

SISTEMA GUÍAS
DE HERRAMIENTAS
COMPLEMENTARIAS

PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO



con apoyo de:



PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

Nota Aclaratoria: Hasta que no sea aprobada la Política de Perfeccionamiento para el Ordenamiento Territorial y Urbanístico, las DMPF y DPPF deben seguir empleando el término de: Plan General de Ordenamiento Territorial (PGOT). La propuesta metodológica lleva el nombre de PMOT para estar en correspondencia con los cambios propuestos.

Autores:

Colectivo de autores

Esta publicación se realiza en el marco de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT), y cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la contribución de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS).

Diseño y composición: Marla Albo Quintana

© De los autores, 2019

© Sobre la presente edición: PADIT, 2019

Los criterios y opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a cada uno de los autores y no necesariamente representan los puntos de vista de las Naciones Unidas, del PNUD, de los donantes o de las instituciones que integran PADIT.

ETAPAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PMOT

La elaboración del PMOT comprende tres: Preparación, Planificación y Gestión.

SECCIÓN PRIMERA

Etapas de Preparación

La Preparación constituye la primera Etapa para la elaboración del PMOT. Comprende los pasos previos que garantizan las condiciones necesarias para elaborarlo exitosamente, los cuales son: organización de la tarea, convocatoria, constitución del equipo de trabajo y la identificación, recopilación y análisis de información relevante, variables e indicadores.

Organización de la tarea

En esta Etapa inicial se realiza una sesión previa de trabajo donde participan los especialistas de la DMPF y los funcionarios del Gobierno, implicados en este proceso. En este encuentro ambas partes elaboran de conjunto una propuesta de los objetivos del Plan, alcance, prediagnóstico, aseguramiento y costo estimado de la logística para la elaboración del Plan.

Además se identifican los actores claves del territorio en vistas a conformar el equipo de trabajo con su posible coordinador general y el especialista de la DMPF que lo conduce técnicamente. Durante la etapa de Diagnóstico y Proyección el equipo de trabajo se dividirá en correspondencia con los cuatro subsistemas (físico geográfico, económico productivo, infraestructura técnica y asentamientos humanos y población); por lo que es necesario que durante la organización de la tarea se realice una propuesta de los actores que conformarán cada equipo y de los especialistas de la DMPF que serán sus responsables.

También se presenta el cronograma acorde a la Metodología (Ver Anexo 1). En los municipios que sean requeridos otros temas debido a sus particularidades deben también quedar plasmados desde esta reunión inicial.

El *objetivo general* debe expresar de forma clara el propósito de este instrumento. Los *objetivos específicos* están relacionados con las acciones concretas y necesarias para dar cumplimiento al objetivo general, indicando el camino a seguir.

Para redactar los objetivos, la oración debe iniciar con un verbo en infinitivo que implique acción, tales como: determinar, validar, identificar, formular, evaluar, describir, elaborar, planear, proponer, analizar, entre otros. Para formular el objetivo general se pregunta: ¿cuál(es) es (son) el(los) propósito(s) del Plan Municipal de Ordenamiento Territorial? Los objetivos específicos se redactan preguntando ¿cómo? se va a realizar el objetivo general; y se deben ordenar con el orden coherente respecto al camino que deben seguir hasta completar el proyecto.

Un ejemplo de los objetivos puede ser:

Objetivo General:

Ordenar y articular el territorio en función de sus potencialidades y restricciones físico ambientales, económico productivas, infraestructurales, de asentamientos humanos y población, para la gestión del desarrollo sostenible por el gobierno municipal.

Objetivos Específicos:

1. Establecer el sistema de indicadores a considerar en los subsistemas, aplicados en el Diagnóstico y la Proyección.
2. Elaborar el diagnóstico, determinando las prioridades para el desarrollo del territorio.
3. Elaborar el modelo de estructuración territorial municipal a implementar.
4. Elaborar regulaciones territoriales, determinando los requisitos que deben cumplir las transformaciones derivadas del modelo territorial propuesto.
5. Elaborar catálogos de los espacios de significación histórico – cultural, social, productiva y ambiental.
6. Proponer las acciones, inversiones y proyectos locales para gestionar el plan.
7. Realizar la valoración económica del plan, según acciones, inversiones y proyectos locales propuestos.

El *alcance* del Plan abarca todo el territorio que política y administrativamente contempla el municipio en cuestión. Temporalmente tiene una vigencia de diez años.

El *costo estimado de la logística para la elaboración del Plan* está dado por los insumos y medios que son necesarios durante este proceso. Se determina valorando la capacidad del Gobierno municipal, entidad responsable del proceso, de movilizar coordinada y eficazmente a los expertos, los recursos técnicos (la infraestructura y apoyos tecnológicos) y recursos financieros (presupuesto suficiente para la ejecución de las diferentes actividades como talleres, publicaciones, visitas o recorridos).

Para identificar a los actores claves, se realiza un levantamiento de todas las entidades estatales y no estatales y líderes formales e informales que inciden en la dinámica social y territorial del municipio. Los actores participan en el proceso aportando los estudios, políticas, programas de su sector, así como sus experiencias, en función del municipio; las universidades y sus sedes también contribuyen en el conocimiento y la aplicación de herramientas, así como la dirección de sesiones de trabajo y talleres donde se apliquen estas.

Convocatoria para la elaboración del Plan

Después de realizada la organización de la tarea, se realiza la convocatoria para la elaboración del Plan, donde el Presidente del Gobierno municipal cita a cada entidad estatal y no estatal a nivel municipal, a la(s) universidad(es) del territorio y al resto de los actores claves, a participar en este proceso.

Este paso tiene como objetivo involucrarlos desde el inicio, posibilitando un planeamiento territorial integral y contribuyendo a que este proceso sea representativo y participativo.

La convocatoria se hace mediante documento oficial en el cual se cita a dichos actores a una reunión de trabajo donde se presentan los elementos examinados durante la organización de la tarea, tales como: objetivos, alcance, prediagnóstico, cronograma, entre otros. También se presentan los pasos en los que se exhorta a que la población participe y se recogen los criterios y sugerencias de los participantes. Además se constituye el equipo de trabajo, sometiendo a aprobación la propuesta de los integrantes que trabajarán cada subsistema, los responsables de cada uno y el coordinador general.

Debido a la importancia del tema, se propone que esta reunión se incluya en la AMPP, para ser presentados para su aprobación en la misma; deben recogerse los criterios y sugerencias de los participantes sobre los temas abordados.

Este paso conlleva también la estrategia de comunicación a la población del proceso que se inicia, mediante slogans, medios de difusión masiva, poster, etc.

Identificación, recopilación y análisis de información relevante, variables e indicadores

Cada miembro del equipo técnico realiza un levantamiento de la información en su sector de trabajo sobre el municipio, ya sean estudios, investigaciones, planes, documentos cartográficos, planteamientos de los electores, entre otras.

En este punto deben analizarse las políticas y determinaciones de escalas superiores (nacional y provincial) no solo del Sistema de Planificación Física, sino de otros sectores que inciden directamente sobre el territorio para que el PMOT esté en correspondencia con estos criterios.

Como cierre de este paso, el coordinador general del equipo técnico convoca a participar en sesión de trabajo para presentar los resultados de esta búsqueda.

También se realiza la selección de las principales variables e indicadores trazadores de la dinámica de desarrollo y transformación del municipio, que se analizarán en las posteriores etapas de elaboración del PMOT.

ETAPA II.PLANIFICACIÓN

Esta Etapa constituye el eje conductor en la formulación del Plan. Está compuesta por dos Fases: Diagnóstico y Proyección.

Fase I. DIAGNÓSTICO

El Diagnóstico aporta los elementos necesarios para hacer posteriormente un óptimo análisis prospectivo. Comprende la caracterización del municipio, el análisis retrospectivo y del contexto municipal, el

diagnóstico de la situación actual, el diagnóstico integrado, la construcción del modelo territorial actual y la zonificación territorial actual.

El análisis retrospectivo, del contexto municipal y el diagnóstico de la situación actual se realizan a través de los equipos creados para los subsistemas territoriales. Se abordan, entre otros elementos, las siguientes temáticas:

Físico ambiental:

Presencia de los principales recursos naturales (agua, suelo, relieve, fuentes de energía renovables, cuencas hidrográficas, yacimientos minerales); sistema de áreas protegidas; peligro, vulnerabilidad, riesgo y cambio climático. En el caso de contar con los resultados de la aplicación de la Metodología de Ordenamiento Ambiental (MOA), debe ser utilizada.

Económico productivo:

Empleo, aprovechamiento de los recursos humanos, naturales y antrópicos en las principales actividades productivas del municipio.

Sistema de asentamientos humanos y población:

Estructura y funcionamiento del Sistema de Asentamientos Humanos: hábitat; incidencia de las variables más significativas de la población en el desarrollo territorial (distribución espacial, migraciones y envejecimiento); condiciones de vida de la población.

Infraestructura técnica:

Estado de las redes: hidráulicas, eléctricas, vialidad, transporte, infocomunicaciones y otras.

Análisis retrospectivo y del contexto municipal

El análisis retrospectivo constituye una breve evaluación del municipio en períodos anteriores, identificando los procesos de transformación, principalmente mediante series históricas. El trabajo con las series históricas debe ser sencillo y para los elementos principales del municipio; puede utilizarse series de años consecutivos, series de cada 3, 5 o determinada cantidad de años, años censales, series de años típicos que hayan marcado al municipio por un evento determinado, entre otros tipos. De ser necesario se grafican para posibilitar un mejor análisis, buscando los orígenes, evolución, causas y consecuencias de determinados procesos, tales como actividades productivas, poblacionales, cambio climático, peligro, vulnerabilidad y riesgo, etc.

Como parte del análisis retrospectivo, se analiza la implementación de las acciones, inversiones y proyectos propuestos en el PMOT anterior y si se logró alcanzar el modelo territorial propuesto. Además se incluye un análisis de los principales problemas enfrentados, causas de la no ejecución de algunas acciones previstas, factores positivos que ayudaron en el proceso de implementación, entre otros elementos; de manera tal que sean aprovechados estos criterios en mejorar la elaboración y gestión del nuevo Plan.

Para estudiar el contexto municipal se analizan cualitativamente los principales aspectos que evidencien la relación del municipio con el entorno, ya que no es un territorio aislado sino que está en constante intercambio con otros, que inciden sobre su desarrollo. Algunos elementos a tener en cuenta son: delimitar el contexto municipal, y considerar cualitativamente las relaciones con otros municipios –no solo los que colindan con él–.

Por ejemplo, se puede analizar si el volumen de las producciones que se consumen en el municipio son en su mayoría producidas en el propio municipio, o fuera de este (y en este último caso, valorar si son producidas en municipios adyacentes); en caso de que sea un municipio productor, se debe analizar si esa producción es para consumo interno o para exportar. Otros temas a examinar pueden ser: migración de la población, empleo, movimiento pendular, acceso a otros municipios (automotor, férrea, u otra), fuentes de energía, abasto de agua, vínculo histórico cultural, relaciones comerciales y servicios sociales (salud, educación, cultura, deporte, recreación, entre otras). El estudio de estos elementos contribuye a mostrar cierto grado de dominio dependencia del territorio con su contexto.

Diagnóstico de la situación actual

Como parte del Diagnóstico se realizan consultas públicas con la comunidad a través de los consejos populares para identificar los problemas existentes en el territorio, sus posibles soluciones y prioridades¹. De esta manera se recopilan elementos necesarios para realizar el diagnóstico y se contribuye a que el Plan cumpla su propósito en el municipio.

Considerando los resultados obtenidos en el paso anterior, se efectúa un análisis de la situación actual a través de los subsistemas: cuantitativamente mediante las variables e indicadores seleccionados en la Etapa de Preparación, y cualitativamente con la identificación de los elementos, funciones, procesos, así como las potencialidades, restricciones y los principales problemas. Además se construye el modelo territorial de cada subsistema.

Diagnóstico Integrado

En sesión de trabajo, el equipo de trabajo selecciona las principales potencialidades y restricciones (internas y externas) del municipio, utilizando criterio de expertos. Luego se recomienda confeccionar la Matriz DAFO, en función de los resultados del diagnóstico de la situación actual por subsistemas. De no ser posible construir la Matriz DAFO, se propone utilizar otras herramientas, como Diagrama de Ishikawa (espina de pescado) y método de Pareto, entre otros. Estas herramientas constituyen el puente entre el diagnóstico y la proyección.

Como resultado de la aplicación de estas herramientas se determina la síntesis de la problemática, la cual integra los problemas identificados en cada subsistema, e implica ordenarlos, jerarquizarlos y sintetizarlos. Es necesario comprender que un problema puede tener importancia al ser analizado

.....
¹Pueden realizarse técnicas participativas como: lluvia de ideas, criterio de experto, debate público, etc.

dentro de un aspecto aisladamente, y no tenerla en el conjunto de los problemas del municipio. También se identifica la estrategia que se debe aplicar en el municipio, según las particulares del mismo.

Modelo Territorial Actual

Una vez realizado el diagnóstico integrado se construye el modelo de ordenamiento territorial actual, que representa las dinámicas territoriales actuales. Este modelo está compuesto por la integración de los elementos principales contenidos en los modelos territoriales por subsistemas. Este debe transmitir de forma simple las ideas principales sobre lo que está sucediendo en el municipio. (Ver anexo 2)

Zonificación Territorial Actual

Se identifican las áreas o zonas con determinadas características, de acuerdo al sistema de asentamientos humanos y población, actividades productivas, infraestructuras, uso, conservación y aprovechamiento de los principales recursos naturales, y los criterios de peligro, vulnerabilidad y riesgo.

Luego de construir el modelo territorial y realizar la zonificación, se consultan a los actores claves -identificados en la Etapa de Preparación- para que validen² los resultados.

El equipo técnico elabora el documento síntesis de esta Fase y lo entrega a la DPPF para su revisión técnica, la cual brinda los elementos que sean necesarios modificar. Este documento debe contener la síntesis de la problemática, modelo de la situación actual, los resultados obtenidos con las herramientas utilizadas, entre otros elementos.

Para concluir, el Presidente del CAM convoca a una reunión donde será presentado por el equipo técnico el documento síntesis, el cual debe ser aprobado en este marco. En caso de que no sea aprobado, se harán los ajustes necesarios, y nuevamente se inicia el proceso de aprobación.

Los resultados de esta Fase se devuelven a la población realizando su divulgación a través de los medios de difusión masiva.

Fase II Proyección

En esta fase se construye la visión deseada del territorio en el mediano plazo, teniendo en cuenta los elementos propios del municipio que se determinaron en el Diagnóstico; se estudian las posibles soluciones a los problemas identificados y las posibles vías para aprovechar las potencialidades. Comprende la elaboración de las líneas estratégicas, identificación de las acciones inmediatas, construcción del modelo territorial propuesto, elaboración de las regulaciones territoriales y catálogos de interés.

.....
²Entiéndase por validar: si reafirman o no los elementos plasmados en el modelo territorial actual y su zonificación como muestra de la realidad que tiene ese territorio. Los actores claves pueden proponer la incorporación o eliminación de algunos aspectos que deberán ser analizados por el equipo de trabajo.

Líneas estratégicas

Como primer paso de esta Fase, el equipo de trabajo define las líneas estratégicas. Estas deben estar en correspondencia con los objetivos trazados en el Plan y con los análisis resultantes de la herramienta aplicada en el diagnóstico. Por ejemplo, si se realizó la Matriz DAFO, las líneas estratégicas deben estar acordes con la estrategia seleccionada en la matriz y con los resultados individuales del cruzamiento en cada cuadrante.

Las líneas estratégicas contribuyen a alcanzar los objetivos del Plan, y constituyen el vínculo entre el modelo de la situación actual y el modelo territorial deseado. Deben ser pocas, precisas y centrar los elementos fundamentales. Ninguna línea estratégica tiene mayor importancia que otra, y los objetivos y resultados a alcanzar en una de ellas tienen efectos e impactos sobre las otras.

Acciones inmediatas

Luego de elaborar las líneas estratégicas, puede que en algunos municipios se identifiquen acciones que deben y pueden ser implementadas rápidamente. Estas constituyen las acciones inmediatas, que generalmente no exigen grandes inversiones, gestiones o decisiones, se corresponden con los recursos disponibles, y más bien lo que requieren es voluntad y participación de los actores claves implicados, y/o de la población.

Análisis prospectivo. Modelo Territorial Propuesto

Para construir la propuesta del modelo territorial el equipo de trabajo aplicará técnicas de prospectiva. Estas consisten en estudiar el futuro para comprenderlo y poder influir en él, analizando cómo es el municipio, cómo puede ser y cómo queremos que sea, según sus potencialidades y restricciones.

Entre las técnicas de análisis prospectivo territorial se puede destacar: construcción de escenarios (de tendencia, de contraste, y prescriptivo)³, análisis de impacto de tendencias, análisis de impactos cruzados, consultas Delphi, modelos de simulación, entre otros.

No obstante, se recomienda que se utilice la construcción de escenarios, pues esta técnica se nutre de los resultados obtenidos en la matriz DAFO. Además es un instrumento de planificación que permite medir y elegir alternativas de desarrollo, es flexible, participativo, constituye un proceso de aprendizaje, disminuye el poder de incertidumbre, emplea diferentes métodos, y combina datos cualitativos y cuantitativos. Los escenarios no prevén lo que pasará, sino que describen futuros alternativos posibles.

Una vez se haya determinado la herramienta prospectiva a emplear, el equipo de trabajo ratifica las variables internas y externas identificadas en la Etapa de Preparación, teniendo en cuenta los resultados del diagnóstico y las líneas estratégicas trazadas. Además se estiman los indicadores evaluados en el Diagnóstico, en correspondencia con la herramienta prospectiva escogida.

.....
³Se pueden analizar los tres escenarios mencionados o al menos dos de ellos.

Posteriormente se trabaja en los subsistemas territoriales, a través de los equipos creados en la Fase de Diagnóstico, analizando cómo se comportarán estas variables en el futuro y estimando los indicadores para un horizonte temporal de mediano plazo; ambos análisis deben estar en correspondencia con la técnica prospectiva escogida.

El trabajo por subsistema culmina con la elaboración del modelo territorial propuesto. Estos se realizan con las proyecciones de las variables e indicadores y tomando como base el escenario que se prevé implementar o los resultados de la técnica prospectiva utilizada.

Este modelo expresa los principios y criterios de ordenamiento territorial que contribuyen al desarrollo del territorio, tales como: ocupación del suelo, jerarquización del sistema de asentamientos humanos, estructuración físico espacial en los 10 años de vigencia del PMOT, zonas de difícil recepción de las señales de radio y televisión, zonas con regulaciones especiales, principales infraestructuras, instalaciones productivas fundamentales, entre otras. Se destaca que si el municipio cuenta con playas de interés local deben estar reflejados los límites de la zona costera y su zona de protección, en conformidad con la legislación referente a la gestión de costas. (Ver anexo 3)

Los aspectos anteriores son consultados con los actores claves para que expresen sus ideas al respecto, proponiendo eliminar, sustituir o incorporar algunos elementos imprescindibles para lograr un óptimo ordenamiento territorial del municipio. Los elementos que indiquen deben ser analizados por el equipo de trabajo e incorporar los que sean pertinentes.

Regulaciones Territoriales

Una vez se haya elaborado la propuesta de modelo territorial, se proceden a establecer las regulaciones territoriales contribuyendo a alcanzar dicho modelo.

Las regulaciones territoriales deben ser específicas e individualizadas, para optimizar su implementación y control. Se formulan de forma breve y precisa planteando lo que se quiere cumplimentar en el más breve espacio posible y de modo que su formulación no deje lugar a dudas acerca de lo que se propone normar. Se realizan de forma tal que posibilite el control del cumplimiento de lo establecido en las mismas.

En la formulación de las regulaciones, hay diversos factores que siempre deben estar presentes al plantearse el enunciado de las mismas, y estos son (Molé, 2001):

- El tipo de limitación o restricción que se propone someter al territorio, como pudieran ser entre otras: prohibir, restringir, condicionar, limitar, excluir, respetar, dirigir.
- El recurso o el elemento del territorio que se propone regular y que es necesario definir adecuadamente.
- El territorio específico en que se encuentra situado ese recurso o elemento y que es necesario precisar su ubicación.
- La base o soporte legal en que se sustenta la regulación territorial propuesta como puede ser: leyes, normas, decretos, decretos-leyes, acuerdos del CAP o CAM.

Se deben regular las playas de interés local, empleo, explotación de recursos naturales (agua, suelo), límites para el crecimiento de la población, entre otros.

Catálogos

Si el equipo técnico lo considera, se diseñan los catálogos de elementos claves para la identidad local y nacional. Está conformado por las fichas de los espacios de significación histórico - cultural, social, productiva y ambiental (accidentes naturales).

Una vez concluidos todos los aspectos de la Fase de Proyección, el equipo de trabajo elabora el documento síntesis. Este debe contener las líneas estratégicas, las acciones inmediatas si fueron identificadas, los principales resultados obtenidos con la herramienta prospectiva utilizada, el modelo territorial propuesto, las regulaciones y catálogos, entre otros elementos que sean necesarios.

Revisión técnica de la Dirección Provincial de Planificación Física y Presentación al Consejo de Administración Municipal

La DPPF realiza la revisión técnica del documento síntesis de la Proyección e indica los elementos que sean necesarios modificar.

Para concluir, el Presidente del CAM convoca a una reunión donde el equipo de trabajo presenta el documento síntesis, el cual debe ser aprobado en este marco. En caso de que no sea aprobado, se harán los ajustes necesarios, y nuevamente se inicia el proceso de aprobación de la Fase de Proyección.

Luego de ser aprobado por el CAM, se devuelven a la población los elementos fundamentales de esta Fase, divulgándolos a través de los medios de difusión masiva y otros.

ETAPA III. GESTIÓN

La última Etapa en el proceso de elaboración del PMOT es la Gestión. En esta se determina lo que se necesita hacer para alcanzar el modelo territorial propuesto, proyectando: cómo se realizará, quién lo realizará, en qué momento y en qué lugar se localizará. Comprende la identificación de acciones o inversiones y de proyectos locales, la elaboración del plan de acción, y la valoración económica del Plan.

Identificación de acciones o inversiones y de proyectos locales.

Se realizan consultas públicas con la comunidad a través de los consejos populares para que la población proponga las acciones o inversiones principales que se necesitan para cumplir cada línea estratégica y de esta forma alcanzar el modelo territorial propuesto.⁴

Por otra parte, el equipo de trabajo: identifica las acciones o inversiones que cada sector tiene proyectado ejecutar; analiza y hace una selección de las acciones o inversiones propuestas por la población; e incorpora otras que sean necesarias y no hayan sido mencionadas. Estas acciones o

.....
⁴Para que estas consultas sean provechosas, es vital haber divulgado previamente: el modelo territorial propuesto y las líneas estratégicas del municipio.

inversiones deben agruparse según la línea estratégica a la que se refieran⁵, y luego pueden jerarquizarse teniendo en cuenta la urgencia de su realización. De esta manera se seleccionan las acciones o inversiones que verdaderamente son necesarias ejecutar durante los próximos diez años, y que permitan alcanzar el modelo de ordenamiento territorial propuesto.

También es importante identificar los proyectos locales que pueden desarrollarse en el municipio teniendo en cuenta sus potencialidades y el modelo territorial propuesto que se pretende alcanzar en los próximos 10 años. Estos deben presentarse al Gobierno Municipal para su aprobación, según la legislación establecida. Los proyectos locales pueden constituir una fuente de financiamiento de las acciones o inversiones identificadas.

Plan de acción. Valoración económica

El equipo de trabajo elabora el plan de acción con la selección y agrupación realizada, indicando para cada acción: presupuesto estimado para su ejecución, posible(s) fuente(s) de financiamiento⁶, período de ejecución⁷, lugar donde se hará (localización), organismos o entidades responsable (s), participante(s), consejos populares beneficiados, entre otros aspectos de interés.

Se propone que esta valoración se realice como indica la siguiente tabla. De manera que se indique, para cada línea estratégica, las acciones que contribuyen a su cumplimiento, así como cada uno de los aspectos señalados.

⁵Es importante señalar que no debe quedar ninguna línea estratégica sin acciones que permitan su cumplimiento.

⁶Entre las fuentes de financiamiento se pueden mencionar: plan de la economía, presupuesto, fondos para proyectos de Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL), crédito bancario, contribución territorial para el desarrollo local, cooperación internacional, inversión extranjera y fondos propios. Debe especificarse los casos en que se proponga utilizar varias fuentes de financiamiento según las particularidades de la acción.

⁷ En vez de planificar la ejecución de cada acción para un año en específico, se planifica –teniendo en cuenta sus particularidades- en 2 períodos: 1er período (a partir de la aprobación del PMOT en la AMPP hasta el 5to año de vigencia del Plan) y 2do período (los últimos 5 años de vigencia del Plan).

Tabla 1: Plan de acción municipal

PLAN DE ACCIÓN MUNICIPAL							
Línea estratégica 1:							
Acciones	Presupuesto Estimado	Fuentes de financiamiento	Período de ejecución	Localización	Responsable	Participantes	Consejos populares beneficiados
Acción 1							
Acción 2							
Acción n							
Línea estratégica 2:							
Acciones	Presupuesto Estimado	Fuentes de financiamiento	Período de ejecución	Localización	Responsable	Participantes	Consejos populares beneficiados
Acción 1							
Acción 2							
Acción n							
Línea estratégica m:							
Acciones	Presupuesto Estimado	Fuentes de financiamiento	Período de ejecución	Localización	Responsable	Participantes	Consejos populares beneficiados
Acción 1							
Acción 2							
Acción n							

La valoración económica consiste en estimar el monto (en pesos) necesario para ejecutar el Plan, en vistas a alcanzar el modelo territorial propuesto para los próximos diez años. Se determina sumando el presupuesto estimado de cada acción. Puede señalarse el monto que se estima necesario para los primeros cinco años de vigencia del plan y para los últimos cinco años.

Además debe señalarse el impacto ambiental que tendrán en el territorio; si propiciarán empleos que favorezcan de forma equitativa a mujeres y hombres, que integren a los jóvenes; si favorecerá a grupos vulnerables de la población: como niños, discapacitados, adulto mayor, entre otros elementos. Esta valoración debe concluir con una descripción cualitativa que exprese de manera general si es viable el Plan desde los puntos de vista económico, social, político, tecnológico y otros.

Revisión técnica de la Dirección Provincial de Planificación Física y Presentación al Consejo de Administración Municipal

Se presentan los resultados de la elaboración de la Etapa de Gestión en las instancias pertinentes de similar manera que en las Etapas anteriores.

Una vez que se apruebe por el CAM, se divulga a la población los aspectos convenientes en cada municipio.

Formalización

Concluida la revisión de la última Etapa del Plan, el equipo de trabajo elabora el documento final que consta de dos versiones: ampliado (sin límites en el número de páginas) y sintético (de aproximadamente 25 páginas centrándose principalmente en la propuesta y su gestión). La revisión técnica de ambos documentos es realizada por la DPPF y se presenta a la Asamblea Municipal del Poder Popular para su aprobación.

Una vez se apruebe el documento, es adoptado como Acuerdo, convirtiéndose el PMOT en una norma jurídica municipal de obligatorio cumplimiento. Esto implica que el Plan debe ser ampliamente divulgado para que la población y las autoridades se apropien de este, lo defiendan y lo hagan cumplir. Además se recomienda que se elabore una publicación⁸ con los elementos principales del mismo, así como la difusión a través de los medios locales de difusión masiva.

También debe proponerse a la Asamblea que se tome un Acuerdo para dar seguimiento anual a la implementación del Plan de Acción, de manera que contribuya al cumplimiento del mismo según lo planificado.

Implementación

Para alcanzar el modelo territorial propuesto se ejecutan las acciones o inversiones según el plan de acción aprobado, durante los 10 años de vigencia del Plan. Estas deben cumplir con las regulaciones territoriales establecidas. Es responsabilidad de cada organismo a nivel municipal, ejecutar las acciones o inversiones que les corresponden.

.....
⁸Es necesario que la publicación incluya las regulaciones y los catálogos.

Control y Evaluación

Para garantizar la sostenibilidad de los objetivos del PMOT es importante realizar el control y la evaluación de lo proyectado. Consiste en medir la ejecución de las acciones o inversiones aprobadas y en qué grado han contribuido al cumplimiento de las líneas estratégicas y al logro del modelo territorial propuesto. Se realiza anualmente⁹ y el máximo responsable es el Presidente del Gobierno Municipal, que debe convocar a las autoridades pertinentes según el tipo de evaluación que se realice.

La evaluación puede ser: fiscal (contraloría y fiscalía), social (consulta ciudadana), inspección al territorio y a través de indicadores que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con las dinámicas territoriales del municipio. Independientemente del tipo de control que se ejecute, cada entidad que sea responsable de acciones o inversiones, debe entregar anualmente al Gobierno Municipal el estado de las acciones o inversiones que le correspondan.

La evaluación fiscal y territorial se realiza según la legislación vigente y solo si las autoridades competentes lo estiman necesario.

La evaluación social puede incluir la participación de la población a través de encuestas, encuentros, rendiciones de cuenta, etc. donde pueda valorarse si los resultados del Plan han tenido impacto en su nivel de vida y si ha sido favorable o desfavorable. Es necesario señalar el nivel de satisfacción que tiene la población.

En el caso de la evaluación a través de los indicadores se realiza a través del Índice de Desarrollo Territorial (IDT), que contiene un sistema de indicadores para medir el desarrollo; permitiendo corregir las desproporciones territoriales de manera integrada o por subsistema. Se calcula anualmente y transcurridos los 10 años de vigencia del Plan se puede analizar su tendencia.

El equipo de trabajo es el encargado de realizar la evaluación social y aplicar el IDT. Ambos controles deben realizarse todos los años.

Cada vez que se realice una evaluación del Plan, el equipo de trabajo presenta el Informe de la evaluación a la AMPP. Este informe debe proponer las soluciones a los problemas detectados, ajustando de ser necesario las acciones o inversiones: cancelar, proponer nuevas inversiones según las líneas estratégicas (cumpliendo el proceso establecido en esta metodología).

Los aspectos más significativos de la evaluación deben ser divulgados a la población, para que continúen siendo partícipes de este proceso.

De esta manera la AMPP ratifica la continuidad del PMOT, aprobando de ser necesario los ajustes¹⁰ a las acciones o inversiones que se hayan fundamentado.

.....
⁹En un mismo período pueden realizarse varios tipos de evaluaciones, pues no son excluyentes, sino que se complementan cada tipo de evaluación.

¹⁰Los ajustes incluyen que se: adicionen, eliminen o modifiquen las acciones, inversiones y proyectos locales que sean necesarios.

Por otra parte la AMPP tiene la facultad de convocar la elaboración de un nuevo PMOT en los casos que: los resultados del control y evaluación del Plan muestren que es inalcanzable el modelo propuesto o que ocurra en el municipio cambios significativos en el desarrollo territorial (eventos extremos, ajustes en la DPA, significativos cambios en el uso del suelo, entre otros) que representen variaciones al modelo territorial planteado.

Además de las evaluaciones anuales, se realiza la evaluación final al cabo de los 10 años de elaborado el Plan; identificando las razones del éxito o fracaso obtenido. Estos elementos sirven de experiencia para los planes posteriores.

Algunas preguntas que pueden conducir la evaluación son:

¿Se alcanzó el modelo territorial propuesto? ¿En qué aspectos no se alcanzó?

¿En qué medida se obtuvieron los resultados del Plan?

¿Se cumplieron los objetivos del Plan?

¿Se ha divulgado el plan de manera que esté asequible a toda la población?

¿Qué factores influyen favorable o desfavorablemente en la ejecución del Plan?

¿Hay avances cuantificables? ¿cuáles?

Cualitativamente ¿qué logros se alcanzaron?

¿Contribuye el Plan a lograr el desarrollo sostenible en el municipio?

¿Ha contribuido el Plan a mejorar las condiciones de vida de la población/ y de los grupos vulnerables?

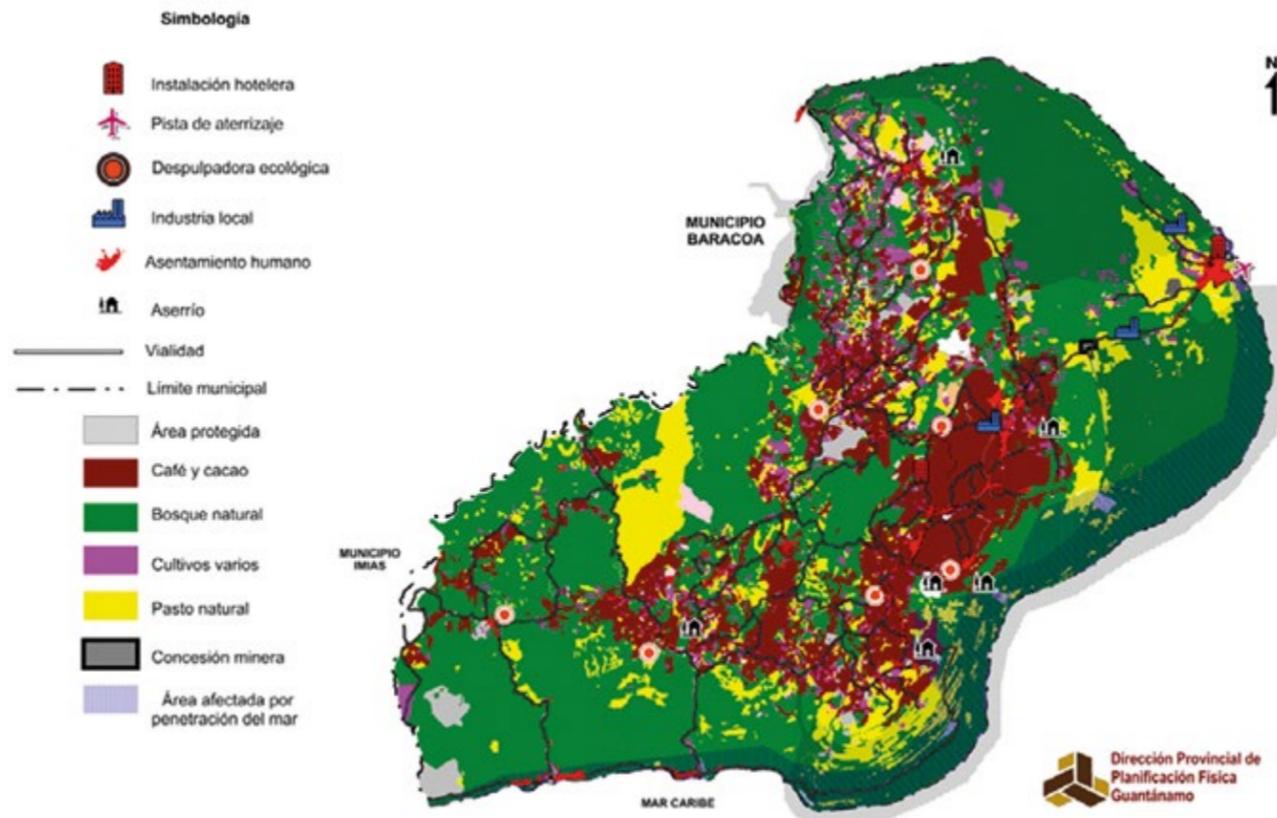
Es importante destacar que transcurrido los 10 años de vigencia del PMOT se puede valorar la posibilidad de mantenerlo en vigor para el próximo período; siempre y cuando el modelo territorial que se propuso siga siendo adecuado. En estos casos habría que actualizar el diagnóstico y la gestión, y se mantendría el proceso de evaluación anualmente.

ANEXOS

Anexo 1. Cronograma para la elaboración del PMOT.

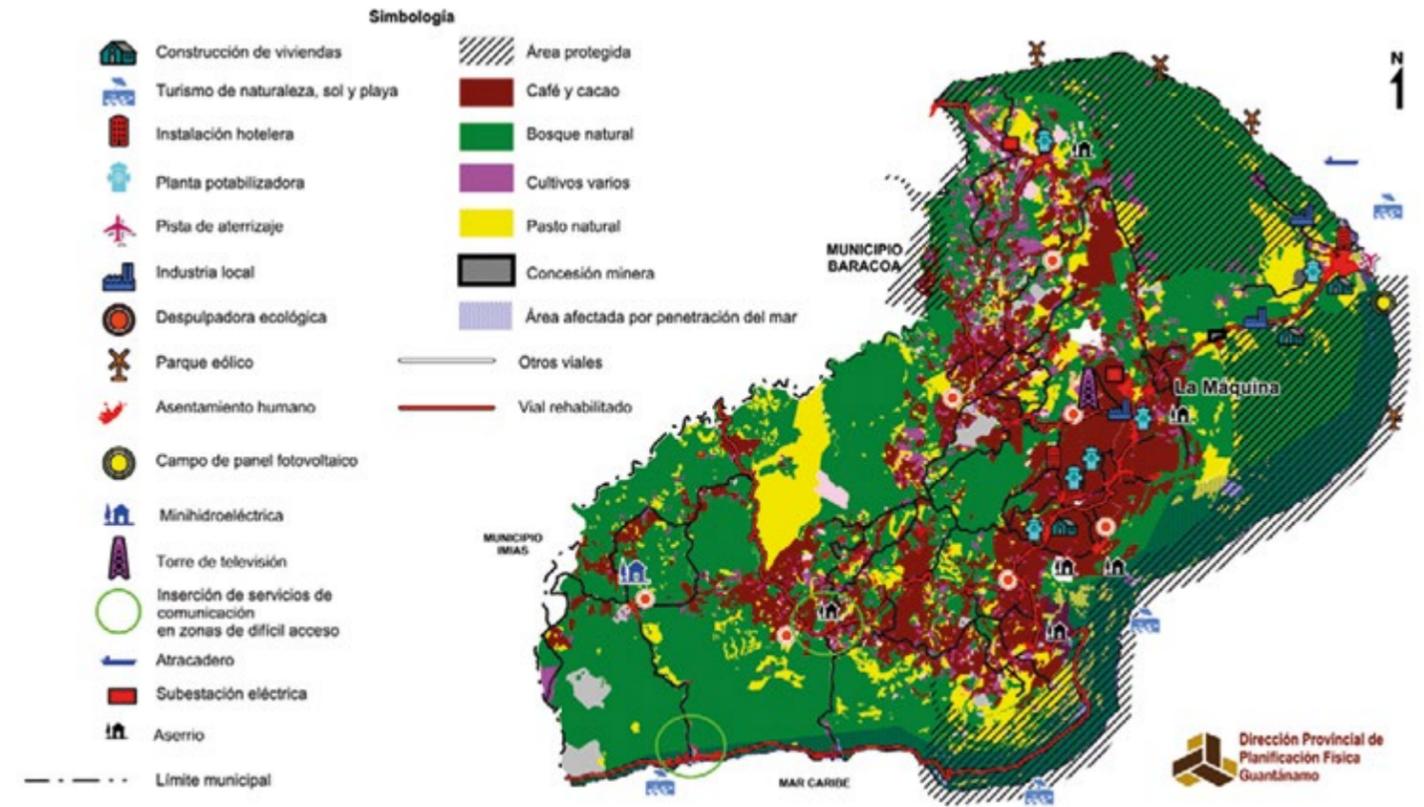
ETAPA		
PREPARACIÓN (1mes)		Organización de la tarea Convocatoria y constitución: equipo de trabajo
		Identificación, recopilación y análisis de información relevante, variables e indicadores
PLANIFICACIÓN	DIAGNÓSTICO (3 meses)	Análisis retrospectivo y del contexto municipal
		Diagnóstico de la situación actual
		Diagnóstico integrado. Construcción del modelo territorial de la situación actual. Elaboración del documento síntesis del Diagnóstico
		Revisión técnica de DPPF Presentación al CAM, para su aprobación.
	PROYECCIÓN (4 meses) Elaboración	Elaboración de las líneas estratégicas. Identificación de las acciones inmediatas.
		Análisis prospectivo. Construcción de modelo propuesto.
		Elaboración de las regulaciones territoriales. Elaboración de catálogos de interés.
		Elaboración del documento síntesis de Proyección Revisión Técnica DPPF
		Presentación al CAM, para su aprobación
GESTIÓN (3 meses)	Identificación de las acciones o inversiones y de proyectos locales. Elaboración del Plan de acción. Valoración económica	
	Elaboración del documento síntesis de Gestión Revisión Técnica DPPF	
	Presentación al CAM para su aprobación	
Formalización (documentos finales) y presentación al AMPP		
Implementación		
Control y evaluación		

Anexo 2. Modelo de Ordenamiento Territorial Actual del municipio Maisí, agosto 2017.



Fuente: DPPF Guantánamo

Anexo 3. Modelo de Ordenamiento Territorial Propuesto municipio Maisí, agosto 2017.



Fuente: DPPF Guantánamo