

GUÍA

DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL EN
ESPACIOS RURALES

333.73
F981-g

Fundación DEMUCA

Guía de Ordenamiento Territorial en Espacios Rurales / Fundación DEMUCA. – San José, C.R. : DEMUCA, 2011. 124 p.

ISBN 978-9968-809-97-9

1. Ordenamiento Territorial. 2. Zonas Rurales.
3. Gobierno Local. 4. Desarrollo Local. I. T.

Fundación DEMUCA

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional en Centroamérica y El Caribe

Dirección Técnica Fundación DEMUCA

Juan Manuel Baldares del Barco

Coordinador Regional Programa de Fortalecimiento Institucional

Guía elaborada por ProDUS-UCR

Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible

Dirección

Rosendo Pujol Mesalles

Coordinación y edición

Rosendo Pujol Mesalles

Karla Barrantes Chaves

Equipo de Trabajo

Rosendo Pujol Mesalles	Marco conceptual
Félix Zumbado Morales	Diagnóstico territorial, turismo rural y capacidad de carga
Karla Barrantes Chaves	Zonificación, fraccionamientos y procesos de gestión
Leonardo Sánchez Hernández	Proyecciones de población, escenarios y financiamiento servicios agua
Paola Salazar Arce	Metodologías participativas, capacidades institucionales
Cindy León Sequeira	Diagnóstico territorial y centros de población
Raíly Solano Ramírez	Cambio climático y Eficiencia energética
Delio Robles Loaiza	Centros de población
Eduardo Rodríguez Calderón	Amenazas Naturales
Eduardo Vega Díaz	Cuencas hidrográficas e infraestructura rural
Luis Zamora González	Cuencas hidrográficas e infraestructura rural
Erick Orozco Orozco	Amenazas Naturales

Asistentes

Adolfo Gell Loría

Katherine Arroyo Arce

Jorge Antonio Campos Campos

Diseño gráfico y diagramación

Cindy León Sequeira, Delio Robles Loaiza y Alberto Quesada Vargas

Primera Edición 2011

© Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA)

Sede San José, Costa Rica • Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297
Apartado Postal: 697-1005 • www.demuca.org • info@demuca.org

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

5.2 FORMALIZACIÓN DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MEDIANTE ORDENANZAS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES

PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y SU TRANSFORMACIÓN EN NORMATIVA

El proceso de ordenamiento territorial, como se ha señalado, consta de varias etapas previas a la elaboración del Plan de

Ordenamiento Territorial (POT), como lo son: etapa de convencimiento y reflexión sobre la necesidad de un POT, procesos de negociación a nivel de municipio y finalmente, una vez concretada la viabilidad del proyecto se inicia la fase de elaboración (Imagen 5.2.1).

Cuando se lleva a cabo el diagnóstico, se determinan las principales necesidades y aspiraciones de la comunidad, el potencial, los recursos disponibles, las dificultades y desafíos del municipio.

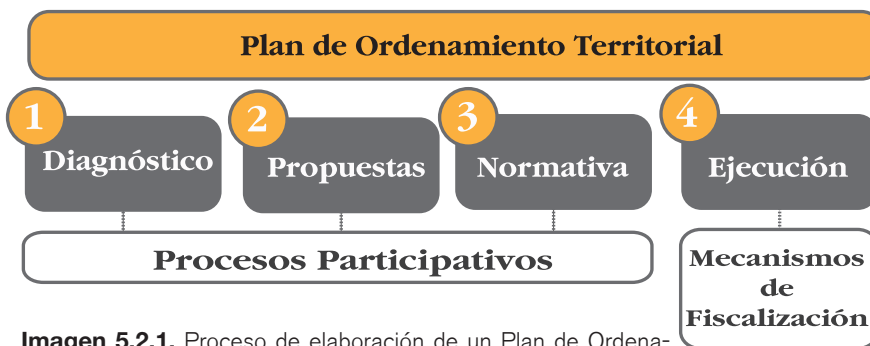


Imagen 5.2.1. Proceso de elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial una vez concretada la etapa de negociación.

En la fase de propuestas se establecen las principales pautas de ordenamiento territorial de acuerdo con la información analizada y los anhelos de la comunidad, esta etapa requiere de mecanismos de participación que permitan transmitir claramente las intenciones del POT, su visión, objetivos y propuestas normativas. La presentación de las propuestas debe ser capaz de capturar la conformidad o disconformidad de la población con respecto a las posibles regulaciones, así como los planteamientos de la misma para mejorar el producto.

Finalmente, las observaciones y aportes de la comunidad en la etapa de propuestas, se incorporan en la normativa territorial. Esta última fase es la formalización de lo todo el proceso, con respuestas puntuales y vinculantes con respecto a cada una de las problemáticas encontradas, las aspiraciones futuras y el camino que se pretende seguir para el municipio.

Una vez concluida esta etapa, se procede al proceso de aprobación y posterior implementación del POT.

5.2.1. Contenidos básicos de un plan de ordenamiento territorial

En el capítulo 3 se expuso el contenido del diagnóstico, el cual contiene la base de las propuestas y normativas. El diagnóstico puede tener una metodología más fácilmente replicable entre los países de la región, mientras que la normativa territorial varía de acuerdo con el marco legal de cada país, como es el caso de la Ley de Ordenamiento Territorial en Honduras, la Ley n°6 Que reglamenta el Ordenamiento Territorial y otras disposiciones de Panamá, Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de El Salvador, Ley de Planificación Urbana en Costa Rica, entre otras. Debido a las diferencias de legislación entre los diferentes países de Centroamérica y República Dominicana, en el presente apartado se establece una serie de líneas bases óptimas para un plan de ordenamiento territorial (Imagen 5.2.2)

A continuación se describe el contenido básico de cada una de estas líneas:

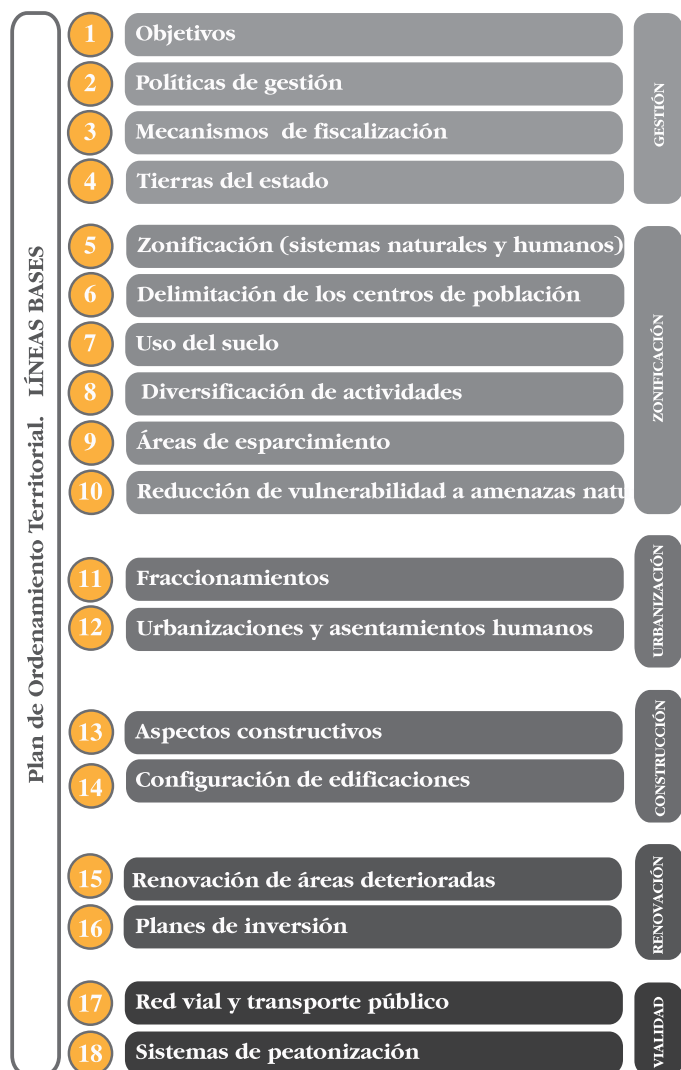


Imagen 5.2.2. Líneas base de un Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

1. Objetivos

Los objetivos del Plan de ordenamiento territorial (POT) deben reflejar la visión del territorio a largo plazo, no solo deben solventar las necesidades presentes, sino también resguardar los recursos para el futuro y considerar la transformación paulatina del territorio en caso que sea necesario.

Es importante no solo formular el objetivo general del plan, sino también establecer algunos específicos que contemplen al menos las líneas bases mencionadas.

2. Políticas de gestión

Es elemental que el POT contenga la estructura general de seguimiento, por ejemplo si existirá una comisión municipal que se encargue de asuntos relacionados con el ordenamien-

to territorial y la aplicación de la normativa. Las sanciones y procedimientos para otorgar las licencias para construir también deberían contemplarse en este apartado.

La claridad de las políticas de gestión, pueden agilizar considerablemente la aplicación del POT, estableciendo los procedimientos para inclusiones de nuevos usos del suelo, interpretación del reglamento, tiempos de ejecución para licencias, entre otros.

3. Mecanismos de fiscalización

Un POT lo suficientemente completo evita que el funcionario municipal se vea en la obligación de tomar decisiones discrecionales, sin embargo, el cumplimiento satisfactorio de la normativa territorial debe acompañarse de una adecuada fiscalización.

Los mecanismos mediante los cuales el municipio planea hacer frente a la fiscalización del POT, deberían estar plasmados en el documento, de modo que estas figuras tengan un respaldo jurídico.

Algunas medidas de fiscalización pueden ser juntas especiales de vigilancia, representantes voluntarios de la comunidad, así como los mismos inspectores municipales.

4. Tierras del Estado

Los POT deberían tener un inventario de las tierras pertenecientes al Estado, ya sea que estén bajo administración del mismo municipio, Estado central u otras instituciones públicas.

Además de este registro se debe tener claro los alcances sobre estas tierras, que pueden ser calles, áreas comunales, parques, entre otros. Sería conveniente indicar como se regularán las obras sobre las mismas, así como su administración, en caso que la legislación lo permita se pueden ubicar zonas estratégicas que podrían adquirirse en el futuro para parques y proyectos viales.

5. Zonificación

La zonificación del uso del suelo es uno de los aspectos más importantes de un POT, pues define las características que cada subdivisión del territorio tendrá, la intensidad de uso, el nivel de fraccionamiento, la altura de las edificaciones y otras características que las construcciones van a tener.

El proceso para establecer la zonificación depende del nivel de información con que se cuenta, así como el equipo tecnológico y personal disponible.

En el Capítulo VI se detallará más ampliamente el procedimiento para generar la zonificación de un municipio.

Sin embargo en la imagen 5.2.3, se listan algunos elementos físicos importantes para obtener la zonificación final de acuerdo con el nivel de información.

6. Delimitación de los centros de población

Como se ha señalado en el presente documento, es necesario consolidar a la población en núcleos que concentren infraestructura y servicios, de ahí la importancia de establecer los bordes dentro de los cuales se desarrollarán las poblaciones.

Es necesario que los POT establezcan claramente estos límites que determinarán esta frontera urbano-rural, así como sus respectivas zonas de expansión en caso de ser necesario.

7. Uso del suelo

La zonificación del territorio determina zonas homogéneas con características particulares, pueden existir zonas ambientalmente frágiles, zonas para la protección del recurso hídrico, zonas agropecuarias, zonas urbanas, zonas de amortiguamiento, entre otras. Cada una de ellas tiene una vocación especial, de modo que los usos del suelo o las actividades permitidas estarán en función de esa caracterización.

Un ejemplo de lo anterior es la zona de protección del recurso hídrico, dado que el propósito de la misma es resguardar el abastecimiento de agua, las actividades que se permitirían no pueden generar grandes cantidades de aguas residuales que se infiltren en el suelo y contaminen los mantos acuíferos.

8. Diversificación de actividades

El POT puede promover mediante su normativa, la diversificación de la actividad productiva de una zona. En la zona agrícola, por ejemplo, se podría tener la posibilidad de brindar un valor agregado a los productos, de esta forma, dentro de los usos del suelo permitidos, además de los relacionados con la agricultura, se podría fomentar la agroindustria (para la producción de jaleas, conservas, harinas, entre otros), así como promover actividades agroecoturísticas que brinden la posibilidad de conocer los procesos de producción agrícola.

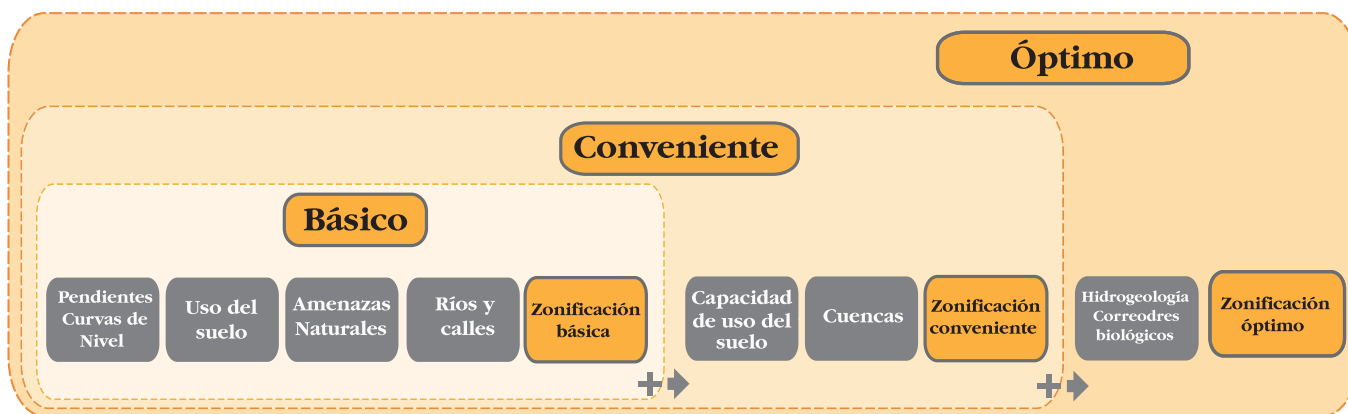


Imagen 5.2.3. Elementos físicos a considerar en la zonificación de acuerdo con el nivel de información.

9. Áreas de esparcimiento

En el POT debe contemplarse también cuáles serán los mecanismos para tratar las áreas recreativas, su configuración, sus facilidades y equipamiento.

En caso que el municipio obtenga nuevas áreas de esparcimiento, es necesario determinar cuáles serán las condiciones para aceptarlas, por ejemplo el porcentaje de pendiente, el ancho efectivo, el acceso desde la vía pública, entre otras.

También es importante considerar los espacios futuros, definir donde hay escasez y los procedimientos para solventar estas necesidades, ya sea con proyectos de renovación o con expropiaciones.

10. Reducción de vulnerabilidad a amenazas naturales

En el capítulo IV se ha citado la importancia de considerar las amenazas naturales dentro del ordenamiento territorial, estos eventos se amplifican a la intervención humana inadecuada en sitios inapropiados.

La función del POT en este sentido es evitar nuevas construcciones en estas zonas de riesgo, así como establecer medidas que paulatinamente vayan regenerando las zonas afectadas, ya sea con proyectos de reubicación o con mejoras en algún nivel de infraestructura.



Imagen 5.2.4. Desastre natural en El Salvador.
Fuente: <http://salvamento.org/?lang=en>

11. Fraccionamientos

Otro elemento que influye directamente en el nivel de consolidación de un municipio corresponde a los fraccionamientos, un abordaje más integral de los mismos se desarrolla en el capítulo IV en la sección “Políticas de fraccionamientos en Espacios Rurales”

12. Urbanizaciones y asentamientos humanos

Una vez establecidos los núcleos consolidados, será en estos centros donde se desarrollarán los futuros asentamientos humanos y en algunos casos las urbanizaciones, sin embargo, mediante el POT no solo se regula la ubicación de las mismas, sino también su configuración, la cantidad máxima de unidades habitacionales, las características de sus calles y espacios comunales. El número máximo de unidades habitacionales puede determinarse utilizando las proyecciones de población y las necesidades de vivienda a futuro.

En zonas rurales fuera de estos centros de población, no se deberían permitir nuevos asentamientos humanos, pues este tipo de prácticas aumentan la dispersión de la población y agravan el acceso a servicios, educación e infraestructura.

13. Aspectos constructivos

Como parte importante de los componentes de un POT se encuentran las características constructivas que una edificación va a contemplar, a manera de ilustración se puede citar: la cantidad de baños que debe tener una escuela por cantidad de alumnos o de área de aulas, el ancho de los pasillos, disposiciones para personas con discapacidad, regulaciones para reducir los impactos por incendios, entre otras.

Existen países que cuentan con alguna legislación específica en varios temas constructivos, como es el caso del Código

sísmico y Código de cimentaciones en Costa Rica, este tipo de herramientas complementa los lineamientos generales del POT y ayudan considerablemente a la calidad de las construcciones.

14. Configuración de las edificaciones

Una vez determinadas las actividades que se permitirán en cada zona, es necesario establecer cuáles serán las condiciones constructivas que cada edificación tendrá, como es el caso de las alturas permitidas, retiros desde la vía pública y colindancias, así como el porcentaje del predio que podría cubrirse para construir.

Estas características al igual que los usos del suelo dependerán del propósito de cada una de las zonas.

Un ejemplo de posibles alturas máximas es el siguiente:

Núcleos Consolidados: 4 pisos máximo

Zonas Agropecuarias: 3 pisos máximo

Zonas Ambientalmente importantes: 2 pisos máximo.

15. Renovación de áreas deterioradas

Durante la elaboración del diagnóstico se determinaron aquellas zonas deterioradas que requieren de un proceso de renovación urbana, el cual no solo aborda sectores con carencia de infraestructura, sino también poblaciones que se asientan en zonas de riesgo y deben ser reubicadas, áreas que requieren una reorganización vial también podrían incluirse en este eje.

Es importante establecer los mecanismos para llevar a cabo este proceso de renovación, considerar un horizonte temporal y una priorización de las inversiones en este tema.



Imagen 5.2.5. Proceso de renovación urbana en San Salvador.
Fuente: <http://www.sansalvador.gob.sv>

16. Planes de inversión

Un elemento que presenta una estrecha relación con los procesos de renovación urbana, es el plan de inversiones, de acuerdo con cada jurisprudencia este puede ser o no vinculante con la normativa territorial, sin embargo, ya sea que pueda relacionarse directamente con los reglamentos o sean solamente sugerencias para la administración, esta herramienta es fundamental para establecer las pautas y prioridades del gobierno local, un plan de inversiones inclusive puede ir más allá de un proceso de renovación urbana, puede incluir compra de tierras estratégicas, protección de fuentes de agua, expropiaciones para nuevas vías, entre otros.

17. Aspectos viales

El POT debe considerar la vialidad de un municipio, tanto el sistema general que conecta los diferentes centros de población, como el nivel micro dentro de cada núcleo consolidado.

El conocimiento y jerarquización de estas rutas puede ayudar a tomar decisiones importantes, por ejemplo recorridos de transporte público, además, sería importante, si el marco legal permite establecer posibles calles nuevas que hagan más eficiente el centro de población, colaboren a disminuir los tiempos de viaje hacia otros pueblos, puedan servir de rutas para transporte de carga. En este tema también se contempla la creación de cuadras con sus calles y aceras para los centros de población, y futuros puentes, en otros

18. Sistemas peatonales

El sistema vial además de las carreteras y su jerarquización incluye los sistemas peatonales y rutas para ciclistas, en un POT estos temas deben estar integrados, es importante especificar las dimensiones de estos elementos, las cuales deberían estar estrechamente ligadas a los niveles de circulación peatonal en cada zona (comercial, residencial, entre

otras). También detectar en la medida de lo posible invasión de construcciones en la vía pública y la recuperación de estos derechos en favor del Estado.

El POT puede establecer posibles ciclorutas, de modo que estas tierras tengan alineamientos diferenciados para prever su compra en el futuro.

5.2.2. Desafíos de los gobiernos locales a la hora de crear un plan de ordenamiento territorial

Un Plan de Ordenamiento Territorial representa para un municipio algo más que una herramienta administrativa, es la visión del territorio que se plasma en una serie de regulaciones que definirán las condiciones territoriales y económicas del lugar.

El resultado entre las aspiraciones de la población, los estudios técnicos y el análisis de las condiciones territoriales, deben reflejarse en POT, que requiere contemplar los escenarios posibles y el rumbo que se desea para el municipio.

Uno de los grandes desafíos de los gobiernos locales es crear una herramienta que se concentre en lo realmente esencial y no solo en los problemas a corto plazo. El reto consiste en romper paradigmas que han empobrecido a la región y de esta forma crear nuevos mecanismos de administrar el territorio que mejoren la calidad de vida de la población.

Independientemente del nivel de información con que se cuente, la creatividad y la innovación pueden alcanzarse con la voluntad del municipio para enfrentar estos nuevos retos, los recursos tecnológicos pueden ayudar a afinar estas propuestas, sin embargo, el compromiso del gobierno local es indispensable para el proceso de cambio.