



Maestría en  
Gestión Urbana

UNIVERSIDAD PILOTO DE COLOMBIA

MAESTRÍA EN GESTIÓN URBANA

Tesis de investigación presentada como requisito para optar al título de:

Magister en Gestión Urbana

Directora

Ecn. Mg. MELBA RUBIANO BRÍÑEZ

ORDENAMIENTO TERRITORIAL: HERRAMIENTAS PARA EL SEGUIMIENTO A LA  
GESTIÓN

Estudio de caso en Barranca de Upía, Meta

Presentado por:

ANDREA R. GONZÁLEZ LÓPEZ

Arquitecta

Bogotá, Junio de 2018

**A Dios que ha sido fuente de mi sabiduría, la fuerza ante mis dificultades y el que me  
bendice con éxitos y felicidad**

**A mis padres y hermana, que son la brújula que me guía, mi inspiración constante para  
llegar a grandes alturas y mi consuelo cuando ocasionalmente fallo.**

## NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

**Presidente del jurado**

---

**Jurado**

---

**Jurado**

**Bogotá D.C, 2017 – II**

## Tabla de contenido

NOTA DE ACEPTACIÓN .....	i
Reconocimientos .....	4
Resumen .....	5
Introducción .....	7
1. Capítulo I: Planteamiento investigativo .....	11
1.1. Justificación de la investigación .....	11
1.2. Problema de la investigación .....	12
1.3. Formulación de la Pregunta de Investigación, o Formulación de Hipótesis .....	12
1.4. Objetivos de la investigación.....	13
1.4.1. Objetivo General .....	13
1.4.2. Objetivos Específicos .....	13
1.5. Impacto de la investigación .....	13
2. Capítulo II: Marco referencial.....	14
2.1. Estado del Arte .....	14
2.2. Marco Teórico .....	20
2.3. Marco conceptual .....	27
2.3.1. El territorio .....	27
2.3.2. El ordenamiento territorial en Colombia.....	28
2.3.3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.....	28
2.3.4. Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento básico de planificación....	29
2.3.5. Evaluación y Seguimiento a los planes de ordenamiento territorial .....	30
2.3.6. Los sistemas de información municipal como facilitadores del proceso de ordenamiento .....	31

2.3.7. Indicadores de gestión, herramienta asociada al seguimiento de los pot. ....	32
2.4. Marco normativo .....	32
3. Capítulo III: Marco metodológico.....	37
3.1. Alcance .....	39
3.2. Diseño metodológico .....	40
3.2.1 Resultados del Seguimiento y Evaluación al EOT del municipio de Barranca de Upía .....	59
3.2.1.1 Conformación del Archivo Técnico e Histórico. ....	59
3.2.1.2 Documento Técnico de Soporte. ....	59
3.2.1.3 Acuerdo Municipal: .....	59
3.2.1.4 Cartografía: .....	59
3.2.1.5 Información adicional archivo técnico e histórico. ....	59
3.2.1.6 Lectura Operativa y Selectiva del EOT. ....	59
3.2.1.7 Análisis de articulación de fines y medios .....	74
3.2.1.8 Seguimiento a la ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial .....	78
3.2.2 El EOT en el contexto de la planificación municipal, regional y nacional.....	80
3.2.2.1 Determinantes Ambientales en el Ordenamiento Territorial de la Región. ....	80
3.2.2.2 La Articulación con Proyectos Regionales. ....	82
3.2.2.3 Articulación EOT Vs. Planes de Desarrollo Municipal .....	83
3.2.3 Debilidades que presenta la Administración Municipal para la gestión del EOT y sus contenidos.....	85
3.3. Instrumentos de recolección de datos .....	88
4. Capítulo IV: Resultados y Discusión.....	90

4.1. Cómo podría definir el significado de lo que es un plan de ordenamiento territorial?	91
4.2. Conoce de qué forma se realiza el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial de su municipio o de algunos otros? .....	92
4.3. Desde su rol, cómo podría aportar para que los planes de ordenamiento territorial pudieran aplicarse de manera adecuada en los municipios? .....	94
4.4. Cuales considera han sido las falencias y deficiencias que se han presentado para que los planes de ordenamiento territorial no puedan ser aplicados? .....	96
4.5. ¿Considera que la política de ordenamiento territorial debe incluir la participación de la sociedad civil para la formulación de iniciativas? Porqué? .....	98
4.6. Qué mecanismos considera que se podrían implementar para hacer seguimiento y evaluación a los POT?.....	99
4.7 Análisis y consideraciones generales .....	100
4.7. Manual para el seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial.	107
5. Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones .....	108
5.1. Conclusiones .....	108
5.2. Recomendaciones .....	113
Referencias .....	115
Anexos .....	122

## **Listado de figuras**

Figura 1. Marco Normativo .....	34
Figura 2. Fases metodológicas.....	39
Figura 3. Indicadores de los planes de ordenamiento territorial.....	87

## **Listado de tablas**

Tabla 1. Categorías y resultados de las entrevistas.....	44
Tabla 2. Diagnóstico de los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial ...	51
Tabla 3. Concertación Institucional.....	55
Tabla 4. Vigencias y periodos constitucionales.....	56
Tabla 5. Vigencia de los contenidos de Barranca de Upía. ....	56
Tabla 6. Contenidos Mínimos Componente General.....	60
Tabla 7. Diagnóstico componente general Barranca de Upía.....	61
Tabla 8. Contenidos Componente Urbano.....	62
Tabla 9. Diagnóstico general componente urbano Barranca de Upía.....	63
Tabla 10. Diagnóstico general componente urbano Barranca de Upía.....	66
Tabla 11. Diagnóstico general componente rural Barranca de Upía. ....	67
Tabla 12. Otros componentes de suficiencia .....	69
Tabla 13. Relación Cartografía Temática Existente .....	74
Tabla 14. Proyectos Programa de Ejecución .....	78
Tabla 15. Porcentaje cumplimiento por sectores .....	80
Tabla 16. Determinantes Ambientales.....	81
Tabla 17. Proyectos Regionales.....	82
Tabla 18. Proyectos Regionales.....	83



## **Listado de Anexos**

Anexo 1. Manual de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial.	1
Anexo 2. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 1. ....	2
Anexo 3. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 2. ....	3
Anexo 4. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 3. ....	5
Anexo 5. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 4. ....	8
Anexo 6. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 5. ....	12
Anexo 7. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 6. ....	14

## **Reconocimientos**

Expreso mis agradecimientos como primera medida a mi padre Dios, quien me ha dotado de capacidades, valores y disciplina.

A mi tutora y Directora del Proyecto de Investigación, la Ecn. Mg. Melba Rubiano Bríñez, quien con su aporte de conocimiento, motivación y apoyo constante contribuyó para lograr desarrollar con esmero mi trabajo de grado.

A la Universidad Piloto de Colombia por aperturar espacios en pro del progreso de nuestras ciudades y el avance científico.

A mi familia y amigos por creer en mis capacidades y por enseñarme el verdadero significado de perseverar.

## Resumen

El proyecto de investigación se encuentra articulado a la Línea de Investigación Hábitat, Ambiente y Territorio de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia.

El estudio pretende plantear una propuesta de diseño de una herramienta para el seguimiento a la gestión del ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, localizado en el Departamento del Meta, en la que a través de la implementación de una metodología como es la elaboración de un manual para el seguimiento y evaluación del EOT, se pueda realizar una prueba piloto en el municipio, con el fin de que se logre ejercer, junto con los expedientes municipales el control de desarrollo urbanístico y de gestión de este ente territorial. Con base en el análisis de revisión documental, de la identificación y estudio de distintos modelos de ordenamiento implementados en otros países del mundo y mediante entrevistas con actores sociales, se desarrolla un documento que compila las generalidades, los factores y actores que inciden en los procesos de ordenamiento territorial de los municipios, una conceptualización del ordenamiento territorial a través de referencias normativas como la Constitución Política de 1991, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 388 de 1997, entre otras, que contienen los elementos necesarios para el actuar del estado sobre el orden territorial y una serie de propuestas que buscan garantizar la participación activa de fuerzas vivas que actúan sobre el territorio para que se involucren en las fases de formulación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

La necesidad de replantear las políticas de ordenamiento territorial y de ejercer el control del desarrollo urbano a través de nuevas políticas, estrategias que conllevan a

generar y evaluar una serie de modelos que garanticen el cumplimiento de unos objetivos propuestos y un seguimiento a metas de corto, mediano y largo plazo de ordenamiento territorial.

*Palabras clave:* gerencia municipal, evaluación, sistemas de información municipal, planificación territorial, indicadores, modelos, dinámicas sociales.

## **Introducción**

El objetivo del ordenamiento de un territorio es conocer las condiciones de un medio, analizar sus procesos con el propósito de establecer y ordenar unos usos que se desarrollan en él teniendo en cuenta una serie de prioridades, prohibiciones y restricciones. Este proceso de ordenamiento requiere de una revisión y de unos ajustes periódicos, que a través de la ley 388 de 1997 se determinan claramente; así pues dentro del proceso de ordenamiento se visualiza el máximo instrumento de planificación al que se denomina plan de ordenamiento territorial que sin duda orienta los destinos y ocupación de los territorios a partir de la definición de políticas, planes, programas y proyectos. Los procesos de ordenamiento de los territorios deben estar orientados a detectar las diversas problemáticas urbanas, rurales y regionales con el fin de establecer diagnósticos y caracterización que permitan un acertado manejo, una potencialidad en el territorio y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes.

Con el propósito de evaluar los resultados obtenidos en lo propuesto en los planes de ordenamiento territorial se hace necesario la implementación de los expedientes municipales entendidos como un compendio de diagnósticos para facilitar el ejercicio de las administraciones municipales en relación con la gestión municipal, adicionalmente algunos municipios implementan sus propios modelos de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial, ejercicios que se desarrollan a partir de una evaluación de suficiencia, una evaluación de coherencia y una evaluación de ejecución que son procesos fundamentados según las directrices del Ministerio de Vivienda. Los modelos de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial deben ser insumos fundamentales para los municipios ya que con ellos se pueden analizar aspectos como:

grado de cumplimiento de los contenidos de los planes de ordenamiento territorial, una clara articulación entre los objetivos y los medios y una medición de avances de lo planteado. Sin embargo y para que estos instrumentos se materialicen deben contar con sistemas de información municipal, con una visión clara del ordenamiento territorial desde la clase política y con un muy buen ejercicio de participación ciudadana que incluya diversos saberes y disciplinas para manejar y mejorar el territorio a nivel multidisciplinar y en la toma de decisiones.

Por esta razón se propuso el diseño de una herramienta enmarcada en un manual de seguimiento y evaluación, de tal manera que a partir de la implementación, como prueba piloto, el instrumento permita valorar, el correspondiente Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Barranca de Upía, municipio que ha sido escogido en consideración a que de acuerdo a la experiencia y ejercicio profesional de la investigadora en éste lugar, se ha identificado la necesidad de plantear una herramienta aplicable para realizar el monitoreo al esquema de ordenamiento territorial, además de plantear un proceso de reformulación y ajuste, ya que se carece de un insumo fundamental dentro de la administración municipal que facilite la toma de decisiones.

El municipio de Barranca de Upía está ubicado al noreste del departamento del Meta, en el piedemonte de la cordillera oriental, distante a 107 kilómetros de la capital del Departamento del Meta: Villavicencio, por la vía marginal del Llano. Hacia 1936 el poblado de Barranca de Upía adquiere la categoría de corregimiento, en jurisdicción del municipio de Cabuyaro. En 1961 mediante ordenanza No.21 Bis, Barranca de Upía fue creada como Inspección Departamental de Policía perteneciente a la jurisdicción de Cumaral y sólo hasta 1990 fue erigido a la categoría de municipio mediante Ordenanza No.

005 de fecha 16 de octubre, de tal manera fue desagregado del municipio de Cumaral, dándole el código del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, con una categoría según el Departamento Nacional de Planeación de sexta. El municipio de Barranca de Upía, se encuentra localizado estratégicamente, cuenta con todas las condiciones de desarrollo, con innumerables potencialidades, pero desafortunadamente no ha contado con la voluntad política, ni con las capacidades técnicas y humanas para determinar las condiciones de desarrollo, que se materialicen con propuestas claras y definidas orientadas a la generación de nuevos espacios de inclusión social, al control fiscal y de desarrollo urbanístico.

Estas pautas se desarrollarán a partir de los varios capítulos contenidos en el presente trabajo de investigación; a lo largo del primer capítulo el estudio se centrará en la formulación del problema de investigación, antecedentes, objetivos e impacto de la investigación; en el segundo capítulo y a través del marco referencial se planteará el estado del arte, el marco conceptual, un marco normativo y el marco teórico con el análisis de algunos modelos de ordenamiento territorial implementados en Colombia y en otros países, así como el proceso adelantado por el municipio de Barranca de Upía, con respecto a las fases del ordenamiento territorial a través de su esquema de ordenamiento territorial; en el tercer capítulo la investigación se enfocará a la generación del marco metodológico y con él, el alcance de la investigación y los instrumentos mediante los cuales se recolectarán los datos; en el cuarto capítulo se podrán encontrar los resultados y análisis del instrumento utilizado como lo fueron entrevistas a diversos actores, además de la herramienta propuesta (manual de seguimiento y evaluación) para el seguimiento y evaluación del esquema de ordenamiento territorial para el municipio de Barranca de Upía y por último, en el capítulo

quinto se enunciarán las conclusiones finales y recomendaciones del proyecto de investigación.



## **1. Capítulo I: Planteamiento investigativo**

### **1.1. Justificación de la investigación**

Dada la importancia que tiene para los gobiernos municipales contar con un instrumento técnico de planificación a mediano y largo plazo, que les permita orientar a futuro todas las acciones y disposiciones legales generales, para la organización del uso del suelo y la adecuada ocupación del territorio y reconociendo la necesidad de implementar una verdadera cultura de planeación y de gestión integral del territorio, se pretende a través de la presente investigación, plantear una propuesta para el diseño de una herramienta concebida como manual de seguimiento y evaluación que permita realizar el seguimiento eficaz y oportuno al ordenamiento territorial, a través de instrumentos asociados como lo son matrices que junto con el expediente municipal se articulen para ejercer el control del desarrollo urbanístico del municipio de Barranca de Upía.

Es así como, a partir del presente estudio se busca en primera instancia, establecer la importancia de los planes de ordenamiento territorial, como conjunto de objetivos, directrices y políticas necesarias para orientar y administrar el desarrollo del territorio, y segundo, el poder identificar cuáles han sido las causas por las cuales no se ha dado aplicabilidad y seguimiento a los planes de ordenamiento territorial, especialmente al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, adoptado mediante Acuerdo No. 019 de fecha 08 de septiembre de 2000, y enfatizando entre otras cosas en la falta de información primaria básica del municipio, factor concebido como eje fundamental para medir los indicadores de eficiencia en la administración local.

En ese sentido con el desarrollo de la investigación se logrará plantear un manual que coadyuvara al seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial,

especialmente aplicable al municipio de Barranca de Upía, a partir del cual se pueda monitorear el esquema de ordenamiento territorial municipal, cumpliendo con la normatividad y las exigencias de ley, ésto sin duda, le servirá a la entidad territorial para determinar los alcances planteados, sus planes de ejecución y sus capacidades administrativas; así mismo, y mediante la concepción e inclusión de los elementos que enmarcan los POT modernos se logrará incorporar de manera acertada una serie de indicadores y herramientas que permitirán definir la parte física del territorio, la gestión integral del mismo y entender e involucrar todas y cada una de las dinámicas de construcción social del territorio.

### **1.2. Problema de la investigación**

La deficiencia en la aplicabilidad, evaluación y seguimiento al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía se produce por la ausencia de un mecanismo de control administrativo, financiero, económico y político que como herramienta asociada al expediente municipal ejerza el control del desarrollo urbanístico en el municipio.

### **1.3. Formulación de la Pregunta de Investigación, o Formulación de Hipótesis**

¿Qué instrumentos técnicos y de gestión se podrían implementar para realizar el seguimiento y evaluación al ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía?

**HIPÓTESIS:** La falta de aplicación de un mecanismo de control que articule la revisión fiscal, administrativa, financiera, económica y la falta de una política territorial liderada por la administración municipal, genera dificultad para realizar el seguimiento, evaluación y monitoreo al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía.

## **1.4. Objetivos de la investigación**

### **1.4.1. Objetivo General**

Proponer el diseño de una herramienta para la implementación de un mecanismo de control al Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Barranca de Upía, Departamento del Meta, que contribuya a su seguimiento y aplicabilidad.

### **1.4.2. Objetivos Específicos**

- Describir los alcances, factores y actores que inciden en el ordenamiento territorial municipal.
- Identificar los indicadores claves para el cumplimiento y evaluación del ordenamiento territorial municipal.
- Proponer un modelo de manual para el seguimiento y evaluación del esquema de ordenamiento territorial municipal que contenga lineamientos básicos para su implementación y una serie de matrices a diligenciar.

## **1.5. Impacto de la investigación**

A través de la propuesta de diseño de una herramienta para el seguimiento a la gestión del ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, se podrán definir nuevas alternativas encaminadas a la solución de una problemática que afecta el desarrollo, la planeación y el ordenamiento del municipio, esto sin duda permitirá a la administración local evaluar la aplicación de las diferentes estructuras de desarrollo de su territorio. Se espera que el impacto de la investigación se visualice en su utilidad, como modelo a ser replicado en los demás municipios de Colombia.

## 2. Capítulo II: Marco referencial

### 2.1. Estado del Arte

Existen varios modelos de ordenamiento propuestos en diferentes periodos de tiempo que fueron luego la base para que muchas administraciones públicas, incluso de otros países pudieran crear y formular sus premisas de ordenamiento territorial, tal como se establece en el estudio geográfico denominado *modelo de ordenación del territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido*, en donde claramente Eguski Urteaga hace un recorrido para explicar cómo a partir de la legislación francesa y la constitución alemana se empieza a generar la preocupación por promover un desarrollo equilibrado de los territorios.

Otro de los modelos que plantea el Dr. Arquitecto Antonio Lamela es mucho más complejo, ya que considera que se debe generar una propuesta de ordenación territorial planetaria, a través de lo que él denomina *el geoísmo*, como una propuesta de disciplina y de práctica profesional que logre ordenar el planeta en su conjunto dando solución a los problemas globales a través de directrices e indicadores mundiales para adentrarse a los planes sectoriales y de planificación supramunicipal; con esta revista de investigación científica el autor logra a partir de éste artículo visionar más allá del simple concepto de ordenamiento para convertirlo en una nueva alternativa de articulación de todo el planeta.

A través del texto *el ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*, de Pedro Felipe Montes Lira, se plantea todo el proceso generalizado de renovación del tema de ordenamiento, integrando las áreas rurales, sistemas ecológicos y la escala regional, adicional a esto, se plantean dos estudios de caso para las ciudades de Montevideo, Bogotá D.C y área metropolitana de San Salvador, y se explican allí cuáles son las tendencias que se están desarrollando en Latinoamérica y cuáles

las principales innovaciones en la implementación y generación de los planes de ordenamiento territorial.

Como herramienta principal del ordenamiento surgen los planes de ordenamiento territorial, para lo cual se referencian dos claros ejemplos de cómo surge, en otros países, el proceso de elaboración de éstos instrumentos hasta la fase de seguimiento y evaluación de los mismos, es así como la *guía para la elaboración del plan de ordenamiento territorial municipal de la República de Guatemala*, emitida por la secretaría de planificación y programación de la presidencia permite comparar y determinar similitudes, diferencias, alcances y demás, con respecto a los procesos que se aplican para Colombia, en ésta guía se evidencia cómo en cabeza de los principios del ordenamiento territorial aplicado, el desarrollo sostenible debe ser un principio de aplicación y una meta en sí misma y para la planificación de los territorios; por otra parte, el *plan regional de ordenamiento territorial del gobierno de Chile*, expedido por la subsecretaría de desarrollo regional y administrativo, plantea la enorme necesidad de generar un instrumento que oriente la gestión territorial y la aplicación de instrumentos de planificación, es un documento armonizado con una estructura enmarcada en cuatro grandes procesos como lo son, las memorias explicativas, un modelo de ordenamiento territorial, una normativa de gestión y seguimiento, y una cartografía como base de las fuentes de información.

Con base en lo anterior es posible identificar que existen numerosos esfuerzos académicos, institucionales y legales a nivel macro, para implementar, mejorar y evaluar el tema referente al ordenamiento territorial de todas las ciudades del mundo, así como el autor Angel Massiris Cabeza quien a partir de su escrito referente a la *ordenación del territorio en América Latina*, de la revista electrónica de geografía y ciencias sociales,

examina algunos rasgos que caracterizan las premisas de ordenamiento en los países de América Latina, y analiza los obstáculos a los que se enfrentan los países latinoamericanos en la implementación de sus políticas; en Colombia y a través del autor Angel Massiris Cabeza, proyecta en su libro *ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*, todas las consideraciones y aspectos generales para construir los escenarios político - administrativos y establecidos por la constitución, para contribuir a la política de ordenamiento. Al igual que la referencia anterior, se puede identificar en la revista de sociedad y economía cuyo artículo *instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal*, y escrito por los autores, Fabio Alberto Arias y Gloria María Vargas, que en general la política colombiana de ordenamiento territorial municipal y por su carácter multidisciplinario y de planeación de largo plazo es toda una institución que permite indagar sobre la práctica del desarrollo sostenible en el país y que carece de grandes dificultades en el tema de información primaria para los municipios.

Luego de dilucidar la naturaleza y alcances del ordenamiento territorial en Colombia, y a través de la *Reforma Urbana - Ley 388 de 1997*, se plantean una serie de acciones político - administrativas y de planeación que orientan el desarrollo de cada territorio, regulando el uso y la ocupación de los espacios físicos de los municipios; normativa que aún carece de muchas consideraciones legales, para su cumplimiento y seguimiento. Esta planeación urbana se ha venido desarrollando en los últimos 50 años, bajo las siguientes figuras articuladas con los planes de ordenamiento territorial:

- *Código de Policía*
- *Plano regulador: Ley 88 de 1947*

- *Plan Integral de Desarrollo*
- *Planes de Desarrollo municipales*
- *Ley Orgánica 152 de 1994*
- *Ley 1454 de 2011: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*

Cuando se habla de planes de ordenamiento territorial, surge la necesidad de crear tal como se demuestra en el artículo denominado *evaluación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia*, que se encuentra en la revista *sociedad y economía*, por los autores Ángela Camelo, Leonardo Solarte y Oswaldo López, un modelo organizativo y de evaluación de los planes de ordenamiento territorial y para las administraciones municipales, el cual ellos desarrollan basados en la integración de elementos tradicionales de la gestión urbana con un enfoque evaluativo de gestión pública y social, otro de los referentes que abordan es la falta de insumos (información), ya que la información geográfica es la base fundamental de los procesos de evaluación y gestión de los territorios.

Otro de los elementos fundamentales para la evaluación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial es identificar las herramientas asociadas como los son las matrices o indicadores que ayudan a ejercer el control de desarrollo urbanístico de las regiones y como referente se identifica la *Guía de Aplicación de sistema integrado de indicadores urbanos - observatorio de medio ambiente urbano*, elaborado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe, cuyo objetivo es establecer un proceso de monitoreo urbano, además de proveer de una herramienta de información para mejorar el manejo de los asuntos urbanos dentro de las ciudades. Ricardo Adrián Vergara y Eduardo Zurek Varela, en su libro *modelo de gestión urbana sostenible*, presenta los resultados obtenidos de un

proyecto de investigación realizado por la Universidad del Norte con el apoyo de Colciencias, a través del cual se presentan los conceptos básicos de índices e indicadores ambientales, analiza los instrumentos de planeación y de gestión de desarrollo territorial y los programas ambientales que los aplican, haciendo énfasis en el caso de la ciudad de Barranquilla.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, formuló la *Guía para diseño, construcción, e interpretación de indicadores*, como una estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial con el fin de colaborar con la construcción de una herramienta estadística más efectiva que propenda a la buena gestión de las entidades territoriales; su metodología se basa en la divulgación y capacitación de instrumentos que apoyan y aportan a la producción estadística con calidad; al igual que el DANE, el Departamento Nacional de Planeación también formuló la *Guía Metodológica para la formulación de indicadores*, con el fin de mejorar el desempeño institucional de las administraciones a través de cinco apartados con la información básica para la identificación, para su formulación y para el buen uso de los indicadores para el ejercicio práctico.

De acuerdo a esa carencia de información primaria de los municipios se encontró que por medio de un trabajo de grado titulado diseño y desarrollo de un sistema de información territorial a escala municipal disponible para los entes gubernamentales e implementado en el municipio de Cota, elaborado por un grupo de estudiantes de la Universidad Francisco José de Caldas, se implementó un sistema de información territorial a escala municipal que permite enlazar información geográfica, demográfica, social y educacional para convertirlo en un mecanismo de apoyo interdisciplinario basado en información confiable y oportuna. Adicional a éste modelo de sistema de información del municipio de Cota, también se



puede identificar el SITE el sistema de información territorial de Medellín planteado como un proyecto corporativo y que se utiliza como mecanismo de acceso a la información geográfica y territorial con la participación del Departamento Nacional de Planeación y varias secretarías, que le apuntan a la planificación de su territorio. El Departamento Nacional de Planeación ha elaborado varios documentos sobre el sistema de ciudades y observatorio de la dinámica urbano-regional ODUR, a escala nacional (sistema de ciudades) y regional (ODUR), mediante las cuales se busca compilar, gerenciar, georreferenciar, localizar, analizar la información y como meta más importante, crear mediante la información primaria de todo el territorio un observatorio a escala macro que ayudará en la toma de decisiones de las administraciones. De la misma manera el Departamento Nacional de Estadística DANE, tras varios esfuerzos ha inculcado a todos los municipios del país la necesidad de que todas las entidades territoriales produzcan información oportuna, relevante y pertinente para la buena gestión de las administraciones locales.

El municipio de Barranca de Upía, consideró pertinente elaborar un esquema de ordenamiento territorial, atendiendo las consideraciones de la Ley 388 de 1997, de tal forma que se desarrolló el documento soporte en el año 2000, el cual fue aprobado mediante Acuerdo Municipal No. 019 de fecha 08 de septiembre del mismo año, documento que a la fecha no ha sido objeto de evaluación, ajuste o reformulación y del cual hubo vencimiento en sus contenidos de corto, mediano y largo plazo. De acuerdo con cifras del Ministerio de Vivienda el 83% de los municipios del país, tienen vencidos sus planes de ordenamiento territorial, lo que impide contar con reglas claras para la toma de decisiones y peor aún contar a nivel nacional con territorios expuestos atendiendo

innumerables situaciones de informalidad. A pesar de que normativamente se cuenta con todos los planteamientos legales para proceder con los ajustes a los planes de ordenamiento territorial, la mayor carencia es la claridad respecto a la parte ambiental que está generando muchos conflictos en los territorios.

## **2.2. Marco Teórico**

Hay muchas políticas de ordenación del territorio y un sinnúmero de propuestas creadas a partir de las experiencias en Europa más específicamente, que podrían servir de base para evaluar, analizar y llevarlas a la realidad de las propias ciudades, por ejemplo en la ordenación del territorio en Europa es la única política pública que se articula con un *enfoque integral y plurisectorial* que incluye tres dimensiones específicas, un desarrollo económico regional, urbano y ambiental. Igualmente maneja tres grandes sistemas estructurantes del territorio que enlaza un sistema de ciudades, un sistema de comunicaciones y un sistema físico - ambiental o de espacios libres. De acuerdo a lo que expone (Hildrenbrand, 1996):

Uno de los elementos más importantes implementados en Europa ha sido el *modelo territorial* referenciado con tres grandes sistemas estructurantes del territorio ligados al conjunto del sistema socio-productivo. Para estos sistemas los principales instrumentos de la ordenación del territorio, los planes o programas territoriales, definen criterios territoriales (zonificaciones, trazados, localizaciones) destinados a las políticas públicas sectoriales con incidencia territorial y al planeamiento urbanístico de los municipios. Estos criterios se suelen formular en forma de determinaciones con un distinto grado de vinculación jurídica: Normas, Directrices y Recomendaciones. (P.8)

Es a partir de la Ley 388 como empieza a surgir el proceso de ordenamiento territorial en Colombia, y con él, los planes de ordenamiento territorial como herramienta de configuración de los territorios. Los planes de ordenamiento territorial se han adoptado a partir de una serie de *teorías de administración y de gestión pública*, y como base utiliza esa "planeación estratégica", que busca garantizar que todas las acciones apunten al logro de los objetivos de una manera eficiente e integrada a una visión a largo plazo (filosofía de gestión). Para (Massiris, 1998):

El OT municipal y distrital se realiza con el objeto de complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las actuaciones sobre le territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de estrategias de uso ocupación y manejo del suelo, actuaciones urbanas integrales y articulación de las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital. (P. 51)

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, construyó las directrices generales para que cada uno de los municipios pudieran orientarse a partir de ellas, y con estas pautas metodológicas básicas, los municipios comienzan a construir las primeras herramientas evaluativas de sus planes de ordenamiento territorial, más conocidos como *expedientes municipales*, que hicieron las veces de modelo de evaluación y seguimiento de los mismos. Como señalan (Buitrago & Martinez, 2009):

El Expediente Municipal debe ser entendido como un instrumento de la gestión local, que sumado a los demás, coadyuve al logro de los objetivos del modelo de desarrollo municipal, por lo que su asimilación por parte de la administración

municipal en los procesos de seguimiento y monitoreo debe ser visto como un medio para establecer, por un lado, los niveles de logro de los objetivos municipales, específicamente los relacionados con la intervención del territorio, y por otro, el conocimiento necesario para reajustar oportunamente metas y recursos (P.274)

La evaluación es una disciplina que, en el campo político y social, facilita el aprendizaje de la sociedad y el control de los ciudadanos hacia sus gobernantes tal y como citan los autores (Camelo, Solarte, & Lopez, 2015, pág. 168) quienes colocan de referentes a los autores (House, 2000) & (Ospina, 2000). De este modo se puede apreciar que resulta siendo un ciclo de procesos evaluativos en los cuales se busca rendir información de los resultados de las políticas a la ciudadanía y que debería enmarcarse en todas las instituciones públicas.

En los enfoques modernos de gerencia pública, la evaluación es pieza clave para reformar el estado, hacer un seguimiento a la forma de desempeño, evaluar los resultados, medir las expectativas y el nivel de satisfacción del ciudadano y exigir rendición de cuentas al gobernante o funcionario público (Mayne & Zapico, 1997), frase mencionada en el mismo libro del párrafo anterior, por los mismos autores y en la misma página, poniéndose como referente a (Mayne & Zapico, 1999; Solarte 2004).

El concepto de la evaluación en el campo de intervenciones públicas ha estado enmarcado en dos tendencias claramente definidas: la primera de ellas, se entiende de una forma instrumental, como un proceso sistemático que recoge, procesa y determina los resultados del análisis de la información; y la segunda, plantea la evaluación de manera

inherente al proceso de construcción social que sirve para conocer las realidades, identificar problemas, construir propuestas y mejorar la sociedad.

El monitoreo y evaluación de las entidades territoriales como las municipales, está dirigida a ese seguimiento y mejoramiento de planes y programas; mediante el monitoreo organizacional se contribuye a la aclaración de los objetivos, a vincular actividades e insumos en ellos mismos, a mejorar las metas de desempeño a avanzar en el cumplimiento de actividades específicas y de resultados esperados, mejorando los alcances en las administraciones con respecto al ordenamiento territorial. Cuando se adoptan mecanismos de control para realizar monitoreo y evaluación se podría mediante la aplicación de indicadores que midan los resultados de la gestión del ordenamiento mejorar continuamente todos los procesos de control urbanístico.

En el caso de los sistemas de evaluación territorial es fundamental poder contar con un mecanismo completo de información, preciso y veraz, pues es la base sobre la cual se apoyará cualquier instrumento de seguimiento y evaluación al ordenamiento. Al respecto (Chelimsky, 1998), afirma que:

la adquisición de información es una de las mayores dificultades existentes a la hora de evaluar, sobre todo cuando se requiere evaluar el resultado y el impacto de programas y actividades. Por lo anterior, el modelo propuesto consta de dos partes: primero, niveles conceptuales para la evaluación y el seguimiento; segundo, dimensiones estructurantes a evaluar del ordenamiento territorial. (p.174)

Entendiendo la importancia en lo referente a los sistemas de información geográfica se ha notado especial interés en lo que tiene que ver con la puesta en marcha de los

observatorios de ordenamiento territorial y se entienden como un sistema de información especializado que facilita el monitoreo y seguimiento al Ordenamiento Territorial y a través de ellos se pueden elaborar los insumos para formular e implementar las políticas públicas relacionadas con el ordenamiento.

Ellos se han multiplicado a nivel mundial en razón a que se transforman en una herramienta que permite la interacción de múltiples usuarios ya sean públicos o privados y permite hacer seguimiento a fenómenos de distinta naturaleza; existen observatorios ambientales, económicos, sociales, políticos que reúnen información sobre distintas realidades y emplean variedad de tecnologías en una plataforma web.

Para (De Vries, Farinós, Romero, & Salom, Coloquio internacional de economía social y solidaria en un contexto de multiculturalidad, diversidad y desarrollo territorial, 2015), un observatorio debe ser concebido como un instrumento de investigación, gestión y divulgación que permite el diseño estructurado de un sistema de indicadores y su medición en el tiempo (p.10). Uno de los observatorios que se evidencia es el de desarrollo territorial y sustentable de Mendoza, Argentina, entendido como un sistema de gestión e información geográfica online, interactivo e interinstitucional, el cual surge en el marco de la Ley 8051/09 de ordenamiento territorial y usos del suelo, ésta es una herramienta indispensable de comunicación la cual permite validar y monitorear indicadores, políticas, planes, programas, y proyectos correspondientes al territorio. Estos utilizan toda una estructura diseñada en una plataforma tecnológica que lo que permite es estandarizar datos, sistematizar información, construir indicadores y mantener actualizada la cartografía de las ciudades. Algo interesante que ocurre con los observatorios es que son el resultado de un proyecto de investigación y desarrollo aprobado y financiado por la Agencia Nacional de

Promoción Científica y Tecnológica de Argentina, con el único objetivo de buscar metodologías y tecnologías blandas que permitan la implementación de estrategias de ordenamiento tendientes a disminuir con las diferencias sociales, los desequilibrios territoriales y el deterioro ambiental. Este modelo en particular busca monitorear y hacer un seguimiento al territorio y al ambiente a través de una permanencia, estabilidad, ciencia y técnica.

En Colombia, mediante el decreto No. 3680 de 2011, lo que se busca es: Promover la creación de un observatorio del ordenamiento territorial que cuente con información que permita soportar técnicamente las evaluaciones, las revisiones y las sugerencias que se formulen al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio. La principal función de los observatorios que se pretenden implementar en Colombia buscan observar, investigar, analizar de los aportes conceptuales y experiencias sobre el Ordenamiento Territorial, estadísticas, estudios y legislación.

Algunos de los modelos de evaluación y seguimiento que se han planteado han surgido a partir de experiencias particulares en algunos municipios como Tuluá y el Distrito Capital de Bogotá, en los cuales se hicieron intentos por evaluar los respectivos planes de ordenamiento territorial para incluir algunos procesos de planificación territorial y realizar algunos ajustes necesarios a los mismos. Para ello se basaron en un ciclo metodológico que utiliza lineamientos como los del modelo RDDA (research, development, dissemination and adoption); a partir de estos modelos teóricos y evaluativos se logró diseñar un modelo

conceptual general a través de indicadores para la evaluación y seguimiento de la gestión territorial.

Al respecto (Camelo, Solarte, & Lopez, 2015), han hecho intentos por generar modelos conceptuales para llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de los planes de ordenamiento territorial en Colombia, basados en el método de cadena de resultados expuesto por (Vedung 1997; CEPAL 1998), en donde se determinan productos, efectos e impactos de los planes de ordenamiento territorial, el proceso de evaluación y seguimiento se realiza después de iniciada la fase de operación del plan y de sus programas y proyectos, analizando la población objetivo (impacto), la producción del plan, sus programas y proyectos (eficacia y eficiencia), y su capacidad de gestión (efectividad). Para ello definen cuatro niveles evaluativos, el primero de suficiencia y articulación, el segundo de productos y gestión de proyectos, el tercero de gestión administrativa y el cuarto nivel de impactos y efectos; estos cuatro niveles evalúan de manera integral la gestión partiendo de un análisis de marco lógico aplicadas a unas variables claves que constituyen en definitiva la planificación del territorio.

Por lo anteriormente expuesto el ideal con el desarrollo de la presente investigación, es plantear un modelo de evaluación y seguimiento para el municipio de Barranca de Upía, que se clasifica como un municipio de sexta categoría, el cual no define actividades específicas para el uso y ocupación del territorio y que carece de reglas claras y completas aún por definir y reglamentar, para que por medio del proceso de evaluación se propenda no solo por evaluar sus objetivos con un modelo clásico, sino que adicional, permita analizar el grado de avance de unos efectos de impactos deseables, mediante el seguimiento y evaluación que involucre diferentes dimensiones del ordenamiento y la gestión territorial,



produciendo así mismo información útil que le permita también a los actores involucrados en el proceso, participar y apoyar en los mismos, propendiendo por una acertada dinámica social. A partir del estudio de caso en Barranca de Upía, se espera que sirva como modelo para ser implementado en otros municipios de 6ª categoría.

### **2.3.Marco conceptual**

Se propone realizar la investigación a partir de las siguientes categorías conceptuales:

#### **2.3.1. El territorio**

El territorio se enmarca como el espacio geográfico usado y delimitado por un grupo social como consecuencia de un proceso histórico, es un componente esencial en la conformación de un estado, sirve de escenario para la acción social, pues es contenedor de la vida social y cultural, en un espacio que se valoriza bajo el aspecto ecológico, económico, geopolítico y cultural. Por otro lado, la población, entendida como el centro de las preocupaciones del desarrollo y constituye el sujeto y el objeto de las acciones a realizar, ésta constituye el elemento central en cada uno de los procesos de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y desarrollo de los municipios. A cada uno de los actores sociales que influyen y constituyen el tejido de las ciudades se les debe identificar a partir de roles para la participación en los procesos de planificación de las ciudades, al igual que sus imaginarios, necesidades, potencialidades y condiciones de desarrollo. Ahora bien, dentro del marco del territorio y la población, asociados con las tecnologías de la información geográfica se deberá buscar la articulación con las políticas comunitarias de toda la gestión del territorio, para lograr el acceso y la utilización de la información geográfica, que será un recurso estratégico para las ciudades y con ella, la planificación de todas sus políticas. El uso social de las redes ha permitido la "democratización de la

información geográfica", y se han implementado como iniciativas y proyectos cuya acción final es la de compartir e involucrar actores, que generen estrategias y herramientas de control de desarrollo de los territorios.

### **2.3.2. El ordenamiento territorial en Colombia**

El ordenamiento territorial se encarga de planear los usos adecuados de un determinado espacio, generalmente en ciudades, departamentos y municipios. Es un proceso que contribuye a mejorar la calidad de vida de una comunidad, a través de la aplicación de un conjunto de instrumentos que identifican de manera estratégica dónde, cómo, y en que tiempos se deben realizar acciones, intervenciones e inversiones públicas y privadas para avanzar en el desarrollo de un determinado sector a uno mejor.

Con él se puede medir y hacer seguimiento a toda la planificación territorial y debe ser un proceso liderado por las comunidades y acompañado por las entidades de orden nacional que vinculan y articulan éste tipo de ejercicio del ordenamiento, y en razón a que en éste proceso se definen muchas premisas y reglas claras para la gestión del desarrollo territorial es indispensable que la mayoría de actores se involucren.

### **2.3.3. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

Esta ley como parámetro legal busca facilitar el cumplimiento de los fines del estado, con ésta normativa se propicia la integración territorial para mejorar la competitividad e inversión de los recursos públicos, promueve la participación ciudadana en los procesos y defiende la unidad nacional, uno de los aportes mas significativos y por la cual se crea es para facilitar el crecimiento socioeconómico equitativo en la parte local. La ley orgánica de ordeamiento territorial en el mundo actual y globalizado es la base del desarrollo, ella

fundamenta el ordenamiento en el principio de la autonomía, rediseña todo un sistema institucional nacional, corrige sesgos centralistas (DNP, COT), organiza la estructura política en forma de entidades territoriales, figuras de integración territorial y divisiones administrativas, busca el fortalecimiento de los departamentos como instancias intermedias.

#### **2.3.4. Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento básico de planificación**

Son diversos los instrumentos de gestión y apoyo técnico de que dispone el ordenamiento urbano de los municipios, estos instrumentos básicos de gestión, como lo son los planes de ordenamiento territorial, planes parciales, planes de renovación urbana, bancos inmobiliarios, expedientes urbanos y programas de vivienda de interés social, permiten desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, y se constituye por un conjunto de objetivos, directrices, metas, estrategias, políticas, programas, actuaciones y normas que orientan el desarrollo físico de un territorio y la utilización del suelo, este plan de ordenamiento territorial se considera como el principal instrumento de gestión hacia cuyos objetivos apuntan las demás directrices. La Ley 388 de 1997, previó que los planes de ordenamiento territorial deberían reunir un componente general, que señala estrategias territoriales de mediano y largo plazo; un componente urbano, que define lo concerniente al desarrollo físico de la ciudad y un componente rural que orienta la conveniente utilización del suelo y garantiza la articulación entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal y por último, los programas de ejecución, que definen todas las actuaciones obligatorias sobre el territorio para ejecutarlas en el período de la correspondiente administración. El proceso para elaborar un plan de ordenamiento territorial y de acuerdo a lo reglamentado en la legislación nacional, debe realizarse con la información existente con base en la

elaboración de los diagnósticos técnicos por parte de los actores municipales especialistas en el tema de cada municipio, el resultado deberá ser un proceso de participación y concertación de todos los actores involucrados en el ordenamiento, unos actores públicos, privados y comunitarios. En lo referente a las instancias de concertación es importante determinar que se enmarca tanto en actividades como en tiempos, los cuales inician con la fase de formulación, en donde se lleva a cabo una valoración, se determinan unos alcances, un prediagnóstico y un diagnóstico que culmina con la etapa de formulación, ésta fase estará sujeta a los recursos técnicos y financieros del municipio, así como a la complejidad del territorio. Para la segunda fase que es la de concertación se requiere la aprobación de la Corporación Autónoma Regional, la participación de las Juntas de Acción Comunal, el concepto del Consejo Territorial de Planeación y por último para la fase final de adopción, la presentación del alcalde al Concejo Municipal, la aprobación por el Concejo Municipal y la adopción por Decreto.

### **2.3.5. Evaluación y Seguimiento a los planes de ordenamiento territorial**

Reconociendo la importancia de este instrumento como modelo para configurar los territorios, para definir las directrices que guiarán el desarrollo durante el período de vigencia orientados por una visión de futuro deseado y construida de manera colectiva, los planes de ordenamiento surgen a partir de un diagnóstico físico y socioeconómico de cada uno de los municipios y regiones y se adoptan a partir de los fundamentos de la administración y de la gestión pública, con el fin de alcanzar el logro de los objetivos a través de cada una de las acciones estratégicas que fueron planteadas, (Massiris 1993), de la misma manera en que surge una nueva orientación al desarrollo territorial, así mismo requiere plantear una serie de métodos que permitan hacer seguimiento a las actuaciones

físicas y evaluar los impactos que se pudieran generar con su aplicación. Para ello la ley misma (388 de 1997), dispone para cada municipio la implementación de un mecanismo para lograr evidenciar el seguimiento y evaluación en los planes de ordenamiento, consideración que la gran mayoría de municipios y distritos no cumplen, en razón a que primero, los instrumentos no se elaboran acertadamente, carecen de sustento y presentan grandes vacíos de conocimiento, y segundo, las administraciones han priorizado la elaboración y puesta en marcha de los planes de ordenamiento sin asegurarse de contar con los recursos técnicos y financieros para llevar a cabo el adecuado seguimiento de éste instrumento de gestión.

#### **2.3.6. Los sistemas de información municipal como facilitadores del proceso de ordenamiento**

Uno de los factores asociados a la creciente demanda de información geoespacial debería ser la generación de nuevos sistemas productivos basados en la incorporación de tecnologías que lleven a las administraciones a realizar una estandarización de las características mínimas requeridas en la elaboración, formulación y evaluación de los planes de ordenamiento territorial, además de diseñar y proyectar las normas que deba expedir el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como máxima autoridad en los temas técnicos de la competencia para las entidades territoriales, así mismo alimentar constantemente y lograr la articulación con los programas de gobierno de los alcaldes y los planes de desarrollo de sus periodos de gobierno. Adicional a esto es importante definir la importancia de contar con los expedientes municipales para evaluar el desarrollo territorial, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal en la ejecución,

monitoreo y evaluación de todos los planes, programas y proyectos del ordenamiento territorial.

#### **2.3.7. Indicadores de gestión, herramienta asociada al seguimiento de los pot.**

Los indicadores definidos como esa relación directa entre las variables cuantitativas y cualitativas permite evaluar las tendencias de cambio, generadas en la gestión del ordenamiento de los territorios, respecto de los objetivos y metas que se plantearon.

Los indicadores para la gestión del ordenamiento territorial, son esos instrumentos gerenciales, integrales y estratégicos que permiten a los entes territoriales la toma de decisiones acertadas y oportunas para controlar procesos de organización y planificación en los territorios. Estas unidades de información medidas a través del tiempo, documentan los cambios de una condición específica en un contexto urbano, éstos indicadores deben ser medibles, concisos y precisos y proporcionar la información periódica para establecer si se cumplieron o no los objetivos propuestos en el contexto urbano.

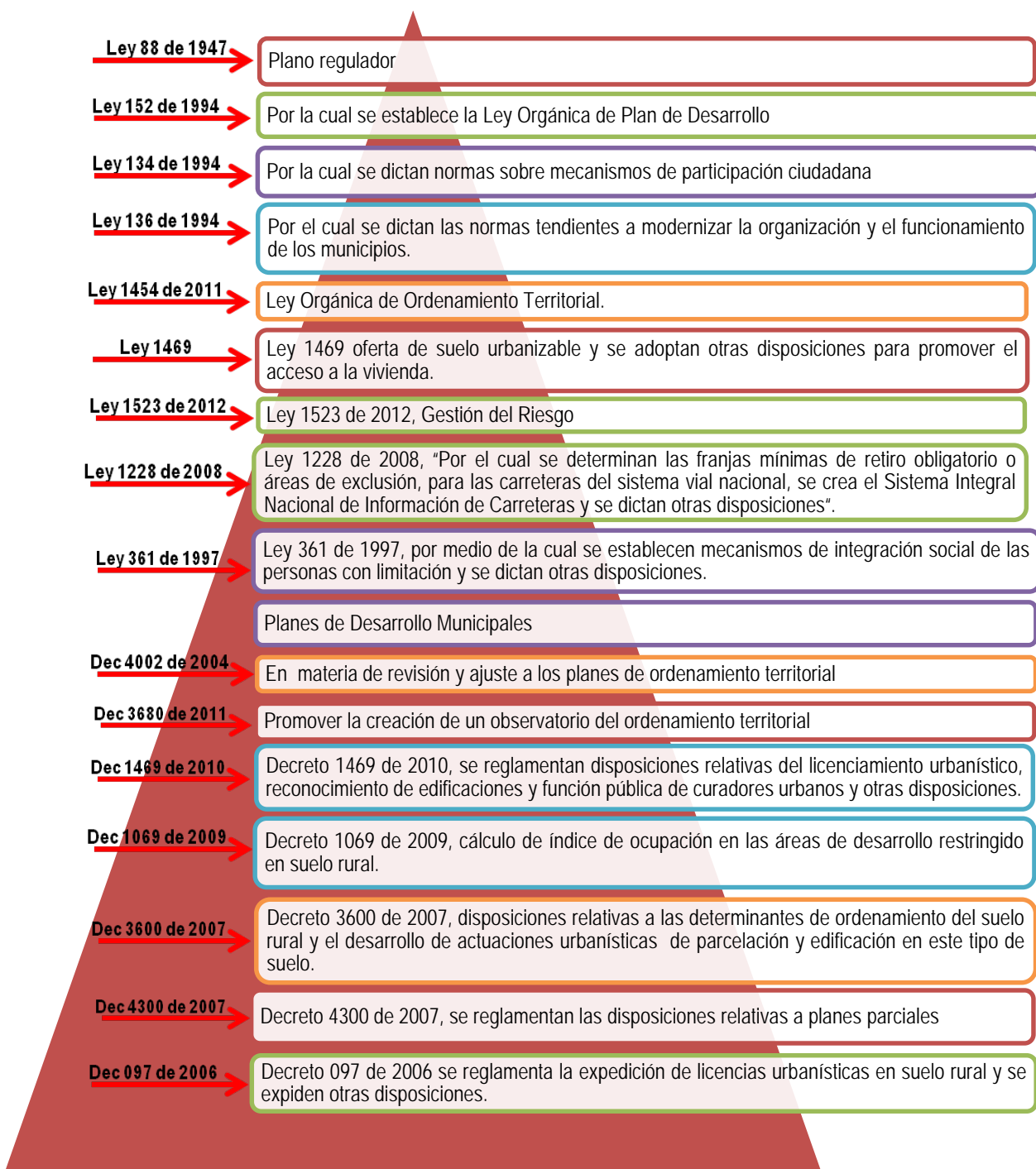
#### **2.4. Marco normativo**

Es a partir de la década de los ochenta del siglo XX, en donde se requiere incorporar y crear una ley que sea el marco para las actuaciones en el tema del ordenamiento territorial y es cuando la Asamblea Nacional Constituyente anuncia la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial la cual también buscaba establecer la distribución de competencias entre la Nación y cada una de las entidades territoriales; es así como a través de la Constitución de 1991, se comienzan a plantear las primeras consideraciones con respecto al ordenamiento territorial de las ciudades y en particular en Colombia, y pese a

que se han sentado las bases necesarias, hay carencia en el reconocimiento e importancia de éste instrumento para la planificación y desarrollo de cada municipio.

Luego y a través de la Ley 388 de 1997, se plantean una serie de acciones político - administrativas y de planeación que orientan el desarrollo de cada territorio, regulando el uso y la ocupación de los espacios físicos de los municipios; normativa que a criterio personal cuenta con las herramientas necesarias, para la puesta en marcha de los planes de ordenamiento territorial, mas no, para lo referente a cumplimiento, evaluación y seguimiento. Esta planeación urbana se ha venido desarrollando en los últimos 50 años, bajo las siguientes figuras que han sido sancionadas por el Gobierno Nacional y deben ser incorporadas al ordenamiento del territorio municipal:

Figura 1. Marco Normativo



Fuente: elaboración propia (2017)



Adicionalmente se enmarca como documento de gran importancia la formulación para el Programa Nacional de Asistencia Técnica a Planes de Ordenamiento Territorial, programa POT Y POD modernos: Con este documento se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social el programa nacional de asistencia técnica a planes de ordenamiento territorial, con este programa se pretende orientar, asistir y técnicamente proveer insumos innovadores e información de calidad a las entidades territoriales en el proceso de ordenamiento territorial.

A nivel municipal se identifica normatividad relacionada con el ordenamiento territorial, como el caso del Acuerdo No. 019 de fecha 08 de septiembre de 2000, por medio del cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio y se establecen reglamentaciones urbanísticas varias.

Plan de Desarrollo Municipal “Por el Barranca que Queremos 2016-2019”, en donde se plasman las dinámicas de desarrollo que ha generado la administración para el desarrollo del municipio en los 4 años.

Decretos emanados a nivel nacional que son aplicados a la normatividad municipal y referentes con el licenciamiento urbanístico, Decreto 1469 de 2010 “por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de las edificaciones, a la función pública que representan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones”. Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”. Decreto 1197 de 2016 “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 en lo relacionado con los

requisitos de solicitud, modalidades de las licencias urbanísticas, sus vigencias y prórrogas”.

### **3. Capítulo III: Marco metodológico**

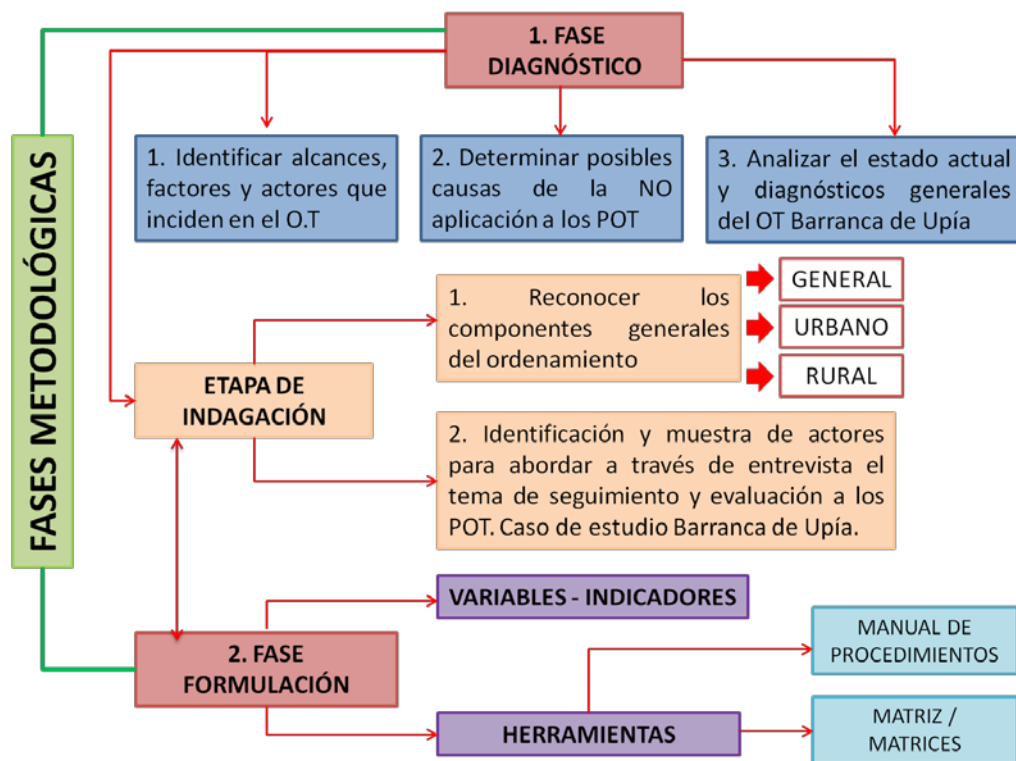
La presente investigación científica está fundamentada en un enfoque cualitativo, en cuanto se pretende comprender y entender como primera medida, el contexto general bajo el cual se desarrollan todos los procesos del ordenamiento territorial y en particular en el municipio de Barranca de Upía; y así mismo, conocer los diferentes puntos de vista de los actores sociales que intervienen en distintos territorios, así como los que inciden directamente en éste municipio del Meta, para lo cual se realizaron 6 entrevistas a varios actores que participan en los territorios, algunos de ellos; un miembro del consejo territorial de planeación del municipio vecino de Villanueva - Casanare, un ciudadano del común que habita en el municipio de Barranca de Upía, asesor jurídico vinculado a la Alcaldía Municipal de la ciudad de Ibagué que maneja temas referentes al ordenamiento territorial y control urbano, asesor de planeación de la ciudad de Barrancabermeja, especializado en temas de control urbano y ordenamiento territorial, a un académico especialista en el tema de ordenamiento territorial vinculado a la Universidad de América de Bogotá y un miembro del concejo municipal con el fin de conocer cuáles son sus apreciaciones con respecto a los planes de ordenamiento territorial, los actores y factores que inciden en el mismo, las principales falencias y deficiencias para su aplicación, los modelos utilizados para su seguimiento y evaluación y lo concerniente a participación de la sociedad civil en todos los procesos. Para la realización de las entrevistas se contó con un tiempo estimado de 10 a 30 minutos para que cada uno de los actores que influyen en el territorio pudieran a partir de sus propias experiencias manifestar la importancia del principal instrumento del ordenamiento territorial.

Para el desarrollo de la investigación se establecen dos fases metodológicas, que combinan una fase de diagnóstico, en donde se identifican los alcances, factores y actores que inciden en el ordenamiento territorial, las principales causas que inciden en la falta de aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en la que se analiza el estado actual y los diagnósticos generales del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía. Con la información diagnóstica se procederá a través de la etapa de indagación a reconocer las variables mas importantes de los componentes general, urbano y rural del ordenamiento y a analizar a través de una muestra de actores que se abordarán a través de las entrevistas las apreciaciones que se tienen con respecto al tema de seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial, caso particular el instrumento relacionado con el esquema de ordenamiento territorial de Barranca de Upía.

Habiendo obtenido la información necesaria en la etapa de indagación, y con el análisis exhaustivo producto de las entrevistas realizadas que arrojarán una serie de temáticas, puntos claves y específicos, se pondrá en marcha la fase de formulación a partir de la propuesta de la herramienta para el seguimiento a la gestión, que estará conformada por un manual de procedimiento y una serie de matrices articuladas que aportarán a la administración municipal de Barranca de Upía, los elementos necesarios para generar el diagnóstico general de su esquema de ordenamiento territorial, determinar su grado de avance y evaluar las metas de corto, mediano y largo plazo con el fin de dar la continuidad necesaria a los procesos, incluir y garantizar la participación de los actores sociales tanto públicos como privados con el fin de ampliar todos lo espacios de participación y discusión ciudadana y de esta manera y con una visión multidisciplinaria, crear espacios para

mejorar y corregir anomalías e irregularidades que se presenten allí y propender por su acertado desarrollo.

Figura 2. Fases metodológicas



Fuente: elaboración propia (2017)

### 3.1. Alcance

El desarrollo de la presente investigación está dirigido a todas las administraciones municipales que como el municipio de Barranca de Upía estén conformados como municipios de sexta categoría y con rangos de ordenamientos a menor escala, con el fin de que se puedan aplicar herramientas que aporten a diferentes estructuras del desarrollo y particularmente que contribuyan al seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial. Así mismo el alcance de la investigación es de tipo descriptivo ya que se trabajará mediante unas categorías específicas para análisis y estudio, en el cual se

describan, se comprendan y se interpreten unos datos relacionados previamente; para de ésta manera proponer un mecanismo de control a la evaluación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial.

### **3.2. Diseño metodológico**

La investigación científica se basa en un método inductivo mediante el cual se obtendrán conclusiones generales a través de una serie de premisas particulares, producto del análisis documental de las consideraciones del ordenamiento territorial, la clasificación y estudio de los procesos del mismo, lo referente a seguimiento y evaluación que se realiza a los planes de ordenamiento territorial, caso concreto lo evidenciado en el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía – Meta, la generación de entrevistas a actores sociales de distintos territorios y la conclusión resultado de las fases anteriores con la cual se brinda solución al problema de investigación planteado a través de la propuesta del diseño de la herramienta como lo es el manual para el seguimiento a la gestión de éste municipio del Meta.

El enfoque de la investigación es de tipo cualitativo en razón a que a partir del análisis de cada uno de los procesos del ordenamiento territorial y de la indagación acerca del mayor instrumento de planificación como lo son los planes de ordenamiento territorial se puedan conocer sus aspectos y componentes básicos, su importancia, la normatividad vigente aplicada a los mismos, las deficiencias y debilidades en su ejecución y funcionamiento y los posibles modelos a implementar para realizar un seguimiento y una evaluación acertadas que faciliten y mejoren el funcionamiento de los entes territoriales, así como es la intención de desarrollarlo para Barranca de Upía.

Para el diseño metodológico se siguieron las siguientes etapas:

- I. Realización de entrevistas a actores específicos del territorio que arrojarán las deficiencias mas latentes en el proceso de evaluación y seguimiento.
- II. Revisión de los componentes generales de los planes de ordenamiento territorial, tomando como base el diagnóstico general y de la fase urbana y rural del municipio de Barranca de Upía.
- III. Identificación de variables e indicadores que se podrían utilizar para adelantar el seguimiento y evaluación del esquema de ordenamiento territorial municipal de Barranca de Upía.
- IV. Propuesta del diseño de la herramienta a partir de un manual de seguimiento y evaluación al esquema de ordenamiento territorial de Barranca de Upía, que articula la información compilada de los aportes de los entrevistados, con los componentes generales de los planes y el desarrollo de dos fases que contienen matrices con la información básica a diligenciar.

De acuerdo con la aplicación y desarrollo a las etapas contempladas en el diseño metodológico y con el objeto de conocer los distintos puntos de vista respecto al problema de investigación, se desarrollaron una serie de entrevistas a distintos actores sociales que desde su experiencia y su rol como ciudadanos complementan y enfatizan en la solución al problema de investigación planteado. El cuestionario estructurado se planteó de la siguiente manera y fue dirigido a los siguientes actores de diferentes entidades territoriales:

#### **Actores a entrevistar**

- Un miembro del Consejo Territorial de Planeación del municipio de Villanueva – Casanare.
- Un ciudadano del común que reside en el municipio de Barranca de Upía.

- Un Asesor Jurídico que maneje temas referentes a control físico y a ordenamiento territorial, el cual está vinculado a la Alcaldía de la ciudad de Ibagué.
- Asesor de Planeación especializado en temas de control físico y ordenamiento territorial de la ciudad de Barrancabermeja.
- Académico Especialista en el tema de ordenamiento territorial, vinculado a la Universidad de América de la ciudad de Bogotá D.C.
- Miembro del Concejo Municipal del municipio de Paratebueno, Cundinamarca.

### **Formato entrevista**

- ¿Cómo podría definir el significado de lo que es un plan de ordenamiento territorial?
- ¿Conoce de qué forma se realiza el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial de su municipio o de algunos otros?
- ¿Desde su rol, cómo podría aportar para que los planes de ordenamiento territorial pudieran aplicarse de manera adecuada en los municipios?
- ¿Cuáles considera han sido las falencias y deficiencias que se han presentado para que los planes de ordenamiento territorial no puedan ser aplicados fácilmente?
- ¿Considera que la política de ordenamiento territorial debe incluir la participación de la sociedad civil para la formulación de iniciativas? Porqué?
- ¿Qué mecanismos considera que se podrían implementar para hacer seguimiento y evaluación a los POT?



En la tabla 1. Que se plantea a continuación se encuentra la compilación de los aspectos mas relevantes en el ejercicio de participación de los actores sociales en las entrevistas para conocer aspectos claves de los planes de ordenamiento territorial.

Tabla 1. Categorías y resultados de las entrevistas

CATEGORÍAS Y RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS					
ALCANCE DE LOS POT	CONTENIDO DE LOS POT	INTERACCIÓN DE INSTRUMENTOS	PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN	PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	INDICADORES DE EVALUACIÓN
<b>Cómo podría definir el significado de lo que es un plan de ordenamiento territorial?</b>	<b>Conoce de qué forma se realiza el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial de su municipio o de algunos otros?</b>	<b>Desde su rol, cómo podría aportar para que los planes de ordenamiento territorial pudieran aplicarse de manera adecuada en los municipios?</b>	<b>Cuales considera han sido las falencias y deficiencias que se han presentado para que los planes de ordenamiento territorial no puedan ser aplicados?</b>	<b>¿Considera que la política de ordenamiento territorial debe incluir la participación de la sociedad civil para la formulación de iniciativas? Porqué?</b>	<b>Qué mecanismos considera que se podrían implementar para hacer seguimiento y evaluación a los POT?</b>
Instrumento construido y concertado para el ordenamiento del uso del territorio.	Desconocimiento total en el tema administrativo y de alta gerencia y en lo referente al tema de ordenamiento territorial, Falta de visión de los territorios, lo que produce deficiencia en la planeación e insuficiencia en los recursos para poder ejecutar el plan.	El deber ser es elaborando instrumentos teniendo como referencia el plan de desarrollo y contrastando con el programa de ejecución del plan de ordenamiento territorial y articulado a las diferentes instancias del gobierno.	No se han establecido indicadores específicos para cada territorio, con intereses y circunstancias particulares para cada uno de ellos.	Pese a que el criterio de participación ciudadana siempre ha estado inmerso para todos los procesos de los planes de ordenamiento territorial, no se hace una adecuada difusión ni capacitación, falta aprendizaje en todos los procesos del ordenamiento territorial.	La formulación de indicadores claros que puedan evaluar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

Instrumento que permite una adecuada organización de la ciudad existente o la ciudad consolidada y una proyección debidamente planificada, de la ciudad que hay por desarrollar.	Las evaluaciones a los planes de ordenamiento territorial que se han realizado atienden a las disposiciones y reglamentaciones que desde el Ministerio de Vivienda, Departamento Nacional de Planeación se han producido.	Proponiendo un sistema que compile la información sobre el territorio, ya que en este momento existe un atraso desmesurado en cualquiera de las fases del ordenamiento territorial.	El principal elemento es la falta de partidas presupuestales, apoyo técnico y humano para poder ejercer el control adecuado al cumplimiento del plan de ordenamiento territorial, control de las obras que se ejecutan, control de ocupación del territorio, entre otros.		La definición y organización de indicadores que se hayan incorporado en los planes de ordenamiento y determinar así la forma en la que la administración los pueda ejecutar.
Instrumento que espacializa las actividades del territorio en un proceso de inversiones de corto, mediano y largo plazo.	A través de indicadores o fichas normativas que establecen los municipios para analizar la evolución de los planes de ordenamiento territorial según los contenidos de los planes de ordenamiento territorial.	Planteando una serie de instrumentos que no han sido suficientemente comprendidos y provocan dificultades técnicas en los oficios de control físico y urbano. Además de resolver las ambigüedades presentes en la parte normativa.	Hay un desconocimiento total del contenido de los planes de ordenamiento territorial, desde la gerencia del municipio, hasta las instancias de participación, lo que provoca falta de articulación de capacidades técnicas y financieras de los proyectos con los planes de ordenamiento territorial.	El ordenamiento del territorio ha sido un proceso manejado por el sector privado, por esta razón es primordial que se adopte como una política pública, pues de lo contrario se van a seguir tomando decisiones arbitrarias, que perjudican a las comunidades	Identificando las dinámicas e intereses para cada uno de los territorios con el fin de establecer indicadores específicos para cada circunstancia presente en los territorios.
<b>SITUACIONES A CONSIDERAR</b>					
Una vez realizadas las entrevistas, analizada y depurada la información se concluye que el ciudadano participante de este ejercicio tiene desconocimiento de varios aspectos contenidos en los planes de ordenamiento territorial; sin embargo y pese a ello, demuestra interés en conocer y participar del ejercicio del ordenamiento desde la fase de formulación hasta la fase de evaluación a los planes de ordenamiento territorial.			Por otro lado y al realizar la invitación y solicitud de acompañamiento en este ejercicio a un miembro del Concejo Municipal, como figura pública y política, se percibe la negativa a través de la falta de interés frente al tema; motivo por el cual no participó en este ejercicio.		

Fuente: elaboración propia (2017)

En la segunda etapa metodológica, referente a la revisión de los componentes generales de los planes de ordenamiento territorial, tomando como base el diagnóstico general y de la fase urbana y rural del municipio de Barranca de Upía Meta. se pudo identificar que el componente general de los planes de ordenamiento territorial específicamente fija el modelo de ocupación del territorio, con él se localizan y se distribuyen las actividades espaciales de los territorios, así como la infraestructura, los sistemas de comunicación vial y las estrategias de mediano y largo plazo de los territorios. Se desarrolla en virtud de la confrontación entre la imagen actual del territorio y la imagen deseada siempre teniendo presente los parámetros de competitividad y ventajas comparativas determinadas en el desarrollo económico y social de los municipios de tal forma que pueda ser integrado a todo el contexto regional. Así mismo incluye objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo y todo un contenido estructural. Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo se refieren a la identificación y localización de las acciones sobre el territorio que permitan organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad, así como a la definición de las acciones territoriales para garantizar la consecución de los objetivos de desarrollo económico y social del municipio o distrito y la adopción de las políticas de largo plazo para la ocupación, aprovechamiento y manejo del suelo y de los recursos naturales (Ley 388/97, art. 12); por otra parte, ese contenido estructural se refiere a los siguientes contenidos:

- Una visión territorial.
- Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

- Áreas de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico.
- Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
- Sistemas de comunicación entre el área urbana y rural, y de éstas con el contexto regional.
- Actividades, infraestructura y equipamientos.
- La clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión urbana y rural, determinación del perímetro urbano.

Por otra parte el componente urbano de los planes de ordenamiento territorial comprende lo referente a reglamentación de usos de suelo, referenciados en términos legales por la Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), la Ley 9 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) y más recientemente por la Ley 388 de 1997. Por su parte, la Constitución Política en su artículo 313 asigna la función de reglamentar los usos del suelo a los Concejo Municipales así como también controlar las actividades relacionadas con la construcción y la enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Así mismo el componente urbano comprende la administración del desarrollo y la ocupación del espacio público del suelo clasificado como urbano y de expansión urbana integrando políticas de mediano y corto plazo, instrumentos de gestión, normatividad urbanística y procedimientos. La Ley 388 de 1997 define al ordenamiento urbano como un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico urbano y de expansión urbana el cual debe contener entre otros (Ley 388/97, art. 13):

Las políticas de mediano y corto plazo sobre uso y ocupación del suelo urbano y de expansión urbana, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el

componente general y con las previsiones sobre transformación y crecimiento espacial de la ciudad.

La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras.

La delimitación, en el suelo urbano y de expansión, de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos y de conjuntos urbanos, históricos y culturales.

La determinación en el suelo urbano y de expansión de las áreas objeto de diferentes actuaciones urbanísticas.

La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, las estrategias de crecimiento y reordenamiento de la ciudad, definiendo sus prioridades.

La determinación de las características de las unidades de actuación urbanística. A partir de la Ley 388 de 1997 se estableció que el componente urbano debe: clasificar los territorios ya sea en suelo urbano, rural y de expansión urbana, señalar las áreas de localización de las diferentes actividades encontradas en los territorios, además de definir los usos específicos, las intensidades, cesiones obligatorias y demás normatividad

urbanística; señalar las áreas de reserva agrícola, entre otras. En este componente se deberá identificar, señalar y delimitar en forma detallada por lo menos la localización de los siguientes aspectos:

- Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.
- Conjuntos urbanos, históricos y culturales.
- Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
- Infraestructura para vías y transporte.
- Redes de servicios públicos.
- Equipamientos colectivos y de espacios públicos libres para parques y zonas verdes y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas cesiones.
- La estrategia de mediano plazo para programas de vivienda de interés social.
- Planes parciales y unidades de actuación urbanística.

Por su parte, en el componente rural se define esa interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la utilización acertada del suelo rural y las actuaciones públicas referentes al suministro de infraestructuras y equipamientos básicos para el servicio de pobladores rurales. El componente rural debe contener los siguientes aspectos: unas políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo, señalamiento de condiciones de protección, conservación, preservación y/o recuperación de recursos naturales y paisajísticos; identificación de los centros poblados rurales y las estrategias para orientar la ocupación de sus suelos y la dotación de los servicios básicos, infraestructura y equipamientos. En este componente se deberá identificar, señalar y delimitar de forma detallada la localización de los siguientes aspectos:

- Áreas de conservación y protección de los recursos naturales.
- Áreas expuestas a amenazas y riesgos.
- Áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de servicios públicos y para la disposición final de los residuos sólidos y líquidos.
- Áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.
- Centros poblados y áreas suburbanas.
- Equipamientos de salud y educación.
- Expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deben tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

Luego de haber entendido e identificado cada uno de los componentes de los planes de ordenamiento territorial y conocidos los puntos de vista de los actores sociales entrevistados se percibe sin duda que, los problemas mas latentes del territorio apuntan a la falta de generación de políticas, acciones dirigidos al cumplimiento de los componentes del ordenamiento territorial. Es así como a continuación se plantea la tabla explicativa que resume las principales carencias y debilidades en los componentes urbano y rural.



Tabla 2. Diagnóstico de los componentes de los Planes de Ordenamiento Territorial

<b>DIAGNÓSTICO DE LOS COMPONENTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL FASES URBANA Y RURAL</b>					
	<b>DEFICIENCIAS</b>	<b>CONSECUENCIAS</b>		<b>DEFICIENCIAS</b>	<b>CONSECUENCIAS</b>
	Hay una generalidad marcada en la propuesta de proyectos del territorio.	Cuando no se formula un proyecto específico adecuadamente no se resuelve el problema ni la necesidad de los territorios.		Conflictos por uso de suelo	Los suelos no están siendo utilizados adecuadamente, lo que genera una gran diferencia entre la oferta productiva del suelo y las exigencias de su uso actual.
	No se define acertadamente el perímetro urbano en los territorios.	No se establecen límites claros para enmarcar el área urbanizable que es apta para la instalación y suministro de servicios públicos básicos.		No hay coberturas de suelo, de vías ni de servicios públicos básicos.	Se dificulta identificar y clasificar la clase y el uso predominante del suelo. Dificultades para el acceso y la comunicación entre municipios.

<b>DIAGNÓSTICO FASE URBANA</b>	Deficiente provisión de servicios públicos en la zonas urbanas.	Principalmente riesgos en la salud publica de los usuarios de los sistemas Degradación ambiental. Afectación en procesos productivos que requieran recurso hídrico. Disminución de usuarios y mínima expansión de redes de los sistemas. Bajo Saneamiento básico de fuentes receptoras. Deficiente calidad del recurso para consumo humano	<b>DIAGNÓSTICO FASE RURAL</b>	Carencia de acueductos veredales	No se puede abastecer a la comunidad rural con agua potable. Principalmente riesgos en la salud publica de los usuarios de los sistemas Degradación ambiental. Afectación en procesos productivos que requieran recurso hídrico. Disminución de usuarios y mínima expansión de redes de los sistemas. Bajo Saneamiento básico de fuentes receptoras. Deficiente calidad del recurso para consumo humano
	Los presupuestos no se ejecutan acertadamente.	El recurso se destina para otros sectores que quizá no tengan la misma importancia que los que ameritan prioridad; esto conlleva a detrimento patrimonial, obras inconclusas y para nada necesarias.		No se tienen en cuenta los cambios culturales tradicionales	Las inversiones realizadas en zona rural no van a ser utilizadas por la comunidad, en razón a que su identidad y sus dinámicas son distintas a las personas que residen en las zonas urbanas, las cuales están acostumbradas a otro tipo de actividades.

Carencia total en el tema de amenazas y riesgos en los municipios.	Impide el conocimiento de la población expuesta, infraestructuras y equipamientos y el grado de vulnerabilidad, riesgos y amenazas.	Falta de accesibilidad, mantenimientos y calidad en las vías	Genera congestión vehicular en las ciudades, afecta las dinámicas de la población, desequilibrio en la comunicación de todas las zonas municipales.
Desconocimiento total de la parte política en los temas referentes al ordenamiento territorial	Hay falta de voluntad política, y una falta de interés en reconocer la importancia de las dimensiones en el territorio. Gran número de normas sobre la materia que implica en muchas ocasiones un desconocimiento del tema	No se tienen en cuenta los usos agrícolas, ganaderos ni forestales	La destinación de suelo que se encuentra presente en los territorios no se puede utilizar ni explotar para los usos para los cuales fueron destinados. Produce desequilibrios económicos y productivos.
No existen censos periódicos que se realicen con el fin de actualizar la información de los territorios.	No se pueden caracterizar, ni conocer, ni distinguir los aspectos sobre los que se va a invertir en el municipio para impulsar su desarrollo.	Subutilización de zonas con potencial económico	Dificultad para implementar proyectos alternativos agropecuarios sostenibles, no pueden ser aprovechados para su uso específico.

Falta capacidad de ejecución (política y administrativa)	No se puede visualizar el futuro de los territorios, ni dirigir, guiar y orientar los programas de acción establecidos. Así mismo hay dificultad para verificar que todo se realice bajo las normas establecidas.	Degradación de zonas ambientalmente estratégicas	Limita futuros procesos agropecuarios y ganaderos mas que cualquier otra actividad disminuyendo la calidad de vida de las comunidades.
Inexistencia de información primaria básica en los municipios.	Cualquier tipo de programa, proyecto para el territorio se estaría sentando sin las bases específicas y reales.	No se delimitan acertadamente los suelos de protección	Desconocimiento del tipo de uso de estos suelos, lo que produce construcciones en zonas de riesgo, no se pueden identificar las restricciones debido a sus condiciones geográficas o ambientales.
No hay precisión en la información, menos en la cartografía	Si la información es inexacta cualquier tipo de actuación no coincide ni con los hechos ni con las circunstancias específicas.	No se ha incorporado en los planes de ordenamiento lo concerniente a riesgos de desastres	No se puede tomar medidas de mitigación del riesgo, no se pueden identificar fácilmente los sitios de amenazas y condiciones de uso específico, así como las zonas denominadas como de alto riesgo.

Fuente: elaboración propia (2017)

En lo que respecta al municipio de Barranca de Upía y por tratarse de un territorio con una población por debajo de los 30.000 habitantes como lo dispone la Ley 388 de 1997, se formuló un Esquema de Ordenamiento Territorial, con las características que se enuncian a continuación.

- **PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN:** En el siguiente cuadro se muestra la información relacionada con lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997, en cuanto a la adopción del EOT de Barranca de Upía.

Tabla 3. Concertación Institucional

<b>INSTANCIA DE CONCERTACIÓN Y/O CONSULTA</b>	<b>ACTO ADMINISTRATIVO/ CONSTANCIA</b>	<b>OBSERVACIONES GENERALES</b>
<b>Autoridad Ambiental - CORMACARENA</b>	Resolución	El EOT de Barranca de Upía fue concertado y aprobado por CORMACARENA mediante Resolución No. 396 del 28 de junio de 2000.
<b>Consejo de Gobierno</b>		No se dispone de información
<b>Consejo Territorial de Planeación</b>		No se dispone de información
<b>Concertación con comunidad</b>		No se dispone de información
<b>Concejo Municipal</b>	Acuerdo	El EOT de Barranca de Upía fue aprobado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 019 del año 2000

Fuente: elaboración propia (2018)

- **VIGENCIA DE LOS CONTENIDOS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL PLAN:** Con la entrada en vigencia del Acto Legislativo No. 2 del 06 de Agosto de 2002, en su artículo 3º, se modificó el plazo de duración del período de los alcaldes de tres años a cuatro años, contados a partir del 1 de

enero de 2004. Así, y como la ley 388/97 vincula las vigencias de los contenidos a los períodos constitucionales, esta modificación en tiempo del periodo del alcalde lleva una extensión en tiempo de ejecución de los plazos de los EOT, para que las respectivas revisiones coincidan con el inicio de un nuevo periodo de la administración. Las nuevas vigencias de los periodos constitucionales de cuatro años se definen en la tabla 3.

Tabla 4. Vigencias y periodos constitucionales

<b>VIGENCIA</b>	<b>INICIO</b>	<b>FINALIZACIÓN</b>
<b>Corto Plazo</b>	Fecha Adopción	31-12-2015
<b>Mediano Plazo</b>	1-1-2016	31-12-2019
<b>Largo Plazo</b>	1-1-2020	31-12-2023

Fuente: elaboración propia (2018)

Los contenidos del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Barranca de Upía – Meta, se muestran en la Tabla No. 4 en concordancia con las disposiciones del artículo 2 de la Ley 902 de 2004 que modificó el artículo 28 de la Ley 388 de 1997.

Tabla 5. Vigencia de los contenidos de Barranca de Upía.

<b>VIGENCIA</b>	<b>INICIO</b>	<b>FINALIZACIÓN</b>
<b>Corto Plazo</b>	8-09-2000	31-12-2003
<b>Mediano Plazo</b>	1-1-2004	31-12-2007
<b>Largo Plazo</b>	1-1-2008	31-12-2011

Fuente: elaboración propia (2018)

- ARCHIVO TÉCNICO E HISTÓRICO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL MUNICIPAL: El archivo histórico comprende toda la

información relacionada con el EOT, los documentos que lo conforman, así como los estudios, planes y demás información correspondiente a la planeación física y social del municipio.

- **DIAGNÓSTICO INTEGRAL DEL TERRITORIO:** El documento presenta un análisis de la visión urbana regional del municipio, incorporando análisis de las dimensiones del desarrollo territorial como: economía, ambiental, socio cultural, administrativa.
- **FORMULACIÓN:** Se incluye en este documento, el sentir y visión futura de los componentes general, urbano y rural, además de los programas de ejecución. Allí se hace la descripción y aplicación de los procesos usados para la formulación. Con lo anterior se debe soportar las diferentes decisiones del ordenamiento que se incorpora.
- **CARTOGRAFÍA OFICIAL:** Corresponde a los documentos gráficos el EOT, donde se muestran todos los temas que componen el análisis espacial del territorio. Se encontraron los siguientes mapas temáticos soporte: Aprovechamiento de áreas y servicios, aptitud y uso concertado del suelo, áreas homogéneas, Base vial, Conflictos de Uso, Fauna, Flora y Ecosistemas; Implantación general, Infraestructura vial, División Político Administrativa, Zonificación Rural, Uso Actual del Suelo.
- **ACUERDO QUE ADOPTA EL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** Mediante el “Acuerdo No. 019 de septiembre 08 de 2000, se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial Municipal, se definen los usos de suelo para las diferentes zonas de los sectores rural y urbano, se establecen las

reglamentaciones urbanísticas correspondientes y se plantean los planes complementarios para el futuro desarrollo territorial del municipio de Barranca de Upía”. Correspondiendo así su articulado a la obligatoriedad y cumplimiento de lo establecido en el contenido del documento de formulación, además de establecer en el mismo, las directrices estructurales de contenido como: exposición de motivos, principios básicos, políticas y estrategias de ordenamiento, vigencia del esquema de ordenamiento, clasificación del suelo urbano, rural, de protección, incluye también la delimitación de perímetros y división político – administrativa, usos del suelo urbano como institucional, residencial, comercial, industrial, usos del suelo rural como protección.

Dentro del proceso de planificación del territorio, el seguimiento y evaluación como herramienta, se debe implementar simultáneamente con la puesta en marcha del Esquema del Ordenamiento Territorial.

El SEGUIMIENTO es la recolección y análisis continuo de información indispensable para la toma de decisiones, que compara los resultados esperados y el estado de avance que determina el grado de gestión.

En la etapa de EVALUACIÓN corresponde valorar los resultados del seguimiento para poder establecer el grado o porcentaje de eficacia y los impactos de la implementación del EOT.



### 3.2.1 Resultados del Seguimiento y Evaluación al EOT del municipio de Barranca de Upía

#### 3.2.1.1 Conformación del Archivo Técnico e Histórico.

El Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Barranca de Upía cuenta con los siguientes documentos y cartografía que hacen parte integral del mismo, citada en los diversos artículos del acuerdo municipal.

#### 3.2.1.2 Documento Técnico de Soporte.

##### 3.2.1.2.1 Diagnostico general.

##### 3.2.1.2.2 Documento de formulación.

3.2.1.3 Acuerdo Municipal: Es el único documento original con el que cuenta el municipio.

3.2.1.4 Cartografía: No se encuentra en medio físico, ni está completa como se cita en el Acuerdo Municipal.

#### 3.2.1.5 Información adicional archivo técnico e histórico.

En la conformación de este archivo técnico, se identificó la carencia de la información en el municipio, dado que, lo único que se halló fueron los acuerdos de aprobación de los mismos en el Concejo Municipal, el programa de gobierno de la vigencia 2012-2015.

#### 3.2.1.6 Lectura Operativa y Selectiva del EOT.

##### 3.2.1.6.1 Análisis de suficiencia

El esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, Meta cuenta con un documento técnico que formula y desarrolla por capítulos, diversos temas de

ordenamiento como son administrativo, biofísico, uso del suelo, económico, espacio funcional, estructura urbana y evaluación e implementación de los mismos, que no están acorde con el contenido del Acuerdo No. 019 de 2000 que reglamenta el EOT, al igual que el componente cartográfico.

En este acuerdo se estructuran los contenidos mínimos que fijan la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 879 de 1998 en cuanto a los diversos componentes así:

- EL COMPONENTE GENERAL

Tabla 6. Contenidos Mínimos Componente General.

TEMA	CONTENIDO	DESARROLLO	
		SI	NO
Políticas, Objetivos y Estrategias Territoriales	Políticas	X	
	Objetivos	X	
	Estrategias	X	
Contenido Estructural	Comunicación Urbana-Rural		X
	Áreas de Reserva	X	
	Áreas Alto Riesgo		X
	Equipamientos Básicos		X
	Suelo Urbano	X	
	Suelo Rural	X	
	Suelo Expansión urbana		X

Fuente: elaboración propia (2018)

Tabla 7. Diagnóstico componente general Barranca de Upía.

<b>DIAGNÓSTICO GENERAL</b>	
<b>COMPONENTE GENERAL</b>	Dentro del Acuerdo No. 019 de 2000, se encuentra la definición de las políticas, estrategias y objetivos muchos de los cuales no son conceptualmente adecuados para llamarse de esta manera; las políticas son muchas y no se definen sobre un tema específico.
	En el caso de los objetivos, son demasiado específicos y no se relaciona de forma adecuada con las políticas definidas. A las estrategias les corresponde complementar el contenido de las políticas en temas más concretos, en este caso el listado de 55 estrategias dadas, son un listado de algunos proyectos.
	La descripción de la clasificación del territorio no contempló la clasificación del suelo, de expansión urbana, suburbano y de protección, lo cual afecta la posibilidad de un desarrollo holístico del municipio e impide construir un modelo de ocupación del suelo dirigido hacia un municipio enmarcado en las ciudades amables de la visión futura.
	Adicionalmente, para las clasificaciones reglamentadas en el Acuerdo No. 19 de 2000, no se encuentra la definición de las áreas que conforman cada uso, caso contrario se encuentra en el documento técnico que define aunque en forma un tanto dispersa el valor de dichas extensiones.
	Se hace necesario que para el proyecto que se plantea para convertir la vereda de San Ignacio en centro poblado (San Ignacio), se delimite, se defina y se reglamente de forma tal que se proyecte su desarrollo y se presente un crecimiento organizado mediante el instrumento de planificación como lo es el Plan Parcial.
	El esquema de ordenamiento territorial no define o reglamenta debidamente las distintas actividades para el uso y ocupación del territorio, de tal forma que los particulares y el municipio no cuentan con las reglas claras y completas para su implementación.
	Lo anterior por cuanto en el artículo No. 63 “Normatización del sistema municipal de áreas de conservación y recuperación” se deja a criterio del Concejo Municipal y por iniciativa del Alcalde, el proferir las normas pertinentes para reglamentar el uso de los elementos, componentes del sistema municipal de áreas de conservación y recuperación, pese a que ésta reglamentación es fundamental y debe estar debidamente articulada en el Acuerdo que adopte el EOT, no se han proferido directrices normativas para cumplir este mandato.

	<p>En el Artículo No. 66 se reglamentan los anchos de las áreas de ronda y se dejan establecidas rondas de protección hídricas por debajo de la normatividad nacional y adicionalmente se determina que sean reglamentadas por la Secretaría de Planeación Municipal, ó del parámetro de construcción o de explotación, según sea el caso. Condición que también debe quedar claramente reglamentada para delimitar o localizar estas rondas en la práctica.</p>
	<p>Dentro de este componente no se contempló o reglamentó lo relacionado con la delimitación de áreas de reserva para la conservación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico. De igual forma no se cuenta con la localización, delimitación o determinación de las áreas expuestas a amenazas lo cual es más grave porque permite a los habitantes del municipio el construir en zonas inadecuadas.</p>
	<p>En el artículo 25 del Acuerdo No. 019 de 2000, se define lo pertinente a la clasificación de los usos del suelo en tres categorías, situación que no es correcta por cuanto la ley determina otra clasificación dentro de los usos del suelo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Según el sector social de donde provienen las iniciativas: concepto erróneo dado que los usos no se pueden definir por iniciativa privada.</li> <li>• Según su capacidad de coexistencia en este caso se debe definir cada una de las categorías enunciadas, para poder aplicarla al municipio.</li> <li>• Según su localización dentro del ámbito territorial municipal, esta categoría es deficiente dado que no se encuentra la definición de zonas de expansión urbana, ni de centros poblados.</li> </ul> <p>En el documento de soporte técnico con su respectivo acuerdo, se deben corregir estas inconsistencias, para dejar establecidos claramente los diferentes usos aplicables al resultado de la zonificación.</p>

Fuente: elaboración propia (2018)

- EL COMPONENTE URBANO

Tabla 8. Contenidos Componente Urbano

TEMA	DESARROLLADO	
	SI	NO
<b>Políticas de Uso y Ocupación del suelo</b>	X	
<b>Infraestructura Plan Vial</b>		X
<b>Delimitación de Áreas de Conservación y Protección</b>		X
<b>Tratamientos y Actuaciones Urbanísticas</b>	X	

<b>Vivienda Interés Social</b>	X	
<b>Vivienda Interés Prioritaria</b>		X
<b>Unidades de Actuación Urbanística</b>		X
<b>Macroproyectos</b>		X
<b>Planes Parciales</b>		X
<b>Instrumentos de Gestión y Actuación Urbanística</b>		X
<b>Expedición de Normas Urbanísticas</b>	X	

Fuente: elaboración propia (2018)

Tabla 9. Diagnóstico general componente urbano Barranca de Upía.

<b>DIAGNÓSTICO GENERAL</b>	
<b>COMPONENTE URBANO</b>	En el componente urbano se define el plan vial urbano, pero se citan dos mapas que no se encuentran en la alcaldía, adicionalmente se define en el artículo 112 que para el procedimiento de aprobación de una licencia de construcción se debe tomar en consideración el plan vial; el artículo 3 del acuerdo fija la importancia del plan vial dentro de la estructura general del suelo urbano, adicionalmente se encuentra dentro del documento de formulación una serie de proyectos de este tema, sin embargo el plan vial no está formulado para el municipio.
	Dentro del componente urbano no se encuentra contemplada la necesidad de formular el “Plan de Servicios Públicos Domiciliarios”, pero el artículo 105 dejó reglamentada la necesidad de conformar la empresa prestadora de servicios públicos municipales de conformidad con la ley 142 de 1994, para ello, se procedió a su creación mediante el Acuerdo no 12 del año 2009 en la cual se otorgó autorización al Alcalde para la constitución de la empresa. La empresa que se denominó AQUAUIPIA S.A, ESP, dió inicio a sus operaciones el día 09 de marzo del año 2009.
	Es necesario ajustar o complementar los resultados del plan de saneamiento y manejo de Vertimientos y de Gestión Integral de Residuos Sólidos que formuló el municipio, además de los proyectos identificados para dar solución a los mismos.
	En el artículo 97 del Acuerdo No. 019 de 2000 se encuentra una confusión dado que este apartado se titula Espacio Público y lo que hace es enumerar los equipamientos colectivos con que dispone el área urbana del municipio. Este tema se debe revisar o aclarar.

	<p>El espacio público definido en el artículo 130 fija algunas normas de aprovechamiento que no fueron contempladas dentro de esta clasificación a los espacios públicos conformados por elementos ambientales naturales y artificiales, rondas de protección hídrica, vías, parques y plazoletas entre otras posibles áreas.</p>
	<p>La determinación de actividades y usos se encuentra definida de forma confusa en los artículos 27 al 35, ejemplo: la reglamentación del uso comercial se subdivide en tipo 1 venta de bienes y tipo 2 venta de servicios, pero en la definición y reglamentación del tipo 1 que habla de venta de bienes tiene servicios personales como peluquerías, lavanderías, entre otros y para el tipo 2 que habla de venta se servicios reglamenta las siguientes actividades comerciales: misceláneas, librerías, ferreterías, materiales de construcción, maquinaria, repuestos entre otras que obedecen a la primera clasificación.</p>
	<p>El artículo 34 del acuerdo 019 de 2000 tiene una definición incorrecta del uso industrial, ya que delimita dicha actividad como la destinación que permite desarrollar actividades humanas mercantiles relacionadas con el sistema productivo del municipio y no se refiere a la transformación de materias primas que es una definición correcta del termino industrial; adicionalmente, la clasificación que se reglamentó para este uso no es coherente ni clara, por cuanto no se sabe cómo aplicarla, ejemplo: <i>“según la dimensión del sujeto dedicado a la actividad industrial: clase 2”</i>, cabe entonces una definición de ¿Cuáles son las dimensiones que pueden tener los sujetos y para que se diferencian las dimensiones si todas ellas se localizan en una sola clase. Igual sucede con la reglamentación <i>“según la magnitud de su impacto: clase 3”</i>, para que se analiza la magnitud del impacto si se van a agrupar en una sola clase las 3.</p>
	<p>En general la definición y la clasificación de cada uno de los usos debe ser revisada y delimitada para ser entendida claramente; adicionalmente en el artículo 93 de una manera desarticulada se cuenta con los sectores que forman el área urbana pero solo hace referencia al de desarrollo con la siguiente división residencial, institucional, comercial, industrial, recreacional y expansión urbana.</p> <p>Situación que se debe normalizar en el componente técnico soporte (Cartografía) y respectivo acuerdo en la zonificación del suelo para su coherente desarrollo.</p>

	<p>El EOT no cuenta con una reglamentación clara, coherente y completa de la normatividad urbanística para el municipio dado que solo se tiene reportado lo referente a la vivienda de interés social, la reglamentación es pobre e incoherente si se analiza por ejemplo la relacionada con los parámetros que, en lugar de definir los retiros y empalme con las vías públicas, habla de los retrocesos con respecto a las viviendas vecinas.</p>
	<p>Las cesiones públicas que solo se nombraron, pero no se definieron dejándola a criterio y posterior definición de la oficina de planeación municipal, al igual que las alturas en el tema de vivienda de interés social donde se dejaron definidas alturas para viviendas de un piso entre 4 y 4.5 metros de altura, haciendo inviable la realización de proyectos de VIS.</p>
	<p>De otro lado no se cuenta con la reglamentación de parqueaderos, paraderos, porcentajes de ocupación y construcción, y en general toda la reglamentación urbanística para los usos comerciales, institucional e industrial que debe ser específica para cada uno de ellas.</p>
	<p>La reglamentación de actividades y usos al igual que la de normas urbanísticas se encuentra incompleta, desarticulada y a pesar de contar con contenidos estructurales e indispensables para el ordenamiento del territorio no cuentan con un objetivo o estrategias en el componente general del esquema de ordenamiento territorial, que garanticen lograr la implementación o consecución del modelo de ocupación concertado y proyectado para el área urbana del municipio.</p>
	<p>La reglamentación de los riesgos y amenazas urbanas, no cuenta con una estrategia de ordenamiento territorial que este dirigida a la mitigación, prevención y disminución de esta importante variable de planificación, condiciones que requieren replantear de forma estructural en la formulación del EOT.</p>
	<p>El esquema de ordenamiento territorial no contempló o desarrolló lo pertinente a los tratamientos urbanísticos de desarrollo, recuperación, mejoramiento, renovación, necesarios para el ordenamiento urbano y en especial para las zonas deprimidas o de desarrollo urbanos incompletos o subnormales.</p>
	<p>Para la definición de estrategias de mediano plazo para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, solo se cuenta con el artículo 89 donde se definieron algunas estrategias de expansión urbana que se entiende es para el desarrollo de VIS, falta definir los incentivos o estímulos para que se invierta en este tipo de proyectos urbanísticos.</p>

	De otro lado no se especificó que demanda tiene el municipio en cuanto a mejoramientos integrales de vivienda, la meta de vivienda para suplir déficit y tampoco se reglamentó lo pertinente a la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo o áreas de protección ambiental.
	Actualmente en el diagnóstico del ordenamiento se detectó que en la tendencia de vivienda de los hogares en el municipio existe un alto porcentaje que se encuentra en arriendo o sub arriendo lo que se constituye en un déficit de propiedad del 52%.
	Asi mismo, la información correspondiente a viviendas en estado de riesgo por su ubicación tenemos 83 viviendas por riesgo de deslizamiento, 25 por inundación, 66 por avalancha y 81 por otros riesgos.
	El acuerdo municipal no contempla la reglamentación mínima para la elaboración de planes parciales en el municipio, no se cuenta con la reglamentación de los contenidos que deben considerarse en este tipo de instrumentos de planificación complementarios al EOT, como en el caso de las acciones urbanísticas, actuaciones, instrumentos de financiación y otros procedimientos aplicables; es por ello que se debe complementar con lo exigido en el Decreto Nacional 2181 de 2006 y 4300 de 2007.

Fuente: elaboración propia (2018)

- COMPONENTE RURAL

Tabla 10. Diagnóstico general componente urbano Barranca de Upía.



TEMA	DESARROLLADO	
	SI	NO
Políticas de Uso y Ocupación del Suelo		X
Protección, Conservación y Mejoramiento de Zonas Agropecuarias, Forestales o Minera		X
Delimitación Áreas de Conservación y Protección de Recursos Naturales		X
Localización y Dimensionamiento zonas Suburbanas		X
Identificación Centros Poblados Rurales	X	
Sistema de Aprovisionamiento Servicios		X
Delimitación Normas para Vivienda Campestre		X

Fuente: elaboración propia (2018)

Tabla 11. Diagnóstico general componente rural Barranca de Upía.

DIAGNÓSTICO GENERAL	
<b>COMPONENTE RURAL</b>	<p>El componente rural no se desarrolla conforme a los requerimientos de la ley 388 de 1997 y el decreto 879 de 1998, esto se nota en la poca reglamentación de uso y aprovechamiento del suelo rural, como por ejemplo las áreas que forman parte de los sistemas de residuos sólidos y líquidos, si como las áreas de producción agropecuaria, forestal y minera, se encuentran haciendo parte del componente general, con una reglamentación incompleta y poco clara para su correcta implementación.</p>
	<p>El acuerdo municipal no contempló el desarrollo del componente rural; situación que pudo ser causante de que en la formulación del EOT no se dejara específicamente reglamentado este aspecto tan importante y estructural para la ordenación del territorio o el modelo de ocupación sostenible como, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, la definición, localización y reglamentación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos, la definición, la identificación y proyección de equipamientos colectivos, la reglamentación aplicable para el control o desarrollo de los centros poblados rurales y las normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, entre otros.</li> </ul>

Con respecto a las áreas que forman parte de los sistemas de apropiamiento de los servicios públicos y para la disposición final de residuos sólidos y líquidos, en el artículo 71, se tienen identificadas las áreas afectadas por reserva para servicios públicos, pero no se dejaron establecidas las áreas que requieren las empresas prestadoras de servicios públicos para la ampliación de la cobertura de los servicios, cuando éste tema debe quedar claramente establecido y reglamentado el EOT; para lo cual se deben acoger los resultados del plan de saneamiento y manejo de vertimientos, plan de gestión integral de residuos sólidos y otros estudios similares con que cuente el municipio para la eficaz prestación de los mismos.

Fuente: elaboración propia (2018)

### 3.2.1.6.2 Análisis otros componentes de suficiencia

Tabla 12. Otros componentes de suficiencia

<b>ANÁLISIS DE POBLACIÓN</b>	<b>ANÁLISIS DE MINERÍA</b>	<b>ANÁLISIS DE ESPACIO PÚBLICO</b>	<b>ANÁLISIS DE AMENAZAS Y RIESGOS</b>
<p>En el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, no se han establecido características de población que permitan sacar conclusiones acerca del grado de beneficio que percibió la misma por la implementación de los proyectos y el modelo de ocupación del suelo.</p> <p>No se elaboró ningún tipo de proyección de la población, entonces los proyectos planteados para el largo plazo, no obedecerán al crecimiento poblacional, sino que solo puedan responder a las necesidades de la población en el momento de la formulación del esquema de ordenamiento.</p>	<p>Se puede notar que en el esquema de ordenamiento territorial de Barranca de Upía tan solo se nombra la minería como clasificación del uso de producción en el artículo 43 del acuerdo 019 de 2000, no existe dentro del diagnóstico ningún apartado en donde se especifiquen las condiciones de la extracción y explotación de dichos materiales; en el documento de formulación se encuentra un proyecto que incluye la determinación de una posible emergencia en la tubería de conducción de hidrocarburos, lo cual hace parte de los proyectos de prevención y atención de desastres.</p>	<p>No existe un diagnóstico claro sobre el espacio público del municipio, no se determina una política sobre el tema, no está clara la definición de los elementos de espacio público como se citó en un apartado anterior, no se determinan acciones para recuperación, conservación y construcción de nuevo espacio público para el municipio.</p> <p>Existe un listado de elementos constitutivos del espacio público como es el caso del sistema hidrográfico y fisiográfico en donde se citan una serie de mapas que no se encuentran en la Alcaldía.</p>	<p>Se identifican los siguientes aspectos relacionados con las amenazas y riesgos naturales: pese a que se trata de un determinante de ordenamiento territorial no se identifican políticas, ni estrategias de riesgos, la especialización y determinación de las zonas expuestas a los mismos no se encuentran caracterizadas en el documento diagnóstico y no se cuenta con cartografía de soporte.</p>

<p>Pese a la no existencia de dicho análisis, el municipio buscó en la formulación de proyectos prioritarios, definir los mismos, basados en las necesidades de toda la población municipal, tal es el caso de la construcción de equipamientos colectivos y el mejoramiento de los ya existentes, al igual que la pavimentación y mejoramiento de las vías terciarias, y de las vías de acceso al municipio.</p>			
---	--	--	--

Fuente: elaboración propia (2018)

### 3.2.1.6.3 Conclusiones del análisis de suficiencia

La suficiencia se determina por el cumplimiento de los contenidos del plan de las disposiciones de la ley 388/97, decreto 879 y demás normatividad correspondiente.

Del análisis de suficiencia de cada uno de los componentes, se toma el resultado y mediante preguntas y disposición de criterios, se determinan las conclusiones así:

- ¿Cada componente cumple con los requerimientos de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 879 de 1998?

En términos generales el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, no se elaboró dando cumplimiento a la Ley 388 de 1997 y el decreto 879 de 1998, faltó el desarrollo del componente rural y los contenidos de los componentes general y urbano que deben ser complementados, aclarados y otros reubicados como se determinó anteriormente. Por su parte el documento técnico soporte se debe reestructurar de tal forma que se ajuste a los requerimientos de la normatividad nacional citada y se fije la línea base para la formulación de los proyectos.

- ¿Los contenidos de cada uno de los componentes se encuentran claramente desarrollados tanto en el documento como en la cartografía y son fácilmente aplicables? ¿Qué debilidades y fortalezas tiene cada uno de los contenidos?

- Los contenidos de los componentes no son claros o fáciles de localizar, se deben complementar y articular al interior del Esquema de Ordenamiento Territorial e igualmente ajustarlos con la cartografía y Acuerdo municipal.

- El Documento Técnico de soporte no guarda relación o coherencia con el contenido del Acuerdo municipal, condición que se ampliara al final del análisis de suficiencia.

- El componente rural especialmente se debe complementar y mejorar y ampliar su reglamentación para alcanzar un modelo de ocupación debidamente planificado y concertado con los habitantes del municipio, cumpliendo los requisitos de normatividad frente a la participación comunitaria en los temas de planeación y desarrollo territorial.

- En el EOT se establecen o reglamentan estrategias que no se desarrollan, y que obedecen más a proyectos o a funciones misionales del ente territorial y en su lugar faltaron otras que normalicen el uso y ocupación del territorio municipal.

- ¿Los contenidos de los componentes responden a las necesidades municipales? Por ejemplo, ¿las vías propuestas son viables y útiles para el desarrollo municipal?

- El esquema de ordenamiento responde a las necesidades de la población en el momento de la formulación, condición que no se cumple en la actualidad ya que la población va en aumento y por tanto los proyectos planteados no pueden cubrir todas las necesidades de la misma, los temas estructurales de desarrollo para el municipio no han sido ejecutados y las obras construidas en su mayoría están inconclusas o no se utilizan como es el caso del matadero municipal, de la plaza de mercado y de la planta de tratamiento de agua potable localizada en la vereda Pavitos.

- Por su parte el perímetro urbano propuesto en el texto del Acuerdo municipal, es acorde a las necesidades del desarrollo urbano, que permite además la construcción de vivienda de interés social con sus respectivas especificaciones.

- La normatividad de uso del suelo no se puede catalogar, ni mucho menos calificar dado que no existe información cartográfica que lo espacialice ni articulado incluido en el Acuerdo municipal.

- ¿El contenido del Acuerdo Municipal que adopta el EOT, coincide con los contenidos de los componentes general, urbano y rural del Documento Técnico de Soporte y la cartografía que hace parte integral de éste?

- El contenido del Acuerdo Municipal no guarda coincidencia con los contenidos del Documento Técnico de Soporte ya que el ejercicio de diagnóstico no soporta la reglamentación de los usos del suelo, ni las estrategias, ni los objetivos, entre otros. Además, la cartografía no se puede evaluar dado que no se encuentra en el municipio.

- ¿Las decisiones tomadas en el Acuerdo Municipal, están representadas en la cartografía y hace parte de él?

- No se encuentra cartografía completa, lo cual impide observar si las decisiones tomadas en el Acuerdo municipal se encuentran representadas y corresponden al desarrollo de los componentes planteados.

- El municipio no cuenta con la cartografía adecuada de soporte técnico del Esquema, pese a que se encuentra cartografía que se relaciona en el cuadro 7 con el objeto de incluirla dentro del archivo técnico e histórico municipal.

Tabla 13. Relación Cartografía Temática Existente

<b>NOMBRE DIGITAL</b>	<b>CONTENIDO</b>
Mapa Veredal	División Veredal
Mapa Infraestructura Vial	Infraestructura Vial General
Aptitud y Uso del Suelo	Aptitud y Uso Concertado
Aprovisionamiento Áreas de Servicios Públicos	Bocatoma Nueva y Antigua, Basurero, Tanque de Almacenamiento
Áreas Homogéneas	Unidades de Suelo
Conflictos de Uso	Categorización de los Conflictos de Uso del Suelo
Uso Actual del Suelo	Definición General de los Usos del Suelo
Zonificación Rural	Aptitud de Uso del Suelo

Fuente: elaboración propia (2018)

### 3.2.1.7 Análisis de articulación de fines y medios

Aquí se analiza la articulación de los objetivos con las estrategias, de ellas a su vez con los programas y proyectos y por último sobre la pertinencia de los proyectos para ejecutar los objetivos de largo plazo.

Una vez, y de manera general realizado el estudio de la reglamentación y contenido del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio se verificó que:

- El Esquema de Ordenamiento Territorial, no estableció o definió la Visión de Ordenamiento Territorial en la que se enmarque el modelo de ocupación del suelo.
- El EOT definió doce (12) objetivos, uno de ellos, "Integrar la planeación con el presupuesto.", no se debe incluir en el esquema, dado que, este es un principio básico del desarrollo de los diversos proyectos de los municipios, se sobreentiende



que el presupuesto municipal está integrado con la planeación en estricta sujeción a lo establecido por las Leyes 388 de 1997 y 152 de 1994.

- El Acuerdo No. 019 de 2000 en el artículo 7 estableció 55 estrategias, la mayoría corresponden a simples proyectos o a funciones misionales del municipio, y por tanto no se puede ejecutar el ejercicio de suficiencia del EOT, ya que ninguno de estos proyectos relacionados se deben de tomar como estrategias dentro del ejercicio de Ordenamiento Territorial.

Igualmente, se encontró que de los 107 proyectos identificados y relacionados en el documento de formulación del Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Barranca de Upía, solo 18 cuentan con el dato de valor de costos aproximados y la gran mayoría fueron planteados para desarrollar a corto plazo, lo que produjo una falta de trazabilidad y cumplimiento.

Lo anterior permite afirmar que no se realizó una planificación del ordenamiento territorial totalmente coherente y por tanto ella entorpece la correcta consecución del modelo de ocupación del territorio propuesto por el municipio.

Se detectó igualmente que no se cuenta con objetivos y estrategias que garanticen la consecución del modelo de ocupación y por el contrario el EOT tiene un enfoque de plan de desarrollo distraendo el fin último del ordenamiento territorial, por esto y en acato al Decreto 4002 de 2004 se tendrán que complementar o desarrollar mejor los objetivos y estrategias del EOT con el fin de articular el plan al interior del municipio y con sus municipios vecinos.

#### 3.2.1.7.1 Conclusiones de Articulación.

- ¿Se encuentran articulados los componentes del EOT (visión, objetivos, estrategias y proyectos)?

El Esquema de Ordenamiento Territorial no se encuentra debidamente articulado entre objetivos, estrategias y proyectos, como se dio a conocer anteriormente, es necesario revisar y ajustar el EOT de tal forma que todos los esfuerzos se dirijan a la consecución de un mismo modelo de ocupación del territorio y depurar las estrategias que no estén directamente relacionados con el ordenamiento del territorio o que solo obedezcan a políticas de desarrollo socioeconómico.

- ¿Todos los elementos centrales de la visión tienen un objetivo relacionado?

El Esquema de Ordenamiento Territorial no cuenta con una visión de ordenamiento territorial que oriente el modelo de ocupación del suelo al que se quiere llegar.

- ¿Todos los objetivos tienen estrategias asociadas?

Los objetivos no tienen estrategias asociadas, porque como se anotó anteriormente, las estrategias no se definieron de manera correcta.

- ¿Todas las estrategias cuentan con planes, programas y/o proyectos para su ejecución?

No cuentan con programas y/o proyectos para su ejecución a pesar de su pertinencia dentro del ejercicio de ordenamiento territorial.

- ¿Dichos proyectos están contenidos en el programa de ejecución?

El EOT no cuenta con el plan de ejecución debidamente formulado donde se pueda conocer la información referente a la problemática, objetivo específico, justificación, descripción del proyecto, tiempo de ejecución, responsables, costo y financiación. Dentro del Esquema, se encuentra un total (107) proyectos entre corto, mediano y largo plazo.

No se tiene información o conocimiento de la elaboración y actualización por periodos o administraciones del plan de ejecución del EOT, que era necesario para la implementación del EOT y su articulación con los Planes de Desarrollo Municipal.

- ¿De existir una desarticulación entre estos componentes, qué dificultades genera en la gestión territorial?

La mayor afectación puede estar representada en la inversión de recursos que no garantiza al municipio y a sus habitantes el contar con un verdadero modelo de ocupación del territorio por cuanto no obedece a una secuencia que sustente o soporte el accionar de la administración municipal y actividades de los particulares.

- ¿La visión y los objetivos propuestos son consecuentes con lo que el municipio puede alcanzar de acuerdo con su potencial económico, sociocultural y ambiental?

Esto es posible siempre y cuando los administradores municipales realicen las gestiones necesarias para la consecución de apoyo técnico y financiero en el nivel departamental, regional y nacional.

### 3.2.1.8 Seguimiento a la ejecución del Esquema de Ordenamiento Territorial

#### 3.2.1.8.1 Análisis de cumplimiento del modelo de ocupación.

No existen criterios claros para definir si se cumplió o no con el modelo de ocupación del suelo propuesto en el esquema de ordenamiento territorial, dado que dentro del Acuerdo municipal no se fijó la visión del territorio; y adicionalmente no se encuentran los mapas del uso del suelo propuestos.

En la zona rural se carece de información para elaborar un diagnóstico respecto del modelo de ocupación.

Por los apartados anteriores, se puede concluir que el municipio no ha cumplido con su modelo de ocupación y es importante que se puedan fijar criterios válidos para definir los usos y los destinos económicos de los predios de la zona urbana y de todas las zonas del municipio.

Por su parte no existen criterios para evaluar los indicadores de uso del suelo, con el objeto de contar con indicadores fiables para medir de forma adecuada el modelo de ocupación del suelo.

#### 3.2.1.8.2 Análisis de cumplimiento del programa de ejecución

Tabla 14. Proyectos Programa de Ejecución

<b>SECTOR</b>	<b>PROYECTOS (CANTIDAD)</b>	<b>REPETIDOS</b>	<b>EXCLUIDOS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Vías y Transporte</b>	14	1		15
<b>Servicios Públicos</b>	20	2	1	23
<b>Espacio Público</b>	4			4
<b>Vivienda</b>	5	1		6

<b>Equipamientos</b>	17	4	5	26
<b>Amenazas y Riesgos</b>	3			3
<b>Medio Ambiente</b>	15		3	18
<b>Salud</b>			1	1
<b>Educación</b>			1	1
<b>Cultura</b>			5	5
<b>Promoción Desarrollo</b>	3		2	5
<b>Proyectos Excluidos:</b>			0	0
<b>TOTAL PROYECTOS</b>				107

Fuente: elaboración propia (2018)

Los proyectos excluidos por sectores fueron los siguientes, ya que no se relacionan con temas de ordenamiento.

### **Cultura**

- Creación del consejo municipal de cultura
- Fortalecimiento del festival de Barranca de Upía
- Estímulo a la creación artística y cultural
- Fortalecimiento de la semana cultural del sector educativo
- Creación del museo Llanero

### **Promoción del Desarrollo**

- Adquisición de bancos de maquinaria agrícola
- Ampliación de bancos de maquinaria de obras civiles

### **Educación**

- Definición de la modalidad técnico comercial del colegio Jorge Eliecer Gaitán

## Salud

- Depuración del SISBEN
- Adquisición de ambulancia

Al observar el listado de proyectos se puede identificar que el porcentaje de cumplimiento del programa de ejecución es del 40.62 % es de destacar que el cumplimiento se calculó mediante un promedio, dado que no existe peso fijado para los indicadores de proyectos. Los resultados se observan en la tabla No. 14.

Tabla 15. Porcentaje cumplimiento por sectores

<b>SECTOR</b>	<b>PORCENTAJE (%) CUMPLIMIENTO</b>
<b>Vías y Transporte</b>	39.56
<b>Servicios Públicos</b>	31.38
<b>Espacio Publico</b>	71.79
<b>Vivienda</b>	4.33
<b>Equipamientos Colectivos</b>	80.71
<b>Riesgos y amenazas</b>	33.33
<b>Medio Ambiente</b>	12.5
<b>Promoción del Desarrollo</b>	0
<b>TOTAL CUMPLIMIENTO</b>	40.62

Fuente: elaboración propia (2018)

### 3.2.2 El EOT en el contexto de la planificación municipal, regional y nacional

#### 3.2.2.1 Determinantes Ambientales en el Ordenamiento Territorial de la Región.

Al elaborar el esquema de ordenamiento territorial se debió tomar en consideración el contexto general del municipio de Barranca de Upía, para la definición de las estrategias,

políticas, objetivos y proyectos, que para dicho fin se establecen y que deben cubrir el EOT en cada uno de los municipios.

Tabla 16. Determinantes Ambientales.

COMPONENTE	%CONTEMPLADO		
	SI	PARCIAL	NO
Recurso hídrico		67	33
Cuencas hidrográficas			100
Calidad de agua	100		
Balance hídrico			100
Contaminación	55		45
Suelos			100
Cobertura vegetal y uso actual	100		
Uso potencial			100
Conflictos de uso			100
Uso Concertado			100
Geoforma			100
Amenazas y riesgos			100
Fauna		34	66
Flora	34		66
Ecosistemas estratégicos	11		89
Componente Urbano	100		
Educación ambiental	100		

Fuente: elaboración propia (2018)

La mayoría de los determinantes ambientales no fueron contemplados en la formulación del esquema de ordenamiento territorial, por tal razón se recomienda al municipio para el ajuste del esquema tomar en consideración las determinantes ambientales que se encuentra formuladas por parte de la Corporación Autónoma Regional CORMACARENA.

### 3.2.2.2 La Articulación con Proyectos Regionales.

Al iniciar el proceso de formulación del esquema de ordenamiento territorial el municipio contaba con un proyecto productivo de importancia regional como lo son los amplios cultivos de palma africana, el cual no fue incluido como un elemento articulador del desarrollo municipal.

En el sector vías y transporte, el departamento incluyó proyectos de mejoramiento y pavimentación de vías, en donde y a través de acciones estratégicas se articulan con proyectos estratégicos del EOT de Barranca de Upía.

En el sector servicios públicos se evidencia que el departamento pensó en invertir sus recursos en la ampliación de redes de servicio de alcantarillado y el mejoramiento de los acueductos, lo cual también se refleja en el EOT de Barranca de Upía. Los sectores de equipamientos colectivos y amenazas y riesgos no se encontraban identificados en el PDD, por tal razón se cuenta con un porcentaje de articulación del 0%.

Tabla 17. Proyectos Regionales.

<b>SECTOR</b>	<b>Articulación %</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Vías y transporte	100	Acciones enmarcadas al mejoramiento de vías, al igual que en el PDD.
Servicios públicos	100	Acciones del PDD orientadas a la ampliación de las redes
Espacio público	0	PDD no contempla este aspecto
Vivienda	100	
Amenazas y riesgos		NO se encuentra este aspecto
Medio ambiente	100	



Promoción y desarrollo	100	
------------------------	-----	--

Fuente: elaboración propia (2018)

### 3.2.2.3 Articulación EOT Vs. Planes de Desarrollo Municipal

Tabla 18. Proyectos Regionales.

TEMA	PROYECTOS			
	EOT 2000	PMD 2004-2007	PMD 2008-2011	PMD 2012-2015
<b>Patrimonio</b>	0	0	0	0
<b>Uso de suelo</b>	0	0	0	0
<b>Equipamientos colectivos</b>	20	4	10	9
<b>Minería</b>	0	0	0	0
<b>Medio ambiente</b>	13	2	8	4
<b>Sistema vial y transporte</b>	16	4	2	2
<b>Servicios públicos</b>	23	2	1	9
<b>Espacio público</b>	4	0	1	2
<b>Amenazas y riesgos</b>	3	1	1	2
<b>Vivienda</b>	4	1	2	1
<b>Promoción del desarrollo</b>	3	0	3	27

Fuente: elaboración propia (2018)

Las acciones tendientes a cumplir con el modelo de ocupación del suelo se han formulado en cada uno de los planes de desarrollo de las anteriores administraciones municipales de la vigencia del EOT, desafortunadamente no se encuentran informes de gestión de seguimientos a las acciones adelantadas, lo cual impide que se concreten los análisis pertinentes del tema.

En la articulación EOT-PDM, se identifica que los temas que no cuentan con acciones en ninguna de las administraciones es el tema de minería y patrimonio cultural; en los usos del suelo se fija la necesidad de ajustar el EOT en la administración 2008-2011, con el objeto de mejorar las acciones tendientes a organizar el territorio.

En el tema de equipamientos colectivos se encuentran gran cantidad de proyectos articulados con el programa de ejecución del EOT; desafortunadamente no se puede concretar el seguimiento de dichos proyectos dado que no se cuenta con informes de gestión.

El tema medio ambiente fija acciones en el EOT que no se concretan en su mayoría en las metas de los PDM, por tal razón se recomienda al municipio fijar acciones alrededor del tema ambiental y cumplir las metas fijadas en el PDM actual.

Los servicios públicos cuentan con proyectos contemplados en los diferentes PDM que se deben concretar con recursos y metas claras.

El tema de amenazas y riesgos se debe tomar más en consideración en la formulación de los PDM, ya que las acciones fijadas no cubren las necesidades del municipio.

Por su parte el tema vivienda y espacio público cuenta con muchos proyectos formulados y es de gran importancia que a partir de estos dos sectores se continúen formulando proyectos sostenibles y que lleven a hacer de Barranca de Upía un municipio con un buen modelo de ocupación del suelo.

### 3.2.3 Debilidades que presenta la Administración Municipal para la gestión del EOT y sus contenidos

El municipio de Barranca de Upía ha cambiado su dinámica poblacional drásticamente frente al momento en que se formuló el esquema de ordenamiento vigente, por tal razón se hace necesario incluir dentro de las políticas municipales la formulación de un esquema que no solo esté en capacidad de manejar el municipio en su contexto y con sus condiciones actuales, sino que, pueda manejar la cambiante dinámica poblacional que va a enfrentar el municipio por la generación de empleo.

Dentro de la administración municipal se han identificado las siguientes debilidades:

La planta de personal administrativa es insuficiente para el cumplimiento de las funciones y el nivel de cargas laborales. Contando con la secretaria de Gobierno, la secretaria de Planeación e Infraestructura, la Oficina de Contratación, de Tesorería, de Gestión Social y Gerencia de la empresa de Servicios Públicos con solo un funcionario, generando insuficiencia de personal para el logro de competencias municipales y cumplimiento de los procesos y procedimientos administrativos.

A nivel de competencias laborales, en el sector central se cuenta con cuatro profesionales: Secretario de Planeación, Jefe Oficina de Contratación y Técnico de Tesorería.

En lo que respecta a la tercera etapa de la fase metodológica, se llevó a cabo una identificación de variables e indicadores que se manejan en los Planes de Ordenamiento Territorial y que son insumos fundamentales para llevar a cabo el seguimiento y evaluación. Lo anterior entendiendo la importancia en su utilización, en la medida en la que identifican el cumplimiento de resultados para considerar el buen desempeño, en los entes territoriales como lo es la administración municipal de Barranca de Upía.

Los beneficios de la evaluación a través de indicadores de desempeño o de gestión son muchos:

- Con ellos se apoya el proceso de planificación en lo referente a la definición de objetivos y metas, y a la formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Posibilitan la identificación de los sectores o áreas en donde en donde existe algún problema de gestión.
- Posibilita a partir del análisis de la información ejecutada y programada en los entes territoriales el realizar algún tipo de ajuste o readecuación de las inconsistencias.
- Cuando se cuenta con indicadores de desempeño se sientan las bases para que las asignaciones de recursos públicos sean mas fundamentadas.

Los indicadores empleados en el proyecto de investigación se direccionan principalmente a evaluar los objetivos, el modelo de ocupación y los proyectos ejecutados teniendo en cuenta que son insumos con los que se pueden optimizar la asignación de recursos, con los que se pueden formular fácilmente estrategias, tomar decisiones, identificar debilidades administrativas y financieras, actualizar contenidos, incorporar

nuevas herramientas normativas para la planificación de los territorios y fundamentalmente garantizar los espacios de participación ciudadana en los procesos territoriales.

A continuación se relacionan los indicadores claves que se utilizarán para evaluar y realizar seguimiento al Esquema de Ordenamiento Territorial de Barranca de Upía, los cuales se encuentran definidos en el Anexo 1 correspondiente al Manual para el seguimiento y evaluación al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía.

Figura 3. Indicadores de los planes de ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia (2017)

Por último y en concordancia con las etapas metodológicas y los objetivos específicos de ésta investigación, se plantea la Propuesta del diseño de la herramienta a partir de un manual de seguimiento y evaluación al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, que articula la información compilada de los aportes de los

entrevistados, con los componentes generales de los planes y el desarrollo de dos fases que contienen matrices con la información básica a diligenciar. El manual de seguimiento y evaluación al esquema de ordenamiento territorial de Barranca de Upía, se encuentra incluido en el Anexo No. 1 del presente trabajo de investigación.

Por otra parte la población y la muestra de la investigación está destinada para ser aplicada a los municipios de sexta categoría con ordenamientos a menor escala, como el caso de estudio en Barranca de Upía, para favorecer el ejercicio de cada uno de los entes territoriales en lo que tiene que ver con la evaluación y seguimiento a los planes de ordenamiento territorial sin desconocer que cada municipio tiene una dinámica de desarrollo distinta.

La propuesta de herramienta contará con las premisas básicas necesarias del ordenamiento territorial, se basará en la normatividad amplia, específica y vigente para tal fin y contendrá información referente a los recursos y la ejecución de las actividades propias de los entes territoriales, proponiendo unas dimensiones de evaluación, unas categorías específicas, los indicadores que servirán para medir la capacidad de las administraciones, caso puntual Barranca de Upía, para lograr establecer sus alcances planteados, sus planes de ejecución y valorar sus capacidades administrativas articuladas con otro factor importante que debe quedar inmerso en la propuesta de matriz como lo es el porcentaje de participación comunitaria en todas las fases del ordenamiento territorial.

### 3.3. Instrumentos de recolección de datos

Las técnicas de recolección de datos que se utilizarán para la investigación serán básicamente, el análisis documental y el de contenidos. Por otra parte los instrumentos o

medios materiales que se emplearan para recoger y almacenar la información serán fichas y matrices que contendrán los datos mas relevantes para llevar a cabo con base en ellos el diseño de la herramienta (manual) para el seguimiento a la gestión aplicable a los municipios de sexta categoría y caso de estudio particular, el municipio de Barranca de Upía.

Para la construcción de indicadores de gestión, se tendrá que analizar y utilizar los recursos y la ejecución de las actividades propias de los entes territoriales, proponiendo unas dimensiones de evaluación y unas categorías específicas, así como se ha planteado para el municipio en mención.

#### **4. Capítulo IV: Resultados y Discusión**

El objetivo primordial de la ordenación de un territorio debe ser sin duda, el reconocer las características generales de un territorio, se construye a través de un instrumento como es el plan de ordenamiento territorial y con él se orienta la planificación de todos los usos del suelo y la ocupación acertada de un territorio; el instrumento aplica para tres periodos de administraciones municipales y se enfoca en temas relacionados con los atributos del espacio urbano. En razón a que el ordenamiento territorial es un proceso dinámico y en constante evolución es necesario que se realicen revisiones y ajustes periódicos; consideraciones que están enmarcadas en la Ley 388 de 1997 artículo 112, en donde se solicita a las administraciones municipales el implementar el expediente municipal de los planes de ordenamiento territorial , expediente que se entiende como todo un sistema de información municipal que sustenta lo referente a diagnósticos, a la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio y la revisión y ajuste. Es así como a partir del desarrollo de la presente investigación se procura que todos los municipios que corresponden a sexta categoría y en especial el municipio de Barranca de Upía cuya experiencia en ordenamiento territorial ha sido muy deficiente cuenten con una herramienta en sus administraciones territoriales que sirvan como insumo para que sustenten técnicamente los ajustes que se consideren necesarios dentro de los territorios y se conciban de manera coherente las decisiones que se tomen dentro de las administraciones para mejorar la gestión de cada uno de ellos; la herramienta corresponde a un manual que se acompaña de una serie de lineamientos básicos que facilitan su diligenciamiento y conceptualización y se planea teniendo en cuenta cada uno de los puntos

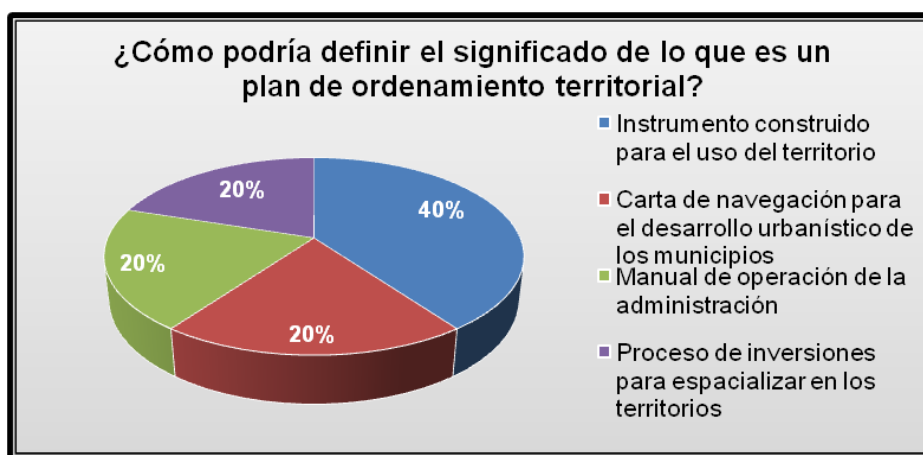


de vista e información suministrada por una muestra de actores sociales que influyen en el territorio.

Al obtener la información a través de las entrevistas de los actores que participan en el territorio, se procede a realizar el análisis de resultados clasificando y contrastando la información en una tabla comparativa que arroja la información simplificada y que se relaciona en la Tabla 1. Categorías y resultados de las entrevistas :

#### 4.1. Cómo podría definir el significado de lo que es un plan de ordenamiento territorial?

Figura 4. Significado de los planes de ordenamiento territorial



Fuente: elaboración propia (2018)

El 40% de los entrevistados coinciden en establecer la importancia de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos básicos e indispensables para llevar a cabo el ordenamiento de los territorios.

Por otra parte el 20% de los actores sociales, caso particular el ciudadano, apunta a que los planes de ordenamiento territorial corresponden a esa carta de navegación que tienen los municipios para apoyar sus actuaciones en el territorio.

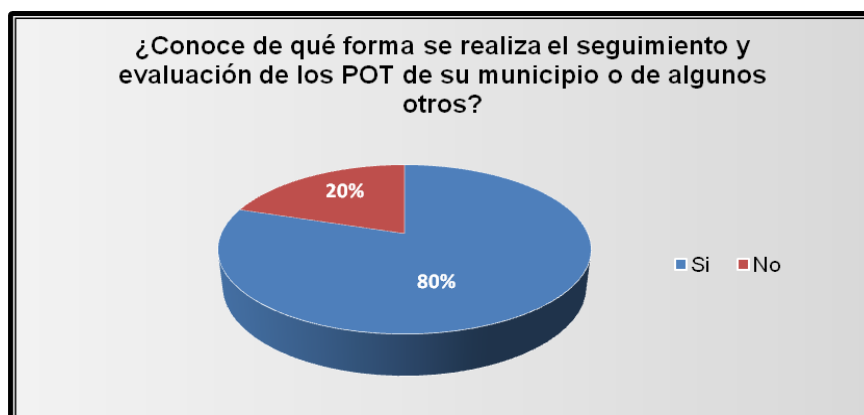
Así mismo el 20% alude que es un manual de operación con el que cuenta la administración municipal para apoyar su gestión en la población y por último el 20% restante menciona que son esos procesos conjuntos de inversiones por medio de los cuales se espacializan los territorios.

Es relevante en el caso del Consejero Territorial de Planeación el hecho de que menciona que los planes de ordenamiento territorial son ejercicios de concertación de todos los actores que ocupan el territorio.

Es importante entender que los planes de ordenamiento territorial no solamente deberían ser herramientas de las administraciones municipales para operar en los territorios; sino que deberían constituirse en procesos que desde la academia articulen puntos de vista y decisiones de visiones referentes al territorio. El deber ser de los planes de ordenamiento territorial es que constituyan una sinergia entre la convivencia y la sostenibilidad ambiental y de los recursos naturales.

#### **4.2. Conoce de qué forma se realiza el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial de su municipio o de algunos otros?**

Figura 5. Seguimiento y evaluación de los POT



Fuente: elaboración propia (2018)

El 80% de los entrevistados asumen conocer algunas de las formas con las cuales se pueden llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial de los municipios, una de ellas; atendiendo a las disposiciones y reglamentaciones que desde el Ministerio de Vivienda, Departamento Nacional de Planeación se han producido, así mismo a través de macroproyectos estructurantes mediante los cuales se compila la información e igualmente realizando evaluaciones de suficiencia, de coherencia y de ejecución.

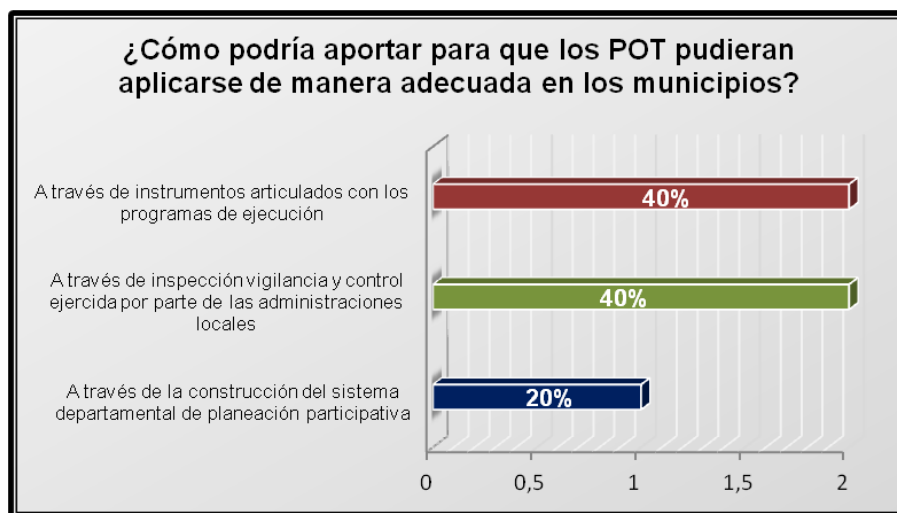
Con el 20% restante es notable como el ciudadano alude desconocer los procesos referidos a la evaluación y al seguimiento de los planes de ordenamiento territorial, pero es aún más preponderante el identificar que no tiene conocimiento de que en el municipio en el que vive y trabaja tenga un plan de ordenamiento territorial aprobado. Esto nos lleva a pensar que si hay un desconocimiento total es porque desde las administraciones ha habido una carencia total de procesos de concertación, socialización y participación en la elaboración, formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Es importante resaltar desde la visión académica, la importancia de que antes de que se adopten las normas y con ellas toda la parte legal definida, se pueda contar con la participación de la gente en los procesos desde la concepción y formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Indudablemente los profesionales que tienen mayor aproximación e incidencia con las administraciones locales y distritales conocen mas de cerca y a profundidad las herramientas utilizadas para medir el avance y el cumplimiento de las metas a corto, mediano y largo plazo.

#### **4.3. Desde su rol, cómo podría aportar para que los planes de ordenamiento territorial pudieran aplicarse de manera adecuada en los municipios?**

Figura 6. Aporte a los planes de ordenamiento territorial



Fuente: elaboración propia (2018)

El 40% de los entrevistados manifiestan que desde las administraciones públicas se logran crear una serie de instrumentos que al ser articulados con los programas de ejecución se

podrían formular y evaluar proyectos para suplir las necesidades mas apremiantes de los territorios.

Por otra parte, la respuesta del 40% de los entrevistados se enfoca a que se podría aportar a los planes de ordenamiento territorial a través de la inspección, vigilancia y control de todas las dinamicas de los territorios, como por ejemplo, seguimiento a los usos de suelo como usos permitidos para los territorios.

El 20% de los entrevistados, que están vinculados con el Consejo Territorial de Planeación aportan desde sus perspectivas a través de la construcción de un sistema de planeación participativa, en donde buscan procesos de formación e ilustración referentes a la revisión de los planes de ordenamiento territorial.

Todos los actores de alguna manera están inmersos en el ejercicio de ordenamiento de los territorios, unos de ellos con incidencia directa y con mayor poder de decisión respecto a las políticas de planificación y ordenamiento territorial, según los cargos que desempeñan. Sin embargo es claro que muchas de las políticas y normatividad pasan desapercibidas para los ciudadanos, quienes deben regirse específicamente por lo que se haya definido desde el consultor hasta el administrador de turno.

En general se identifica claramente la intención de involucrarse dentro del proceso de ordenamiento territorial, pero tambien se deja claro que los espacios destinados al diálogo, a la concertación, a la participación son practicamente nulos lo que impide la articulación de saberes, experiencias y conocimientos interdisciplinarios.

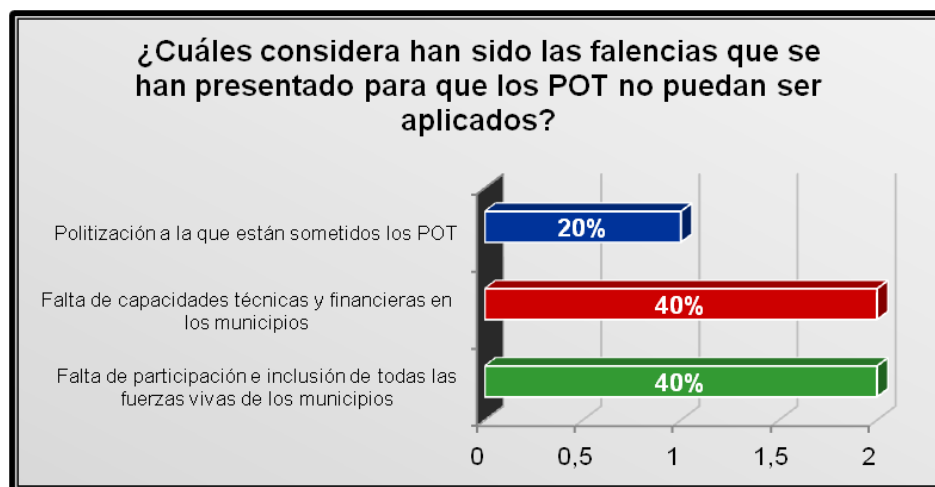
Las personas que participan en las fases de formulación, evaluación y seguimiento deben tener claro que el aporte inicial comienza cuando se empiezan a entender las dinámicas

existentes para cada territorio, las escalas poblacionales, y con ello ser concientes de que pese a que desde la ley 388 se visionó y definió lo relacionado a los planes básicos de ordenamiento territorial, esquemas de ordenamiento territorial y planes de ordenamiento territorial con visiones un tanto vanas, no está clara la complejidad de las formulaciones y menos aún la evaluación que se podría realizar sobre las mismas.

Los profesionales enfocados en asesorar temas de ordenamiento y derecho urbano como los dos entrevistados coinciden en que desde las administraciones locales se implementan estrategias con el fin de velar por el control físico y urbano de cada uno de los municipios, cuando esto sucede la planificación de las ciudades se convierte en un proceso concienzudo y práctico.

#### **4.4. Cuales considera han sido las falencias y deficiencias que se han presentado para que los planes de ordenamiento territorial no puedan ser aplicados?**

Figura 7. Principales falencias de los planes de ordenamiento territorial



Fuente: elaboración propia (2018)

El 40% de los entrevistados afirman que hay un desconocimiento total del contenido de los planes de ordenamiento territorial, desde la gerencia del municipio, hasta las instancias

de participación, lo que provoca falta de articulación de capacidades técnicas y financieras de los proyectos con los planes de ordenamiento territorial.

Así mismo el 40% opinan que una de las principales debilidades con respecto a la aplicación de los planes de ordenamiento territorial, sin duda incide en la falta de capacidades técnicas, financieras y de recurso humano que deberían contrastarse con el volumen o la magnitud de los proyectos que se van a abordar y con lo que establecen los planes de ordenamiento territorial.

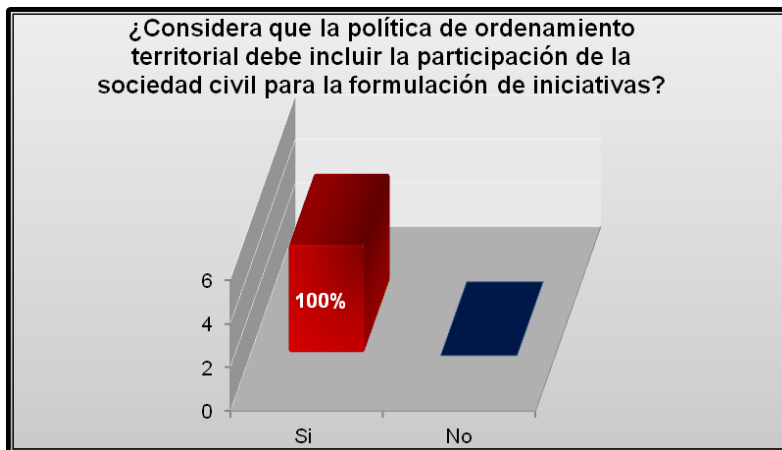
El 20% de los entrevistados que en el ejercicio de su profesión se vinculan a los procesos de las administraciones locales o distritales apuntan a que una de las principales falencias es el la politización a la que está sometido lo referente a los planes de ordenamiento territorial, y a que no se garanticen recursos para dar continua aplicabilidad y se realice un seguimiento constante a los contenidos de los planes de ordenamiento territorial.

Todos los entrevistados coinciden en que el aprendizaje y la pedagogía sobre ordenamiento territorial es demasiado pobre, y producto de esto es la falta de socialización en todos los niveles del territorio.

Desde el momento en el que se formulan los planes de ordenamiento territorial se debería tener clara la visión de cada uno de los municipios, pero desafortunadamente lo que se percibe es que los grupos de consultoría que ejecutan sus ajustes y formulación no conocen la vocación y las necesidades de los municipios, realizan trabajos repetitivos sin tener en cuenta las dinámicas para cada uno de los territorios.

#### 4.5.¿Considera que la política de ordenamiento territorial debe incluir la participación de la sociedad civil para la formulación de iniciativas? Porqué?

Figura 8. Inclusión de la sociedad civil para formulación de iniciativas.



Fuente: elaboración propia (2018)

El 100% de los entrevistados coinciden en que se debe fortalecer el ejercicio de la participación modificando el alcance de los espacios de participación, convirtiéndolos en espacios de concertación de políticas y acciones en el territorio.

Desde los diferentes roles los actores entrevistados consideran que la sociedad civil carece de información y capacitación y para ello lo que se debe generar es una sensibilización sobre el carácter y la importancia del ordenamiento territorial, producir información para el ordenamiento territorial y, finalmente, formar a los servidores públicos en temas de participación para que todos los actores se vinculen articuladamente en los temas del ordenamiento territorial.

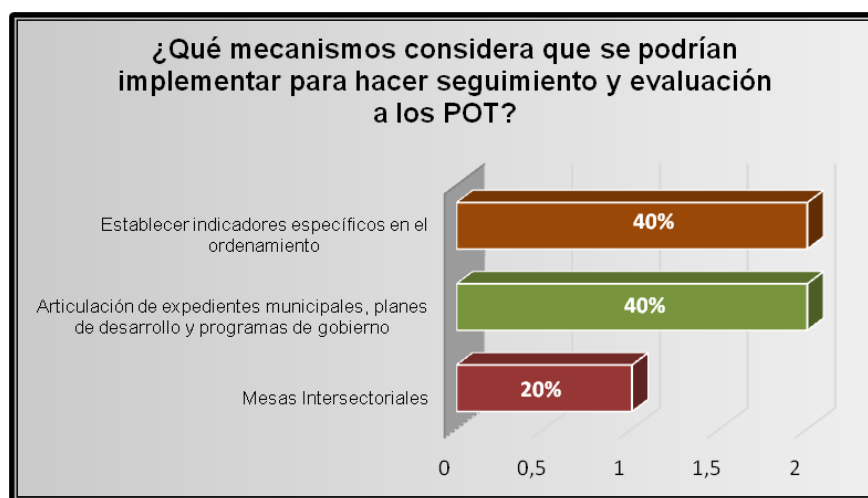
La toma de decisiones con respecto a la formulación de políticas, proyectos y estrategias no puede reducirse a la decisión propia del gobierno local o nacional, por el contrario, debe contar con la sociedad civil para fortalecer la institucionalidad participativa.



El estudio del plan de ordenamiento territorial si está concebido dentro de un enorme criterio de participación ciudadana y ni que decir de las actuaciones urbanísticas, en donde tambien se ejerce el control de la comunidad. La falencia está en la falta de capacitación y difusión de toda la informacion normativa y técnica que forma parte de los planes de ordenamiento territorial.

#### 4.6. Qué mecanismos considera que se podrían implementar para hacer seguimiento y evaluación a los POT?

Figura 9. Mecanismos para la implementación para el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial.



Fuente: elaboración propia (2018)

El 40% de los actores sociales estan de acuerdo en que el mecanismo mas acertado para realizar seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial se debe realizar con la ayuda de indicadores claros, específicos y definidos para cada territorio, teniendo muy en cuenta que no deben ser estandarizados en razón a que las dinámicas de los territorios varían de acuerdo a sus necesidades.

Por otra parte el 40% de los entrevistados argumentan que uno de los aspectos mas importantes para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial es el de lograr vincular y articular los proyectos contemplados en los planes de desarrollo con los expedientes municipales; una vez se cuente con esa información definida y a través de la capacitación, asesoría a la comunidad se podrán definir unos indicadores específicos que puedan coadyuvar para la evaluación de los planes de ordenamiento territorial.

El 20% de los entrevistados proponen algo interesante y es el poder generar unas mesas intersectoriales destinando unos recursos para generar una adecuada pedagogía de información hacia la gente, hacia las instituciones públicas y privadas, hacia las administraciones locales en cabeza de las secretarías de planeación, hacia los colegios, escuelas, para que entendidos los contenidos del plan se pueda generar todo un mecanismo de entendimiento, seguimiento y evaluación.

#### 4.7 Análisis y consideraciones generales

A partir del ejercicio de revisión documental y con la ayuda de la herramienta de investigación como fueron las entrevistas dirigidas a actores sociales que de alguna manera inciden en el territorio, se puede evidenciar que sin duda es factible implementar muchos mecanismos con los que se pueda llevar a cabo monitoreo, evaluación y seguimiento a los planes de ordenamiento territorial, pero más allá de que sean herramientas técnicas que se implementen en las administraciones territoriales, deben ser procesos que involucren la participación comunitaria y con ello pase a ser un asunto totalmente vinculante, cuando se concretan acciones individuales y colectivas en pro de toma de decisiones relacionadas con la construcción del territorio se establecen vínculos entre el estado y la sociedad civil que

garantizan territorios más sostenibles y ordenados. Adicionalmente se ratifica con el desarrollo de la investigación que los planes de ordenamiento territorial son los instrumentos construidos a través de varios procesos políticos, técnicos y administrativos los cuales son indispensables para la adecuada organización de los territorios, pero pese a la importancia que ellos sugieren, también hay innumerables deficiencias y debilidades desde el momento de su formulación y aplicación; falencias que se resumen en la falta de conciencia desde el momento en el que se conciben, pues son desarrollados por empresas consultoras, que no conocen el territorio y esto termina llevando a un fusilaje de contenidos; desde la alta gerencia y la clase política no se tiene enfocada una clara visión de los territorios lo que produce deficiencia e insuficiencia en las capacidades técnicas y operativas del mismo; también es desafortunado que los municipios al no contar con los expedientes municipales cuenten con precarios volúmenes de información sobre el territorio, lo que provoca un atraso desmesurado en cualquiera de las fases del ordenamiento territorial; pero sin duda alguna la principal carencia en el proceso del ordenamiento es la oferta institucional de participación que pese a que está consagrada en la **Ley 388 de 1997**, la Ley 152 de 1994, la Ley de Medio Ambiente, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y normas conexas ha sido poco frecuente y muy poco incidente, esto ha conducido a varios factores como el escaso interés de las autoridades públicas para invitar e involucrar a la gente en los procesos de ordenamiento, debilidad de los actores sociales en el uso de instrumentos y canales, grandes brechas entre los líderes y bases sociales pero sobre todo un nivel muy bajo de conocimiento de la población con respecto a este instrumento de planificación.

Es de gran importancia el conocer a partir de la indagación documental y las apreciaciones de un grupo de personas que habitan un territorio los diversos puntos de vista y las consideraciones generales que se tienen respecto al ordenamiento de un territorio porque con estos insumos y las variables arrojadas se puede implementar un mecanismo de control para hacer seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial, incluyendo estrategias para convertir cada una de las falencias en ventajas y procesos participativos, interactivos y cíclicos que se empoderen de las entidades territoriales, la sociedad civil y todos los referentes del territorio.

Con el análisis anterior, a través del cual se dimensionan las dificultades latentes que enfrentan los planes de ordenamiento territorial, y el más notorio de ellos, el manejo sesgado que desde la parte política e institucional se le ha dado al concepto de ordenamiento territorial y para poder enfrentar dichos problemas y limitantes y de esta manera dar curso al ordenamiento territorial, con el presente proyecto de investigación se pretende disponer de un medio instrumental, como lo es la propuesta, elaboración y puesta en marcha del manual para el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial y aplicable al municipio de Barranca de Upía que permitirá a las administraciones realizar exitosamente la gestión desde la parte de desarrollo territorial.

Luego de dilucidar el diagnóstico general correspondiente al ordenamiento territorial en Colombia y específicamente el estado actual en el que se encuentra el esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía se considera imperante realizar una revisión al mismo por parte de la administración municipal, a la luz de las posibilidades del marco legal, de las expectativas de la población y de los resultados obtenidos en relación con el logro de las metas propuestas dentro de los diferentes proyectos

establecidos, es necesario determinar un horizonte acorde con la realidad actual del municipio, atendiendo institucionalmente esta debilidad que tiene causas y consecuencias paralelas, por parte de la administración municipal tales como:

- La experiencia profesional del reducido equipo de trabajo de la Secretaría de Planeación e Infraestructura Municipal, que debe ser dedicada a una alta carga funcional, sumada a la carencia de equipos y de soporte técnico e informático para llevar a cabo su tarea, impide el logro integral de la complejidad de poner en marcha todo el propósito de planeación municipal, además de los vacíos del principal instrumento con que se cuenta en esta materia y la situación de retraso en su cometido puede tornarse crítica e impedir que la administración local cumpla su misión frente a esta temática.
- Se reconocen vacíos de trabajo en equipo con carácter de integralidad, en torno al propósito de la planificación municipal, lo cual obedece a la desarticulación entre el Plan de Desarrollo y el Esquema de Ordenamiento Territorial, asunto que debe subsanarse, a través de los ajustes propuestos y mediante procesos de capacitación y fortalecimiento alrededor de esta tarea, como misión de la administración local.
- La documentación y los estudios con que se cuenta, no están actualizados y los soportes tecnológicos para su interpretación y aplicación son escasos, lo cual implica alto riesgo en la toma de decisiones. La administración debe gestionar recursos destinados a la implementación total del Sistema de Información Geográfica, equipos de estructuración, montaje y reproducción cartográfica,

estudios actualizados de redes de servicios públicos, catastro y topografía, sistemas de consulta y redes de datos para sus dependencias.

- Las herramientas de control urbano son insuficientes, primero por la escala de la planta de personal y segundo por la falta de cartografía en continua actualización.
- La comunidad no ha participado de manera continua en un proceso de seguimiento al contenido del EOT, lo cual conlleva al desconocimiento del logro o no de sus metas, objetivos y estrategias.

Debido a lo anterior, el documento de seguimiento demuestra que falta en un alto porcentaje, la consecución de objetivos del EOT, puesto que en mucho de sus contenidos es muy general y esto precisamente es por la ausencia de estudios actualizados y detallados para la toma de decisiones, además de la baja articulación y armonización entre los dos instrumentos relevantes de la administración local: Plan de Desarrollo y Esquema de Ordenamiento Territorial.

Lo anterior implica como primera medida el adelantar un proceso de revisión y ajuste, que fortalezca la capacidad institucional para operar la planificación de manera integral, desde sus propias acciones, procedimientos, saberes y recursos bajo una perspectiva integral de trabajo.

El ejercicio de seguimiento y evaluación al esquema de ordenamiento territorial, cuya descripción particular se realiza en el documento: Expediente Municipal, de manera general muestra las debilidades del EOT, con el fin de sintetizarlas para su mejor análisis y teniendo en cuenta que estas son el resultado de un análisis integral del expediente municipal, y se relacionan a continuación:

- Las debilidades se relacionan específicamente con la forma de aplicación de conceptos estratégicos por parte de las diferentes administraciones que han tenido bajo su cargo su implementación, toda vez que han existido vacíos en su interpretación.
- No hay indicadores claros para evaluar el cumplimiento de las metas de los componentes: general, urbano y rural, desde los requerimientos de la Ley 388 de 1997, dejando en claro que el componente general es coherente y se articula con la visión de territorio propuesta.
- El componente urbano se quedó insuficiente frente a la demanda de vivienda de interés social, pues los sitios previstos para su desarrollo son deficientes.
- La insuficiencia de especificidad normativa del EOT en aspectos de usos y tratamientos y la reducida acción de vigilancia y control sobre estos aspectos, ha generado presencia de conflictos de uso en el suelo urbano. Igualmente esto hace que exista inseguridad en la toma de decisiones frente a nuevos usos y sus compatibilidades.
- Los ajustes del nivel urbano deben contar con herramientas eficientes, lo cual obliga a desarrollar lo correspondiente a la regulación de planes parciales, unidades de actuación urbanística e instrumentos de gestión de suelo, en el marco normativo sobre esta materia.
- No se cuenta con información precisa sobre dosificación de equipamientos y espacio público, para intentar la gestión de recursos que se asignen a estos propósitos.

- La cartografía del EOT, debe elaborarse para poder ser complementada y actualizada permanentemente y así superar las deficiencias de la actual y para constituirse en una herramienta precisa que propicie la aplicación de normas y el seguimiento eficaz del EOT.

Entre otras actuaciones referidas a la cartografía se debe:

- a. Separar la cartografía correspondiente a la clasificación del territorio de la zonificación.
  - b. Verificación y coherencia entre lo establecido en el Acuerdo del ordenamiento territorial y la cartografía correspondiente, tanto en relación con el suelo urbano, como en relación con la división político administrativa del suelo rural.
  - c. Generar cartografía en lo referente a las zonas de actividad.
  - d. Generar cartografía en cuanto a la asignación de tratamientos aplicables a las áreas de actividad.
  - e. Generar cartografía específica de los suelos de protección y sistemas estructurantes.
  - f. Generar cartografía con el mayor detalle posible, es decir, a escalas grandes, que permitan desarrollar procesos de planificación territorial.
- El esquema de ordenamiento territorial debe generar la certeza de la visión prospectiva de la ocupación del territorio del municipio de Barranca de Upía y presentar la solución a los problemas físicos del desarrollo municipal.



#### **4.7. Manual para el seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial**

El manual de seguimiento y evaluación al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía propuesto como resultado de éste trabajo de investigación, es un instrumento para realizar el control de su ordenamiento y se constituye como la principal herramienta para esta entidad territorial y la de los municipios conformados como los de sexta categoría, con la que se podrá orientar y administrar el desarrollo físico de los territorios y la utilización del suelo, lo anterior teniendo presente que los alcaldes municipales tienen como obligación principal hacer uso de tres elementos fundamentales como lo son, los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo municipal y los presupuestos municipales con los cuales se busca sin duda mejorar la calidad de vida los ciudadanos que habitan los territorios. La herramienta enfocada en el manual de seguimiento y evaluación, propone que las administraciones municipales lleven a cabo un control mas riguroso en lo referente a su zonificación territorial, ambiental, para que se fortalezcan sus capacidades productivas y se pueda dar un manejo especial a los usos del territorio y sus condiciones específicas. Así mismo, se busca crear conciencia con respecto a la acertada ocupación integral del territorio determinando sus debilidades, oportunidades, potencialidades. La finalidad del proyecto de investigación y de la propuesta de elaboración del manual de seguimiento y evaluación al ordenamiento de los municipios de sexta categoría y en particular al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía, no es otra que fortalecer las capacidades de estos municipios con las actividades y temas relacionados con el ordenamiento y promover un desarrollo que sea sistémico. El manual de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial se podrá visualizar en el Anexo 1 del presente trabajo de investigación.

## **5. Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones**

### **5.1. Conclusiones**

A través de la presente investigación se pudo corroborar que los planes de ordenamiento territorial sin duda se constituyen como procesos indispensables para la planificación de los territorios ya que en ellos confluyen las políticas ambientales, espaciales, de desarrollo social y cultural, que orientan el desarrollo, el uso, la ocupación, el manejo del territorio y su adecuado desarrollo territorial. Es así como la investigación se ha desarrollado primero para identificar, analizar y definir nuevas alternativas encaminadas a la solución de una problemática que afecta el desarrollo, la planificación y el ordenamiento de los municipios, mediante la aplicación de una herramienta como lo es el manual de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial, que permita a la entidad territorial del municipio de Barranca de Upía, hacer aplicación de las diferentes estructuras de desarrollo; lo anterior en consideración a que es imperioso el solucionar las diferentes problemáticas relacionadas con los conflictos actuales y potenciales del territorio, que se evidencian en las debilidades de orden social, económico, ambiental e institucional, entre otros. Para ello se abordaron una serie de etapas como la revisión bibliográfica y documental y con ella la concepción de todo un marco referencial, del estudio y análisis de un marco normativo y la definición de un marco teórico en donde se pudieron conocer varias propuestas, enfoques y experiencias referentes a los procesos de ordenamiento en los territorios no solamente en Colombia sino en otras ciudades del mundo; finalmente y contrastando la información anteriormente planteada y con los insumos como fueron las entrevistas realizadas a los actores que tienen incidencia en las decisiones del territorio y el análisis general de los componentes y premisas encontradas en el esquema de ordenamiento territorial del

municipio de Barranca de Upía, se pudieron reconocer, evaluar e incluir una serie de temáticas y variables al diseño de la herramienta correspondiente a un manual de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial que sin duda se convierte en un insumo técnico y de participación social que permite al territorio de Barranca de Upía, el cumplimiento de sus objetivos planteados, una adecuada construcción del modelo de ocupación del territorio y una acertada ejecución de los proyectos articulados con los planes de desarrollo de éste municipio.

Fue muy enriquecedor para el proyecto de investigación el haber conocido desde la posición y la visión de cada uno de los actores del territorio, sus puntos de vista respecto al proceso que se está llevando a cabo en el ordenamiento y concluir que a pesar de que normativamente su aplicación obedece al desarrollo de la Ley 388 de 1997, y pese a los avances dados durante los últimos años, se ve la necesidad de abordar temas que hagan mucho más efectiva la planificación local. Dichos temas no son abordados originalmente en la Ley 388 de 1997 tales como: procesos de ocupación de suelos rurales, impulso a mecanismos de articulación entre diferentes planes de ordenamiento territorial de una misma región, evaluación y seguimiento a cada POT, obligatoriedad para incorporar a cada entidad territorial un sistema de información geográfico que propenda por la base diagnóstica y cartográfica indicada, para de esta manera contar con las herramientas claras de ordenamiento; esta ley ha tenido un sesgo hacia los sectores rurales de los territorios, dejando en un segundo plano el ordenamiento rural e integral del mismo, pues lo que se percibe es que el resorte de la ley es más de carácter y desarrollo urbano; esto se puede evidenciar en los decretos reglamentarios que han sido promulgados a partir del año 2000 que se orientan en gran medida hacia el suelo urbano del territorio.

Otra de las variables negativas que inciden en el ordenamiento es que no hay la voluntad política para encaminar los procesos de los planes de ordenamiento territorial, no se destinan los recursos técnicos ni presupuestales necesarios para apoyo a las actividades de control físico y urbano de los mismos, lo que produce un incumplimiento en los objetivos del plan; y sumado a esto, los entes territoriales todavía no conciben los planes de ordenamiento como un ejercicio de concertación, sino como el cumplimiento de apenas un requisito, lo que produce un desacierto en la formulación de políticas y dimensiones del territorio; pero indudablemente la variable mas representativa que se presenta a lo largo de la investigación y del desarrollo de las entrevistas es el tema de la falta de aprendizaje, difusión y pedagogía en todos los procesos del ordenamiento territorial, carencia total en lo que tiene que ver con la capacitación y difusión desde las fases de concepción, formulación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, hay un escaso interés de las autoridades públicas en involucrar a las personas en el tema de ordenamiento, falta de espacios institucionales de participación que cierran posibilidades en la toma de decisiones de la planificación en los territorios.

El municipio de Barranca de Upía cuenta con un documento diagnóstico desde el año 2000, el cual carece de muchas consideraciones y normatividad específica que impide y trunca el desarrollo normal del territorio, esto se ve reflejado en la dinámica desordenada en la que está creciendo el territorio, en la ocupación ilegal de áreas dentro del municipio que carecen de servicios públicos domiciliarios y no cuentan con las condiciones de habitabilidad, carencia total de proyectos específicos ligados al ordenamiento, dificultad para la toma de decisiones desde la entidad territorial con respecto al ordenamiento y planeación del territorio, desinformación total y falta de interés de los escritorios

correspondientes para llevar a cabo el proceso de revisión y ajuste al esquema de ordenamiento territorial pero así mismo, la falta de recursos para lograr financiar todos los estudios que desde la Corporación Autónoma Regional se requieren para poder adoptar un nuevo EOT actualizado con todas las premisas como determinantes ambientales, gestión del riesgo y demás.

Finalmente y en consideración a la pregunta de investigación, ¿Qué instrumentos técnicos y de gestión se podrían implementar para realizar el seguimiento y evaluación al ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía?, se puede concluir que son muchas las herramientas mediante las cuales se podrían cumplir los objetivos trazados para cada una de las administraciones, desde instrumentos normativos en los que se enmarquen procedimientos, regulaciones en concordancia con el ordenamiento territorial, hasta amplios sistemas institucionales en donde se creen una serie de organismos que de manera articulada trabajen para el logro de los objetivos territoriales. En el caso particular del proyecto de investigación se ha planteado un instrumento en el que a través de matrices y lineamientos generales se busca el cumplimiento de planes y programas, interpretando las características reales de los territorios, como el del municipio del caso de estudio, Barranca de Upía, a través del análisis de la realidad con insumos como matrices de diagnósticos territoriales que contengan información básica del municipio; de la misma manera el proyecto de investigación se orienta para que las administraciones municipales de los municipios de sexta categoría y en especial el de Barranca de Upía, puedan mediante una herramienta concebir y cumplir con los objetivos, metas y estrategias que se hayan trazado, además de que busca organizar y controlar los diferentes usos, expansión futura del territorio, mitigar los riesgos a los que pueda ser sometido y cumplir de forma concreta con

los proyectos sociales, económicos, culturales y ambientales referentes al ordenamiento y articulados con el plan de desarrollo del municipio.

Sin duda la hipótesis de la investigación se ha comprobado a lo largo del desarrollo del proyecto a través de la revisión documental y de la opinión de actores sociales, con lo cual se puede confirmar que la falta de aplicación de un mecanismo de control que articule la revisión fiscal, administrativa, financiera, económica y la falta de una política territorial liderada por la administración municipal, genera dificultad para realizar el seguimiento, evaluación y monitoreo al esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía.

Así mismo se ha cumplido satisfactoriamente con los objetivos planteados en el proyecto de investigación, ya que de acuerdo al estudio minucioso realizado y a los insumos utilizados se logró como primera medida, describir los alcances, factores y actores que inciden en el ordenamiento territorial, se ***identificaron los indicadores claves para el cumplimiento y evaluación del ordenamiento territorial de los municipios*** (Ver Tabla No. 7 Indicadores para el seguimiento al cumplimiento de los objetivos - Manual de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial) y de esta manera se propuso el diseño de una herramienta como aporte a la gestión urbana mediante la cual se puede realizar el seguimiento y evaluación del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Barranca de Upía; un manual claro, conciso que se constituirá como un mecanismo para la entidad territorial que ayudará a normalizar de alguna manera la ocupación, los usos del suelo urbano y rural y propender por la acertada organización del territorio; con esta herramienta se podrá ejercer el control técnico, presupuestal y humano con el fin de determinar los alcances y limitaciones de la administración municipal, en pro

del desarrollo de la ciudad; otro de los principales aportes del instrumento (manual) es que se logrará brindar una herramienta necesaria para incorporar los roles y actores principales del ordenamiento, para que participen en cada uno de los procesos de planificación municipales, aportando sus imaginarios, necesidades, potencialidades y sus condiciones de desarrollo. Este manual se encuentra en el Anexo No. 1 del presente documento.

## **5.2. Recomendaciones**

Una vez concluido el proyecto de investigación y considerando la importancia de los planes de ordenamiento territorial concebidos no solamente como una norma sino como todo un proceso vinculado a un programa de acción mediante el cual se genera una visión gradual, de contenidos específicos y de acciones concretas que se desarrollan a través del tiempo, se recomienda a todos y cada uno de los entes territoriales de sexta categoría y particularmente al municipio de Barranca de Upía, el poder hacer uso efectivo de la herramienta de gestión urbana para el seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial (Ver Anexo No. 1. Manual de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial) y que como insumo de apoyo a las actividades propias del ordenamiento de la administración municipal éste pudiera ser replicable.

Partiendo de las directrices del orden nacional establecer toda una política de ordenamiento territorial enfatizando en temas de participación ciudadana y en donde se puntualice el proceso de institucionalidad participativa sin desconocer la normatividad vigente para tal fin, adicionalmente reconsiderar la creación de un nuevo modelo organizativo para las administraciones municipales con el fin de maximizar la eficiencia al interior de las entidades y reforzar las actividades propias del control urbano y de desarrollo

territorial, se ha podido evidenciar que lo anterior se configura como una debilidad muy marcada en la administración municipal del municipio objeto de estudio.

Se sugiere la implementación y puesta en marcha del manual de seguimiento y evaluación, ya que contiene una serie de estrategias de orden institucional y social que sin duda fortalecen y generan mejores condiciones y nuevos espacios para la participación de los diferentes actores.

Adicionalmente y a través de este insumo se podría fortalecer el conocimiento de los actores sociales en temas referentes al ordenamiento, ya que con la herramienta se crea la necesidad de brindar capacitación y sensibilización y así mismo se facilitan una serie de pautas pedagógicas para entender las políticas y acciones en los territorios.

Con el desarrollo de la investigación y en concordancia con uno de los objetivos específicos, en el cual se pretendía identificar algunos de los indicadores claves para el cumplimiento y evaluación del ordenamiento territorial del municipio, se puede concluir que sin duda fue desarrollable, en razón a que luego de haber llevado a cabo un análisis de acuerdo a unas líneas estratégicas o sectores, a la articulación de unas características generales, de los problemas y potencialidades existentes en los territorios en general y especialmente en Barranca de Upía, se pudieron generar unos indicadores claves para el cumplimiento de los objetivos territoriales; sin embargo y debido a algunas situaciones condicionantes para el desarrollo del proyecto, como el tiempo y la complejidad para abarcar otro tema adicional, se sugiere en una fase posterior continuar con la investigación para elaborar el metadato para cada uno de los indicadores, con el fin de determinar cómo se calcula, cuales serían sus variables y la forma de replicarlos.



## Referencias

- Alberto Arias Arbeláez, F., & Vargas, G. (2010). Instituciones, gobernanza y sustentabilidad en la política colombiana de ordenamiento territorial municipal 1  
Institutions, governance and sustainability in the Colombian policy for municipal territorial ordering. *Sociedad y Economía*, 19, 304.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). Seguimiento\_evaluacion\_POT\_Noviembre\_2012. *Plan de Ordenamiento Territorial*, 26.
- American Psychological Association. (2015). *Manual de publicaciones de la american Psychological Association. Tercera edición* . México D.F: El manual moderno. S.A de C.V.
- Blanco, D. (2012). *Diseño de un modelo metodológico para la fase de prospectiva en los estudios de ordenamiento territorial y su aplicación a algunos caos centroamericanos. Tesis doctoral*. Madrid, España: Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos.
- Borero, O. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina* .  
Obtenido de [https://www.lincolnst.edu: http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Smolka-et-al\\_2014\\_Instrumentos-notables-de-políticas-de-suelo-en-America-Latina.pdf](https://www.lincolnst.edu: http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Smolka-et-al_2014_Instrumentos-notables-de-políticas-de-suelo-en-America-Latina.pdf)
- Borrero, O. (21 de Marzo de 2017). valorización en pequeños ciudades. (w. m. cortes, Entrevistador) Bogota.

Buitrago, O., & Martínez, P. (2009). *El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal*. Cali, Valle de Cauca: Universidad de Valle. Artículo pag. 256 - 279.

Camelo Garzón Angela Natalia, Solarte Pazos Leonardo, & López Oswaldo. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *Sociedad y Economía*, 28, 180.

Camelo, À., Solarte, L., & Lopez, O. (2015). *Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia*. Bogotá, Colombia.

Chelimsky, E. (1998). The role of experience in formulating theories of evaluation practice. *American Journal of Evaluation*. Vol. 19, No. 1, , 35-55. .

Concejo del distrito especial de Bogotá. (29 de Mayo de 1987). Estatuto por medio del cual se adopta la valorización del distrito especial de Bogotá. Bogotá, Colombia. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=900>

Consejo de Medellín. (6 de Diciembre de 2008). Estatuto por medio del cual se expide la contribución de valorización del municipio de Medellín,. Medellín, Colombia. Obtenido de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Publicaciones/Documentos/Atlas%20-%20Planos%20Protocolizados%20POT/Acuerdo%2058%20de%202008%20-%20Estatuto%20de%20Valorizaci%C3%B3n>

Consejo distrital de Santiago de Cali. (13 de Febrero de 2006). Estatuto por medio del cual se establece el cuadro de valorización en el municipio de Santiago de Cali. Cali, Colombia. Obtenido de [http://www.cali.gov.co/infraestructura/publicaciones/45529/acuerdo\\_178\\_de\\_2006\\_estatuto\\_de\\_valorizacion/](http://www.cali.gov.co/infraestructura/publicaciones/45529/acuerdo_178_de_2006_estatuto_de_valorizacion/)

Cordero C, F. (2016). Autonomías y ordenación territorial y urbanística. *Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial* (pág. 345). Cuenca: Universidad de Cuenca.

De Vries, A., Farinós, J., Romero, J., & Salom, J. (2009). *Gestión de información territorial para la toma de decisiones. Cohesión e inteligencia territorial*. Barcelona, España: PUV.

De Vries, A., Farinós, J., Romero, J., & Salom, J. (2015). *Coloquio internacional de economía social y solidaria en un contexto de multiculturalidad, diversidad y desarrollo territorial*. Mendoza, Argentina: Observatorio de desarrollo territorial sustentable.

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2010). Importancia de los Consejos Territoriales de Planeación en la Gestión Pública. *Departamento Nacional de Planeación*, 32.

Felipe, P., & Lira, M. (2001). El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. *Medio Ambiente y Desarrollo*, 45, 64.

- Hildrenbrand, A. (1996). *Política de ordenación territorial en Europa*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla. Consejería de obras públicas y transporte.
- House, E. (2000). *Evaluación, ética y poder*. Editorial Morata: Ciudad de México.
- Lamela, F., & Vazquez, J. (2006). El geoismo. Una propuesta de ordenación territorial planetaria. *Investigaciones geográficas*, 5 - 23.
- Lindón, A. (2002). La construcción social del territorio y los modos de vida en la periferia metropolitana. *Territorios*, 7, 41.
- Maldonado, M., Pinilla, J., Rodriguez, J., & Valencia, N. (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Bogotá: Loncoln Institute of Land Policy.
- Obtenido de [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Publicados/Planes\\_Parciales-Maria\\_Mercedes\\_Maldonado.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Planes_Parciales-Maria_Mercedes_Maldonado.pdf)
- María, J., & Espín, G. (2006). El territorio, un bien escaso y limitado, que conviene ordenar. *Papeles de Geografía*, 43(43), 153-156.
- Massiris, A. (1998). Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. *Revista perspectiva geográfica, programa de estudios de posgrado en geografía*, 7 - 70.
- Mayne, J., & Zapico, E. (1997). *Monitoring performance in the public sector: future directions from international experience*. New York, EEUU: Routledge. Taylor and Francis Group.

mesa diaz, c., remolino pulido, j., perez rodriguez, A., & Igua Pérez, D. (NOVIEMBRE de 2011). <https://www.procuraduria.gov.co>. (IEMP, Editor) Recuperado el NOVIEMBRE de 2016, de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

Ministerio de Ambiente, V.-D. (2004). *Guía Metodológica para la implementación del expediente municipal*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial , Bogotá D.C.

Ministerio de Vivienda, A. (2004). *Guía Metodológica de información práctica para la formulación de los planes de ordenamiento territorial*. Dirección de Desarrollo Territorial, Bogotá D.C.

Molinatti, C. (2013). *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina teoría y práctica*. (V. MG, Ed.) Recuperado el 11 de ABRIL de 2017, de <https://www.lincolnst.edu>:  
<https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf>

Montaño, M. C. (2015). La fiscalidad de la propiedad inmobiliaria y el desarrollo de las ciudades colombianas., (pág. 14).

Montaño, M. C. (2016). *Sistemas de impuesto predial en América Latina y el Caribe* .  
Obtenido de <http://www.lincolnst.edu>:  
<http://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-2.pdf>

- Ortiz, A., & Massiris, A. (1993). *Bases para el ordenamiento territorial*. Cali, Valle de Cauca: Instituto geográfico Agustín Codazzi.
- Ospina, S. (2000). *Evaluación de gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Santo Domingo, República Dominicana: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Panizza, A., Paruelo, J., Jobbagy, E., Laterra, P., & Dieguez, H. (2014). Ordenamiento territorial rural. Conceptos, métodos y experiencias. *Ministerio de agricultura, ganadería y pesca. Organización de las naciones unidad para la alimentación y la agricultura*.
- Pinto, C., Oyola, M., Sanchez, A., & Fernandez, C. (2011). *Diseño y desarrollo de un sistema de un sistema de información a escala municipal disponible para los entes gubernamentales e implementado en el municipio de Cota*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Rivera M, A. (2009). *Análisis del avance del ordenamiento territorial Departamental en Colombia*. Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Scheid, A. (2008). Una política de ordenación del territorio para México propuestas desde las experiencias europeas. En A. Scheid, *Política Territorial en Mexico* (págs. 449-504). Mexico.
- Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia. (2011). *Guía para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala.

- Secretaría Técnica Departamento Nacional de Planeación. (2013). *PF Lineamientos para adelantar proceso OTD Dic 2013*. Secretaría Técnica Nacional, Bogotá D.C.
- Smolka, M. (2013). *Implementación de la recuperación de plusvalía en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2011). *Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago de Chile.
- Urteaga, E. (2011). Modelos de Ordenación del Territorio en Europa: Francia, Alemania y Reino Unido The Spatial Planning Models in Europe: France, Germany and United Kingdom. *Estudios Geográficos*, 270(10), 263-289.
- Varela, E. (1999). *Reestructuración de los gobiernos locales: un modelo de intervención universidad, estado, sociedad: la experiencia de Armenia*. Cali, Valle del Cauca: Universidad del Valle. ISBN: 9789586701495.
- Vergara, R., Zurek, E., & Editores Barranquilla, V. (2013). *Modelo de gestión urbana sostenible*. (Ricardo Adrián Vergara Eduardo Zurek Varela, Ed.) Barranquilla: Universidad del Norte.

## **Anexos**



Anexo 1. Manual de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial.

Documento aparte

Anexo 2. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 1.

CATEGORÍA	ANÁLISIS PRIMERA PREGUNTA	PRIMERA PREGUNTA	ELEMENTOS RELEVANTES ENCONTRADOS	ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS
<b>ALCANCE DE LOS POT</b>	<b>MIEMBRO CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DR. RICARDO VILLAMARÍN</b>	<b>Cómo podría definir el significado de lo que es un plan de ordenamiento territorial?</b>	Instrumento construido y concertado para el ordenamiento del uso del territorio. Ejercicio de concertación de todos los actores que hacen uso y ocupan el territorio para poderlo realmente ordenar	Los entrevistados coinciden en establecer la importancia de los planes de ordenamiento territorial como instrumentos básicos e indispensables para llevar a cabo el ordenamiento de los territorios. Es relevante en el caso del Consejero Territorial de Planeación el hecho de que menciona que los planes de ordenamiento territorial son ejercicios de concertación de todos los actores que ocupan el territorio.
	<b>CIUDADANO. SEÑOR WILLIAM MORENO VEGA</b>		Carta de navegación para crear estrategias, políticas, programas proyectos con respecto al desarrollo urbanístico de los municipios.	Es importante entender que los planes de ordenamiento territorial no solamente deberían ser herramientas de las administraciones municipales para operar en los territorios; sino que deberían constituirse en procesos que desde la academia articulen puntos de vista y decisiones de visiones referentes al territorio.
	<b>ASESOR DE PLANEACIÓN ESPECIALISTA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>		El plan de ordenamiento territorial es espacializar las actividades del territorio en un proceso de inversiones de corto, mediano y largo plazo.	El deber ser de los planes de ordenamiento territorial es que constituyan una sinergia entre la convivencia y la sostenibilidad ambiental y de los recursos naturales.
	<b>ACADÉMICO ESPECIALISTA EN EL TEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ARQ. TADEO SANABRIA</b>		Manera como opera la administración para garantizar unos desarrollos en función de los objetivos que se plantean	

	<b>ASESOR JURÍDICO QUE MANEJE TEMAS REFERENTES A CONTROL FÍSICO Y A ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DR. JUAN CARLOS IBAGUÉ</b>	Instrumento que permite una adecuada organización de la ciudad existente o la ciudad consolidada y una proyección debidamente planificada, de la ciudad que hay por desarrollar.
--	--	--

Anexo 3. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 2.

CATEGORÍA	ANÁLISIS SEGUNDA PREGUNTA	SEGUNDA PREGUNTA	ELEMENTOS RELEVANTES ENCONTRADOS	ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS
<b>CONTENIDOS DE LOS POT</b>	<b>MIEMBRO CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DR. RICARDO VILLAMARÍN</b>	<b>Conoce de qué forma se realiza el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial de su municipio o de algunos otros?</b>	Se hace alusión a las primeras formulaciones que se hicieron hace 10 años, 12 años que fueron bastante elementales y bastante pobres, como lo son los expedientes municipales, instrumentos que no llegaron a construirse de manera efectiva.	Es notable como el ciudadano alude desconocer los procesos referidos a la evaluación y al seguimiento de los planes de ordenamiento territorial, pero es aún más preponderante el identificar que no tiene conocimiento de que en el municipio en el que vive y trabaja tenga un plan de ordenamiento territorial aprobado. Esto nos lleva a pensar que si hay un desconocimiento total es porque desde las administraciones ha habido una carencia total de procesos de concertación, socialización y participación en la elaboración, formulación de los planes de ordenamiento territorial. Las evaluaciones a los planes de ordenamiento territorial que se han realizado atienden a las disposiciones y reglamentaciones que desde el Ministerio de Vivienda, Departamento Nacional de Planeación se han producido. Es importante resaltar desde la visión académica, la importancia de que antes de que se adopten las normas y con ellas toda la
	<b>CIUDADANO. SEÑOR WILLIAM MORENO VEGA</b>		Desconocimiento total del proceso de seguimiento y evaluación a los planes de ordenamiento territorial; incluso desconocimiento de que exista el plan de ordenamiento territorial en el municipio en el cual reside.	

	<p><b>ASESOR DE PLANEACIÓN ESPECIALISTA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b></p>	<p>A partir de una serie de macroproyectos estructurantes del territorio se recopiló toda la documentación para la elaboración de los expedientes municipales.</p>	<p>parte legal definida, se pueda contar con la participación de la gente en los procesos desde la concepción y formulación de los planes de ordenamiento territorial. Indudablemente los profesionales que tienen mayor aproximación e incidencia con las administraciones locales y distritales conocen más de cerca y a profundidad las herramientas utilizadas para medir el avance y el cumplimiento de las metas a corto, mediano y largo plazo.</p>
	<p><b>ACADÉMICO ESPECIALISTA EN EL TEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ARQ. TADEO SANABRIA</b></p>	<p>Los planes de ordenamiento territorial se evalúan a partir de tres tipos de evaluaciones: evaluación de suficiencia, evaluación de coherencia y evaluación de ejecución; son procesos fundamentados en lo emanado por el Ministerio de Vivienda.</p>	
	<p><b>ASESOR JURÍDICO QUE MANEJE TEMAS REFERENTES A CONTROL FÍSICO Y A ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DR. JUAN CARLOS IBAGUÉ</b></p>	<p>A partir de un organismo que es el Órgano Consultivo de Ordenamiento territorial, una figura que se crea al interior de los distritos y municipios para evaluar avances y cumplimiento de los contenidos de los POT. A través de indicadores o fichas normativas que establecen los municipios para analizar la evolución de los planes de ordenamiento territorial.</p>	

Anexo 4. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 3

CATEGORÍA	ANÁLISIS TERCERA PREGUNTA	TERCERA PREGUNTA	ELEMENTOS RELEVANTES ENCONTRADOS	ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS
<b>INTERACCIÓN INSTRUMENTOS</b>	<b>MIEMBRO CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DR. RICARDO VILLAMARÍN</b>	<b>Desde su rol, cómo podría aportar para que los planes de ordenamiento territorial pudieran aplicarse de manera adecuada en los municipios?</b>	<p>Se ha venido trabajando en la construcción del Sistema Departamental de Planeación Participativa, con la articulación de varios consejeros departamentales de planeación y delegados de la comisión del sistema departamental de planeación, en donde se buscan procesos de formación e ilustración, referentes a la revisión de los planes de ordenamiento territorial. Se está generando una base de datos que permita que los consejeros territoriales de planeación se vinculen en mesas temáticas y con la participación de diferentes sectores que permitan fortalecer los procesos de concertación desde la fase de formulación hasta la evaluación de los planes de ordenamiento territorial.</p> <p>No hay espacios de diálogo entre los diferentes saberes, carencia de interlocución entre las</p>	<p>Todos los actores de alguna manera están inmersos en el ejercicio de ordenamiento de los territorios, unos de ellos con incidencia directa y con mayor poder de decisión respecto a las políticas de planificación y ordenamiento territorial, según los cargos que desempeñan. Sin embargo es claro que muchas de las políticas y normatividad pasan desapercibidas para los ciudadanos, quienes deben regirse específicamente por lo que se haya definido desde el consultor hasta el administrador de turno.</p> <p>En general se identifica claramente la intención de involucrarse dentro del proceso de ordenamiento territorial, pero también se deja claro que los espacios destinados al diálogo, a la concertación, a la participación son prácticamente nulos lo que impide la articulación de saberes, experiencias y conocimientos interdisciplinarios.</p> <p>Las personas que participan en las fases de formulación, evaluación y seguimiento deben tener claro que el aporte inicial comienza cuando se empiezan a entender las dinámicas existentes para cada territorio, las escalas poblacionales, y con ello ser consientes de que pese a que desde la ley 388 se visionó y definió lo relacionado a los planes básicos de ordenamiento territorial, esquemas de ordenamiento territorial y planes de ordenamiento territorial con visiones un tanto vanas, no está clara la complejidad de las formulaciones y menos aún la evaluación que se podría realizar sobre las mismas.</p> <p>Los profesionales enfocados en asesorar temas de</p>

		diferentes instancias de planeación.	ordenamiento y derecho urbano como los dos entrevistados coinciden en que desde las administraciones locales se implementan estrategias con el fin de velar por el control físico y urbano de cada uno de los municipios, cuando esto sucede la planificación de las ciudades se convierte en un proceso concienzudo y práctico.
	<b>CIUDADANO. SEÑOR WILLIAM MORENO VEGA</b>	A través del ejercicio del ciudadano que también es autoridad de inspección, vigilancia y control y quien emite los conceptos sanitarios, se podría enfatizar en los usos del suelo y la organización del territorio; sin embargo es un tema que según él pasa desapercibido y se desconoce la normatividad para realizar el seguimiento.	
	<b>ASESOR DE PLANEACIÓN ESPECIALISTA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	Se elaboran instrumentos del plan de desarrollo, contrastando con programa de ejecución del plan de ordenamiento territorial y articulado a las diferentes instancias del gobierno.	

**ACADÉMICO  
ESPECIALISTA  
EN EL TEMA DE  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL  
ARQ. TADEO  
SANABRIA**

Hay que entender que cada municipio tiene sus propias dinámicas, pero hay condiciones genéricas que permiten la aplicación en cualquier entidad. En el momento de visionar la formulación y con ello todas las fases del ordenamiento se deben considerar como primera medida los tamaños de la población, el mercado y la planeación, sin olvidar que los planes de ordenamiento operan fundamentalmente sobre las propiedades, es alrededor de las propiedades en donde se regulan los usos y las ocupaciones, y se definen las limitaciones y los aprovechamientos que se podrían hacer.

Las decisiones que se toman en el plan de ordenamiento territorial deberían ser procesos participativos, que adoptaran estrategias concertadas y no finalmente la experiencia y practicas actuales en donde el consultor está atado a intereses particulares y a tiempos definidos y están en contradicción con intereses de otros de los múltiples sectores locales.

	<b>ASESOR JURÍDICO QUE MANEJE TEMAS REFERENTES A CONTROL FÍSICO Y A ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DR. JUAN CARLOS IBAGUÉ</b>	Por medio del trabajo acertado de vigilancia y control que las secretarías de planeación realicen a las curadurías urbanas respecto al cumplimiento de las premisas jurídicas y normativas, procurando que todo se enfoque a lo reglamentado en los planes de ordenamiento territorial.	
--	--	---	--

Anexo 5. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 4

<b>CATEGORÍA</b>	<b>ANÁLISIS CUARTA PREGUNTA</b>	<b>CUARTA PREGUNTA</b>	<b>ELEMENTOS RELEVANTES ENCONTRADOS</b>	<b>ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS</b>
------------------	---------------------------------	------------------------	---	-----------------------------------



<p style="text-align: center;"><b>PLANEACIÓN Y EJECUCIÓN</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>MIEMBRO CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DR. RICARDO VILLAMARÍN</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Cuales considera han sido las falencias y deficiencias que se han presentado para que los planes de ordenamiento territorial no puedan ser aplicados?</b></p>	<p>Los planes de ordenamiento territorial no se entienden como un ejercicio de concertación, sino como un requisito que hay que cumplir sin importar qué tanto aporte o no al ordenamiento territorial y al funcionamiento de las ciudades, de esta manera el proceso de formulación no cuenta con la participación de la comunidad y por ende no hay aprendizaje, ni apropiación de los mismos entes territoriales.</p>	<p>Todos los entrevistados coinciden en que el aprendizaje y la pedagogía sobre ordenamiento territorial es demasiado pobre, y producto de esto es la falta de socialización en todos los niveles del territorio. Hay un desconocimiento total del contenido de los planes de ordenamiento territorial, desde la gerencia del municipio, hasta las instancias de participación, lo que provoca falta de articulación de capacidades técnicas y financieras de los proyectos con los planes de ordenamiento territorial. Desde el momento en el que se formulan los planes de ordenamiento territorial se debería tener clara la visión de cada uno de los municipios, pero desafortunadamente lo que se percibe es que los grupos de consultoría que ejecutan sus ajustes y formulación no conocen la vocación y las necesidades de los municipios, realizan trabajos repetitivos sin tener en cuenta las dinámicas para cada uno de los territorios. Los entrevistados que en el ejercicio de su profesión se vinculan a los procesos de las administraciones locales o distritales apuntan a que una de las principales falencias es el la politización a la que está sometido lo referente a los planes de ordenamiento territorial, y a que no se garanticen recursos para dar continua aplicabilidad y se realice un seguimiento constante a los contenidos de los planes de ordenamiento territorial.</p>
--	--	---	--	---

	<p><b>CIUDADANO. SEÑOR WILLIAM MORENO VEGA</b></p>	<p>La formulación de los planes de ordenamiento territorial se hacen por periodos de gobierno muy extensos, y es claro que las ciudades están en constante cambio; esto impide realizar una evaluación periódica del ordenamiento territorial. La elaboración de los planes lo realizan empresas consultoras, que no conocen el territorio y ésto termina llevando a un fusilaje de contenidos. Falta de socialización a todas las fuerzas vivas de los municipios sobre el contenido de los planes de ordenamiento territorial.</p>
	<p><b>ASESOR DE PLANEACIÓN ESPECIALISTA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b></p>	<p>Desconocimiento total en el tema administrativo y de alta gerencia y en lo referente al tema de ordenamiento territorial, desde la clase política no se tiene enfocada la visión de los territorios, lo que produce deficiencia en la planeación e insuficiencia en los recursos para poder ejecutar el plan.</p>

	<p><b>ACADÉMICO ESPECIALISTA EN EL TEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ARQ. TADEO SANABRIA</b></p>	<p>Se aplican pero de manera desacertada, sin tener en cuenta una serie de evaluaciones que se deberían realizar con revisiones por separado. Las capacidades técnicas y financieras de los municipios deberían contrastarse con el volumen o la magnitud de los proyectos que se van a abordar y con lo que establecen los planes de ordenamiento territorial. Ambigüedades normativas e instrumentos que no son suficientemente comprendidos y provocan dificultades técnicas en los oficios de control físico y urbano.</p>
	<p><b>ASESOR JURÍDICO QUE MANEJE TEMAS REFERENTES A CONTROL FÍSICO Y A ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DR. JUAN CARLOS CONDE.</b></p>	<p>El principal elemento es la falta de partidas presupuestales, apoyo técnico y humano para poder ejercer el control adecuado al cumplimiento del plan de ordenamiento territorial, control de las obras que se ejecutan, control de ocupación del territorio, entre otros. Politización a la que están sometidos los planes de ordenamiento territorial que marcan enormes diferencias entre los ciudadanos y las autoridades competente.</p>

Anexo 6. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 5

CATEGORÍA	ANÁLISIS QUINTA PREGUNTA	QUINTA PREGUNTA	ELEMENTOS RELEVANTES ENCONTRADOS	ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS
PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	MIEMBRO CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DR. RICARDO VILLAMARÍN	¿Considera que la política de ordenamiento territorial debe incluir la participación de la sociedad civil para la formulación de iniciativas? Porqué?	No se puede hablar de ordenamiento territorial si se desconoce a los actores sociales que son quienes hacen uso y ocupan los territorios. Pese a que se tiene un territorio, el ordenamiento del mismo ha caído inmerso únicamente en el manejo del sector privado, y en la medida en la que no se adopte como una política pública, se van a seguir tomando decisiones arbitrarias, incoherentes y que perjudican a las comunidades.	Todos los entrevistados coinciden en que se debe fortalecer el ejercicio de la participación modificando el alcance de los espacios de participación, convirtiéndolos en espacios de concertación de políticas y acciones en el territorio. Desde los diferentes roles los actores entrevistados consideran que la sociedad civil carece de información y capacitación y para ello lo que se debe generar es una sensibilización sobre el carácter y la importancia del ordenamiento territorial, producir información para el ordenamiento territorial y, finalmente, formar a los servidores públicos en temas de participación para que todos los actores se vinculen articuladamente en los temas del ordenamiento territorial. La toma de decisiones con respecto a la formulación de políticas, proyectos y estrategias no puede reducirse a la decisión propia del gobierno local o nacional, por el contrario, debe contar con la sociedad civil para fortalecer la institucionalidad participativa. El estudio del plan de ordenamiento territorial si está concebido dentro de un enorme criterio de participación ciudadana y ni que decir de las actuaciones urbanísticas, en donde también se ejerce el control de la comunidad. La falencia está en la falta de capacitación y difusión de toda la información normativa y técnica que forma parte de los planes de ordenamiento territorial.
	CIUDADANO. SEÑOR WILLIAM MORENO VEGA		Es una necesidad apremiante el poder incluir en el tema de ordenamiento cada una de las ideas y los aportes de parte de la comunidad, ellos ocupan los territorios, ellos desarrollan una determinada actividad, ellos mejoran o destruyen pero porque precisamente desconocen desde la parte normativa los alcances que hay en determinado territorio.	

**ASESOR DE  
PLANEACIÓN  
ESPECIALISTA  
EN  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL**

**ACADÉMICO  
ESPECIALISTA  
EN EL TEMA DE  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL  
ARQ. TADEO  
SANABRIA**

En razón a que el ordenamiento toca los intereses de ciudadanos, su economía, sus inversiones y demás, es desde ellos donde se deberían generar pautas e iniciativas de planificación en los territorios. Parte fundamental es la de incluir desde la academia a los estudiantes que se están formando en temas referentes al ordenamiento territorial para que con sus propios criterios se involucren en las decisiones del territorio.

El ejercicio de la participación no puede quedarse en lo que se va a hacer en un territorio, sino en cómo se puede materializar y ejecutar con el apoyo de actores multidisciplinares. Los tiempos en las fases de planteamiento y formulación están limitados por tiempos y esos tiempos impiden la posibilidad de tener escenarios amplios para interactuar y concertar.

	<b>ASESOR JURÍDICO QUE MANEJE TEMAS REFERENTES A CONTROL FÍSICO Y A ORDENAMIENTO TERRITORIAL. DR. JUAN CARLOS IBAGUÉ</b>	<p>El criterio de participación ciudadana siempre ha estado inmerso para todos los procesos de los planes de ordenamiento territorial, desde la concepción y hasta su materialización lo que sucede es que no se hace una adecuada difusión ni capacitación del mismo. El control ciudadano debe corresponder a una adecuada socialización de todos los procesos urbanísticos con calidad para que se puedan materializar.</p>	
--	--	--	--

Anexo 7. Consolidado de entrevistas realizadas. Pregunta 6.

CATEGORÍA	ANÁLISIS SEXTA PREGUNTA	SEXTA PREGUNTA	ELEMENTOS RELEVANTES ENCONTRADOS	ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS
<b>INDICADORES DE EVALUACIÓN</b>	<b>MIEMBRO CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DR. RICARDO VILLAMARÍN</b>	<b>Qué mecanismos considera que se podrían implementar para hacer seguimiento y evaluación a los POT?</b>	<p>Que los planes de ordenamiento logran articular los expedientes municipales, los planes de desarrollo, adicionando una adecuada pedagogía de información a la gente se lograría un muy buen instrumento de seguimiento al ordenamiento. Mesas intersectoriales con la participación de la</p>	<p>Los entrevistados argumentan que uno de los aspectos más importantes para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial es el de lograr vincular y articular los proyectos contemplados en los planes de desarrollo con los expedientes municipales; una vez se cuente con esa información definida y a través de la capacitación, asesoría a la comunidad se podrán definir unos indicadores específicos que puedan coadyuvar para la evaluación de los planes de ordenamiento territorial. El ciudadano propone algo interesante y es el poder destinar unos recursos para generar una adecuada pedagogía de</p>

		administración local, consejo territorial de planeación, presidentes de junta y academia y en donde cada actor del territorio a través de su micro posición pueda aportar ideas y conocimiento para el desarrollo de un buen instrumento de evaluación.	información hacia la gente, hacia las instituciones públicas y privadas, hacia las administraciones locales en cabeza de las secretarías de planeación, hacia los colegios, escuelas, para que entendidos los contenidos del plan se pueda generar todo un mecanismo de entendimiento, seguimiento y evaluación. Tres actores sociales, académico, asesor de planeación y asesor jurídico, están de acuerdo en que el mecanismo mas acertado para realizar seguimiento y evaluación de los planes de ordenamiento territorial se debe realizar con la ayuda de indicadores claros, específicos y definidos para cada territorio, teniendo muy en cuenta que no deben ser estandarizados en razón a que las dinámicas de los territorios varían de acuerdo a sus necesidades.
	<b>CIUDADANO. SEÑOR WILLIAM MORENO VEGA</b>	Destinación de recursos y personal de apoyo a las secretarías de planeación para poner en marcha los contenidos de los planes de ordenamiento territorial. Que desde los programas de gobierno y planes de desarrollo de los candidatos a las alcaldías se pudiera enfatizar en el tema de ordenamiento y de esa manera dar continuidad y hacer evaluación de lo contemplado en ellos con la participación de la comunidad.	
	<b>ASESOR DE PLANEACIÓN ESPECIALISTA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	Para poder realizar un buen seguimiento y evaluación a los POT se deben establecer unos indicadores claros para poder revisar la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.	

**ACADÉMICO  
ESPECIALISTA  
EN EL TEMA DE  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL  
ARQ. TADEO  
SANABRIA**

**ASESOR  
JURÍDICO QUE  
MANEJE TEMAS  
REFERENTES A  
CONTROL  
FÍSICO Y A  
ORDENAMIENTO  
TERRITORIAL.  
DR. JUAN  
CARLOS IBAGUÉ**

Se debe reforzar el tema de indicadores específicos en el ordenamiento que no se pueden estandarizar ya que a cada municipio lo rodean circunstancias diferentes. Organizar y depurar la información referente a los planes de desarrollo y definir y conciliar entre los indicadores que se han definido en el plan de ordenamiento y la forma como la administración lo ejecuta.

La gran dificultad que demanda la consecución de información en todos los niveles territoriales, eso impide la articulación sobre todo entre planes de desarrollo cuyos proyectos apunten a lo dispuesto en los planes de ordenamiento territorial. Establecer indicadores específicos para cada territorio, allí se pueden consignar los intereses de cada municipio, adaptados a circunstancias específicas de cada uno de ellos.