** entendido como una relación dialéctica entre colectividades humanas y medio natural, que debe preservarse.
- Lo **Socio- Cultural** incluyendo temas de desarrollo, democracia, participación, equidad y paz. La cultura como medio de identidad y compromiso, con enfoque de responsabilidad social y ambiental.
- Lo **Económico** como aspecto que condiciona la política y la justicia social, en un escenario de globalización y apertura donde el Estado debe responder por lo que no resuelve el Mercado.

Las dimensiones del POT –II-



- Lo **Jurídico-Institucional** incluyendo el fortalecimiento de lo público y su relación con lo privado, el control social y el uso del suelo, sin comprometer la seguridad y el bienestar.
- La **D. metropolitana**, como asunto de supervivencia, en especial para las ciudades intermedias. La dimensión regional ligada al territorio.



Seguridad Territorial

- Conjunto de factores naturales y antrópicos que definen la estabilidad y seguridad del hábitat humano, en la perspectiva del territorio:
 - Seguridad alimentaria
 - Seguridad ecológica
 - Seguridad social
 - Seguridad económica
 - Seguridad jurídica e institucional

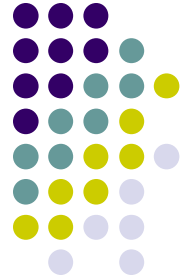
- Adaptado de “ Marco Conceptual para la Formulación de una política de Gestión Integral del Riesgo - MAVDT” Programa de gestión, para el MAVDT. Omar Darío Cardona el all. Informe de Consultoría. Ingeniar Ltda. Marzo 2006

Elementos del Plan de Ordenamiento Territorial



El POT debe llegar a trazar políticas, acciones, programas y normas, en sus dimensiones o escenarios, para hacer viable el P de D.

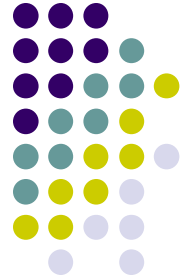
- **Parte general** : lo de largo plazo para el municipio. Nivel de consenso en lo fundamental. Grandes propósitos. Su relación con el contexto regional.
- **Parte urbana**: lo de mediano plazo en el medio urbano. Prioridades, Metas e Indicadores. Las funciones industrial, residencial, comercial y de servicios. Transporte, seguridad y SS PP.
- **Parte rural**: lo de mediano plazo en el medio rural. Prioridades, Metas e Indicadores. Lo rural VS lo agrario. Los ecosistemas estratégicos. Las fuentes de agua y energía, la seguridad alimentaria, las amenazas naturales
- **Lo ru-rurbano**: la zona de transición conflictiva y contradictoria por naturaleza. La `presión sobre el territorio, las migraciones, la pobreza, la marginalidad, los desastres.



Estructura del POT

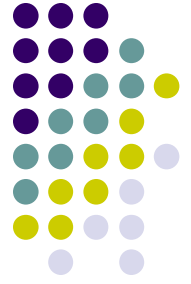
- *I- Parte, **El punto de partida***: comprende Objetivos del Plan, los Escenarios y el Diagnóstico Territorial.
- *II- Parte, **El cuerpo del Plan***. En ella están los fundamentos teóricos de la propuesta y los lineamientos metodológicos, con las estrategias a utilizar.
- *III- Parte, **Normativa y de control***: comprende las bases legales, nacionales y municipales y metropolitanas. También los compromisos y acuerdos del P de D, como las estrategias e instrumentos de veeduría y seguimiento.
- *IV- Parte, **Participación y gestión***: comprende la descripción del equipo del plan y de los actores que intervienen en cada etapa y temática, el cronograma de trabajo las convocatorias, la organización, los recursos, medios e instrumentos de trabajo y consulta, los informes y resultados de consultas públicas realizadas por el equipo del Plan, con sus críticas, observaciones y sugerencias.

Seguimiento al P de D & POT



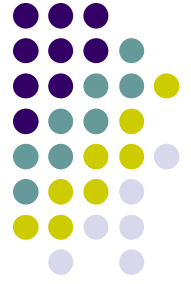
- **Objeto y componentes:** la gestión institucional, la gestión del desarrollo, el proceso utilizado, el producto y su impacto esperado. Los objetivos y las metas.
- **Los agentes de la evaluación :** el Alcalde y su equipo, la Ciudadanía, las Organizaciones de base y comités especiales, el Consejo de Planeación Territorial, el Consejo Consultivo Territorial y el Concejo Municipal.
- **Los instrumentos:** los indicadores de desarrollo institucional y de sistematización de la acción, el sistema de información municipal, los observatorios y grupos especiales de trabajo, las encuestas de opinión y los informes de veedores legítimos calificados.

Lo que se ordena con el POT



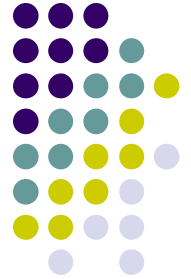
- La **infraestructura física** a ordenar: las vías, edificios, tierras, aguas, redes de servicios públicos; líneas vitales y puntos neurálgicos en general.
- La **actividad** agraria, industrial, comercial, residencial, social, cultural e institucional.
- Los **requerimientos normativos e institucionales** para el desempeño de los actores económicos. El uso del suelo.
- Los **servicios** de salud, la seguridad y la educación. Cobertura, calidad y alcance de servicios públicos.
- Los **recursos** naturales y artificiales que conforman el medio ambiente. Los ecosistemas estratégicos. La prevención de desastres.

Metodología participativa

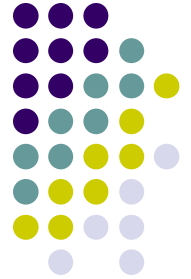


- La metodología participativa debe considerar una **estructura de gestión** que parte desde la confección del Plan de Desarrollo, visto en varios períodos, y que continúa con el Plan de Ordenamiento Territorial, temporalmente más espaciado.
- Esa gestión debe ofrecer **espacios de participación** para los diferentes actores sociales y comunitarios, para los grupos de interés como son: la administración, las instituciones, los gremios de la producción, las ONGs y grupos académicos, y la comunidad en general.

Participación de Actores en el POT



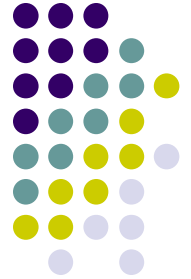
- El **Jefe de Planeación Municipal** responsable con su equipo de la ejecución del POT desde la Administración Municipal.
- La **Autoridad Ambiental** que conoce y da el VB al POT.
- El **Consejo de Planeación Territorial** que gestiona la aprobación concertada del POT y que debe velar por que se instrumenten el seguimiento y la evaluación.
- El **Consejo Consultivo** de Ordenamiento para municipios mayores a 30 mil h, integrado por actores sociales y técnicos.
- Las **Juntas y Comisiones** de veeduría ciudadana y de seguimiento, acordadas y concertadas, desde el P de D.
- El **Concejo Municipal** como instancia final.



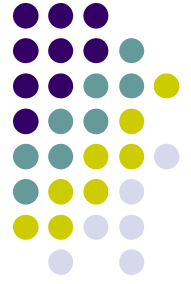
Fases del POT

- **Etapa preliminar:** donde se establecen las etapas y sub-etapas de trabajo: la valoración, los alcances, y el pre-diagnóstico. Son los términos de referencia y la recolección de información existente que le corresponde a los actores técnicos y administrativos.
- **Diagnóstico:** a la información primaria se le añade la secundaria, resultado de estudios específicos, según los términos de referencia. Esto le corresponde a los actores sociales y comunitarios en conjunto con los actores técnicos y administrativos del municipio y de las instituciones del Estado.
- **Formulación:** Aprobación ambiental, concertación con el Consejo del Área Metropolitana, y concepto del CPT, además del Consejo Consultivo T
- **Implementación:** financiera institucional, técnica, normativa. Son los Acuerdos Municipales expedidos por el Concejo Municipal..
- **Evaluación y seguimiento:** indicadores y gestión de la veeduría, del CPT, etc..

Fuerza legal de la Participación Comunitaria



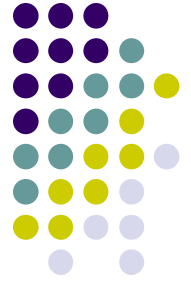
- La **Constitución Política** que consagra el estado Social y Participativo.
- El **Art 4 de la Ley 388** que establece la participación democrática.
- El **Art 22 e la Ley 388** que ordena y regula la participación comunal.
- El **Art 29 de la Ley 388** que crea el Consejo Consultivo de Ordenamiento para municipios con más de 30000 habitantes, **conformado** por funcionarios de la Admon y representantes de gremios, ecologistas, ONG cívicas y comunitarias, curadores urbanos, pudiendo incluir miembros del CPT del municipio.



Mesas de Trabajo

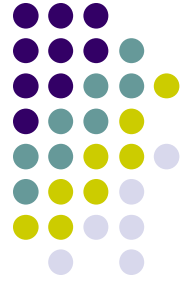
- Primero se efectúan mesas de trabajo con **actores técnicos y de la administración** responsables de elaborar el P de D y el POT
- Luego, con los **actores sociales de carácter comunitario y empresarial**, porque este es el escenario de los conflictos y las contradicciones.
- En el **CPT y el Concejo Municipal** participan representantes de diferentes sectores sociales y económicos.
- Es conveniente **extender la participación** a otros actores ausentes, claves en temas estratégicos, tanto externos como de las ONGs presentes en el territorio.

Diagnóstico de Sectores y Actores - I



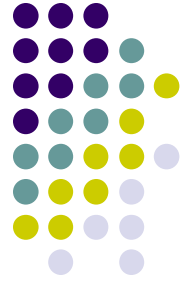
- En el diagnóstico, se conocerán las **características del municipio**, con su oferta ambiental y cultural. Deben listarse las principales **problemáticas y potencialidades** en los aspectos sociales, ambientales y económicos.
- Se listan los actores sociales, y se analiza su rol y participación en el proceso. También, sus imaginarios, necesidades, potencialidades y condiciones de desarrollo.
- Se caracterizarán los **sectores económicos** primario o extractivo, secundario o industrial y terciario o de servicios. Además de su participación económica, condiciones y requerimientos; deben describirse sus relaciones con el sistema socioambiental, y su caracterización tecnológica.
- Se describe con suficiente claridad la situación de las **clases y grupos sociales** según edad y género; también la de los estratos más bajos, como la de los grupos de las comunas, barrios y veredas. También las comunidades étnicas como grupos especiales si las hubiera.

Diagnóstico de Sectores y Actores - II



- Se definirán las posibles las **zonas de reserva** y de interés ambiental, y las zonas de riesgos. La disposición, uso y manejo de los recursos naturales. Se identifican los conflictos de aptitud y uso del suelo. Las zonas degradadas y vectores de degradación.
- Se conocerán los aspectos de la **movilidad y equipamiento social y productivo**, para las funciones en las zonas urbanas y rurales.
- Se advertirá la **cobertura y condiciones de servicios públicos**, y de necesidades básicas en zonas deprimidas, comunidades rurales y población especial. Esta se debe evaluar en términos de cantidad, calidad, continuidad y accesibilidad física y económica.
- Muchas variables de éstas se entregan en **mapas**, para darles su dimensión espacial. Los **indicadores** deben medir y mostrar lo que se desea conocer y que puede reflejar los problemas de desarrollo y crecimiento, por separado.

Análisis del POT

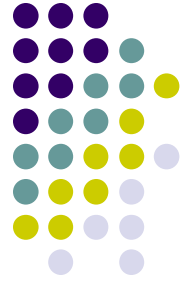


- **La Visión de futuro** en las estrategias, actividades, acuerdos metas y compromisos, para Veredas, Comunas y Municipio.
- **El capital humano** como prioridad estratégica y como fundamento del tejido social. El Estado debe asumir lo que el Mercado no puede resolver.
- **Perspectiva de Región:** el territorio no es suficiente, sus ventajas comparativas deben transformarse en ventajas competitivas. La infraestructura no es suficiente pero sí necesaria.
- **Variables imprescindibles** en el POT: medio ambiente y calidad de vida como asuntos vitales.
- **Políticas** culturales, económicas, ambientales y de desarrollo social.
- **El Estado y la Empresa:** ambos con roles que deben complementarse para lograr crecimiento con desarrollo.
- La **participación** comunitaria y el consenso, como bases para la viabilidad del P de D a largo plazo.
- **La inclusión:** las comunidades especiales, la perspectiva de género, el compromiso con los más pobres y con los grupos más vulnerables.



Fuentes

- Constitución Política de Colombia. 1991.
- Economía General, Duque Escobar, Gonzalo. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, Manizales, marzo de 2006.
- Fundamentos de CT&S y economía, Duque-Escobar, Gonzalo. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Manizales, marzo de 2006, en www.galeon.com/cts-economia/
- Guía Simplificada para la Elaboración del Plan de Ordenamiento ...en: http://www.ciat.cgiar.org/planificacion_rural/
- Historia de los procesos urbanos y económicos del Eje Cafetero. Duque-Escobar Gonzalo. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA . Agosto de 2001. www.galeon.com/gonzaloduquee
- Integrated Regional Development Planning and Natinal Plans for Sustainable Development. Richard E. Saunier. Seminario de la OCDE sobre Planes Nacionales para el Desarrollo Sostenible. Ottawa, Canadá. Octubre 1993.
- Introducción a la Economía del Transporte, Duque-Escobar, Gonzalo. Manizales, UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Marzo de 2007, en: <http://www.digital.unal.edu.co/dspace/handle/10245/342>
- La geografía en la era de las megaciudades. Yue-man Yeung. (Trad UNESCO) Hong Kong. www.unesco.org/issj/rics151/ymyeung.htm
- Ley 388 de 1997 y Ley 3 de 1991
- “ Marco Conceptual para la Formulación de una política de Gestión Integral del Riesgo- MAVDT”, Programa de gestión, para el MAVDT. Omar Darío Cardona el all. Informe de Consultoría. Ingeniar Ltda. Marzo 2006.
- Movilidad y desarrollo en el eje urbano y periurbano de Manizales. Duque-Escobar Gonzalo. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Manizales, Junio de 2006. En: www.galeon.com/gonzaloduquee-00
- Plan de Ordenamiento Territorial: Teoría y Desarrollo, en: <http://www.igac.gov.co:8080>
- Planeación Participativa. Red de Apoyo a la Planeación Participativa. Bogotá 1997.
- Procesos urbanos contemporáneos. FAAE. ISBN 958-95789-2-6. Colombia 1995.
- Prospectiva Energética del Eje Cafetero, Gonzalo Duque Escobar. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Manizales, 1991. En: <http://www.galeon.com/cts-economia/energia.htm>
- Sociedad y medio ambiente. Subregión 1 en Risaralda. Carder UTP Pereira 1998.
- Un tinto para la reconstrucción del Eje Cafetero, Gonzalo Duque Escobar. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Pijao, Junio 23 de 1999. En: <http://www.galeon.com/gonzaloduquee/tinto.pdf>



Muchas gracias

Gonzalo Duque-Escobar

- Ex vicepresidente del Concejo de Planeación Territorial de Manizales 1995-1997.
- Investigador en el Proyecto BID-IDEA sobre Indicadores para la Gestión de Desastres Naturales 2005.
- Investigador del Programa de Competitividad de Caldas - Comité de Gremios de Caldas 2002.
- Investigador del Proyecto Reconstrucción del Eje Cafetero – UN - CINEP 2000.
- Investigador del Programa Caldas Siglo XXI - CRECE 1991.
- Miembro de la Sociedad de Mejoras Públicas de Manizales.