



## URBAN OBSERVATORIES, MUNICIPAL RECORDS E TERRITORIAL INFORMATION

### OBSERVATORIOS URBANOS, EXPEDIENTES MUNICIPALES E INFORMACIÓN TERRITORIAL

**Huber Giraldo G. Arq. Msc**

Director Instituto Observatorio Urbano Regional Fronterizo (IOURF)

Universidad de Pamplona

Departamento de Arquitectura y Diseño Industrial. Facultad de Ingenierías y Arquitectura. Universidad de Pamplona. Campus Universitario, Kilómetro 1, Vía a Bucaramanga. Pamplona, Norte de Santander. Teléfono (7) 568 5303 extensión 164.

Fax (7) 568 5303 extensión 163.

hgiraldo@unipamplona.edu.co

#### ABSTRACT

This article aims at framing the plight currently present many of the municipalities in Colombia, to pretend to address processes of governance, administration, planning, management or revision or adjustment of existing plans and existing. Highlight the widespread ignorance that territorial authorities have their own territorial and urban realities, which could be initiated to resolve if its base is identified in the initial realization of a comprehensive and fundamental instrument components, known as the Record Town, as which is the beginning of a vital cultural perspective, the creation and administration of the urban information. This situation demands the formation of actors and launch of information centres and / or strategic alliances, regional or local authorities with public institutions and specialized research to provide the inputs necessary and sufficient for the implementation of urban observatories, which contribute to the democratic governance of the city and to achieving the goals of sustainable development.

#### RESUMEN

Este artículo intenta ofrecer un encuadre de la difícil situación que actualmente presentan muchos de los municipios en Colombia, al pretender abordar procesos de gobernabilidad, de administración, de planificación, del ordenamiento o de revisión u ajuste de los planes existentes y vigentes. Resalta el desconocimiento generalizado que los entes territoriales tienen de sus propias realidades urbanas y territoriales; las cuales se podrían iniciar a solucionar si se identifica en su base inicial la concreción de un instrumento fundamental y amplio en componentes, conocido como el Expediente Urbano, en lo que constituye el inicio de una perspectiva cultural esencial, la creación y la administración de la información urbana. Situación que demanda la formación de actores y puesta en función de centros de información y/o alianzas estratégicas, de los entes territoriales con instituciones publicas especializadas y de investigación que suministren los insumos necesarios y suficientes para la





implementación de observatorios urbanos, que contribuyan a la gobernabilidad democrática de la ciudad y al logro de los propósitos del desarrollo sostenible.

## KEYWORDS

Expediente Urbano o Municipal. Observatorio Urbano. Administración de la Información. Sistemas de Información Geográfica.

## INTRODUCCION

La reflexión reciente en torno a la "nueva ciudad" no se refiere únicamente al crecimiento complejo de la crisis de los actuales asentamientos, sino además a la consolidación de una forma de conocer y administrar su existencia que tanto en el orden interno colombiano como en el ámbito universal se ha venido prefigurando desde hace décadas, y que se ha posicionado como uno de los problemas fundamentales en los últimos años, ocupando lugar central en los campos del desarrollo económico, social y ambiental del mundo.

En este contexto, la perspectiva moderna de planeación asume la ciudad, en tanto ámbito obligado de la mayoría de las mujeres y los hombres del futuro, como el continente de una nueva condición histórica, pues tal como quedo consignado en el documento final de la Cumbre de la Ciudad, la humanidad contemporánea, hace descansar una enorme esperanza en la edificación cualificada de las urbes. Se espera que en ellas se alcance un mundo más estable y equitativo, libre de injusticias y conflictos, y se contribuya a la construcción de una paz amplia y duradera (Artículo 25 del Programa Hábitat. Cumbre de las Naciones Unidas sobre la Ciudad. Estambul - Turquía, Junio de 1996).

En este sentido, para el contexto colombiano y latinoamericano, se presenta uno de los retos más importantes, no solo en los campos político, económico y cultural sino, en uno de esencial trascendencia, el de la creación y la administración de la información urbana. Para efectos de nuestra cultura política, durante los últimos tiempos hemos actuado en relación con la intervención en la urbe con un horizonte de inmediatez: del día a día: la administración

de la crisis, los problemas de la vivienda, de los servicios públicos, los asuntos ambientales, etc.

Por ello, si en este nuevo milenio se pretende hacer aportes fundamentales en este terreno, cualquier plan serio de desarrollo territorial o de carácter estratégico tiene que formularse más allá de los requerimientos inmediatos, normativos, de procedimiento y materiales; debe considerar la perspectiva cultural, del sustento de la información. La información territorial debe ser asimilada desde el inicio de la formulación como instrumento fundamental para la consolidación de la nueva ciudad y de sus ciudadanos. Se trata en última instancia, de la formación de actores y de centros de información que contribuyan a la gobernabilidad democrática de la ciudad, en torno a los propósitos del desarrollo sostenible.

El inventario y conocimiento de los problemas urbanos es un prerrequisito para intervenir con eficacia, en su atención. En nuestro medio la casi totalidad de municipios no tiene la información adecuada sobre su territorio, adolecen de datos básicos, no cuenta por ejemplo, con un mínimo mapa urbano actualizado, no tienen al día la información, socio económica y la ubicación de las condiciones en que se encuentra su infraestructura, entre otros.

Esta situación es producto de una política centralizada del gobierno nacional, hasta hace muy poco, en la cual se enmarcaba la gestión municipal, junto a la actitud administradora de los Municipios, que no se traducían en una recolección y elaboración de informes específicos. A lo que habrá que agregar la





actitud de los funcionarios municipales, que en general, no tienen esta cultura de la información, no están acostumbrados ni dispuestos a este tipo de acciones, considerándola como inocua incluso perjudicial para el "ejercicio" de su propio poder.

Por lo tanto, el importante proceso de descentralización de los Municipios se encuentra ante la urgente necesidad de construir un conocimiento acertado de su situación y estado de desarrollo espacio temporal y social, para poder enfrentar las nuevas responsabilidades que le han sido confiadas por su nueva condición.

Tener mejor información no solamente permite, sino que requiere que los procesos de decisión sean claramente definidos, substanciados en los objetivos que persiguen, con la identificación de las ventajas y de los costos que derivan de las intervenciones, de los grupos sociales, los sectores económicos y de las actividades, que en general se quieren direccionar.

La información urbana deberá ser productiva, asegurando su circulación al interior de los diferentes servicios municipales, sobrepasando lo sectorial y la compartimentación que todavía caracterizan en muchos casos la organización municipal. Al mismo tiempo, la información tiene que ser proporcionada también a los diferentes actores urbanos, a los distintos sectores económicos y a la sociedad civil; a los diferentes agentes privadas que intervienen en la ciudad y a los ciudadanos, para promover la más amplia participación en la toma de decisiones.

En fin, construir el Observatorio Urbano en las ciudades y municipios es aproximarse a una mejor conocimiento de la ciudad no es un objetivo técnico "perce" de la gestión municipal, sino un factor de cambio institucional y cultural fundamentado en la información que podrá ser utilizada para garantizar la transparencia de los procesos de decisión y de planificación.

Ante lo cual, los municipios se encuentran con

que no tiene los instrumentos técnicos, ni con los recursos necesarios y suficientes para recoger y elaborar los datos así como no tiene la mas mínima idea de las prioridades.

Sin duda, un observatorio urbano, junto a los avances tecnológicos que se han realizado en los últimos años facilita la acumulación y la elaboración de los datos necesarios, lo que ofrece la oportunidad de poner en marcha un trabajo de recolección de las informaciones. Para lo cual se requiere saber con precisión el tipo de información se necesita conocer así como saber cual información recoger prioritariamente.

Actualmente el crecimiento notorio de las ciudades, la descentralización y el fortalecimiento de los municipios colombianos está generando nuevas demandas y oportunidades para crear y emplear adecuadamente la información pertinente para su desarrollo urbano. En el futuro inmediato deberán crearse centros de información, como los observatorios urbanos, que acopian distintos niveles de información que capten datos específicos de la ciudad o del municipio.

Los Instrumentos para acumular datos, como por ejemplo los diferentes tipos de sistemas de información geográfica o los sistemas de información municipales, son muy atractivos por su simplicidad y facilidad de aplicación. Estos sistemas de recolección de datos en el marco de la Ley 388 de Ordenamiento Territorial se denominan Expedientes Urbanos o Expedientes Municipales, instrumentos, que para ser utilizados correctamente tienen que enmarcarse en una visión suficientemente clara de los problemas, los objetivos que se buscan alcanzar, y para ello, los instrumentos que se quieren utilizar.

### **Antecedentes**

Algunas de las Dificultades detectadas en los Municipios y que tienen procedencia en la falta de instrumentos de información y gestión como los Expedientes Urbanos son:





- Falta conciencia acerca de la importancia de los Expedientes Urbanos como herramienta de planeación del desarrollo territorial de largo plazo
- Los municipios no cuentan con personal técnico o profesional capacitado que se ajuste a los requerimientos de planeación exigidos por los Planes de Ordenamiento Territorial.
- La información existente para elaborar los diagnósticos, análisis y evaluación de los estados de desarrollo municipal es des-actualizada y en algunos casos insuficientes, lo cual impide una adecuada valoración para la toma de decisiones.
- Insuficiente infraestructura tecnológica, que permita elaborar la información requerida para los procesos de formulación, análisis y evaluación de los POT.
- El acceso a información oficial, constituye una dificultad generalizada.
- Falta de apropiación de los recursos necesarios por parte de los municipios para la formulación y permanencia actualizada de los Expedientes Urbanos
- La ausencia de conocimiento especializado para el manejo del tema, se refleja en información des-actualizada que entorpece los procesos técnicos originando problemas serios para el cumplimiento de la norma de Ordenamiento Territorial.
- Falta de continuidad u omisión en muchos casos, por parte de los municipios de los procesos de ajuste o recomendaciones solicitadas por las autoridades ambientales
- Se expidieron Planes de Ordenamiento Territorial por parte de los Concejos Municipales y Alcaldes, sin contar con información primaria y secundaria suficiente y necesaria que consultara la situación general, rural urbana y ambiental.

- La falta de este insumo fundamental como es el Expediente Urbano no ha permitido implementar los instrumentos previstos por las disposiciones legales vigentes en aspectos de gestión, de planificación, de financiación y de control previstos en la ley de ordenamiento territorial.

- Falta de apoyo técnico, financiero y de seguimiento a los procesos de implementación de los Planes de Ordenamiento y de la producción de información actualizada, por parte de la gobernación

### Qué es el Expediente Urbano

El Expediente Urbano es uno de los instrumentos instaurados por la ley 388/97 (artículo 112) para que los municipios ejerzan adecuadamente la función de impulsar el desarrollo territorial. El Expediente Urbano no es solamente una colección de datos y mapas, es un proceso que responde a un sistema cíclico y permanente de recopilación, evaluación, procesamiento y presentación de información y permite tantos ajustes como revisiones sean necesarios.

El artículo 112 de la ley 388/97 cita: "Expediente Urbano. Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georeferenciada, acerca de su organización territorial y urbana".

El Expediente Municipal, es un informe completo y detallado que actualiza el informe analítico del Ordenamiento Territorial con base en la información obtenida y ajustado a las condiciones administrativas, jurídicas, económicas y financieras creadas.

El Expediente Municipal es un sistema de información que tiene como objetivo principal





evaluar el desarrollo territorial y está conformado por documentos, planos e información geo-referenciada, que sirven como soporte institucional en la toma de decisiones por parte de la administración pública.

### La Importancia de los Expedientes Urbanos

La gran mayoría de los municipios de Colombia después de 6 o más años de haber formulado y aprobado sus Planes de Ordenamiento Territorial, no cuentan aún con este importante insumo de primer orden; no tienen un soporte confiable que sustente los diagnósticos, la definición de políticas territoriales, los programas y proyectos propuestos a pesar de que la ley 388/97 establece que éste debe estar estrechamente articulado a la formulación del respectivo plan.

Los Planes de Ordenamiento Territorial demandan de los municipios involucrados en su elaboración y en su posterior gestión, contar con un Expediente Urbano, el cual contiene información de los atributos urbanos como: intensidad y modalidad de usos del suelo, servicios públicos, vivienda, equipamiento, transporte y espacio público; así como las dimensiones en las que se expresan estos atributos como son: los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, medioambientales y las interrelaciones que se establecen de estos con los contextos regionales, para garantizar procesos y acciones coherentes y acertadas del desarrollo de los municipios y ciudades.

A pesar de tan importante omisión, en la fase de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, la realización del Expediente Urbano sigue teniendo, aun hoy, prelación muy importante, su realización, conformación y actualización, es un requisito impostergable de las administraciones municipales y departamentales actuales o de las inmediatamente futuras.

Este instrumento es un soporte esencial que suministra información sistemática,

actualizada y confiable para la evaluación, revisión y ajuste del Plan de Ordenamiento territorial, para la formulación de Programas de Gobierno de los candidatos a futuras alcaldías y gobernaciones, así como para la formulación de los Planes de Desarrollo a proponer por los entes territoriales.

El Expediente Urbano permite a las autoridades locales, a las organizaciones comunitarias, políticas y sociales realizar un eficiente ejercicio de planificación coherente y concertado del territorio, contribuyendo a una sólida cultura del manejo de la información y a la organización de los municipios, con visión de futuro, en la perspectiva de reorientar lo social, la prosperidad económica y la sustentabilidad ambiental.

Con el Expediente Urbano y su información actualizada se podrá ubicar a los municipios en la red urbano - regional, permitiendo establecer su rol funcional en el contexto territorial, otorgándole consistencia y sentido a las distintas actuaciones, pues parte de entender la perspectiva socio - cultural y política del territorio a partir de un modelo cuyo referente es el espacio construido.

En una instancia superior, es un propósito nacional prioritario, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conformar con los expedientes urbanos municipales el Sistema de Información Urbana Nacional, el cual está orientado a que la información fluya de lo local a lo nacional y viceversa, de acuerdo a las necesidades particulares de cada municipio, en un contexto político de desarrollo con equidad, articulado al Plan Nacional de Desarrollo.

El Expediente Urbano nos brinda información estandarizada, relacionada con el Ordenamiento Territorial, a partir de la homogeneidad en las definiciones, variables e indicadores, con base en datos cuantificados, con mapas y procedimientos que dan consistencia a la información local, con metodologías acordadas desde el Sistema de





Información Urbana, con el fin de permitir la comparabilidad y compatibilidad de la información entre los diferentes entes territoriales.

La tarea de la conformación del Expediente Urbano, que contiene información primaria y secundaria de los territorios municipales, recae en las Alcaldías Municipales, las cuales delegan en sus respectivas Oficinas de Planeación, la responsabilidad de liderar, promover y aplicar este instrumento con la participación de las entidades locales, como las secretarías municipales, el concejo municipal, las empresas de servicios públicos, cámaras de comercio, consejos de planeación, los gremios, las curadurías, entre otros; permitiéndole a los municipios, colocarse en el marco del cumplimiento de la ley territorial y estar a tono con la metodología y alcances del desarrollo territorial municipal.

### **El Instituto Observatorio Urbano Regional Fronterizo (IOURF)**

El IOURF de la Universidad de Pamplona está en condiciones de hacer investigación aplicada, de acompañar de manera especial a los municipios que lo soliciten en la elaboración de sus Expedientes Urbanos, lo cual permitirá entre otras razones y de manera inmediata realizar un diagnóstico situacional de sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial

Esta iniciativa se podrá poner en marcha mediante convenios de cooperación interinstitucional con el apoyo de las Cámaras de Comercio, las Alcaldías y las ONGs, la empresa privada, las prestadoras de servicios públicos, las organizaciones civiles, las comunidades, entre otros, buscando constituir un escenario de información del desarrollo urbano, social y económico del territorio.

### **Entre los objetivos más importantes de este proyecto de cooperación, se encuentra:**

- Apoyar y fortalecer institucionalmente a las oficinas de Planeación Municipal, para que las mismas cuenten con los Expedientes Urbanos y el personal adecuado y suficiente, así como

con la infraestructura tecnológica adecuada para el manejo, recolección, actualización de información, los necesarios para el desarrollo de los instrumentos de desarrollo territorial.

- Fortalecer las entidades municipales haciéndolas competentes en el ejercicio de las funciones de seguimiento y control.

- A partir del artículo 112 de la Ley 388 de 1997, contribuir a la reglamentación e instrumentación de este importante insumo, identificando métodos, tiempos definitivos y responsables del manejo del expediente municipal, cuestiones fundamentales para realizar el seguimiento y control de la implementación y consolidación de los POT.

### **El IOURF y la investigación Universitaria**

El IOURF establecerá mediante el presente proyecto vínculos estrechos con las oficinas de Planeación Municipal, desarrollando al máximo sus potenciales y logrando integrarse a la dinámica controlada del desarrollo territorial, lo que permite el enriquecimiento mutuo.

El enfoque de este proyecto es de largo plazo, propio de procesos continuados que garantizan que en los informes de consultoría se propongan hipótesis sobre las causas estructurales de los problemas coyunturales del desarrollo físico, social, económico del territorio, los cuales son de aplicación y estudio en los programas de arquitectura y de postgrado.

La Universidad tiene un compromiso con la sociedad y en ese proceso un centro universitario de naturaleza pública como el IOURF favorece tal función con independencia de criterio y con actitud libre y desprejuiciada, que le ha de permitir construir conocimiento e información territorial debidamente argumentada y sustentada.

### **Para qué sirve la aplicación del Expediente Urbano?**

La elaboración del Expediente Urbano está





completamente articulada a los procesos de ajuste, revisión y formulación del Plan de Ordenamiento Territorial, en tal sentido no debe entenderse como un subproducto de estos, sino como un instrumento activo y autónomo, en permanente actualización y evolución.

El Expediente Urbano, como un sistema de información que permite evaluar el desarrollo territorial y hacer el monitoreo de la ejecución del POT, tiene como objetivos específicos.

- Proveer información y dar soporte para la toma de decisiones de carácter institucional, permitiendo hacer seguimiento y evaluación de los programas de ejecución.

- Evaluar el desarrollo del territorio, el impacto de los POT y el avance en la construcción del modelo de ocupación del territorio que se promueve a través de los planes.

- Hacer el monitoreo de los proyectos estructurantes o estratégicos del POT

- Servir de archivo técnico e histórico sobre el desarrollo territorial del municipio y de soporte a las tareas de análisis y difusión de los temas relacionados con el ordenamiento y la gestión territorial.

- Evaluar la aplicación de las estrategias e instrumentos de gestión establecidos en el POT

### Aspectos Metodológicos

El propósito central de acompañar la elaboración de los Expedientes Urbanos consiste en brindar las pautas generales y proporcionar los elementos técnicos logísticos y de tecnología necesarios para su construcción, acopiando la información necesaria que corresponde a las distintas etapas que conforman este expediente, sustentando el proceso de conformación y construyendo el tipo de información que se requiere (estadística, documental y cartográfica).

Este esquema mínimo de organización de la información tendrá en cuenta la amplia diversidad de situaciones de los municipios y tiene sentido en tanto:

- Busca que los municipios se puedan apropiarse de procedimientos sencillos para identificar, organizar y mantener actualizado un sistema de información con los contenidos necesarios para la formulación y el desarrollo de cada una de las etapas del POT.

- Organizar la información correspondiente a los atributos y las dimensiones del territorio.

- Aplicar las herramientas necesarias para obtención y actualización de la información como el recuento de vivienda y la actualización de la cartografía básica.

- Busca proporcionar a los municipios un instrumento importante para el ejercicio de la planificación y la gestión del suelo.

- Ofrecer la posibilidad real de que los municipios construyan una sólida cultura del manejo de la información y de la organización del territorio, en la perspectiva de la sostenibilidad ambiental, la prosperidad económica, la solidaridad social.

Este instrumento metodológico de carácter independiente, debe ser mantenido activo en todo momento por las administraciones municipales y el IOURF, de manera que responda a la necesidad estratégica, claramente señalada por la actual política urbana del Estado Colombiano, de institucionalizar mecanismos permanentes, confiables, eficientes de suministro de información sobre los procesos de Ordenamiento Territorial.

Que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, "las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado", por lo que se hace necesario unificar las actuaciones





de las administraciones municipales, las oficinas de Planeación, para garantizar el adecuado manejo e intercambio de información en materia urbanística, socio-económica y tributaria de la construcción, entre otras.

Que con el fin de facilitar a los ciudadanos, entidades públicas y privadas la consulta ágil de información relacionada con los diferentes aspectos del desarrollo ante las entidades municipales y departamentales, se crean mecanismos orientados a este propósito que serán implementados en el marco del desarrollo del proyecto Expedientes Urbanos Municipales, los cuales permitirán ordenar y agilizar estos procesos, en los cuales se registre la información relacionada con el desarrollo físico-territorial, con las dimensiones políticas económicas educativas y culturales y una información real sobre el crecimiento urbanístico y arquitectónico de las ciudades.

Este proceso metodológico deberá adoptar el mecanismo tecnológico SIG (Sistema de Información Geográfico), en el cual se incorporará la información contenida en el territorio, facilitando la conectividad de las diversas instituciones municipales con el centro de información del IOURF en torno a una información única ligada al territorio, a los proyectos y al desarrollo, además de procurar la disposición diaria y permanente de una información actualizada y unificada de la base de datos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Ministerio de Desarrollo Económico, 1997. Serie Procesos de Aplicación: Aplicación Conceptual 1. Ley de Desarrollo Territorial
- Ministerio de Desarrollo Económico, 1997. Presentación General Ley de Desarrollo Territorial. La Política Urbana del Salto Social.
- Constitución Política de Colombia, 1998
- Ley 388 de 1997 (18 de julio). Ley de Ordenamiento Territorial, 1997
- Ley 99 de 1993 y Decretos Reglamentarios. Sistema Nacional Ambiental, 1993
- Principios Básicos de Cartografía Temática. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. 1998.
- Hábitat y Pobreza. Los objetivos de desarrollo del milenio desde la ciudad. Fabio Giraldo. Jon García, Alfredo Bateman, Andrés Alonso. ONU-Hábitat. 2006

