

## LINEAMIENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL PARA ANTIOQUIA LOTA - Fase I -

Página | 1

### Propuesta pública para la discusión

Síntesis elaborada por

NANCY RUIZ MUÑOZ  
Planeación Departamental

JOHN JAIRO RAMÍREZ GAVIRIA  
Planeación Departamental

GABRIEL MÁRQUEZ GARCÍA  
Planeación Departamental

SERGIO ALBERTO ZAPATA  
Planeación Municipal

### Comisión Tripartita

Gobernación de Antioquia  
Alcaldía de Medellín  
Área Metropolitana del Valle de Aburrá

## PROCESO DEL PROYECTO LOTA

### ■ ANTECEDENTES

Página | 2

Desde la promulgación de la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial), las entidades han venido realizando esfuerzos para que el contexto regional se incorpore como marco de referencia de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios.

Luego de la conformación de la Comisión Tripartita (Acuerdo de voluntades entre el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Municipio de Medellín), se establecen los Lineamientos para la Ordenación Territorial de Antioquia – LOTA en su primera fase, como una prioridad enmarcada en la “Estrategia Tripartita para la Gestión Territorial Integrada”. Con ese marco conceptual y el apoyo técnico de la cooperación del Ministerio de Planeación de Chile - MIDEPLAN y la Agencia de Cooperación Alemana - GTZ, se da inicio al proceso en el 2006.

Se acogió el enfoque conceptual y metodológico de **planificación enfocada a la acción**, que busca conducir procesos de desarrollo mediante un método flexible, con resultados basados en un proceso participativo, creando así un vínculo con los beneficiarios.

El método se basa en el supuesto de que todos los sectores articulan sus intereses de manera calificada y está orientado por tres principios rectores: **1. Participación:** Desde el inicio, trasciende la sola entrega de información. **2. Rapidez:** información disponible, sentido de oportunidad. **3. Simpleza:** fácil comprensión para todos los actores.

### ■ OBJETIVO

“Fijar de manera concertada y participativa los lineamientos territoriales, inicialmente como una política pública de largo plazo que oriente la organización espacial del territorio, su ocupación y aprovechamiento, definiendo una adecuada estructura y sus criterios de actuación”.

### ■ LINEAMIENTOS

Pautas o criterios que permiten guiar el ordenamiento y la toma de decisiones respecto al modelo de ocupación, a la asignación de usos y funciones y la localización de proyectos en el territorio, los cuales deben orientar los planes y acciones de los actores con intereses sobre el uso del territorio.

## ■ ESTRUCTURA Y DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA

El proceso metodológico que se describe a continuación constituyó la estructura para la formulación de los LOTA:

Página | 3

- ▶ **Visión y Modelo de Desarrollo:** como marco de referencia del modelo de desarrollo y visión de largo plazo se acordó partir del Plan Estratégico de Antioquia - PLANEA, específicamente de sus líneas estratégicas.
- ▶ **Escenario Territorial de Referencia:** Propuesta desarrollada con los elementos más estructurantes del territorio como marco de referencia territorial. Su elaboración partió de los avances del modelo de ocupación del territorio desarrollado por el PLANEA, ajustado y complementado con nuevos elementos, para lograr consolidar en el territorio las estrategias de desarrollo ambiental, económico y social.
- ▶ **Propuesta Pública de Usos Preferentes:** se acordó de manera interinstitucional la zonificación de usos preferentes mediante procesos de negociación para la compatibilización de intereses. El proceso se concretó en el mapa de propuesta pública de usos preferentes, acordado y validado por las instituciones.
- ▶ **Sistema Urbano – Regional y Áreas Funcionales Estructurantes del Territorio:** la propuesta conceptual de redes urbanas y la identificación del sistema urbano-regional de Antioquia fueron el punto de partida para la propuesta del Escenario Territorial de Referencia y la propuesta de Áreas Funcionales Estructurantes.
- ▶ **Lineamientos:** se formularon **Lineamientos Estratégicos** para el escenario territorial de referencia expresado en el mapa de estructura acordada de territorio, **Lineamientos Específicos** para la zonificación funcional expresada en el mapa de usos preferentes y se avanzó en los **Lineamientos Diferenciados** para las áreas funcionales estructurantes.
- ▶ **Estrategia de Gestión:** se esbozó una propuesta para lograr la inserción institucional y la sostenibilidad del proceso como una política pública.
- ▶ **Participación de Instituciones y Actores Públicos:** el proceso de formulación de los lineamientos acordó la participación institucional y de los actores como un proceso transversal, dinámico y continuo durante todas las actividades.

## ● ESCENARIO TERRITORIAL DE REFERENCIA

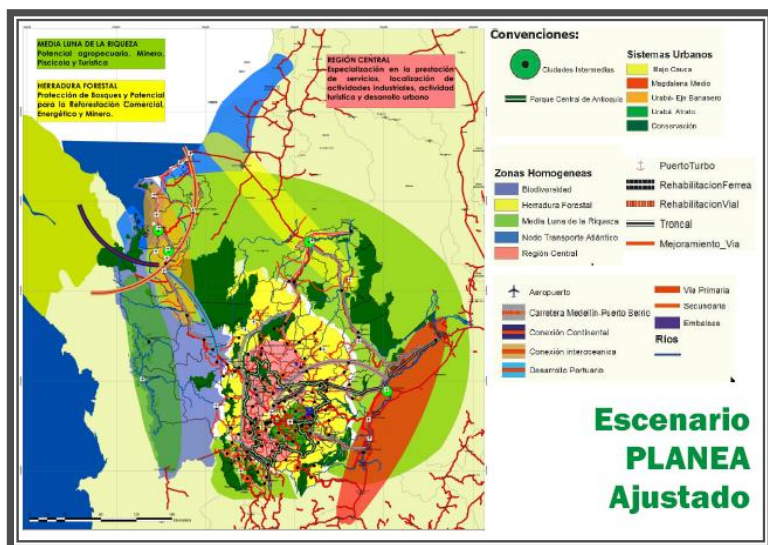
El escenario Territorial de Referencia es la apuesta físico - territorial a la cual se debe orientar el Departamento, donde se encuentran los elementos más estructurantes. Se expresa

especialmente en un Mapa de Estructura Territorial sobre el cual se fundamentan los Lineamientos Estratégicos.

Para construir el mapa de estructura del territorio, se incorporó una propuesta del Sistema Urbano Regional de Antioquia, la identificación de lo estructurante natural y construido, los proyectos de infraestructura prioritarios para el departamento, y los elementos articuladores regionales que permiten integrar a Antioquia a sus departamentos vecinos, al país y al mundo.

Página | 4

## ■ MODELO TERRITORIAL PROPUESTO POR EL PLANEA Y AJUSTADO EN LOTA

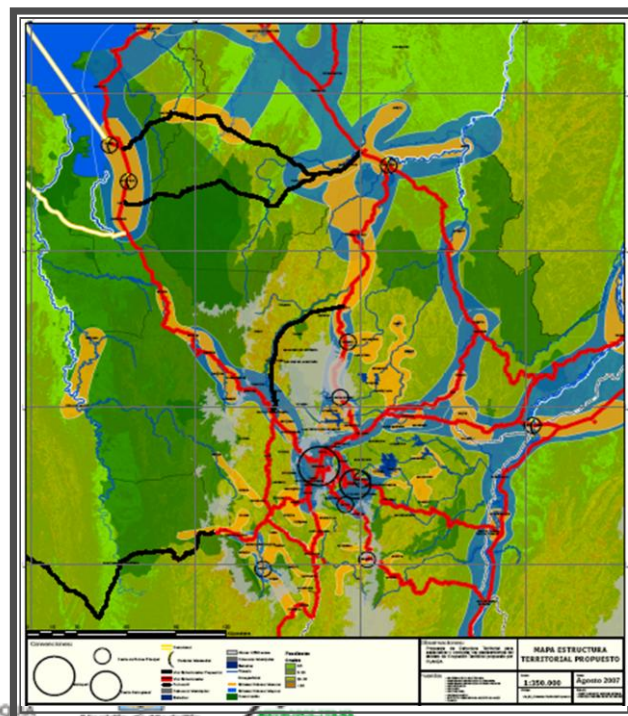


**Características:** 1. El desarrollo Multigeográfico. 2. Vínculos abiertos y flexibles. 3. Antioquia conectada con Colombia y el mundo. 4. Sistema Urbano equilibrado y en red.

## ■ ESTRUCTURA TERRITORIAL PROPUESTA

Considera básicamente:

- El Sistema Estructurante Natural
  - Los elementos Naturales: Litoral Antioquia, Red Fluvial, Cordilleras y Altiplanos
  - Los Ecosistemas Estratégicos: Parques Naturales Nacionales, Sistemas de Páramos y Humedales
- El Sistema Estructurante Construido
  - La red de conectividad principal
  - Los proyectos de infraestructura
  - Sistema urbano regional



## ● **La Red de Conectividad Principal**

- ▶ Integrar **centros** urbanos de diferente jerarquía de tal forma que puedan desarrollarse las **complementariedades funcionales** entre ellos - vías secundarias y terciarias.
- ▶ Integrar a **Antioquia** con las **regiones vecinas**, aprovechando la rehabilitación de otros medios de transporte - línea férrea y la navegabilidad de ríos.
- ▶ **Conformación de sistemas estructurantes** - Promover ejes de integración transversales y longitudinales que permitan la conexión entre sistemas urbanos de Antioquia y fuera de éste – vías principales:

Página | 5

### ⇒ **Conformación de un Sistema estructurante Norte- Sur**

- Vía alterna a la troncal Occidental: La Pintada – Bolombolo – Santa Fe de Antioquia.
- Conexión del Nordeste con el Bajo: Cauca Puente Gavino – Yolombó – Remedios (Troncal del Nordeste).
- Troncal de La Paz - Puerto Berrío – Zaragoza – Caucasia: Une la troncal Occidental con la troncal del Magdalena conectando el Magdalena Medio, el Nordeste y el Bajo Cauca antioqueños, pasando por el sur de Córdoba hacia el Urabá.
- La Pintada – Medellín – Caucasia.
- Alternativa troncal Occidental: Santa Fe de Antioquia – Puerto Valdivia.

### ⇒ **Conformación de un Sistema estructurante Centro - Noroccidente**

- Turbo – Medellín – Cisneros – Puerto Berrío
- Conexión con el Magdalena y el centro del país: Autopista Medellín – Bogotá.

### ⇒ **Conformación de un Sistema estructurante Este – Oeste (meridional)**

- Salida al Pacífico: Quibdó – Bolombolo – Medellín
- Salida al Pacífico: Quibdó – Las Animas Tribugá

### ⇒ **Conformación de un Sistema estructurante Este – Oeste (septentrional)**

- Conexión Urabá con el sistema de puertos del Caribe y con Panamá: Turbo – Necoclí - Arboletes – Cartagena (Transversal del Caribe)
- Conexión Caucasia – Urabá: por San Pedro de Urabá o Carepa
- Caucasia – Nechí – Achí – Monpox – La Gloria

## ● **Otros proyectos de infraestructura - infraestructuras de apoyo al transporte y producción**



- Promoción de **proyectos de infraestructura** asociados a los nodos de frontera y a los centros alternos (media luna de la fertilidad).
- Centro de transferencia multimodal en Puerto Berrío y en Caucasia y puerto en Urabá, que impacten positivamente la movilidad y jalonan el desarrollo de estas zonas del Departamento.
- Hidroeléctrica en Ituango
- Modernización del Aeropuerto Internacional de Rionegro.
- Rehabilitación de las vías férreas y navegabilidad de los ríos.
- Fortalecimiento de la red vial secundaria y terciaria para la conexión de los centros poblados de menor jerarquía con los grandes centros urbanos.

### ● Sistema Urbano Regional

Se analiza a nivel de sistemas urbanos que configuran un conjunto de redes de centros que se articulan buscando formas de actuación coordinada a escala local, departamental y supradepartamental. Cada uno con características propias y un rol asociado a su localización estratégica, actividad productiva predominante, y a la posibilidad de tejer vínculos y relaciones de complementariedad.

El sistema urbano regional propuesto estaría conformado por una red urbana policéntrica, centros urbanos de articulación, centros urbanos alternos y nodos de frontera, conformando una red urbano – regional estructurada, coherente y consistente.

- **Red urbana Policéntrica:** Conformada por un sistema urbano en la zona central Andina, compuesta por las cabeceras del Valle de Aburrá y los sistemas urbanos de las subregiones colindantes, estructurados en redes: **norte** (Donmatías, Santa Rosa, Entreríos, Belmira y Yarumal), **Occidente** (Santa Fe de Antioquia, San Jerónimo y Sopetrán), **Suroeste** (Amagá, Angelópolis, Titiribí, Fredonia y Venecia), **Oriente** (Rionegro, El Retiro, La Ceja, Marinilla, Guarne, El Santuario) y **Nordeste** (Santo Domingo, Cisneros, Yolombó).
- **Centros urbanos de articulación:** Planteados para fortalecer la relación de la red urbana policéntrica con las regiones vecinas y con el resto del Departamento (El Santuario, Yarumal, La Pintada y Bolombolo, Cisneros y Santa Fe de Antioquia).
- **Nodos de frontera departamentales:** Atractivos para generar desarrollo y movilidad intra y supradepartamental, y para permitir la conexión con el resto del país y del mundo.
  - **Nodo portuario del Urabá:** Chigorodó, Carepa, Apartadó y Turbo. Potencialidad de constituirse en corredor urbano con actividades industriales, de servicios y logística de transporte, que se conviertan en soporte del sistema portuario de Urabá y de la agricultura comercial y campesina.
  - **Nodo Multimodal del Magdalena Medio:** Centro en Puerto Berrío. Se consolida como puerta del Departamento hacia el sistema urbano nacional y centro de un sistema

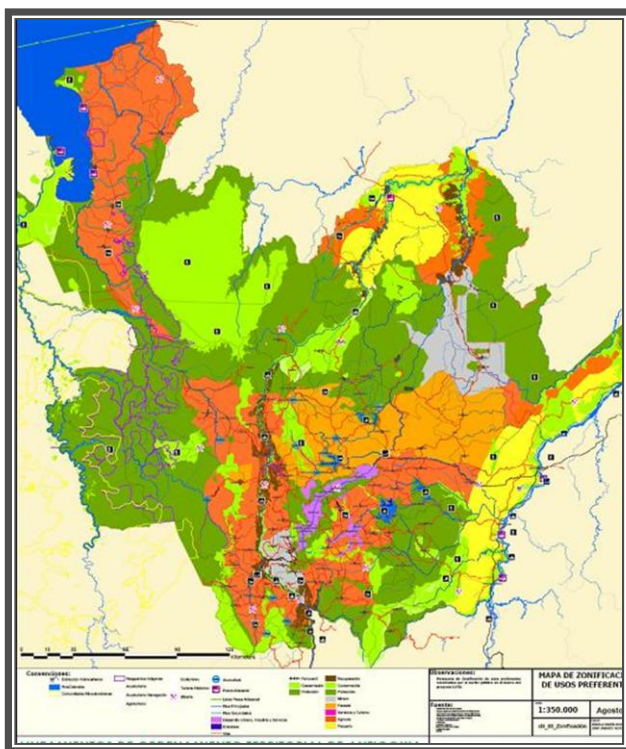
multimodal de transporte. Su fortaleza depende de su articulación como sistema urbano a las políticas de infraestructura vial nacional, la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena y la rehabilitación de la red férrea.

- **Nodo Agroindustrial del Bajo Cauca:** Puerta de entrada y conexión con la región del Caribe. Caucasia como centro principal en Antioquia conforma un sistema urbano supradepartamental que da soporte a las regiones del Bajo Cauca y La Mojana, además de fortalecer las relaciones del Departamento con Córdoba y la red de puertos del Caribe.
- **Otros nodos de Frontera:** Con menor dinámica hoy, pero con importancia a futuro por las relaciones que permiten tejer, se plantean otros nodos que deben fortalecerse: La Pintada – Bolombolo y Puerto Triunfo, como dinamizadores de la relación con el sur del país - Puerto de Buenaventura y con Bogotá, respectivamente.
- ▶ **Centros urbanos alternos:** Son centros a fortalecer, que por los servicios y funciones que prestan, pueden en conjunto con los nodos de frontera y los centros de articulación, generar un desarrollo equilibrado en el departamento y disminuir la presión sobre la Región Central: **Ciudad Bolívar y Andes** en el Suroeste, **Sonsón** en el Oriente, **Segovia** en el Nordeste, **Frontino** en Occidente, **Vigía del Fuerte** en el Atrato Medio y **Arboletes** en Urabá

#### ■ LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

- ▶ Aprovechamiento sostenible de la riqueza natural y consolidación del sistema de áreas protegidas departamental
- ▶ Fortalecimiento del sistema urbano regional departamental.
- ▶ Integración nacional e internacional de Antioquia.

## ● PROPUESTA PÚBLICA DE USOS PREFERENTES



La propuesta pública de zonificación funcional del territorio es el resultado de un proceso en el que participaron las entidades públicas del Departamento, y otros actores públicos y privados de las diferentes subregiones.

Página | 8

Se concretó en una **propuesta de usos preferentes**, resultado de un proceso participativo de mapeación de intereses y la compatibilización de éstos en talleres y reuniones de negociación.

## ■ SECUENCIA METODOLÓGICA

**Paso 1.** Generación de la cartografía base. **Paso 2.** Generación de la cartografía de intereses sectoriales. **Paso 3.** Análisis de compatibilidad territorial. **Paso 4.** Elaboración del Mapa semáforo. **Paso 5.** Implementación de la Propuesta Pública de Zonificación. **Paso 6.** Elaboración de la Matriz de gestión. **Paso 7.** Formulación de Lineamientos Específicos.

## ■ DEFINICIÓN DE SECTORES Y TERRITORIALIZACIÓN DE INTERESES

El concepto de **interés territorial** sobre el cual se trabajó la territorialización, se define como las expresiones en el territorio, que indican la voluntad, el querer o deseo de un actor o grupo de actores sobre usos, actividades o funciones a desarrollar en el espacio que se habita. Este concepto de interés comprende, por tanto, una visión de apuesta futura de los actores en el sector que representan.

## ■ ZONIFICACIÓN FUNCIONAL DEL TERRITORIO



La zonificación trabajada es una clasificación funcional del territorio orientada a la construcción de un modelo de ocupación que garantice el desarrollo armónico, eficiente y competitivo de las actividades que en él se desarrollen. Se trata de establecer las funciones productivas de un determinado espacio geográfico para aprovechar, ordenar y potenciar su desarrollo económico. La zonificación funcional se realizó sobre la base de “**funciones territoriales**”. La metodología utilizada se centró en la conducción de procesos de discusión para establecer acuerdos respecto a la ocupación del territorio. Se utilizaron gráficos y cartografía como herramientas, que permitieron a los actores visualizar claramente las implicaciones territoriales de sus decisiones.

La primera etapa de análisis de compatibilidad territorial se concentró en identificar y señalar en mapas de intereses elaborados por los actores institucionales, las porciones del territorio que presentaban los mayores problemas de compatibilidad territorial e identificar los grupos de intereses involucrados, a fin de construir la red de actores públicos que participaron en el proceso de compatibilización de intereses y negociación de intereses.

## ■ FUNCIONES TERRITORIALES

Se entienden como “roles productivos”, asignados a un “espacio geográfico”. Este proceso tiene como propósito aclarar y ordenar el aprovechamiento de los potenciales de desarrollo que el territorio presenta.

Se agrupan en 2 subsistemas principales y uno con interés en Infraestructuras de comunicación vial, equipamientos y centros urbanos:

- ▶ Subsistema **Productivo**
- ▶ Subsistema **Ambiental**
- ▶ Subsistema **Urbano Regional**

## ■ CONSTRUCCIÓN DE LOS MAPAS PARA LA TERRITORIALIZACIÓN DE INTERESES SECTORIALES

**Intereses sectoriales Subsistema productivo:**

Agrícola, Pecuario, Pesca, Forestal Comercial, Turismo, Minero.

**Intereses sectoriales Subsistema ambiental:**

Conservación, Protección, Recuperación.

## ■ PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y ESTABLECIMIENTO DE ACUERDOS - DEFINICIÓN DE USOS PREFERENTES

La propuesta pública de zonificación fue un proceso participativo que incluyó el trabajo **con el sector público**, donde se unieron las visiones al interior de las instituciones públicas para construir los mapas de intereses sectoriales y acordar la zonificación de usos preferentes, y el trabajo **con los actores de las subregiones**, donde se incluyeron actores públicos y algunos privados para que territorializarán sus intereses y aportaran su conocimiento sobre la subregión.

En este proceso, los actores de manera representativa y haciendo uso de su experiencia, criterios y conocimiento técnico del sector, discutieron y votaron por el uso preferente en cada uno de los polígonos donde se presentaba más de un interés territorial, para obtener el mapa que se ha denominado “mapa de zonificación funcional del Departamento”.

Página | 10

Durante los talleres se realizaron las siguientes actividades:

- Conformación de grupos de trabajo.
- Aplicación de la metodología para lograr la compatibilidad territorial.
- Definición de los factores territoriales, en la que cada grupo de interés acordó internamente cuáles eran las zonas que le interesaría figurasen en la zonificación.
- Elaboración de la propuesta pública de zonificación base para la formulación de los lineamientos.



## ■ PROPUESTA DE LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS

### ► LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA LOS SECTORES PRODUCTIVOS

**LIN. 1.** Preservación y beneficio de las zonas agrícolas. **LIN. 2.** Fomento y aprovechamiento de la actividad pecuaria. **LIN. 3.** Desarrollo de la producción acuícola y pesquera. **LIN. 4.** Aprovechamiento del potencial productivo del sector forestal comercial. **LIN. 5.** Consolidación de la producción minera. **LIN. 6.** Fortalecimiento del turismo en Antioquia.

### ► LINEAMIENTOS ESPECÍFICOS PARA EL SECTOR AMBIENTAL

**LIN. 1.** Uso racional y gestión del recurso hídrico. **LIN. 2.** Manejo integral del riesgo y la implementación de acciones de recuperación para las áreas degradadas. **LIN. 3.** Fortalecimiento y consolidación de los sistemas de áreas protegidas para el manejo sostenible de los recursos naturales. **LIN. 4.** Aprovechamiento sostenible de los bosques naturales. **LIN. 5.** Saneamiento básico. **LIN. 6.** Manejo regulado de las formas terrestres singulares.

## ● ÁREAS FUNCIONALES ESTRUCTURANTES Y LINEAMIENTOS DIFERENCIADOS

### ■ ÁREAS FUNCIONALES ESTRUCTURANTES DEL TERRITORIO

Un **área funcional estructurante** es la resultante de la interacción de las condiciones naturales del territorio (base natural y oferta ambiental), su localización geoestratégica, sus condiciones socioeconómicas, sus potenciales productivos y oportunidades comerciales, y su rol funcional para orientar el desarrollo futuro del territorio.

Los criterios para su definición obedecen a una identificación de áreas estratégicas con características especiales, que tienen por objeto aprovechar sus potencialidades y ordenar así su territorio, generando dinámicas que equilibren el desarrollo del departamento y jalonen dinámicas en diferentes áreas del departamento con potenciales importantes. Los criterios son: **1.** Base natural y oferta ambiental. **2.** Base productiva. **3.** Sistema urbano regional, funciones, servicios y conectividad.

- ▶ Área de la **Cuenca del Atrato** para el desarrollo sostenible de la biodiversidad
- ▶ Área marítima, portuaria y agroindustrial del **Urabá Caribe**
- ▶ Área del **valle del Río Magdalena** puerto fluvial y corredor multimodal
- ▶ Área de planicies agropecuarias y mineras del **río Cauca**
- ▶ Área **andina** policéntrica, industrial y de servicio

### ■ LINEAMIENTOS DIFERENCIADOS

Para el Área **andina** policéntrica, industrial y de servicio se esbozaron lineamientos diferenciados: **LIN. 1.** Sostenibilidad ambiental y dependencia ecológica. **LIN. 2.** Visión suprasubregional para la planificación. **LIN. 3.** Manejo del suelo rural como sistema estructurante. **LIN. 4.** Plataforma para la competitividad.