

ENFOQUE POBLACIONAL PARA REVISIÓN Y AJUSTE DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Guía de aplicación



ENFOQUE POBLACIONAL PARA REVISIÓN Y AJUSTES DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
Luis Felipe Henao Cardona
Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial

Alonso Cardenas Spittia
Director de Desarrollo Territorial (e)

Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA Colombia
Diego Palacios Jaramillo
Representante

Lucy Wartenberg
Representante Auxiliar

Universidad Externado de Colombia
Fernando Hinestrosa
Rector

Lucero Zamudio
Decana Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Documento elaborado por:
Paulo Javier Lara Amaya
Consultor del UNFPA

Con el apoyo técnico de:
Consuelo Onofre
Claudia Lucia Ramirez Gómez
Equipo Técnico de la Coordinación de Asistencia Técnica a Municipios
Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial

Norma Rubiano
Docente investigadora del CIDS (Centro de Investigaciones de Dinámica Social)
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad Externado de Colombia

Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA Colombia.
Unidad de comunicaciones UNFPA

ISBN. 978-958-98543-2-7

Diseño editorial e impresión:
Torreblanca Agencia Gráfica

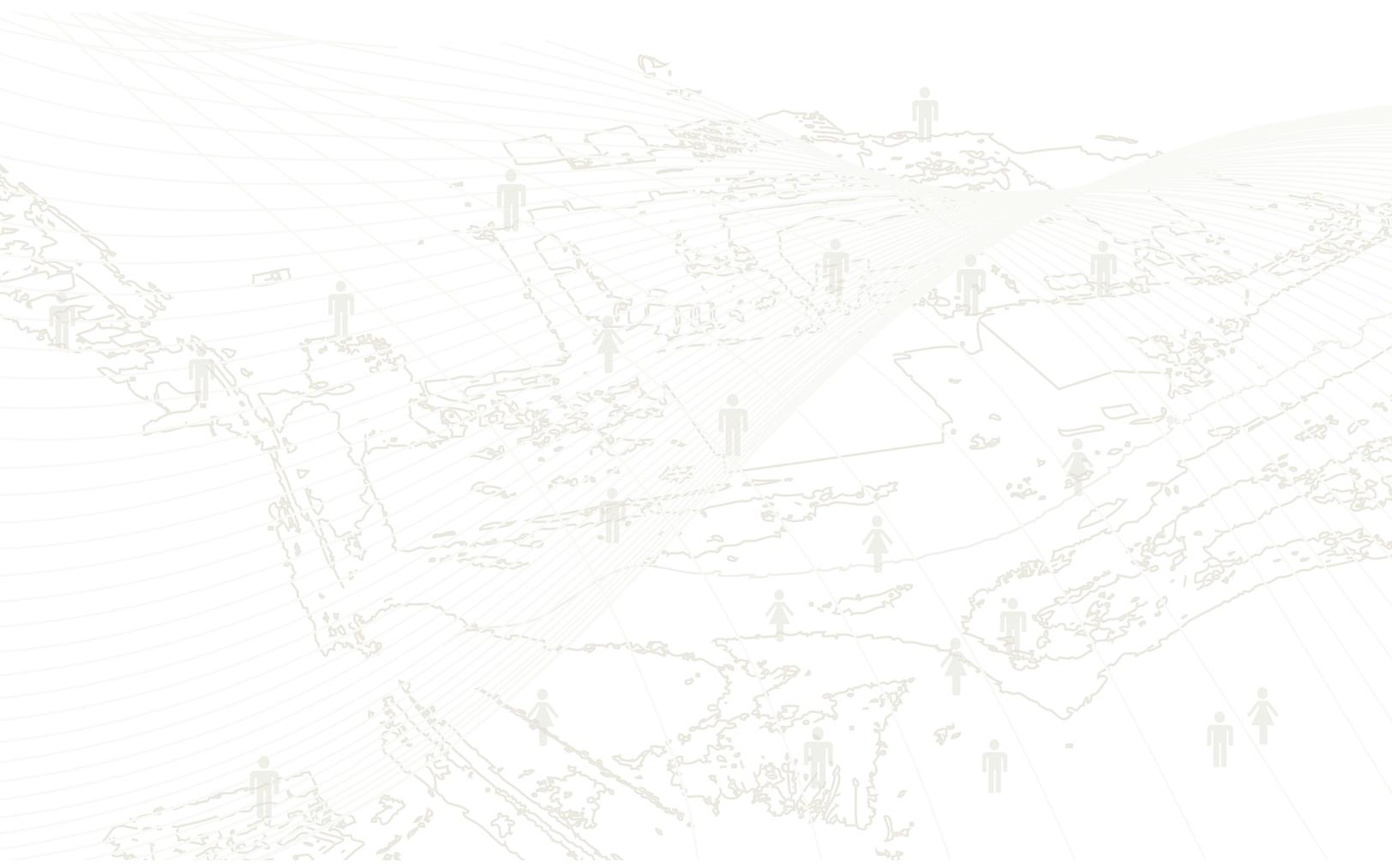
INDICE

OBJETIVOS DE LA GUÍA	4
INTRODUCCIÓN	5
I. MARCO DE DERECHOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL	7
II. MARCO JURÍDICO DEL ORDENAMIENTO	10
A. Normatividad sobre Planeación, Ordenamiento y Población	10
B. Articulación entre el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Municipal	12
C. El seguimiento y evaluación como etapa previa a la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial	15
D. La revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial desde la Perspectiva Poblacional	17
III. ENFOQUE POBLACIONAL EN EL ORDENAMIENTO.....	21
A. ¿QUÉ ES LA POBLACIÓN?.....	21
B. ¿QUÉ ES LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA?	21
1. Tamaño y Crecimiento	22
2. Estructura y composición	24
3. Distribución espacial	25
4. Movilidad	27
C. ¿QUÉ ES EL ENFOQUE POBLACIONAL?.....	28
1. La Dinámica Poblacional	30
2. La Dinámica Ambiental	30
3. La Dinámica Social.....	31
4. La Dinámica Económica	33
IV. APLICACIÓN DEL ENFOQUE POBLACIONAL EN LA REVISIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO	34

OBJETIVOS DE LA GUÍA

La presente guía se propone los siguientes objetivos:

1. Ofrecer elementos conceptuales y metodológicos para la comprensión del enfoque poblacional en el ordenamiento territorial.
2. Contribuir a la articulación del plan de ordenamiento territorial (POT) con el plan de desarrollo municipal (PDM), en procura de avanzar hacia una planeación territorial integral.
3. Ofrecer lineamientos y criterios para aplicar el enfoque poblacional en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT) con énfasis en planes básicos (PBOT) y esquemas de ordenamiento (EOT)



INTRODUCCIÓN

El interés de esta guía es visibilizar el enfoque poblacional aplicado a los procesos de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, teniendo como base el seguimiento y evaluación que se debe llevar a cabo durante su implementación, ya que las conclusiones que se deriven de este ejercicio son las que ponen en evidencia los aspectos que deben someterse a ajuste. Es una guía complementaria y síntesis de otras ya producidas por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Universidad Externado de Colombia, en las cuales se han presentado los conceptos e instrumentos demográficos útiles a la planeación municipal.¹

Corresponde a la administración municipal tener un adecuado conocimiento de la población y de sus dinámicas, ya que son el eje articulador de todos los procesos de desarrollo, teniendo como soporte físico el territorio. En este sentido, la guía desarrolla el enfoque poblacional como una nueva manera de pensar y articular el proceso de planeación física, ambiental, económica y social del territorio para garantizar el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de la población, así como las condiciones de reproducción y mantenimiento de la base ambiental. El presente documento aborda elementos básicos para entender la dinámica poblacional e incorporarla al proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT), de manera que estos puedan articularse con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM). Ambos, POT y PDM deben conjugarse en la búsqueda de los objetivos sociales asociados al desarrollo del territorio.

La presente guía, si bien es de utilidad para la revisión de cualquier plan de ordenamiento territorial, ha sido desarrollada con énfasis en municipios que tienen menos de 100.000 habitantes, los cuales de acuerdo con el Censo 2005 representan el 95% de los municipios del país. La normatividad vigente determina que todos los municipios por debajo de ese tamaño poblacional deben contar con plan básico de ordenamiento (PBOT²) o esquema de ordenamiento territorial (EOT). El MAVDT y el UNFPA, conscientes de las dificultades que enfrentan los municipios más pequeños para abordar técnicamente la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento, se han propuesto facilitar esta labor poniendo a disposición de las administraciones locales

1. MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Guía metodológica 1, 2, 3*, 2004.

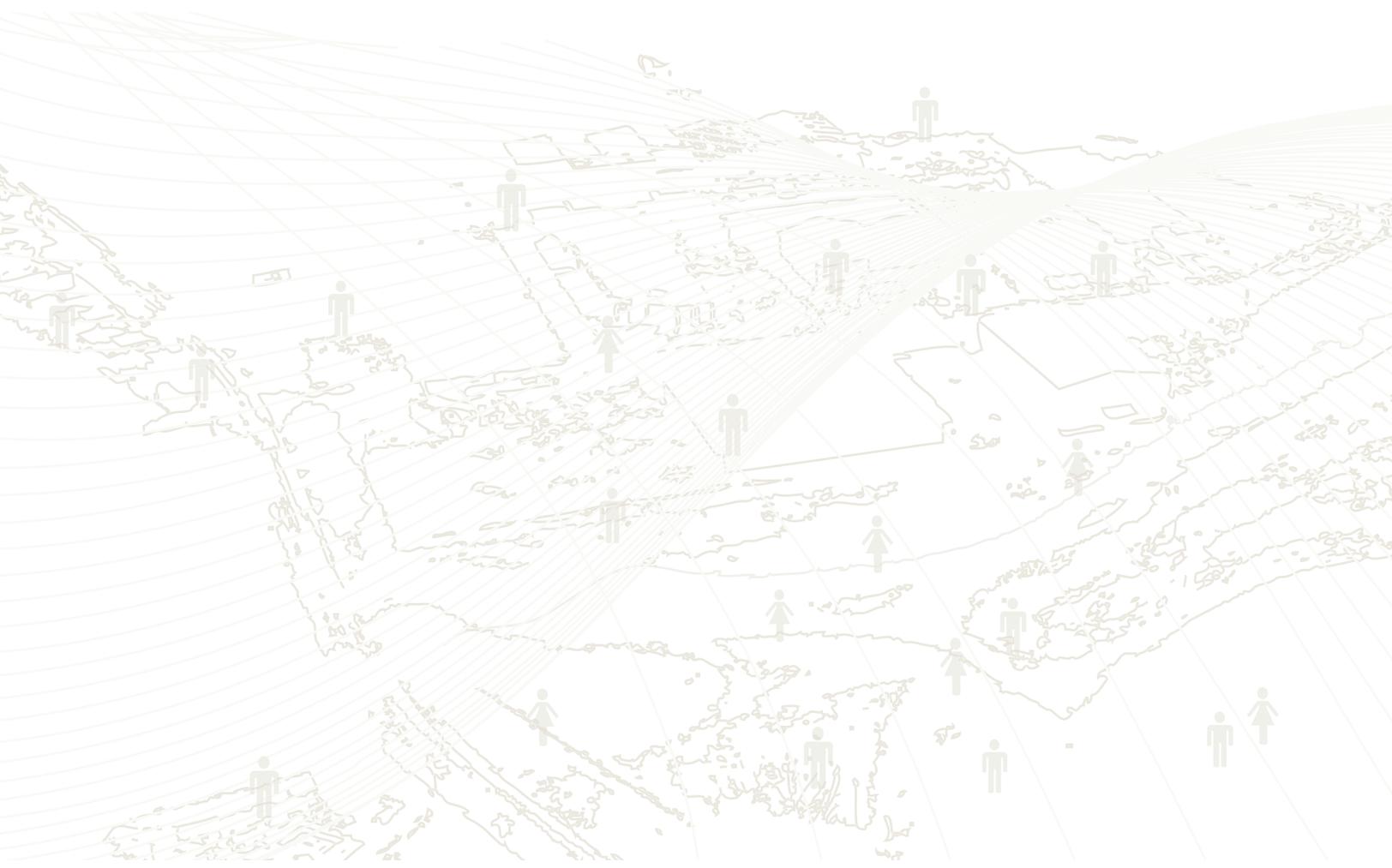
2. Ver sobre contenidos de PBOT y EOT capítulo III ley 388 de 1997 y capítulo cuarto decreto 879 de 1998

un conjunto de elementos conceptuales y técnicos que les permitan incorporar adecuadamente el enfoque poblacional en este proceso.

En la primera parte de esta guía se muestra el lugar que ocupa la población en el marco jurídico del ordenamiento territorial. En la segunda parte se presenta el marco de derechos en la planeación territorial; en la tercera se precisan las características de la dinámica demográfica y se define el enfoque poblacional en el ordenamiento territorial y su articulación con el plan de desarrollo municipal (PDM). Finalmente se presenta la metodología para la aplicación del enfoque poblacional en el proceso de revisión y ajuste de los POT.

Este documento, por su alcance, no aborda la multiplicidad de problemas que deben resolverse en el complejo proceso de ajuste y revisión de los POT, y por tanto invita a una amplia consulta de la documentación técnica y jurídica que sobre el tema se ha desarrollado en el país.

Esperamos que esta guía sea de utilidad a las administraciones municipales, y que su aplicación contribuya a la consecución de los fines del desarrollo que ellas se proponen en concertación con su población y en armonía con los contextos nacionales, regionales y locales.



I. MARCO DE DERECHOS EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Todos los habitantes son sujetos de derechos universalmente reconocidos. En consecuencia, los procesos de planeación territorial deben considerar a los individuos como titulares de tales derechos, y al gobierno municipal le corresponde garantizarlos de acuerdo con sus competencias. Por lo tanto, las administraciones locales deben promover, proteger y hacer cumplir los derechos individuales y colectivos sin diferencia de sexo, etnia, edad o condición social.

El ordenamiento del territorio es una función pública para el cumplimiento de fines, que no pueden ser distintos a los derechos sociales consagrados en la constitución y que la ley 388 de 1997³ establece como:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a infraestructuras y demás espacios públicos, destinados al uso común, y hacer efectivos el acceso a la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Adecuar al interés común el cambio en el uso del suelo, procurando armonizar con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica.
3. Propender por la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo de la población y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

La ley de ordenamiento en la definición de su objeto determina que “El ordenamiento del territorio municipal deberá atender a las condiciones de diversidad étnica y cultural reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de recursos naturales y humanos para el logro de las condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras”⁴

Conforme a los lineamientos constitucionales, la obligación de las administraciones municipales es la de **respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos**.

3 Artículo 3 de la ley 388 de 1997

4 Artículo 6 de la ley 388 de 1997

En el caso del ordenamiento territorial los principales derechos a tener en cuenta son:

- Derecho a la propiedad y su función social
- Derecho a la igualdad y no exclusión
- Derecho a la vida
- Derecho a un ambiente sano
- Derecho a la participación
- Derecho a la información
- Derecho al espacio público
- Derecho a una vivienda digna
- Derecho al trabajo

Es primordial para el ordenamiento promover el **derecho a la propiedad** desde una concepción solidaria⁵, es decir entendiendo que la propiedad tiene una **función social** que implica que el interés privado cederá a favor del social cuando por motivos de interés público entren en conflicto. **La propiedad debe, no solo ser útil al propietario sino a la comunidad.** En este sentido, el plan de ordenamiento territorial (POT), como instrumento de planificación territorial municipal, es el que ofrece las herramientas para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales, en procura de articular y complementar la planeación económica y social con la físico-territorial.

El ordenamiento debe promover **la equidad y eliminar la exclusión** de los beneficios del desarrollo de algún grupo poblacional por razones de género, cultura, etnia, edad y otras características demográficas. A través del ordenamiento se toma la decisión de definir el suelo para proveer las redes de servicios y los equipamientos necesarios, para garantizar a toda la población el derecho a tener servicios públicos de calidad y las infraestructuras necesarias para el desarrollo local que garanticen **condiciones para la vida** conforme al mandato de la constitución.

El **derecho a un ambiente sano** es un derecho colectivo el cual debe ser garantizado por el Estado (entiéndase municipio también) mediante la conservación de las áreas de importancia ecológica, fomentando la educación ambiental y protegiendo la diversidad y la integridad del ambiente⁶. Los alcaldes en su jurisdicción deben garantizar la protección de las áreas de interés ambiental ejerciendo la planificación

5 Sin perjuicio de los derechos adquiridos. Pág. 376 Jacobo Pérez Escobar. Derecho Constitucional Colombiano

6 También consagrado en el art. 7 del Código de Recursos Naturales Decreto Ley 2811 de 1974.

del uso y aprovechamiento de los recursos naturales en el marco de las competencias y determinantes nacionales y regionales.

Así mismo, debe garantizar el **derecho a la participación ciudadana** promoviendo la vinculación activa de los individuos y comunidades en los procesos de desarrollo local y acogiendo, cuando sea conveniente al interés social, las propuestas de las comunidades o de los individuos para resolver los problemas que enfrenta y que puedan ser resueltas por el ordenamiento.

El ordenamiento debe velar porque el **derecho a la información** no se vulnere. La población tiene el derecho a saber cómo el suelo de su propiedad se verá afectado por las decisiones tomadas por la administración con respecto a su uso.

Las entidades públicas deben **garantizar la integridad y uso común del espacio público**, que por su destinación debe prevalecer sobre el interés particular.

Las administraciones deberán generar estrategias para hacer efectivo el **derecho a tener una vivienda digna** promoviendo planes de vivienda de interés social tanto en el área rural como en la urbana. La focalización debe realizarse hacia los hogares más vulnerables, (hogares de niveles 1 y 2 del sistema de selección de beneficiarios Sisben, mujeres cabeza de familia) o desde la perspectiva de **salvaguardar la vida** cuando la población esté en riesgo. Por lo anterior, deben identificarse estas poblaciones de acuerdo a su ubicación en el territorio y las amenazas derivadas de ésta.

Frente al **derecho al trabajo**, si bien no es posible, ni es función del alcalde solucionar la situación particular de empleo de cada ciudadano, debe generar oportunidades de acuerdo con las potencialidades del territorio y de la población, tomando decisiones para impulsar la localización de actividades económicas que propicien el empleo y el desarrollo de las capacidades de hombres y mujeres.



II. MARCO JURÍDICO DEL ORDENAMIENTO

A. NORMATIVIDAD SOBRE PLANEACIÓN, ORDENAMIENTO Y POBLACIÓN

En la normatividad relativa a la planeación municipal han coexistido dos orientaciones, que si bien son complementarias, en la práctica se aplican de manera desarticulada. La primera, derivada de la Ley 88 de 1947, se centraba en los problemas del espacio urbano y en particular sobre las restricciones de localización de actividades, el control de construcciones y la obligación de realizar un plano regulador dentro del perímetro urbano. En este caso, sólo se tenía en cuenta el **tamaño poblacional** para señalar el perímetro urbano y exigir permisos de construcción. La segunda orientación, contenida en la Ley 61 de 1978, reconoce la planeación integral y en un mismo proceso articula los aspectos urbanísticos con la programación de los temas sociales y económicos. El propósito consistía en **convertir a la población en una prioridad** del desarrollo para alcanzar el progreso máximo tanto de la persona como de la familia y la comunidad en todos los aspectos de la vida.

Estas dos orientaciones son acogidas en las normas sobre descentralización expedidas a mediados de los años 80, siendo desarrolladas bajo el concepto de planes integrales. El decreto ley 1333 de 1986 previó que todo núcleo urbano de más de 20.000 habitantes debía hacer planes integrales cuyos contenidos eran primordialmente físicos pero con la visión de influir en los aspectos sociales y económicos.

La ley 9 de 1989 (base de la actual norma de ordenamiento) extendió la obligatoriedad de formular planes de desarrollo a todos los municipios del país con un enfoque orientado principalmente a responder a las necesidades urbanas. La misma ley estableció que aquellas localidades mayores de 100.000 habitantes harían planes integrales de desarrollo, y las menores de 100.000 solo harían planes simplificados, limitándose a contemplar aspectos físicos⁷ con lo cual se generó una fragmentación en la planeación de las localidades más pequeñas.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, todos los municipios del país, independientemente de su tamaño poblacional, deben formular **planes de desarrollo** con orientaciones generales de política económica, ambiental y social,

7 La diferencia es que los planes integrales incluirían además aspectos sociales y económicos y en los planes simplificados únicamente se definirían el reglamento de usos del suelo y el Plan Vial, de Servicios Públicos y de Obras Públicas.

en los términos establecidos en la Ley orgánica del plan de desarrollo⁸. Así mismo todos los municipios, incluidos los de menor tamaño, deben realizar un proceso de planeación similar.

Posteriormente con la Ley 388 de 1997 en desarrollo del artículo 41 de la Ley 152, se estableció la obligatoriedad de formular planes de **ordenamiento territorial** para todos los municipios con el objetivo de “Complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible”⁹. El fin conjunto de estos planes (POT y PDM), es **lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio**. Esto significa, luchar contra la pobreza; asegurar el uso eficiente de los recursos; buscar el desarrollo sostenible; y hacer efectivos los derechos a infraestructuras y servicios públicos.

Pese a que los propósitos de la Constitución y las normas derivadas de ésta se orientan hacia la integralidad de la planeación, en la práctica ha sido muy difícil lograr la complementariedad entre estos dos procesos de planificación local dado que usualmente los planes de desarrollo y de ordenamiento formulan objetivos y estrategias sin articulación entre ellos, primando en algunos momentos la planeación física y, en otros, los aspectos socioeconómicos. En consecuencia, al momento de ejecutar dichos planes (POT y PDM), los programas y proyectos con frecuencia resultan desarticulados frente a la visión de desarrollo propuesto en el plan de desarrollo y al modelo de ocupación del territorio definido en el plan de ordenamiento, sin que logren actuar de manera armónica frente a un objetivo común, como lo pide la ley¹⁰.

Estas circunstancias conducen a que los proyectos de infraestructura, vivienda y desarrollo territorial que se ejecutan en los municipios no siempre correspondan con los definidos en el POT, desconociendo el proceso de planificación de largo plazo que realizó el municipio en conjunto con los actores sociales e, incluso, asumiendo la posición de que este instrumento de planificación es un obstáculo para el desarrollo local.

Una de las razones de mayor peso por la cual las administraciones locales deben avanzar en la articulación del Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento es que la misión principal de los municipios es el logro del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así lo reconocen la Constitución, la ley 136 de 1994¹¹ y la ley 388 de 1997, normas que abren un espacio para la consideración de la dinámica poblacional en los procesos de planificación del desarrollo. No obstante lo anterior, a nivel territorial aún no se han desarrollado de manera apropiada los

8 Ley 152 de 1994.

9 Artículo 6 ley 388 de 1997.

10 Artículo 21 ley 388 del 1997.

11 Código de Régimen Municipal..

análisis poblacionales para que ese propósito se concrete en decisiones de política pública, pues a pesar de que durante los procesos de formulación se hace referencia a información demográfica del municipio (tamaño, crecimiento, distribución), ésta no se está utilizando como elemento clave para la toma de decisiones.

Por lo anterior, en el marco de esta guía se suministrarán una serie de herramientas para facilitar a los entes locales tomar en consideración la dinámica demográfica y poblacional en la planeación del desarrollo.

B. ARTICULACIÓN ENTRE EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

El plan de ordenamiento territorial (POT) es uno de los procesos de planeación estratégica local¹² que es necesario articular con los demás planes y, en particular, con el plan de desarrollo municipal (PDM), articulación que permite avanzar hacia una planeación integral.

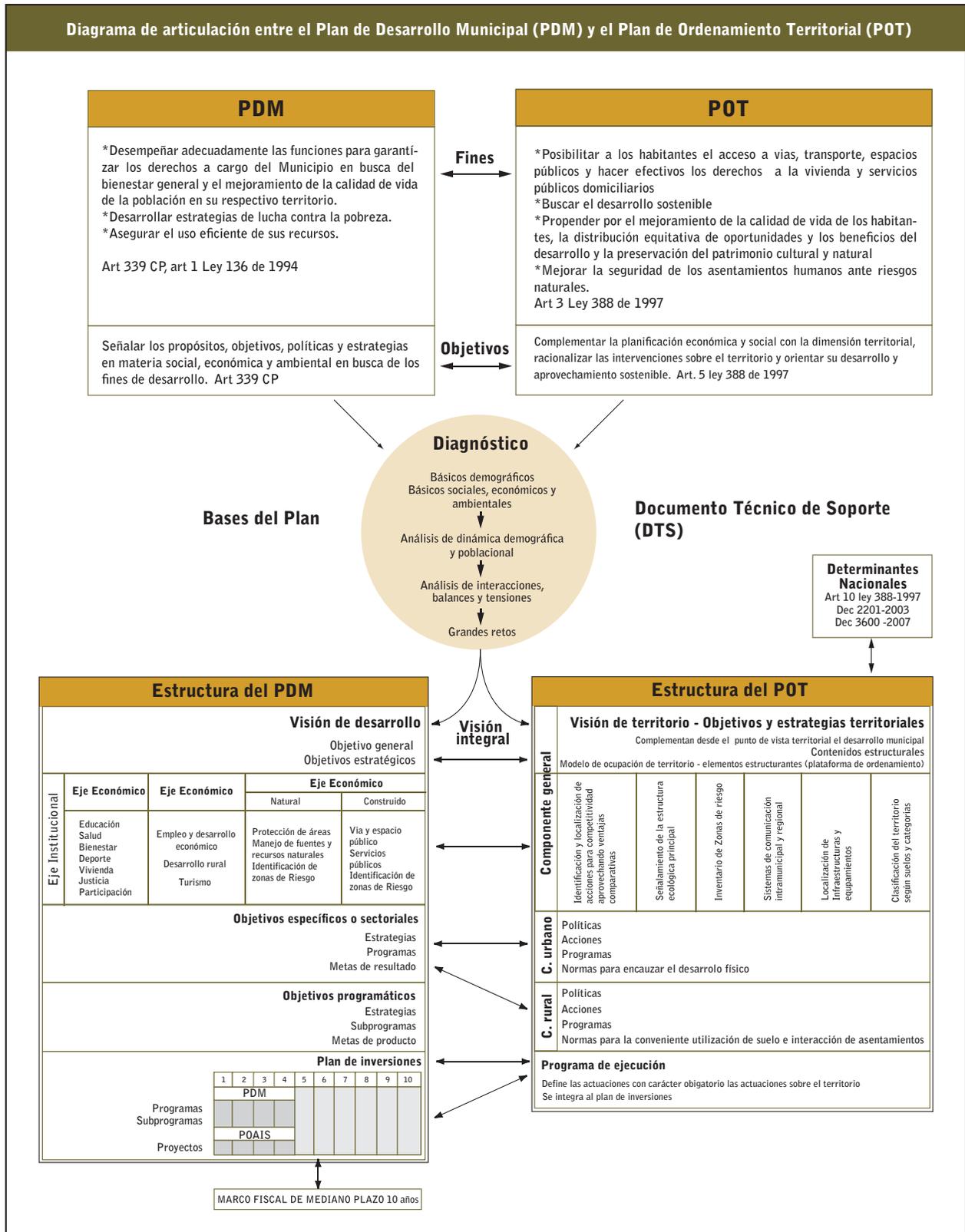
El POT es una herramienta de planeación físico territorial de largo plazo con vigencia mínima de tres (3) períodos constitucionales, tal como lo establece el artículo 28 de la Ley 388 de 1997. Por otra parte, el Plan de Desarrollo debe ser elaborado por el Alcalde elegido para el período constitucional correspondiente, conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato (Artículo 39, numeral 1 de la Ley 152 de 1994). El PDM es un instrumento de planificación con énfasis en lo social y económico, que debe servirse del POT para planificar el desarrollo físico-territorial, para lo cual cada alcalde electo, al momento de formular su plan de desarrollo, debe tener en cuenta las vigencias de los contenidos del POT que deben ser ejecutados durante su período constitucional e incluirlos en el plan de inversiones, de conformidad con la Ley 152 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 388 de 1997.

Estos planes son complementarios en sus objetivos y fines, como lo muestra la ilustración 1 de articulación POT- PDM, pues ambos pretenden mejorar la calidad de vida de la población municipal, garantizar sus derechos y el desarrollo sostenible del territorio. El POT y el PDM confluyen en la búsqueda de los mismos objetivos de desarrollo económico social y ambiental del territorio y, por ende, del desarrollo de su población.

Los dos planes tienen procedimientos diferentes para su elaboración, pero en el marco de sus objetivos y fines deben compartir una misma visión de desarrollo y

12. Los planes estratégicos a nivel municipal son el plan de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y el marco fiscal de mediano plazo, dado que en estos se definen objetivos y estrategias de mediano y largo plazo. De estos se derivan los demás planes, como por ejemplo los de salud, de educación, planes maestros de servicios públicos, planes parciales, planes de atención y prevención de desastres, planes de juventud, de deportes, planes viales y plan de espacio público, entre otros.

Ilustración 1. Articulación entre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM).



mantener su coherencia partiendo de un diagnóstico común. En efecto el POT y el PDM comparten un diagnóstico poblacional, económico, social y ambiental común, independientemente de que los tiempos de la planeación no coincidan.

En este diagnóstico quedan consignadas la situación poblacional y sus tendencias, las tensiones y las fortalezas del municipio. A partir de allí se definen los grandes retos a los que debe responder la administración municipal según sus competencias y que son la base para la construcción del modelo de desarrollo y del modelo de ocupación del territorio.

De los grandes retos se desprenden los objetivos estratégicos de los dos planes que aunque se desenvuelven en procesos diferentes deben ser complementarios y realimentarse mutuamente. Los objetivos estratégicos en el PDM se asocian en grandes ejes o dimensiones estratégicas¹³, mientras que en el POT se asocian en los elementos estructurantes del territorio establecidos en el modelo de ocupación.

Los ejes o dimensiones estratégicas del PDM se desglosan a su vez en objetivos específicos, los cuales se operacionalizan a través de programas de acuerdo a las competencias sectoriales¹⁴ del municipio. Las decisiones que se tomen en cada sector deben consultar la disponibilidad de los recursos territoriales y la normativa establecida en el POT, de manera que cada uno de los elementos del plan de desarrollo se articule con alguno de los elementos del POT. Por ejemplo: la inversión en infraestructura para educación tiene como referente obligado las zonas en que pueden localizarse de acuerdo a las regulaciones establecidas en el POT. De la misma manera, la inversión de vivienda de interés social estará supeditada a la consideración de las áreas destinadas para ese uso en el POT. Las inversiones en protección del medio ambiente (compra de predios, reforestación) deben tener su soporte en las áreas delimitadas y localizadas en el POT como áreas de conservación y protección ambiental conforme al artículo 4 decreto 3600 de 2007

Finalmente, las acciones propuestas en las políticas y programas, tanto del PDM como en los componentes urbano y rural del POT, se deben reflejar armónicamente en el plan de inversiones (PDM) y en el programa de ejecución (POT), respectivamente. Igualmente, los planes derivados deben estar articulados con el sistema de planeación estratégica y con el sistema presupuestal. El plan plurianual de inversión y los planes operativos anuales de inversión municipales deben incluir con carácter obligatorio las acciones previstas en el POT.

Los avances en la ejecución de los recursos y proyectos establecidos en el POT deben monitorearse permanentemente a fin de evaluar los impactos (positivos y/o negativos)

13 "El ejercicio de la planificación implica interrelacionar las dimensiones ambiental, económica, tecnológica, social, cultural y político-institucional". Departamento Nacional de Planeación, ESAP, *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011*, pp.30, 2007.

14 *Ibíd.*, pp. 80. Ver cuadro de competencias.

que éstos han generado en el territorio y la forma como han contribuido a alcanzar los objetivos de largo plazo definidos en el plan de ordenamiento, ya que a partir de las conclusiones que arroje este seguimiento, el municipio debe tomar decisiones sobre la necesidad de realizar o no la revisión y ajuste de su POT. Este proceso de seguimiento y evaluación se realiza a través del expediente municipal.

Como se observa en el la ilustración 1, la población y su dinámica se constituyen en el eje articulador de los dos procesos de planeación.

Cada una de las decisiones de ordenamiento que se establezcan en el POT deben tener como criterio los requerimientos y demandas que se derivan de la dinámica poblacional, de manera que éstas resulten **oportunas** para resolver las tensiones entre la población y el territorio, **necesarias** para propiciar su desarrollo sostenible aprovechando el potencial de la población y el territorio y **suficientes** para satisfacer sus demandas y garantizar sus derechos.

La base poblacional que soporta tanto los diagnósticos como la definición de necesidades y demandas de bienes y servicios que deben ser cubiertas, es la misma tanto para el POT como para el PDM. De igual manera, es la misma población la que se convierte en sujeto y finalidad última del POT y el PDM.

C. EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN COMO ETAPA PREVIA A LA REVISIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

De acuerdo al ciclo de gestión del POT que se aprecia en la Ilustración 2, una vez formulado¹⁵ e iniciada su ejecución a través de la implementación de las acciones necesarias para hacer realidad los propósitos establecidos, se debe desarrollar, de manera permanente y a lo largo de la vigencia del POT, la etapa de seguimiento y evaluación¹⁶ de conformidad con el artículo 27 del decreto 879 de 1998, el cual reconoce esta etapa como parte del proceso de planificación territorial del municipio.

El seguimiento y evaluación permitirá: **evaluar** si los contenidos cumplen con la ley, la coherencia de los documentos y debilidades cartográficas; **monitorear** el modelo de ocupación, los objetivos y las estrategias de gestión planteadas; y **alertar** sobre retrasos en acciones y proyectos prioritarios establecidos, así como la necesidad de hacer ajustes al POT.

15 La formulación del plan es un proceso para la toma de decisiones fundamentales acerca del ordenamiento del territorio, las cuales se traducen en los componentes: general, urbano y rural. Igualmente deberá incluir las acciones y actuaciones que serán incorporadas en el programa de ejecución. Art. 25 Decreto 879 de 1998

16 El seguimiento contempla la recolección y análisis continuo de información útil para tomar decisiones durante la implementación del plan de ordenamiento territorial, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos. La evaluación es una valoración de los resultados del seguimiento para determinar la relevancia, eficiencia, efectividad e impacto de la implementación del POT. El objetivo fundamental de evaluar, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones tomadas. Proceso de Revisión y ajuste de POT. Dirección de Desarrollo Territorial MAVDT. 2008, presentación.

Ilustración 2. Ciclo de Gestión del Plan de Ordenamiento Territorial.



Fuente: Presentación Proceso de Revisión y ajuste de POT. Dirección, MAVDT. 2008

Iniciar el proceso de revisión y ajuste del POT, conforme al ciclo de gestión, implica adelantar la etapa de seguimiento y evaluación del plan para lo cual la administración municipal se apoya en la información consignada en el expediente municipal¹⁷ el cual debe incluir todos los análisis de población pertinentes a la revisión y ajuste que se describen en esta guía.

En este sentido, el literal C del artículo 9 del Decreto 4002 de 2004, establece como requisito para acompañar el proyecto de revisión del POT o de alguno de sus contenidos, el documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el POT vigente.

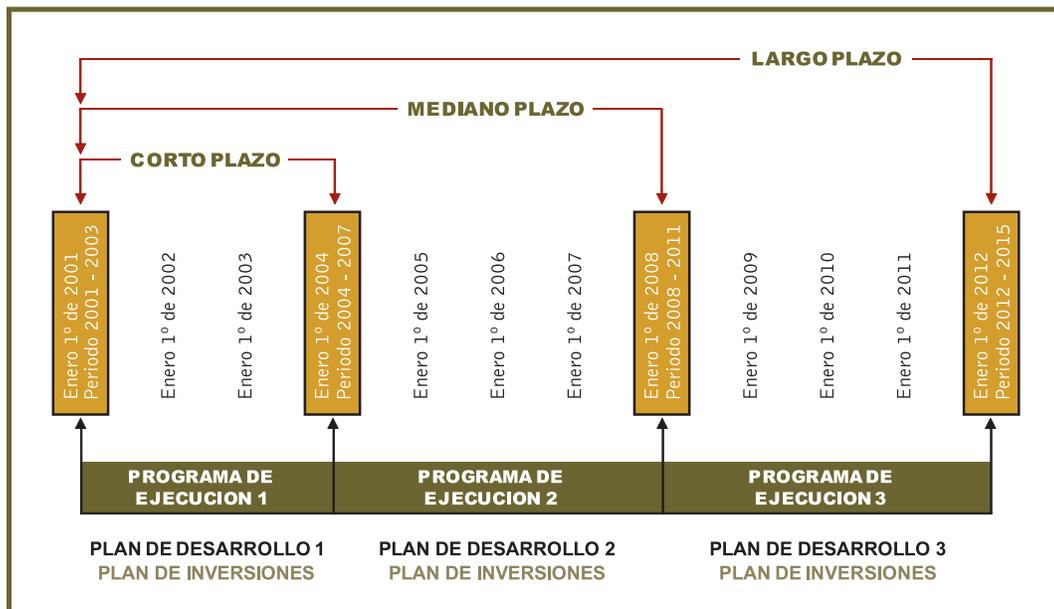
¹⁷ La ley 388 de 1997 estableció la necesidad de conformar el expediente como un sistema de información, que sirve de sustento a los procesos de planificación territorial de los municipios, tal como lo señala en el artículo 112.

D. LA REVISIÓN Y AJUSTE DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE LA PERSPECTIVA POBLACIONAL

La ley 388 de 1997 introdujo elementos de flexibilidad en la planeación, de manera que los planes de ordenamiento pueden ser sometidos a revisión y ajuste periódico, con el fin principal de que los contenidos de este instrumento de planificación se cualifiquen y complementen cuando las condiciones del territorio así lo ameriten.

Para el efecto, los municipios pueden realizar revisiones por vencimiento de las vigencias de corto, mediano o largo plazo¹⁸, por razones de excepcional interés público¹⁹ o modificación excepcional de norma urbanística²⁰.

Ilustración 3. Vigencias de los contenidos de los POT cuando su adopción coincide con el inicio del periodo constitucional.



Fuente: Presentación Proceso de Revisión y ajuste de POT Dirección de Desarrollo Territorial MAVDT, 2008.

18 Artículo 5, Decreto 4002 de 2004. Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del periodo constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes (...)

19 Parágrafo artículo 5, Decreto 4002 de 2004. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;

b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente

20 Artículo 6º, Decreto 4002 de 2004. Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1º de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación (...)

En este sentido y con fundamento en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 modificado por la ley 902 de 2004, los contenidos estructurales del POT podrán revisarse al finalizar tres períodos constitucionales, mientras los contenidos de corto y mediano plazo podrán revisarse al terminar uno y dos períodos constitucionales respectivamente (Ilustración 3, vigencias de los contenidos de los POT).

Este mismo artículo en el numeral 4 establece que: “Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en **parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana**; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macro proyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan”. Con lo anterior se sustenta la posibilidad de realizar ajustes a los contenidos del POT, en respuesta a las dinámicas demográficas y poblacionales no consideradas para el ordenamiento del territorio.

Para la primera formulación de los POT, muchos municipios no contaban con la experticia necesaria para llevar a cabo análisis técnicos en materia poblacional, ni con acceso a los datos requeridos, razón por la cual son numerosas las dificultades y deficiencias que se presentaron durante la formulación, principalmente en la estructuración de los contenidos en función de las necesidades identificadas en el territorio. Actualmente no sólo se dispone de información actualizada proveniente del Censo 2005 y de estadísticas vitales, sino de nuevas herramientas y metodologías que pueden ayudar a mejorar este proceso.

Durante la etapa de seguimiento y evaluación, además de la comparación entre los resultados esperados en la formulación del POT y el estado de avance de los mismos, se deben realizar análisis poblacionales con el fin de identificar cambios en las tendencias, como por ejemplo, un aumento de la tasa de crecimiento por migración no prevista, que afecta las coberturas de servicios públicos o la disponibilidad de suelo para vivienda, se constituye al mismo tiempo en mano de obra para la actividad productiva.

Por lo anterior, el análisis de la dinámica poblacional se convierte en un elemento clave para determinar si se requieren cambios en los contenidos del POT para garantizar que estos respondan a la dinámica actual. Por ejemplo, procesos migratorios asociados a conflictos sociales, oportunidades económicas o situaciones de carácter ambiental adversas, pueden afectar los volúmenes de población urbana y rural previstos en el plan que justificarían los ajustes necesarios.

Para abordar una revisión y ajuste del POT desde la perspectiva poblacional se debe **evaluar** la forma como fue considerada la dinámica poblacional en los tres componentes fundamentales del mismo: el componente general en sus contenidos estructurales; las políticas acciones y programas establecidos en el componente urbano y rural y el programa de ejecución²¹.

1. Componente General del POT: En este punto, se evalúan los objetivos y estrategias territoriales de mediano y largo plazo, los cuales se concretan en el modelo de ocupación del territorio²² a fin de determinar si estos son suficientes o si requieren complementarse a la luz de los cambios observados y previstos en el largo plazo tanto en las tendencias poblacionales como en las socioeconómicas y ambientales del territorio.

Adicionalmente, en el marco de un proceso de revisión y ajuste, el análisis poblacional que se adelante para el componente general, debe estar orientado a evaluar si la clasificación del territorio urbano, de expansión y rural responde a las dinámicas demográficas, en particular el tamaño, el crecimiento y la localización de la población en el territorio.

2. Políticas, acciones y programas: En el segundo aspecto se evalúan las políticas, acciones y programas del componente urbano y rural, de manera que estos aseguren la plataforma física para el desarrollo poblacional, económico y social del municipio en complementariedad con el plan de desarrollo municipal. Aquí hay lugar a revisar si las acciones propuestas son suficientes (coberturas) frente a las demandas poblacionales, pertinentes respecto a las necesidades a satisfacer y adecuadas en términos de localización y estándares de calidad, además de analizar si las acciones ejecutadas han resuelto las situaciones conflictivas que se reconocieron en el diagnóstico. En esta revisión se consideran entre otros, los siguientes programas: protección del medio ambiente, manejo de zonas de riesgo, sistema vial y de transporte, infraestructura de servicios públicos, equipamientos comunitarios y espacio público, vivienda, protección del patrimonio cultural y programas de desarrollo económico.

3. Programa de ejecución: En este componente se evalúa el nivel de avance en la ejecución de los programas y proyectos previstos en el plan de ordenamiento territorial para cada vigencia, de acuerdo a los periodos de las administraciones municipales y distritales. La evaluación incluye la valoración de coherencia de los proyectos frente a las estrategias, políticas

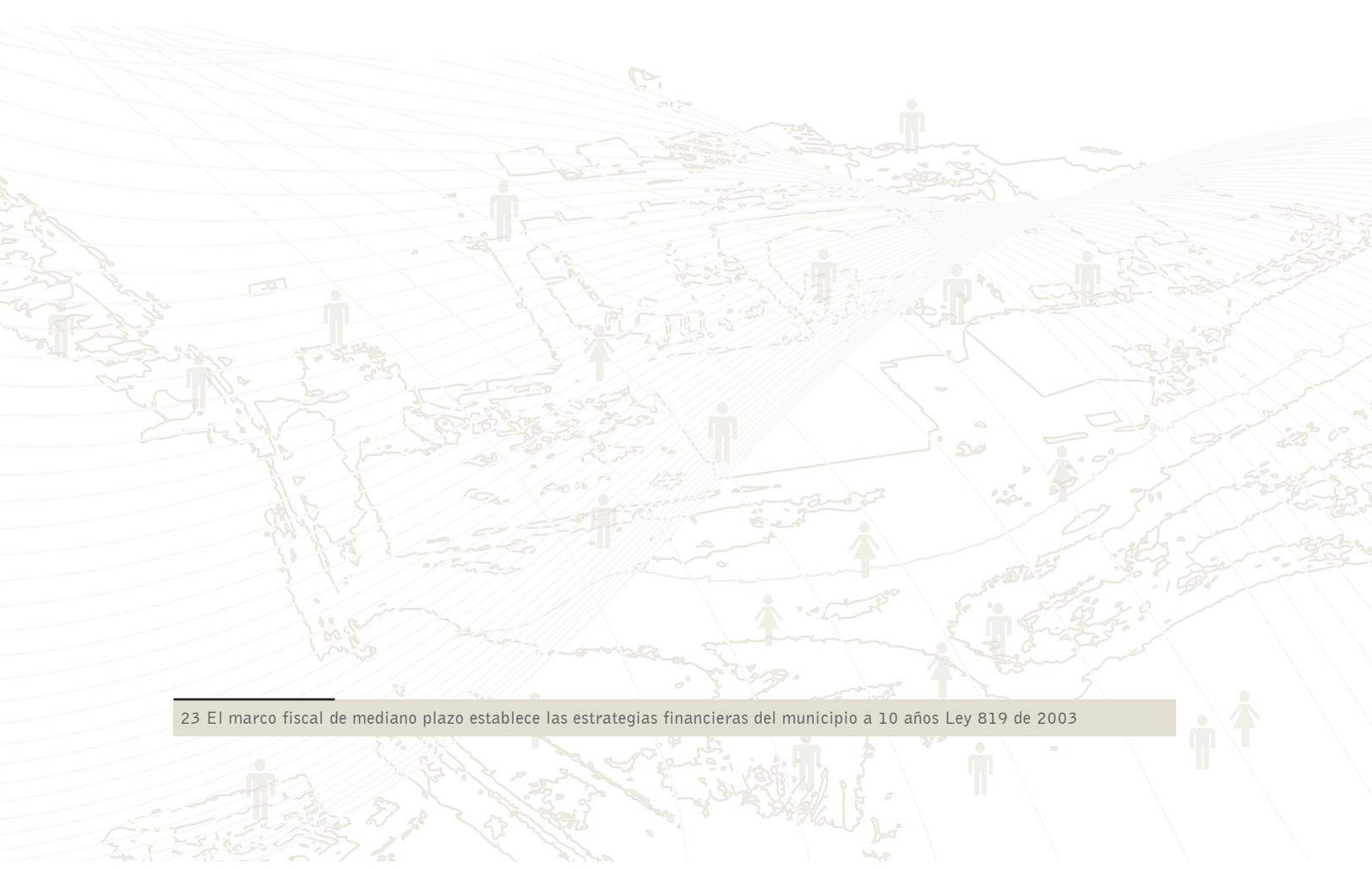
21 El programa de ejecución del POT debe integrarse al plan de inversiones del Plan de Desarrollo, según el art. 18 de la ley 388 de 1997.

22 El modelo de ocupación del territorio se compone de los elementos estructurantes urbanos y rurales referenciados en la ilustración 1.

y acciones propuestas y los recursos financieros para su realización. El resultado de esta evaluación permitirá incorporar, de manera adecuada, los lineamientos del POT en el plan de inversiones del PDM de la siguiente vigencia, de manera que permitan avanzar hacia el logro de los objetivos del ordenamiento. Mientras en el POT se definen con carácter obligatorio las actuaciones previstas sobre el territorio, en el PDM se aseguran los recursos para su cumplimiento, teniendo en cuenta la capacidad financiera del municipio de acuerdo al marco fiscal de mediano plazo²³.

Por lo tanto, la evaluación de los tres componentes del POT de manera articulada con el PDM constituye una oportunidad para hacer de la planeación un proceso integral, en el cual la población cumple la función de eje articulador en la formulación de política pública y en las decisiones de inversión.

23 El marco fiscal de mediano plazo establece las estrategias financieras del municipio a 10 años Ley 819 de 2003



III. EL ENFOQUE POBLACIONAL EN EL ORDENAMIENTO

A. ¿QUÉ ES LA POBLACIÓN?

La población es entendida como “un conjunto orgánico de sujetos que interactúan entre sí y con el territorio para su reproducción biológica y social. El concepto de población humana, se refiere a un conjunto de sujetos vivos, cuya actividad necesariamente crea y recrea permanentemente el territorio en función de sus necesidades biológicas, socio-culturales y políticas y, de manera determinante, en función de la organización para la apropiación, producción y consumo de bienes materiales y no materiales”²⁴.

Esta definición pone el acento en las relaciones entre los seres humanos y entre éstos y su hábitat. La población humana tiene características propias que difieren de las características de los individuos particulares que la componen. A estas características del colectivo poblacional se les denominan características demográficas. Puesto que estas se transforman permanentemente en el tiempo hay lugar a reconocerlas como dinámica demográfica²⁵.

Para abordar adecuadamente el proceso de ordenamiento es necesario tomar en consideración la manera cómo la dinámica demográfica impacta los procesos sociales, económicos y ambientales del territorio, y cómo esta a su vez se ve modificada por estos procesos. A esta relación en doble sentido y en espiral se le ha denominado la **interacción** entre la población y sus bases ambientales y socioeconómicas.

B. ¿QUÉ ES LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA?

La población aumenta o disminuye en el tiempo. Tiene una composición por sexo, edad, etnia o condición social que también puede modificarse en el tiempo. Se localiza en un territorio y se moviliza sobre él. Este proceso de cambio permanente es lo que se denomina dinámica demográfica²⁶, como se señaló antes.

24 Rubiano, Norma; González, Alejandro y otros, Población y Ordenamiento Territorial, Universidad del Externado, UNFPA, MAVDT, 2003

25 MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Guía metodológica 3, Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*, Serie población y ordenamiento, 2004.

26 UNFPA, *Guía para Alcaldes: El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo*, pp. 19, 2008.

La dinámica demográfica describe las características que le son propias a la población como colectivo, las cuales son distintas de cada uno de los individuos que la componen.

El crecimiento natural o vegetativo de la población resulta del balance entre los nacimientos y las defunciones que se observan en un territorio particular. La población puede también aumentar por inmigración o disminuir por emigración. El crecimiento total de la población resulta del balance entre el saldo vegetativo y el saldo migratorio. De estos factores y su constante cambio dependerá el tamaño de la población que reside en el territorio, así como su estructura por edad y sexo y su distribución espacial.

Al analizar el comportamiento de estas variables, las administraciones locales podrán determinar el balance demográfico del municipio, es decir, si está ganando o perdiendo población, debido al crecimiento vegetativo (relación entre nacimientos y muertes) o debido a la migración (relación inmigrantes-emigrantes). Podrían saber si su tamaño aumenta, disminuye o se mantiene estable y, sobretodo, si esta dinámica demográfica resulta acorde con los objetivos del desarrollo y con el modelo de ocupación del territorio esperado. Un análisis básico de la dinámica demográfica municipal debe considerar por lo menos los siguientes componentes:

1. Tamaño y Crecimiento

Mientras que el tamaño de población describe la magnitud de la población residente en el municipio en un momento determinado, el crecimiento informa sobre la velocidad con la que cambia el tamaño de la población y con la que cambiará a futuro.

La información sobre el tamaño poblacional es el referente obligado para que las administraciones locales puedan establecer el balance entre el número de habitantes del municipio (demanda) y la oferta disponible de bienes y servicios, de donde resultan indicadores de déficit, subutilización o suficiencia²⁷. Por otra parte, la información sobre el crecimiento vegetativo y migratorio le permite anticipar necesidades y requerimientos de la población y asegurar que los planes respondan a las necesidades futuras sin poner en riesgo su base ambiental.

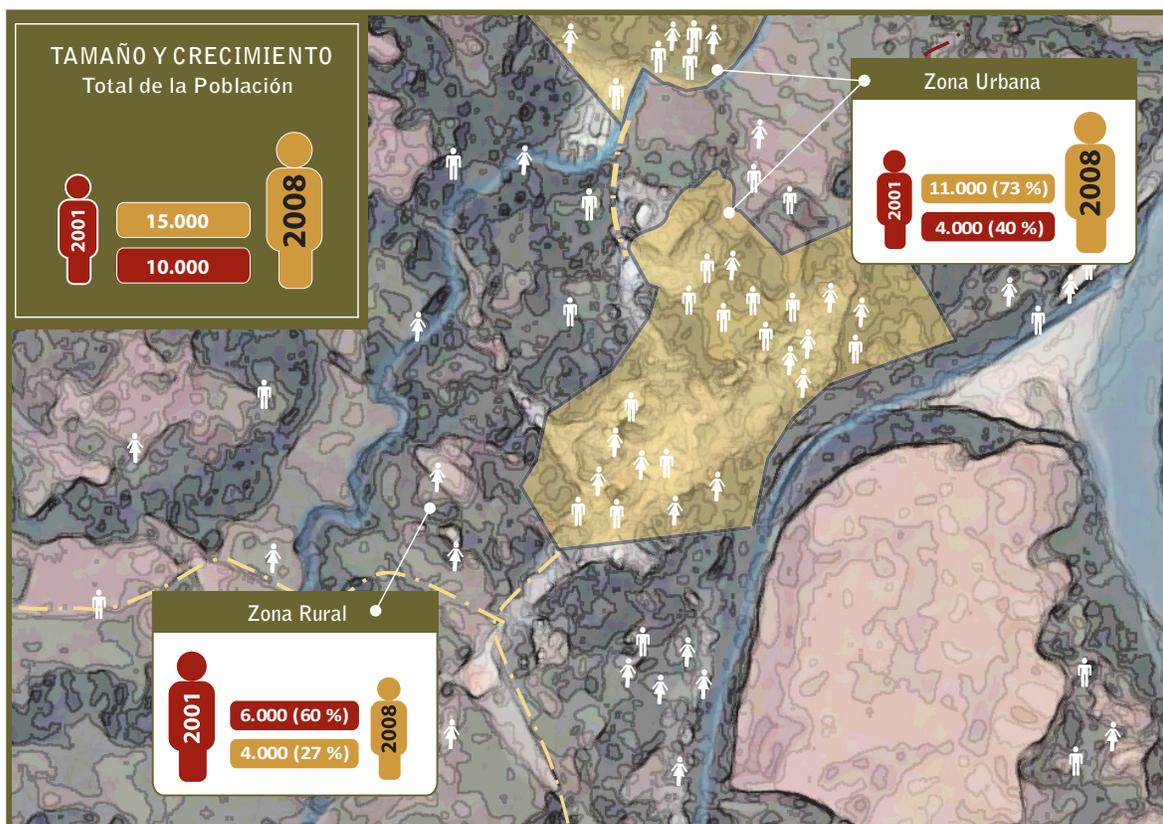
En la Ilustración 4, se muestra un ejemplo con diferentes alternativas de tamaño y crecimiento en un municipio. Una misma velocidad de crecimiento se puede obtener de múltiples combinaciones entre nacimientos y defunciones y entre migrantes e inmigrantes. En el ejemplo se observa un aumento de población en la

27 La fuente de información para el tamaño de población a nivel municipal se puede obtener del Censo 2005 y de la base de datos del Sisben. La información de crecimiento se puede obtener de proyecciones de población del DANE o de cálculos a partir de la información de datos históricos.

zona urbana y en el total del municipio como resultado de una alta fecundidad y de la llegada de inmigrantes, pero la zona rural pierde población por efecto de una mayor mortalidad y emigración.

Conocer el tamaño y el crecimiento de la población ayuda a decidir sobre el suelo necesario para expansión urbana cuando sea necesario, para la determinación del número de viviendas nuevas requeridas para cubrir la demanda durante la vigencia del POT, identificar el tamaño de la red de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, luz, teléfono, vías, comunicaciones), definir los requerimientos de bienes y servicios ambientales, el tamaño de las infraestructuras necesarias para educación y salud, la magnitud de las áreas e infraestructuras de soporte para las actividades económicas y de generación de oportunidades de empleo, la cantidad de vías y espacio público que se requiere, entre otros aspectos. La oferta de bienes y servicios institucionales y ambientales deberá ajustarse respondiendo al cambio poblacional y sus demandas.

Ilustración 4. Ejemplo de tamaño y crecimiento de población en un territorio



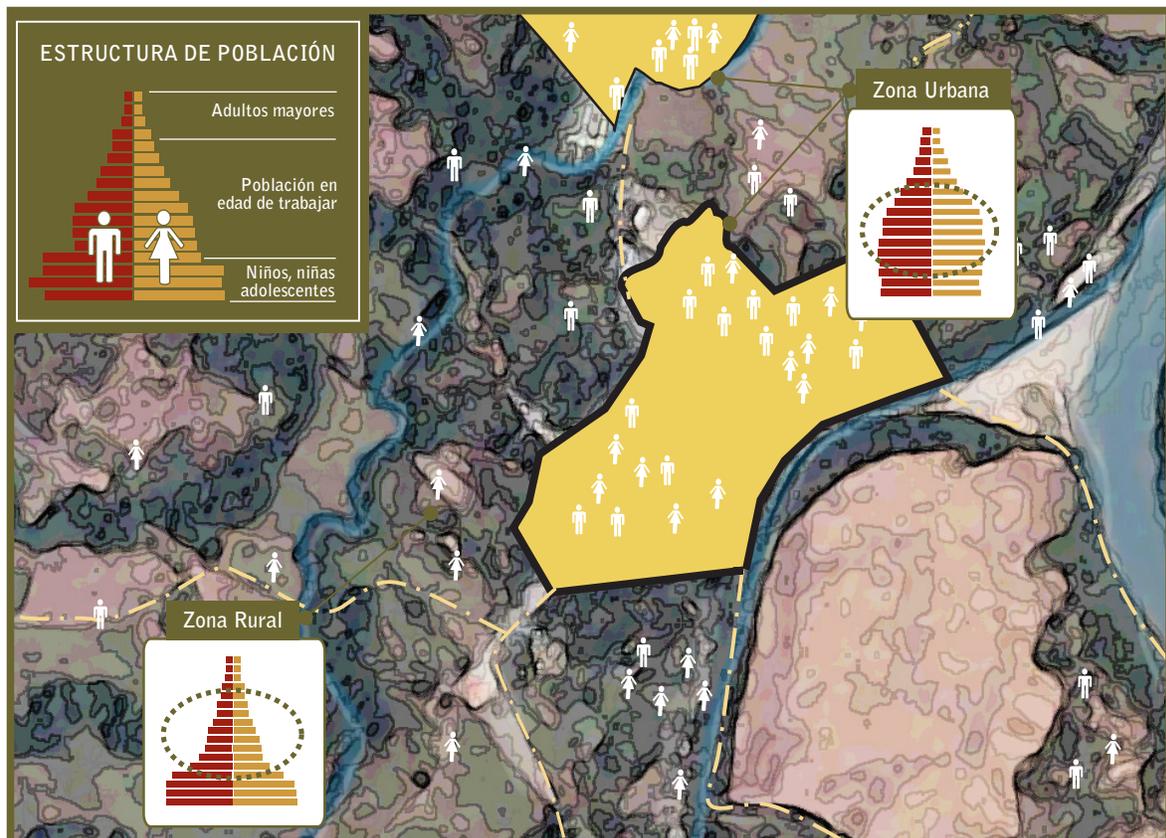
2. Estructura y composición

Puesto que los individuos que componen una población son diversos en sus características, es necesario considerar su estructura por edad y sexo. Usualmente la información sobre la población se agrupa en quinquenios de edad para construir las pirámides o perfiles de población, que permiten identificar equilibrios y desequilibrios entre sexos y generaciones.

En el ejemplo que se aprecia en la Ilustración 5, el municipio llega a tener una estructura de población diferente en la zona rural y urbana. En la primera se observa que la pérdida de población ha afectado notablemente a los grupos de habitantes de hombres y mujeres en edad de trabajar, mientras en la segunda este grupo se ensancha notablemente manteniendo también una importante población infantil.

La estructura poblacional permite determinar demandas específicas de bienes y servicios en temas como educación, salud, oportunidades económicas, atención a grupos en situación de vulnerabilidad, protección de la familia y la niñez entre

Ilustración 5. Ejemplo de estructura de población en un territorio.



otros. Conocer la estructura de la población por edad y sexo ayuda a definir no solo las necesidades de servicios por grupos específicos como primera infancia (0-6 años), edad de educación primaria (7-12 años), adolescentes (13 a 18 años), población económicamente activa (15-64 años) y adultos mayores (mayores de 60 años), entre otros, sino identificar también el potencial poblacional del municipio y las oportunidades que un determinado crecimiento y una estructura particular pueden significar para el desarrollo local.

Con esta información se podrán dimensionar y determinar por zonas del municipio los tipos de equipamientos de educación, salud, cultura, deporte, bienestar y protección social requeridos.

Existen otras características sociales y económicas como nivel educativo, estado civil, actividad económica, y condición socio-económica²⁸ que son relevantes para la comprensión de la población de cada municipio.

No es menos importante conocer si en el municipio se asientan grupos étnicos reconocidos por el Estado (indígenas, afro colombianos, comunidad Rom o raizales) a fin de desarrollar políticas y programas que respondan a sus necesidades y garanticen sus derechos.

3. Distribución espacial

Así como los distintos grupos de población tienen características diversas, su distribución en el territorio tampoco es homogénea. El análisis de distribución espacial indica la localización de la población dentro del territorio municipal, se trate de nativos o foráneos del municipio.

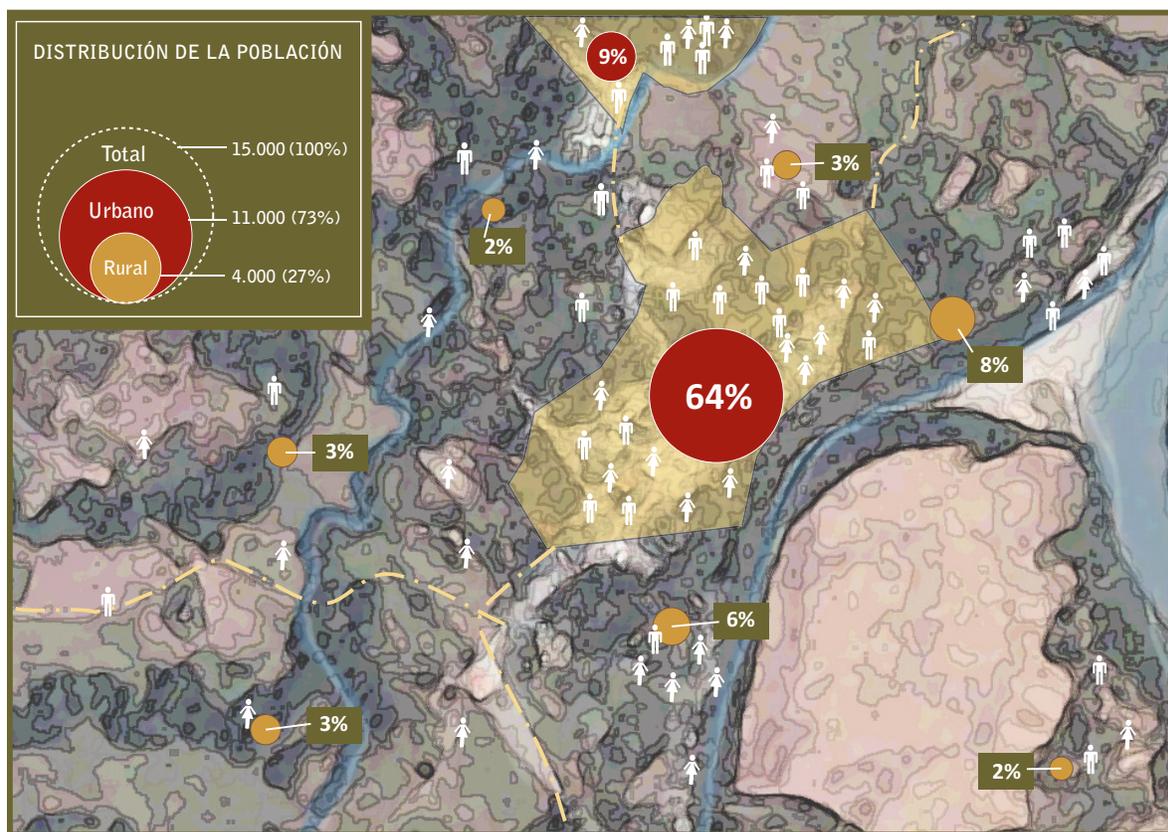
El análisis de la distribución de la población en el territorio permite establecer la localización de las demandas de recursos físicos y ambientales como agua, suelo, alcantarillado, energía eléctrica, espacio público, infraestructura de transporte, infraestructura social (colegios, centros de salud) y equipamientos comunitarios y económicos (empresas, servicios financieros, servicios relacionados con la producción). Conocer donde se concentra la población permite **identificar, señalar, localizar y delimitar** el uso del suelo y establecer normas urbanísticas (alturas, densidades, cesiones y otros)²⁹

En el ejemplo sobre distribución espacial de la población que se aprecia en la Ilustración 6, los dos cascos urbanos concentran el 73% de los habitantes, mientras la reducida población del sector rural se encuentra dispersa en el territorio.

²⁸ Esta última condición se determina según niveles de la clasificación SISBEN para las personas y según estratos para las viviendas

²⁹ Ver artículo 15 ley 388 de 1997

Ilustración 6. Ejemplo de distribución espacial de población en un territorio.



Al definir y/o reconocer las áreas de protección ambiental, protección del patrimonio histórico y cultural y las áreas expuestas a amenazas y riesgos con la población que allí se localiza, se podrán tomar decisiones acerca de la pertinencia o no de los asentamientos humanos en dichas áreas, las necesidades de relocalización o de programas de manejo especial.

Para efectos del ordenamiento territorial es necesario especificar la localización de la población según áreas urbana y rural³⁰, y es pertinente desagregarla por barrios, comunas, corregimientos, centros poblados y/o veredas de acuerdo a las micro áreas reconocidas localmente. En todos los casos es conveniente identificar la localización tan desagregada como sea posible y sea útil al ordenamiento municipal utilizando los instrumentos necesarios que permitan su comparabilidad espacial³¹.

Tener en consideración la distribución espacial de la población permitirá tener elementos de juicio para la definición de densidades poblacionales adecuadas al

30 Se define el suelo urbano, rural y de expansión en los artículos 31 a 33 de la ley 388 de 1997

31 Se puede utilizar desde la codificación catastral o la cartografía disponible para el municipio con la escala pertinente.

modelo de ocupación del territorio deseado. Ello plantea la búsqueda del equilibrio en las diferentes áreas del territorio de tal forma que las decisiones de ordenamiento permitan encontrar estrategias para superar los problemas o aprovechar las potencialidades que plantean la concentración o la dispersión de la población.

4. Movilidad

La movilidad hace referencia al desplazamiento de carácter temporal, estacional o intermitente de población residente y no residente en el municipio que hace uso del territorio en función de sus actividades. Es necesario precisar no solo la magnitud sino las razones de movilidad (salud, educación, trabajo, negocios) de la población a fin dimensionar adecuadamente la oferta de áreas y servicios según las necesidades. Cuando se trata de desplazamientos forzados, la municipalidad deberá prever esta situación a fin de considerarlos en los programas de atención a esta población en concurrencia con las demás entidades del orden nacional.

La información sobre movilidad de la población permite hacer una buena definición de suelo urbano, rural y de expansión y de los usos asociados. El conocimiento de la movilidad de la población dentro del municipio, y desde o hacia otros territorios vecinos, permite definir no sólo los equipamientos intramunicipales, sino también la necesidad de mejorar la conectividad entre áreas urbanas y rurales y de éstos con el nivel regional.

En el ejemplo de movilidad que se muestra en la Ilustración 7, se aprecian fuertes intercambios cotidianos entre el casco urbano y los municipios vecinos y entre la zona rural y la zona urbana, lo que ha incentivado que una parte de estas personas hayan decidido asentarse permanentemente en el municipio incrementando su volumen de población.

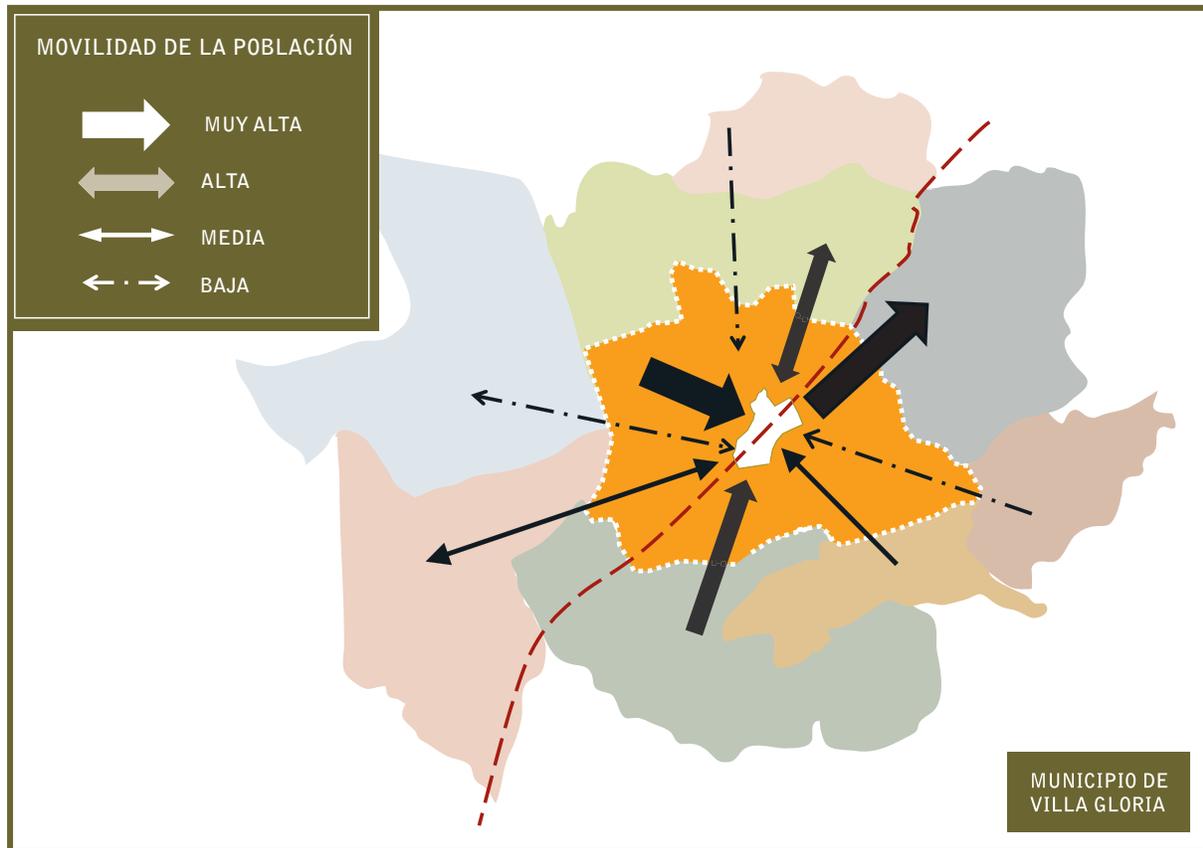
El análisis de la movilidad facilita a la administración municipal la identificación de la población real³² del municipio en un momento determinado, lo cual permite dimensionar las infraestructuras física social y económica necesarias, relacionadas con vías y transporte, servicios públicos, equipamientos, espacio público, y además, definir las normas urbanísticas generales³³ para actuar sobre el suelo.

Hasta aquí se ha descrito el concepto de población y su dinámica demográfica. No obstante, para que este análisis sea útil en la toma de decisiones, es necesario considerar además de qué manera esta dinámica entra en juego (modificando o siendo modificada) con otras dinámicas del desarrollo. A este ejercicio se le denomina el enfoque poblacional.

³² La población real se define como la suma de población residente mas la no residente que habita temporalmente el municipio.

³³ Ley 388 de 1997 artículo 15.

Ilustración 7. Ejemplo de movilidad de la población en un territorio a nivel local y regional.



C. ¿QUÉ ES EL ENFOQUE POBLACIONAL?

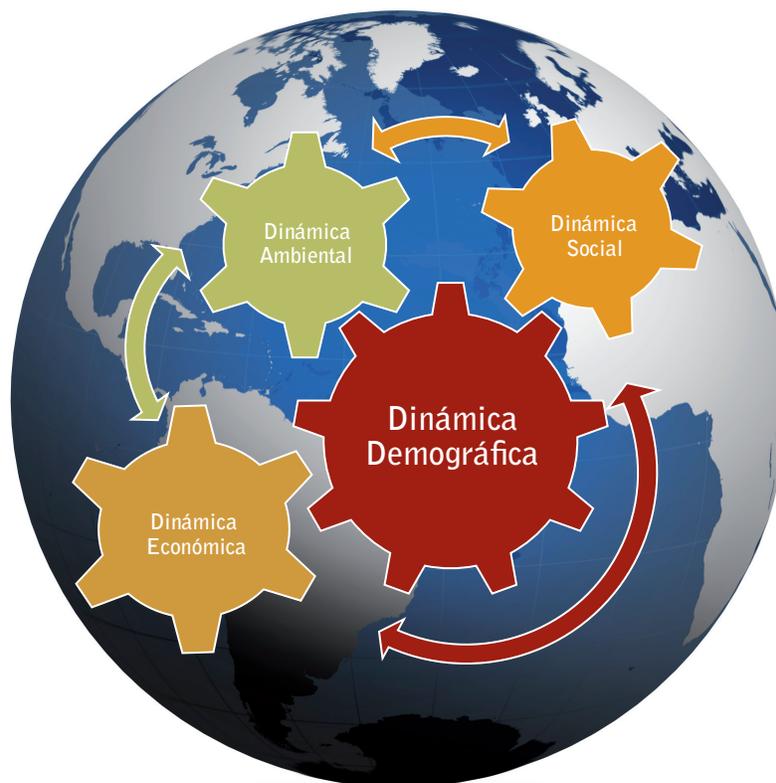
Los cambios en el tamaño, crecimiento, estructura, localización o movilidad de la población municipal influyen sobre las condiciones socioeconómicas y ambientales en el territorio, de la misma manera que éstas afectan la dinámica demográfica.

En la planeación del territorio las relaciones entre la dinámica demográfica y los demás aspectos del desarrollo (socioeconómicos y ambientales) no son evidentes a primera vista, por lo que es necesario hacer un esfuerzo para identificarlas y comprenderlas mejor.

El enfoque poblacional ayuda a abordar los procesos de planeación del municipio desde una perspectiva integral al analizar sistemáticamente la dinámica poblacional e incorporarla en la toma de decisiones estratégicas y en la formulación de política pública.

El ordenamiento no sólo regula las relaciones entre la población y el territorio haciendo cumplir la función social y ecológica de la propiedad, sino que busca generar las condiciones para un desarrollo sostenible, equitativo, y sustentable.

ENFOQUE POBLACIONAL



El enfoque poblacional en el ordenamiento territorial consiste en identificar, comprender y tomar en consideración las relaciones entre la dinámica demográfica y los aspectos ambientales, sociales y económicos de competencia de los municipios, a fin de responder a los problemas que de allí se derivan orientando la formulación de objetivos y estrategias de desarrollo hacia el aprovechamiento de las ventajas del municipio y la superación de los desequilibrios entre la población y su territorio.

1. La Dinámica Poblacional

La **dinámica poblacional** se define como “el conjunto de **interacciones** entre la dinámica demográfica y otros factores de las dinámicas ambientales, sociales y económicas, de las cuales se derivan transformaciones tanto en la dinámica demográfica (tamaño, crecimiento, estructura, patrones de reproducción y mortalidad o en su movilidad y distribución territorial) como en las características del territorio (estructura ecológica, infraestructura, sistemas de movilidad y aprovisionamiento de servicios)”³⁴.

La dinámica demográfica hace parte de la dinámica poblacional, pero no la agota. Esta última es más amplia que la primera.

Considerar la dinámica demográfica constituye una tarea fundamental del ordenamiento. La población de un municipio cambia en el tiempo, el tamaño, la tasa de crecimiento, la localización en el municipio y la movilidad cambian permanentemente y en este proceso afectan aspectos sociales, económicos y ambientales. Estas interrelaciones son las que describen la dinámica poblacional en un territorio específico.

Si se entienden estas interrelaciones cabalmente, el ordenamiento se constituye en la forma más efectiva de organizar la actividad humana sobre el territorio y responder a las necesidades de los habitantes que se localizan en él.

2. La Dinámica Ambiental

“El **ambiente** se entiende como el conjunto de elementos vivos (incluido el ser humano) e inanimados que comparten un área geográfica; estos elementos actúan entre sí en forma regular y consistente, garantizando la autorregulación del sistema, su supervivencia y reproducción”³⁵.

La dinámica ambiental se refiere a los cambios que se producen en los ecosistemas, derivados de las interacciones entre el ambiente, la población y su organización socioeconómica, así como los efectos del ambiente sobre ellos.

La relación de la población con el medio ambiente tal vez es la más evidente en los procesos de ordenamiento territorial. Los grupos de población que se asientan o movilizan en un territorio actúan con y sobre los recursos naturales poniendo muchas veces en peligro la autorregulación del sistema, su supervivencia y reproducción. Sin

34 Universidad Externado de Colombia, *Materiales didácticos curso sobre población y ordenamiento territorial*, 2007

35 MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Guía metodológica 3, Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*, Serie población y ordenamiento, pp.13-14, 2004; y UNFPA, *Guía para Alcaldes: El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo*, pp. 20, 2008.

embargo, también la población se encarga de protegerlos con el fin de mantener una oferta de servicios ambientales adecuada a sus necesidades económicas y sociales. De ese intercambio resulta un balance ambiental que puede ser positivo o negativo y que los POT deben considerar.

El ordenamiento territorial debe regular la protección y conservación de áreas de interés ambiental, la utilización de los recursos naturales así como el dimensionamiento y localización de infraestructuras relacionadas con el ambiente construido, teniendo en cuenta las determinantes nacionales y regionales. Los contenidos y determinantes que deben considerarse al momento de realizar los análisis de dinámica ambiental en los POT (ver ejemplos de análisis de dinámica ambiental³⁶) fundamentalmente son los siguientes:

Tabla 1. CONTENIDOS Y DETERMINANTES PARA ANÁLISIS DE DINÁMICA AMBIENTAL EN LOS POT		
Competencias municipales en la dinámica ambiental	Contenidos de los PBOT y EOT relacionados con la dinámica ambiental	Determinantes nacionales, regionales y locales para tener en cuenta en los POT de acuerdo con la normatividad nacional y regional
Ambiente natural	Identificar, señalar, delimitar y localizar: <ul style="list-style-type: none"> • Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales. • Áreas expuestas a amenazas y riesgos. 	Áreas para la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales. Áreas destinadas para infraestructuras estratégicas de orden nacional como vías nacionales, aeropuertos, etc.
Ambiente construido	Identificar, señalar, delimitar y localizar: <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura de servicios públicos. • Infraestructura vial, transporte y espacio público. • Equipamientos comunitarios. • Sistemas de comunicación entre el área urbana y rural y de éstas con el contexto regional. 	Áreas declaradas para la protección del patrimonio histórico y cultural nacional o regional. Áreas destinadas a ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano. Capacidad ambiental y demanda social.

3. La Dinámica Social

El sistema **social** se entiende como el conjunto de estructuras de **regulación y control** que ordenan las relaciones entre los individuos y entre estos y su territorio para la satisfacción de sus necesidades materiales, sociales y culturales³⁷.

³⁶ Tabla No.6, Elementos para el reconocimiento de la dinámica poblacional., pág. 42

³⁷ MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Guía metodológica 3, Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*, Serie población y ordenamiento, pp.14-15, 2004; y UNFPA, *Guía para Alcaldes: El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo*, pp. 21, 2008.

La dinámica social corresponde a las interacciones entre los individuos y comunidades con su base económica, demográfica y ambiental, las cuales determinan las formas de apropiación y uso del territorio para satisfacer sus necesidades sociales y culturales en ejercicio de sus derechos.

El ordenamiento es un instrumento que facilita la construcción de sociedad y materializa muchos de los derechos sociales a cargo de los territorios. Los aspectos de la dinámica social contenidos en los POT se concretan en la definición de las características y magnitudes para la localización de equipamientos a fin de satisfacer las necesidades de salud, educación y bienestar social de la población así como las directrices para la localización de vivienda. Estos se deben articular entre las zonas urbana y rural y la región a fin de lograr la funcionalidad en la prestación de los servicios. De acuerdo al marco normativo, los POT deben considerar al menos los siguientes contenidos y determinantes relativos a los sectores sociales de competencia municipal:

Tabla 2. CONTENIDOS Y DETERMINANTES PARA ANÁLISIS DE DINÁMICA SOCIAL EN LOS POT		
Sectores de competencia en la dinámica social	Contenidos de los PBOt y EOT relacionado con la dinámica social	Determinantes a tener en cuenta para localizar los equipamientos sociales y asentamientos humanos
Educación	Definición de las características y magnitud para la localización de los equipamientos de educación.	Estándares y normas técnicas para la definición de infraestructuras sociales como colegios, hospitales, puestos de salud, hogares infantiles centros para adultos mayores. Clasificación del territorio en suelo urbano, de expansión urbana y rural. La determinación y ubicación de las zonas que presenten alto riesgo por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de insalubridad. La zonificación y localización de los centros de producción, servicios y residenciales. Los usos del suelo, intensidades de uso, cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas. Según la ley 546 de 1999 art 26 - Los planes de ordenamiento territorial deberán contemplar zonas amplias y suficientes para la construcción de todos los tipos de vivienda de interés social definidos por los planes de desarrollo y por las reglamentaciones del Gobierno de tal manera que se garanticen el cubrimiento del déficit habitacional para la vivienda de interés social.
Salud	Definición de características y magnitud para la localización de equipamientos de salud de acuerdo a la red.	
Justicia, seguridad y convivencia	Definición de las características y magnitudes para la localización infraestructuras de justicia, seguridad y convivencia como inspecciones de policía.	
Bienestar, cultura, deporte y recreación	Definición las características y magnitudes para la localización de los equipamientos de recreación, deporte y cultura.	
Vivienda	Definición de las directrices y parámetros para vivienda de interés social. Directrices para el mejoramiento integral tanto en suelos urbanos como de expansión urbana. Definición de los mecanismos para la reubicación de los asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo para la salud e integridad de sus habitantes. Definición de los mecanismos para la transformación de las zonas reubicadas para evitar su nueva ocupación.	

4. La Dinámica Económica

Corresponde a la relación entre los individuos, su organización social, el ambiente y el territorio para la **producción** de bienes y servicios materiales y no materiales necesarios para el ejercicio de sus derechos y satisfacción de sus necesidades³⁸.

De la misma manera que en la dimensión social, el ordenamiento es el instrumento a través del cual se generan las condiciones para el desarrollo de las actividades económicas buscando la competitividad del territorio (localización, usos, normas y regulación urbanísticas). De esta manera, orienta la inversión de los particulares en función del interés colectivo y del modelo de ocupación del territorio construido de manera participativa y concertada con la comunidad.

La acción de ordenamiento por sí misma no se ocupa de realizar actividades económicas pero sus determinaciones orientan y propician el desarrollo económico de acuerdo a las características y potencialidades de la población y el territorio. Estas decisiones junto con las acciones y normas urbanísticas deben complementarse con las establecidas en el plan de desarrollo municipal. Los contenidos y determinantes que deben considerarse en los planes de ordenamiento territorial para realizar los análisis relacionados con la dinámica económica de acuerdo a las competencias municipales, fundamentalmente son los siguientes:

Tabla 3. CONTENIDOS Y DETERMINANTES PARA ANÁLISIS DE DINÁMICA ECONÓMICA EN LOS POT		
Competencias municipales en la dinámica económica	Contenidos del plan de ordenamiento relacionado con la dinámica Económica	Determinantes para aprovechar una mayor competitividad
Promoción del empleo y protección de desempleados.	En el componente general: la identificación y localización de acciones sobre el territorio que posibiliten organizarlo y adecuarlo para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas y su mayor competitividad.	La zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales.
Formación de capital humano y asesoría empresarial.		Expedición de normas urbanísticas sobre uso e intensidad de usos del suelo.
Desarrollo empresarial e industrial.	En el componente urbano: "Las políticas a mediano y corto plazo sobre uso y ocupación, en armonía con el modelo estructural de largo plazo adoptado en el componente general" ³⁹	Normas y regulaciones ambientales para el control del impacto ambiental.
Asistencia técnica agropecuaria.		
Seguridad alimentaria.		Consultar demandas sociales, capacidad ambiental y características demográficas.
Producción y comercialización agropecuaria.		
Organización y Promoción del turismo.	En el componente rural: la identificación señalamiento y delimitación en forma detallada de las áreas de producción agropecuaria, forestal y minera.	

³⁸ MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, Guía metodológica 3, *Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*, Serie población y ordenamiento, pp.15, 2004; y UNFPA, *Guía para Alcaldes: El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo*, pp. 23, 2008.

³⁹ Numeral 1 del Artículo 10 del Decreto 879 de 1998

IV. APLICACIÓN DEL ENFOQUE POBLACIONAL EN LA REVISIÓN DE PLANES DE ORDENAMIENTO

Aplicar el enfoque poblacional en el ordenamiento territorial implica **identificar, comprender y tomar en consideración** la dinámica poblacional para **responder** a los grandes retos del municipio que sustentan las decisiones del ordenamiento territorial, con las cuales se procura el aprovechamiento de las ventajas del municipio y la superación de los desequilibrios entre la población y su territorio.

Para **identificar** la dinámica poblacional es necesario comenzar por un análisis de las tendencias de los indicadores demográficos básicos y de sus interacciones con las demás dinámicas socioeconómicas y ambientales del territorio.

Al hacer este ejercicio se hacen evidentes los desequilibrios entre la dinámica demográfica y las dinámicas ambientales y socioeconómicas locales, así como las potencialidades del territorio. Para superar los desequilibrios y aprovechar las ventajas del territorio y su población, es necesario **valorar** los efectos que estos generan, y **comprender** su encadenamiento⁴⁰.

De esta comprensión surgen los grandes retos y oportunidades que orientan la construcción de la visión, los objetivos y estrategias territoriales, con los cuales es posible **responder** a las necesidades de la población y el territorio y en los cuales se fundamentan todas las decisiones del plan de ordenamiento.

Estas decisiones implican **identificar, señalar, delimitar y localizar** las áreas de conservación y protección ambiental⁴¹, las actividades económicas y sociales y las infraestructuras y equipamientos que les dan soporte. Así mismo en el plan se toman las decisiones sobre políticas, programas, procedimientos, instrumentos de gestión y normas urbanísticas, con las cuales la administración en ejercicio de la función pública que le compete, puede ejecutar y hacer cumplir lo dispuesto en el plan.

Finalmente, el programa de ejecución deberá precisar las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento que serán ejecutadas durante el período constitucional de la administración municipal correspondiente.

De esta manera, el POT define la plataforma física y las condiciones para el desarrollo y bienestar de la población.

40 MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Guía metodológica 3, Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos, Serie población y ordenamiento*, pp.17,25, 2004.

41 El numeral 1 del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007 especifica estas áreas.

En el cuadro siguiente y su explicación se muestran las actividades y etapas para la revisión del POT con enfoque poblacional en el marco de los documentos de soporte establecidos en el decreto 4002 de 2004.

Tabla 4: SECUENCIA DE APLICACIÓN DEL ENFOQUE POBLACIONAL PARA LA REVISIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL MARCO DE LOS DOCUMENTOS DE SOPORTE PARA LA REVISIÓN DEL POT				
ETAPAS	ACTIVIDADES EN LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE POBLACIONAL	DOCUMENTOS DE SOPORTE PARA LA REVISIÓN DEL POT ⁴²		
		A. Documento de seguimiento y evaluación del POT Vigente		B. Memoria Justificativa
		A1. Lectura del POT vigente	A2. Lectura de situación actual	
I. Identificar	1. Reconocer la dinámica demográfica local. (Básicos Demográficos)	1. Seguimiento y evaluación de resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el POT vigente	Evaluación de pertinencia del POT vigente frente al diagnóstico de la situación actual y tendencias del municipio.	1. Se precisa la necesidad, conveniencia y propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar al POT. 2. Se realiza una descripción técnica y la evaluación de los impactos de la revisión sobre el Plan de Ordenamiento vigente. 3. Se deben exponer las razones técnicas y jurídicas que demuestran que los ajustes realizados al POT resuelven la problemática planteada en el seguimiento y evaluación.
	2. Precisar los intercambios entre la población y las dinámicas socio-económicas y ambientales, para identificar las tensiones (desequilibrios) que se generan en esos intercambios así como las ventajas comparativas del territorio (oportunidades). (Matriz de interacciones y tensiones)			
II. Comprender	3. Valorar los efectos de los desequilibrios entre población y territorio. (Construcción de balances y escenarios).			
	4. Establecer los encadenamientos entre las distintas dinámicas y sus tendencias para llegar a los grandes retos y oportunidades que se derivan de comprender las interacciones en la dinámica poblacional. (Estrella de Relaciones).			
III. Responder	5. Evaluar las decisiones del POT en los componentes general, urbano y rural, y el programa de ejecución ⁴³ , frente a las dinámicas demográficas y poblacionales identificadas y comprendidas en el ejercicio periódico de seguimiento y evaluación.			

⁴² Ver Decreto 4002 artículo 9.

⁴³ Componente general: Objetivos y estrategias territoriales y modelo de ocupación del territorio acorde con la visión de desarrollo complementaria con el PDM

Componente urbano y rural: Políticas, acciones, programas y normas

Programa de ejecución: Actuaciones sobre el territorio que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración en armonía con el PDM.

SECUENCIA DE APLICACIÓN DEL ENFOQUE POBLACIONAL

ETAPA I. IDENTIFICAR

Actividad 1. Reconocer la dinámica demográfica local. (Básicos Demográficos).

En esta actividad se evalúa de qué manera en el documento técnico de soporte de la formulación de los componentes (general, urbano y rural) del POT vigente, se tomó en consideración la dinámica demográfica local en cuanto a tamaño, crecimiento, estructura, distribución espacial y movilidad de la población (Tabla 5, elementos para el reconocimiento de la dinámica demográfica). Puede ocurrir que el POT no haya tenido en consideración esta dinámica o que la haya considerado parcialmente o de manera inadecuada.

En el marco de esta evaluación se debe realizar una actualización del diagnóstico poblacional en el cual, con la ayuda de los indicadores demográficos, se establecen la intensidad y tendencias en el comportamiento de las variables (natalidad, mortalidad, inmigración, emigración) y los cambios observados en el tamaño y estructura de la población, su crecimiento y distribución espacial. Para ello el municipio puede utilizar tanto las fuentes oficiales de carácter nacional (censo, estadísticas vitales, proyecciones) como los registros administrativos locales (Sisben, registros de salud, educación, transporte, servicios públicos). Este reconocimiento incluye también la discusión con la comunidad en procesos de participación en donde se recojan sus observaciones y propuestas.

La lectura de evaluación del POT vigente frente a la dinámica demográfica actual permite establecer los desfases entre las decisiones del plan de ordenamiento y los requerimientos y demandas que resultan de la nueva dinámica demográfica, con lo cual se podrán identificar y sustentar las propuestas de modificación pertinentes.

Algunas de las preguntas que orientan este ejercicio de reconocimiento se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 5. ELEMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA DINÁMICA DEMOGRÁFICA

Componentes	Aplicación en el ordenamiento	Preguntas básicas para la revisión de POT
Tamaño	Se utiliza como denominador en el cálculo de indicadores para establecer la magnitud de las demandas de suelo y otros recursos naturales, infraestructuras (vías, servicios públicos, equipamientos) vivienda y la disponibilidad de fuerza de trabajo	¿Qué volumen de población tiene como base el POT vigente? ¿Cuál es la población total del municipio en la actualidad?
Crecimiento	Se emplea para estimar escenarios futuros y proyectar el tamaño de la población y a partir de allí establecer los cambios en la demandas y proyectar su comportamiento futuro.	¿Cuál fue la tendencia de crecimiento establecida en el POT vigente? ¿Con qué proyecciones de población se estimaron las demandas de recursos ambientales, bienes y servicios? ¿Cuáles son las tendencias actuales de crecimiento de población? ¿La población está en aumento o en descenso? ¿Cuál es la tendencia a futuro? ¿Qué está generando el cambio? ¿El aumento o disminución de la natalidad o de la mortalidad? ¿Cambios en la inmigración o la emigración? ¿Qué se concluye al comparar tendencias de crecimiento de población del POT vigente con las actuales?
Estructura	Se utiliza para el cálculo de indicadores específicos por edad y sexo de la población y otras características como etnia, condición social y económica a fin de determinar demandas y déficit diferenciales en el acceso a recursos, bienes y servicios. La consideración de la estructura permite tomar decisiones para superar desequilibrios e inequidades, asegurar la garantía de derechos y aprovechar las oportunidades que se derivan de la estructura de la población (bono demográfico).	¿Cuál es la composición de la población por edad y sexo y otras características establecida en el POT vigente? ¿Con qué tipo de estructura poblacional se estimaron las demandas de recursos ambientales, bienes y servicios? ¿Cuál es la estructura actual de la población? ¿Cómo se espera que se transforme en el futuro? ¿Qué se concluye al comparar las estructuras de población consideradas en el POT vigente frente a las actuales y las esperadas?.
Distribución	Se emplea para el cálculo de densidades e índices de concentración de población. Determina la localización de las demandas actuales y futuras de la población de acuerdo a sus características diferenciales. La consideración de la distribución espacial orienta la búsqueda de equilibrios entre la disponibilidad de recursos ambientales y socios económicos y las demandas y ofertas de la población. Así como la localización en zonas de riesgo.	¿Cuál fue la distribución territorial de la población considerada en el POT vigente? ¿Qué tipo de distribución espacial se propuso en el POT vigente? ¿Dónde se encuentra localizada la población actualmente y cuáles son sus características por cada zona del territorio? ¿Qué distribución se espera en el futuro según a los escenarios de crecimiento previstos? ¿Qué se concluye al comparar la distribución territorial de la población establecida en el POT vigente, frente a la distribución actual y proyectada?
Movilidad	Se utiliza para determinar los flujos de población sobre el territorio. Estos determinan las fluctuaciones en las demandas de recursos, bienes y servicios por parte de población residente y no residente en las diferentes zonas del territorio. Permite entender los intercambios y relaciones dentro del municipio y fuera de él, lo cual facilita prever las demandas y ofertas reales en distintos momentos del tiempo. Se calcula con registros de transporte y encuestas de movilidad.	¿Cómo se consideraron los flujos de población dentro, hacia y desde el municipio en el POT vigente? ¿Cuáles son los flujos actuales de población dentro, hacia y desde el municipio? ¿Cómo se proyectan estos flujos? ¿Qué se concluye al comparar los flujos de población establecidos en el POT vigente frente a la población actual y proyectada?

Actividad 2. Precisar los intercambios entre la dinámica de población y las dinámicas socio-económicas y ambientales, para **identificar** los desequilibrios (tensiones) y las ventajas comparativas del territorio (oportunidades) que se generan en esos intercambios. (Matriz de interacciones, tensiones y ventajas comparativas).

Una vez reconocida la dinámica demográfica del municipio es necesario establecer de qué manera ésta modifica o afecta a las dinámicas ambientales, sociales y económicas, o de qué manera la población se ve afectada por ellas. En este reconocimiento hay que prestar especial atención a aquellas tensiones y desequilibrios que desbordan la capacidad de respuesta del municipio, ya que son éstas las que deben priorizarse en las acciones de ordenamiento.

Esta actividad demanda contar con información técnica en relación con estudios ambientales, de amenaza y riesgo, infraestructura de vías y transporte, servicios públicos domiciliarios, espacio público, infraestructura social (educación, salud), equipamiento público (plaza de mercado, matadero). Para ello el municipio debe consultar entidades nacionales y regionales que producen estudios en temas específicos, como las corporaciones autónomas regionales en el caso ambiental o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para temas de suelos y cartografía.

Para reconocer estas interacciones conviene apoyarse en preguntas como las que se ilustran en la tabla 6 sobre elementos para el reconocimiento de la dinámica poblacional frente a los contenidos del POT.

Tabla 6. ELEMENTOS PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA DINÁMICA POBLACIONAL				
Dinámica	CONTENIDOS PBOT-EOT Identificar, señalar, delimitar y localizar	INTERACCIONES, TENSIONES Y VENTAJAS COMPARATIVAS DEL MUNICIPIO DE VILLA GLORIA (Ejemplo hipotético basado en experiencias reales)		
		Preguntas para identificar tensiones en las interacciones entre dinámica demográfica y los contenidos de los PBOT-EOT por dinámicas ambiental, social y económica	Ejemplos de tensiones y ventajas comparativas a ser consideradas en el ordenamiento	Tensiones y oportunidades NO reconocidas o deficientes en el POT (marcar con X)
Ambiente Natural	Áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales	¿El tamaño, crecimiento y localización de la población afectan el medio ambiente y/o la disponibilidad de recursos ambientales?	Agotamiento de fuentes hídricas	
		¿La disponibilidad de recursos naturales atrae población?	Asentamientos de población en zonas de reserva	
		¿La insuficiencia de recursos naturales ha generado estancamiento o reducción de población?	Abundante oferta eco ambiental	X
	Áreas expuestas a amenazas y riesgos	¿El tamaño, crecimiento, localización y características de la población, agudizan o alivian la problemática de las zonas de amenaza y riesgo?	Ubicación de población en zonas de deslizamiento.	
		¿La presencia de áreas de amenaza y riesgo ha generado cambios en las dinámicas demográficas?	Ubicación de población en zonas inundables.	X
		¿Se ha reducido la población por migración? ¿Se han presentados casos de mortalidad en áreas de amenaza y riesgo?	Necesidad de reubicación viviendas vulnerables.	

Ambiente Construido	Infraestructura de vías y transporte para comunicación entre el área urbana y rural y de éstas con el contexto regional	¿La movilidad, el tamaño, el crecimiento y las características de la población que se movilizan desbordan la capacidad de la infraestructura vial y de transporte? ¿La actual infraestructura vial y de transporte ha generado cambios en las dinámicas demográficas? ¿Ha atraído o expulsado población? ¿Ha aumentado o disminuido el número de visitantes?	Población localizada en zona rural comunicada	X
			Saturación e insuficiencia de vías de acceso al casco urbano.	
			Alto tráfico de vehículos por localización estratégica.	X
	Infraestructuras de servicios públicos y determinación de áreas para garantizar su prestación	¿El tamaño, el crecimiento y la movilidad de la población desbordan la capacidad de la infraestructura de servicios públicos? ¿La infraestructura vial y de transporte existente ha generado cambios en las dinámicas demográficas? ¿Ha atraído o expulsado población? ¿Ha generado despoblamiento rural y concentración en zonas urbanas o centros poblados?	Falta de cobertura en servicios de acueducto y alcantarillado	
			Alta capacidad instalada para manejo y disposición de residuos sólidos a nivel regional	X
	Infraestructuras públicas equipamientos sociales (educación, salud) y espacio público	¿La población actual y futura por grupos de edad supera la oferta de infraestructuras públicas, equipamientos sociales y espacio público? ¿La oferta de infraestructura comunitaria ha generado pérdida o ganancia de población? ¿Ha generado movilización desde y hacia otros municipios? ¿Ha generado desequilibrios rural urbanos?	Déficit a mediano plazo de infraestructura educativa básica.	X
Subutilización de la plaza de mercado			X	
Espacios deportivos con capacidad para realizar eventos regionales.				
Social	La estrategia de mediano plazo para programas de vivienda de interés social	¿El tamaño, crecimiento y estructura de la población generan demandas de vivienda y suelo no posibles de satisfacer? ¿La oferta de vivienda y suelo ha generado la llegada de población? ¿La ausencia de oferta ha generado emigración? ¿Ha generado la relocalización de población rural a zonas urbanas?	Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda.	
			Disponibilidad de predios rurales para vivienda social en sitio propio.	X
	Áreas e inmuebles de reserva para la conservación y protección del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico	¿El tamaño, crecimiento y movilidad de la población ponen en riesgo la conservación y protección del patrimonio histórico y cultural? ¿La presencia de áreas e inmuebles de interés cultural ha generado la llegada de población que desborda la capacidad de infraestructura del municipio?	Deterioro de zonas arqueológicas por visitantes.	
			Existencia de monumentos históricos con potencial turístico	
Económico	Acciones y áreas en el territorio para el desarrollo económico	¿El volumen y crecimiento de población en edad económicamente activa genera demanda de oportunidades de empleo que en el municipio no se ofrecen? ¿La ausencia de oportunidades económicas en el territorio hace que la población se movilice o se vaya a vivir a otros municipios? ¿La localización de actividades económicas ha incentivado la llegada de población de manera temporal y/o permanente?	No hay áreas disponibles para la localización de nuevas industrias.	X
			Expulsión de población campesina por ausencia de canales de comercialización	X
			Disponibilidad de distritos de riego	X
Urbamista	Perímetros urbanos y áreas para asentamientos humanos rurales en centros poblados y áreas suburbanas	¿El suelo disponible para áreas urbanas es suficiente para albergar la población actual y proyectada? ¿La oferta actual de suelo en el perímetro urbano y la posibilidad de desarrollos urbanísticos en áreas rurales incentiva la migración y por tanto el crecimiento poblacional? ¿La delimitación de suelos urbanos y de expansión están acordes con las dinámicas de crecimiento poblacional?	Alta densidad de población en centros urbanos.	
			Despoblamiento de la zona rural.	X
			Disponibilidad de suelo apto para vivienda en centros poblados rurales	X

En la lectura de evaluación del POT vigente se precisa si éste considera de manera suficiente y adecuada las interacciones entre la dinámica demográfica y las demás dinámicas del desarrollo, a fin de establecer si las decisiones del plan de ordenamiento las reconocen y si las disposiciones siguen estando vigentes de acuerdo al diagnóstico de la situación actual.

En el ejemplo anterior, el POT presenta serias deficiencias en el reconocimiento de 7 ventajas del territorio y 6 tensiones en que está comprometida la dinámica poblacional, que pueden estar poniendo en riesgo la sostenibilidad del municipio. El paso siguiente permite valorar todas las tensiones, priorizarlas y evaluar la pertinencia del POT actual frente a ellas.

ETAPA II. COMPRENDER

Actividad 3. Valorar los efectos de los desequilibrios en la población y el territorio (Construcción de balances y escenarios)

Una vez identificadas las tensiones en las interacciones entre las dinámicas de población, ambiental, social y económica es necesario valorar la gravedad e intensidad de estas y los impactos que generan en el municipio y sus tendencias futuras.

Para ello se identifican aquellos factores que los refuerzan (reforzadores) y aquellos que los contrarrestan (liberadores) para lograr un balance final que permita establecer los principales desequilibrios y su permanencia en el tiempo, que exigen la intervención del Estado a través de decisiones de ordenamiento.

Esta decisión se facilita cuando se responden a preguntas como las siguientes: De acuerdo a las tensiones encontradas: ¿Cuál es su intensidad? ¿Cuál es su gravedad? ¿Cuál es su cronicidad? ¿Cuál es su impacto? ¿Cuál es el balance actual y futuro frente a las tendencias observadas?

Al realizar la lectura del POT vigente es conveniente evaluar hasta donde las tensiones identificadas fueron suficientemente documentadas y si los análisis realizados lograron establecer balances y escenarios futuros y si hoy las disposiciones del POT continúan siendo validas de acuerdo a los escenarios planteados. En este punto es necesario revisar los estudios técnicos que soportan las decisiones del POT en cada uno de sus contenidos y componentes, así como los resultados de los procesos de consulta con la comunidad.

A manera de ejemplo, en la Tabla 7 se traen algunas de las tensiones del ejercicio anterior incluyendo ahora sus elementos reforzadores y liberadores con la ponderación (Intensidad: 1 = baja; 2 = Media; 3 = Alta) que indica la gravedad de las situaciones y la fuerza de los reforzadores y liberadores, a fin de establecer el balance general como indicador que sintetiza las situaciones presentes en el municipio como un todo.

Tabla 7. VALORACION Y PRIORIZACIÓN DE TENSIONES EN LA DINÁMICA POBLACIONAL DEL MUNICIPIO DE VILLA GLORIA

	TENSIONES (T)	P E S O	REFORZADOR (R)	P E S O	LIBERADOR (L)	P E S O	BALANCE (T + R)/L
Ambiente Natural	Asentamientos de población en zonas de reserva	2	Insuficiencia de tierras cultivables	3	Existen programas de manejo ambiental	2	2,5
	Ubicación de población en zonas de deslizamiento.	1	Incremento del régimen de lluvias	3	Programas de reducción de vulnerabilidad	2	2,0
	Ubicación de población en zonas inundables.	2	Ausencia de tierras y recursos para reubicación	2	Organización comunitaria copera en la construcción de contenedores	1	4
Ambiente Construido	Población localizada en zona rural incomunicada	3	Topografía y suelos dificultan el mantenimiento	2	Posibilidad de cofinanciación nacional y regional	1	5,0
	Población con baja cobertura en servicios de acueducto y alcantarillado	2	Dispersión de población eleva costos de redes	2	Plan departamental de aguas	2	2,0
	Déficit a mediano plazo de infraestructura educativa básica por aumento de población infantil	2	Insuficiencia de recursos para nueva infraestructura	1	Infraestructuras públicas subutilizadas (salones comunales)	2	1,5
Social	Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda urbana por falta de oferta	3	Llegada de población desplazada	3	Materiales de construcción de bajo costo en la zona	1	6,0
	Deterioro de zonas arqueológicas y de patrimonio cultural por visitantes.	1	Ausencia de control y vigilancia de las zonas	2	Hay entidades internacionales dispuestas a cooperar en la protección.	1	3,0
Económico	Mano desempleada se moviliza a otros municipios por falta oportunidades económicas	3	Las normas urbanísticas son restrictivas y no facilitan la llegada de empresas	3	Suelos con aptitud para desarrollo industrial	2	3,0
	Expulsión de población campesina por ausencia de canales de comercialización	3	El deterioro de las vías encarece costos de producción y reduce competitividad	2	Hay arraigo a la tierra y organizaciones campesinas	1	5,0
Urbaníst.	Alta densidad de población en centros urbanos por despoblamiento rural.	2	Baja rentabilidad agrícola y acceso a créditos	3	Oportunidades eco ambientales y de servicios en centros poblados rurales	1	5,0

Como se aprecia en el ejemplo las cinco principales tensiones están relacionadas con riesgos de inundación, la falta de conectividad y el despoblamiento de la zona rural, la concentración de población en zona urbana y el déficit de vivienda en esta área. En estas tensiones los liberadores no alcanzan a contrarrestar el peso de la tensión de manera que desbordan la capacidad de respuesta y demandan la intervención del Estado.

Al comparar estas situaciones con las disposiciones del POT vigente se podría concluir que no ofrece las suficientes herramientas y mecanismos para manejar o superar las

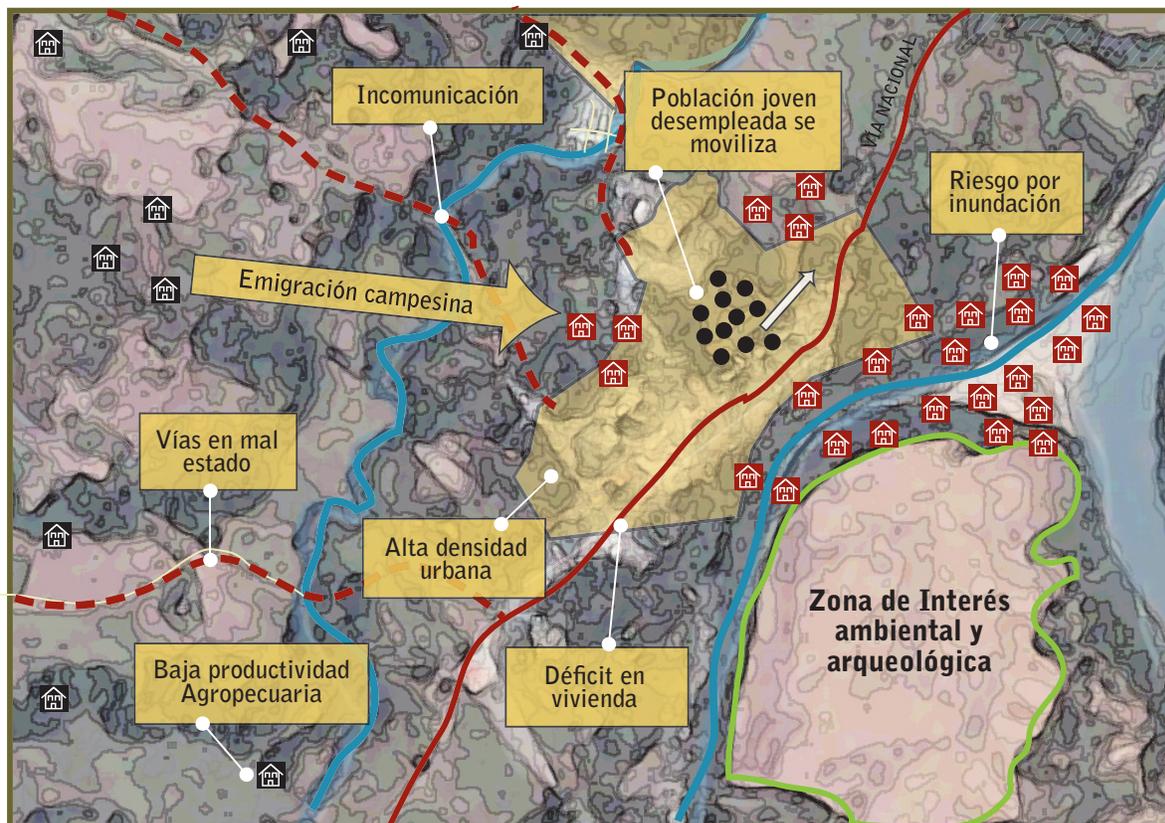
tensiones que aún perduran y aquellas no contempladas (población en zonas inundables y el despoblamiento y falta de conectividad rural). En consecuencia estas situaciones ya justifican una revisión del POT dado que hay cambios significativos en la población y el ambiente conforme a los parámetros establecidos para la revisión de los POT⁴⁴.

Una vez priorizadas las tensiones con sus balances se efectúa una prospectiva del municipio proyectando las tendencias de las tensiones y las ventajas del territorio en el mediano y largo plazo a fin de obtener la perspectiva que podría esperarse en el territorio si continuaran las actuales situaciones y no se modificara el POT.

El paso siguiente consiste en establecer los grandes ejes del ordenamiento del territorio a fin de determinar la pertinencia de aquellos establecidos en el POT vigente o la necesidad de su revisión y ajuste.

Actividad 4. Establecer los encadenamientos entre las distintas dinámicas y sus tendencias para llegar a los grandes retos y oportunidades que se derivan de la comprensión de las interacciones entre la dinámica población y las demás dimensiones del desarrollo. (Estrella de Relaciones)

Ilustración 9. Ejemplo de mapa de tensiones del Municipio de Villa Gloria



44 Ver Ley 902 de 2004 artículo 2 y Decreto 4002 de 2004 artículo. 5 y 6

Las tres actividades anteriores suministran los elementos necesarios para establecer una mirada integral del municipio, la cual se logra con la ayuda de un mapa temático o un plano cartográfico en el que se localizan el conjunto de tensiones valoradas y las ventajas y oportunidades que ofrece el territorio.

En la Ilustración 9, puede observarse la localización de las principales tensiones presentes en el municipio de Villa Gloria que se identificaron en el ejemplo anterior. En esta se pueden apreciar los desequilibrios territoriales entre la población urbana y rural, entre la población y su entorno natural y entre la población y sus actividades económicas.

La lectura del ejemplo que muestra el mapa de la ilustración 9, a la luz de la visión de territorio propuesta en el POT vigente, permite confrontar las tensiones con los sistemas estructurantes que deben prevalecer en desarrollo de los contenidos de largo plazo del POT. En este sentido, el mapa ofrece insumos para realizar un análisis comparativo entre los contenidos del POT y el seguimiento y evaluación de la dinámica poblacional presente en el municipio, a fin de establecer si las situaciones identificadas están adecuadamente tratadas en los componentes general, urbano y rural o si requieren ajustes.

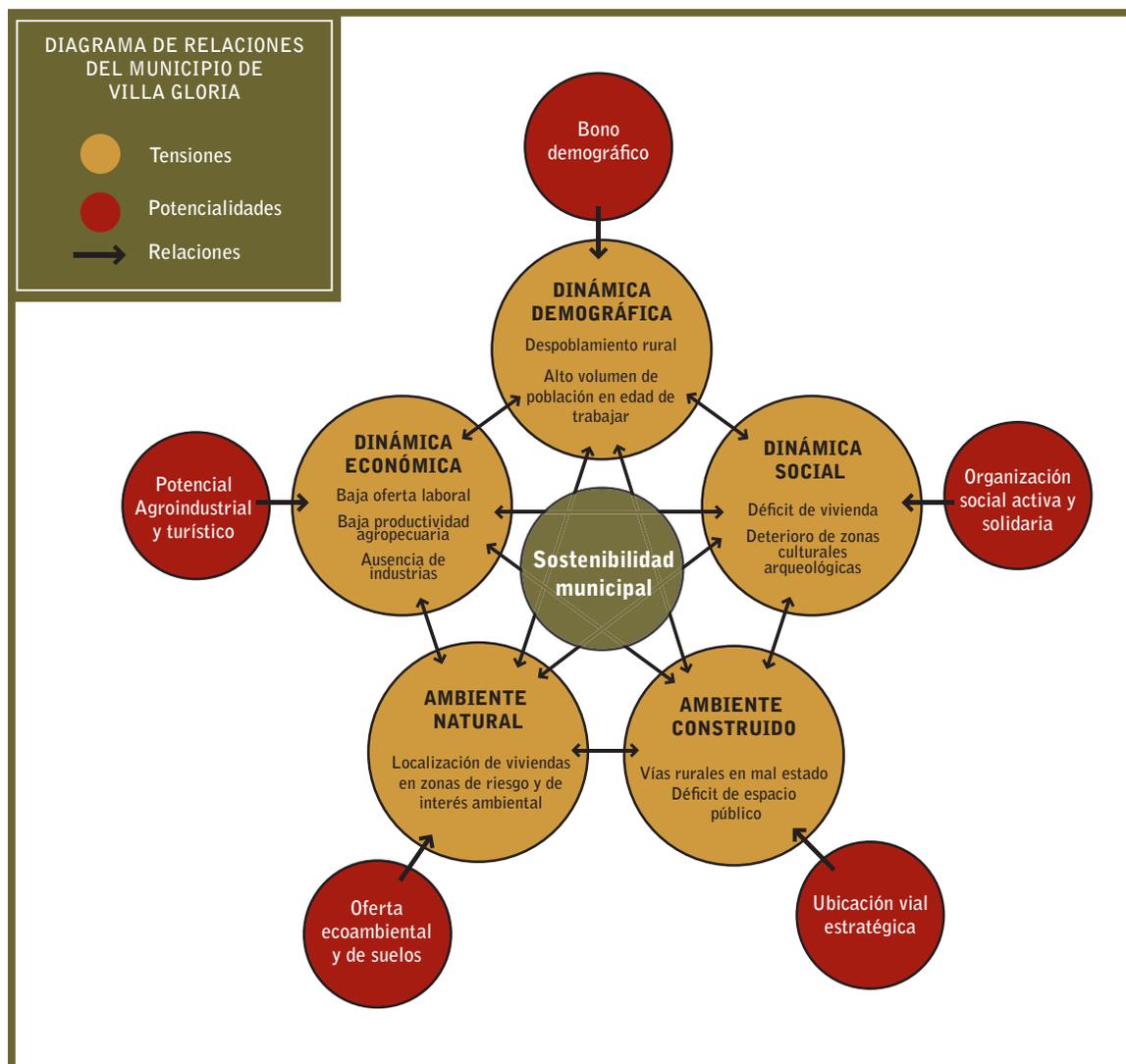
Este análisis puede resumirse en un diagrama de relaciones⁴⁵ (Estrella de Relaciones), como el del ejemplo de la Ilustración 10, según la cual la sostenibilidad del municipio resulta amenazada por un desequilibrio urbano-rural asociado al despoblamiento rural que se nutre de la falta de conectividad y de la pérdida de productividad agropecuaria. En consecuencia, la población rural migra hacia las zonas urbanas en donde genera déficit de vivienda, densificación sin espacio público y finalmente se localiza en zonas riesgo por fuera del perímetro urbano. Allí la débil dinámica económica reforzada por las restricciones para localizar industrias y empresas, no puede responder a las demandas de empleo de población joven en edad de trabajar, la que debe movilizarse o emigrar a otros municipios en busca de oportunidades laborales. En estas condiciones, las ventajas ambientales, los sitios de interés arqueológico, la oferta abundante de mano de obra y las capacidades de su gente resultan desaprovechadas aunque el municipio se encuentra estratégicamente ubicado respecto a la red vial nacional.

En la lectura del POT vigente se debe precisar si éste ofrece una comprensión integral de la dinámica municipal con los grandes ejes que la determinan y si establece los retos a los que responderá el ordenamiento territorial, y si estos continúan vigentes frente a la situación actual y a los nuevos escenarios previstos de manera concertada con la comunidad.

En el caso del ejemplo del municipio de Villa Gloria, se concluye que debe hacer frente a retos como los siguientes:

45 Al construir un diagrama de relaciones es conveniente realizar preguntas como las siguientes: ¿Que elementos de las tensiones identificadas se encuentran presentes en dos o mas tensiones problemáticas?
¿Existen cadenas de realimentación entre impactos negativos? (Ciclo de la pobreza de la exclusión)
¿Existen elementos que encuentran en el origen de dos o más tensiones?

Ilustración 10. Ejemplo de diagrama de relaciones del municipio de Villa Gloria



1. Crear condiciones para restablecer el equilibrio urbano-rural mejorando la conectividad intramunicipal, incentivando el retorno y retención de la población campesina y el mejoramiento de la productividad de la actividad agropecuaria.
2. Generar condiciones y ampliar las oportunidades para la población en edad de trabajar, especialmente los jóvenes, aprovechando la ubicación del municipio, la disponibilidad de suelo para actividades agroindustriales, la producción de alimentos y el potencial eco turístico y arqueológico.
3. Superar el déficit de vivienda relocalizando la población ubicada en zonas de riesgo y regulando la actividad urbanizadora a través de procesos de gestión de suelo que permitan ofrecer programas de vivienda urbana y mejoramiento integral de barrios que amplíen la oferta de espacio público.

4. Recuperar las zonas de interés ambiental deterioradas, entre otras causas por asentamientos subnormales en rondas de ríos y quebradas, por turismo depredador sin control y deforestación de zonas de reserva forestal.

Terminada esta etapa estarán los elementos necesarios de evaluación del POT desde la perspectiva poblacional frente a su coherencia interna y a su capacidad de responder a los grandes retos identificados en el presente y los que se esperan en las próximas vigencias.

ETAPA III. RESPONDER

Actividad 5. Evaluar las decisiones del POT vigente frente a los componentes general, urbano, rural y el programa de ejecución:

La última etapa de la aplicación del enfoque poblacional en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento corresponde a la **evaluación** de la **respuesta** de la política pública consignada en el acto administrativo de adopción del POT, a fin de concluir sobre la necesidad y pertinencia de modificación y ajuste del POT dentro de los límites que fija la ley⁴⁶ la cual se efectúa en dos momentos:

1. **En la lectura del POT vigente:** Se analiza la **coherencia interna** entre el diagnóstico y los objetivos y estrategias territoriales adoptadas, lo cual implica observar si se tuvo en cuenta la dinámica demográfica y las interacciones entre ésta y las dinámicas ambiental, social y económica que dieron lugar a entender los grandes retos que permitan organizar el territorio de manera sostenible, en busca de una mayor competitividad y complementar desde el punto de vista territorial el desarrollo del municipio.

Así mismo se analiza la coherencia interna entre las políticas, acciones, programas y normas establecidas en los componentes urbano y rural, frente a los objetivos planteados y estructurados en el modelo de ocupación del territorio. Por ejemplo, si un municipio determinó en sus objetivos como una de sus estrategias la oferta ambiental y determinó la protección de áreas para estos fines, en la reglamentación urbanística mal haría en permitir categorías de suelo restringido como el suelo suburbano que iría en contra del modelo propuesto.

2. **En la confrontación con la realidad:** En este punto se evalúa la **pertinencia** y **actualidad** del POT vigente con respecto a la situación actual y la situación futura del municipio. Para esto se apoya en los análisis de dinámica demográfica y poblacional realizados previamente comparándolos con las

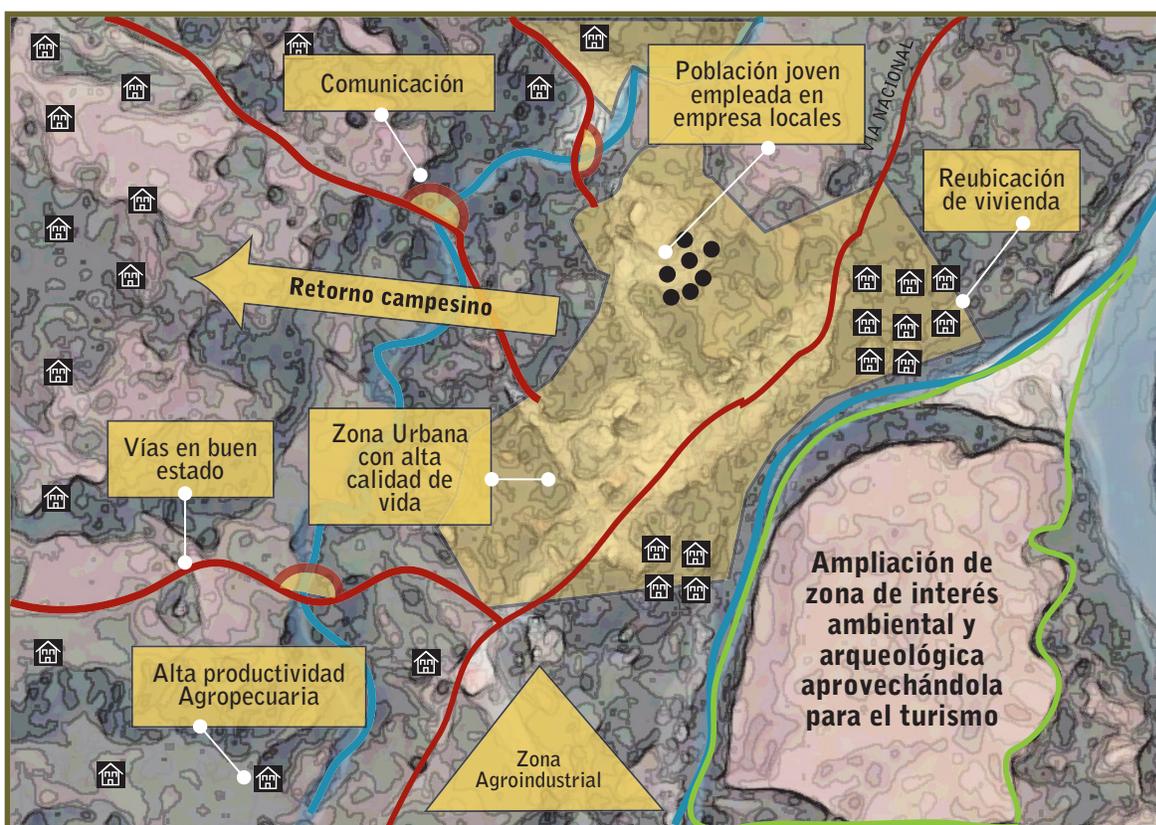
⁴⁶ Los objetivos y estrategias del componente general sólo podrán ser modificados una vez finalizadas tres vigencias constitucionales. Sin embargo es necesario evaluar periódicamente el logro de los objetivos y la pertinencia de las estrategias a fin de complementarlas o documentar la necesidad de su modificación en el momento oportuno.

decisiones establecidas en los contenidos del POT. A partir de este ejercicio se formulan recomendaciones para el ajuste de los objetivos y estrategias del POT establecidos en el modelo de ocupación del territorio (estructura urbano-rural e intraurbana) las políticas y acciones del componente urbano y rural y el programa de ejecución.

La ilustración 11 muestra los escenarios deseados a los que podría llegarse en el ejemplo utilizado en coherencia con los ejercicios anteriores y con base en los cuales se sustentan los ajustes necesarios al plan de ordenamiento territorial. En el ejemplo, es necesaria la complementación del POT para dotar al municipio de herramientas y mecanismos que le permitan responder a los grandes retos del municipio que en este caso tienen que ver con:

- Mejoramiento y construcción de vías para aumento de conectividad urbano-rural
- Creación de zonas agroindustriales para generación de empleo
- Desarrollo del parque arqueológico e infraestructuras turísticas
- Reubicación de población y viviendas en zonas de riesgo
- Adquisición y recuperación de zonas de interés ambiental

Ilustración 11. Ejemplo de mapa de escenarios deseados del municipio de Villa Gloria para la revisión y ajuste del POT



De igual forma, estos retos establecen para el municipio, en el marco de sus competencias, la necesidad de articularlos con el plan de desarrollo municipal mediante la previsión de programas y subprogramas en materia de:

- Infraestructura vial, transporte y espacio público, que permitan desarrollar las obras necesarias para el mejoramiento de la comunicación de todas las zonas del municipio.
- Promoción del desarrollo rural, a través de asistencia técnica en materia de producción y comercialización agropecuaria, que permitan además la búsqueda de la seguridad alimentaria.
- Desarrollo económico, mediante la promoción del empleo a través de formación de talento humano y emprendimiento empresarial de la mano con el sector agroindustrial, de servicios y turístico.
- Vivienda social, en busca de la reducción del déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda mediante la gestión de recursos para la adquisición de predios y construcción de vivienda digna, en zonas seguras.
- Protección ambiental, mediante la adquisición y manejo de zonas de interés declaradas de interés público en el POT, acompañado de acciones de educación que permitan la sensibilización y compromiso de las comunidades frente a la sostenibilidad del territorio.

Los resultados de estos análisis, formarán parte del documento de seguimiento y evaluación, y del capítulo de conclusiones que contendrá los temas que deben ser objeto de revisión y ajuste, especificando si es posible efectuarlos en su totalidad conforme a los términos del Decreto 4002 de 2004, o si se debe esperar a la culminación de la vigencia de largo plazo del POT para modificarlos.

CONSIDERACIÓN FINAL

La guía permite dar respuesta práctica a uno de los principales mandatos emanados de la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo, la cual estableció: *“A nivel internacional, regional, nacional y local, las cuestiones de población deben integrarse en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de todas las políticas y programas relativos al desarrollo sostenible. Las estrategias de desarrollo deben reflejar de manera realista las consecuencias a corto, mediano y largo plazo de la dinámica de la población y las modalidades de producción y consumo, y sus efectos”*⁴⁷.

En este sentido, el enfoque poblacional en el ordenamiento territorial que se desarrolla en esta guía, permite avanzar hacia la práctica de una planeación más integral

46 Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, pp. 14, 2007.*

orientada a la construcción y fortalecimiento de los delicados equilibrios entre la población, su base ambiental y sus estructuras económicas y sociales.

Al trabajar la dinámica demográfica y sus relaciones con otras dimensiones del desarrollo, como eje articulador y ordenador de las decisiones tanto del ordenamiento territorial como del desarrollo socioeconómico, se logra una mejor armonización entre los distintos instrumentos de planeación y entre distintos niveles territoriales de decisión. En este sentido permite resolver de manera ágil, sencilla y efectiva la compleja e intrincada red de interacciones y problemas entre la dinámica poblacional y el desarrollo, a los que debe responder la administración municipal.

El análisis de dinámica poblacional en el proceso de evaluación y seguimiento del plan de ordenamiento territorial permite, además de identificar los cambios significativos en las previsiones de población que justificarían los ajustes al POT conforme a la ley, comprender las situaciones presentes, construir escenarios futuros deseados y anticipar tensiones problemáticas a las que debe responder el municipio como garante de derechos en procura del mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de la población en equilibrio con el territorio.

La consideración del enfoque poblacional facilita la reflexión sobre la realidad municipal, al tiempo que ofrece herramientas para su análisis y comprensión, y para la búsqueda de respuestas alternativas a los problemas y oportunidades identificados.

La invitación a todos los gestores de desarrollo es la de fortalecer su capacidad de respuesta institucional haciendo una revisión periódica de las dinámicas demográficas y poblacionales de su localidad, ya se trate del plan de ordenamiento, del plan de desarrollo o de planes derivados; la comprensión de la dinámica poblacional articulada entre estos, ofrece una plataforma muy valiosa para la toma de decisiones en materia de política pública.

Bibliografía

- Departamento Nacional de Planeación, ESAP, *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011*, 2007.
- Ferrer, Marcela, *La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional*, CELADE, 2005.
- MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Serie población y ordenamiento: Guía metodológica 1, Elementos Poblacionales Básicos para la Planeación*, 2004.
- MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Serie población y ordenamiento: Guías metodológica 2, Elementos Poblacionales para el Ordenamiento Territorial*, 2004.
- MAVDT, UNFPA y Universidad del Externado, *Serie población y ordenamiento: Guía metodológica 3, Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*, 2004.
- Naciones Unidas, *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo*, 2007.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, 2006.
- Pérez, Jacobo, *Derecho Constitucional Colombiano*, Editorial Temis, 2004.
- Rubiano, Norma; González, Alejandro y otros, *Población y Ordenamiento Territorial*, Universidad del Externado, UNFPA, MAVDT, 2003.

- UNFPA, *Estado de la población mundial 2007, liberar el potencial del crecimiento urbano*, 2007.
- UNFPA, *Guía para Alcaldes: El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo*, 2008.
- UNFPA, Universidad Externado de Colombia, *Ciudad, espacio y población: El proceso de urbanización en Colombia*, 2007.



