

El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal

The role of monitoring and assessment in municipal land use planning

Oscar Buitrago Bermúdez¹

Pedro Martínez Toro²

Resumen

En este artículo se presenta una reflexión sobre el significado del seguimiento y evaluación, como un proceso continuo que hace parte de la planificación territorial. Se fundamenta en la investigación realizada por los autores sobre la visión regional y metropolitana existente en los planes de ordenamiento territorial –POT– de los municipios del área de influencia metropolitana de Cali, constatando en ella cómo estos planes se constituyeron en documentos destinados al archivo muerto, sobre los que no se diseñó un efectivo sistema de seguimiento y evaluación, necesario para la revisión y ajuste sucesivas de los POT.

Palabras clave

Evaluación, ordenamiento territorial, planificación territorial.

¹ Ingeniero Agrícola, Magíster en Geografía. Doctorando en Geografía Universidad Estatal Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Brasil. Profesor Departamento de Geografía Universidad del Valle, Cali – Colombia. Miembro del Grupo de Investigación “Territorios”. Correo electrónico: osuber@univalle.edu.co.

² Arquitecto, Máster en Política Territorial y Urbanística por la Universidad Carlos III de Madrid. Candidato a Doctor en Geografía por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor Departamento de Geografía Universidad del Valle, Cali – Colombia. Miembro del Grupo de Investigación “Territorios”. Correo electrónico: pemanez@univalle.edu.co.

Artículo tipo I: De investigación científica y tecnológica, según clasificación de Colciencias. Producto de la investigación “Análisis de la visión regional y metropolitana en los planes de ordenamiento territorial de los municipios del área de influencia metropolitana de Cali” auspiciada por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle en su convocatoria 2007 (Proyecto Investigación: CI-4226).

Fecha de recepción: 18 de agosto de 2009.

Fecha de aprobación: 13 de septiembre de 2009.

Abstract

This article presents a reflection about monitoring and assessment as an ongoing process that makes part of land use planning. It is based on an investigation about the land use plans of the municipalities under the influence of the metropolitan area of Cali. This investigation demonstrated that these plans became dead letter, as they didn't contemplate an effective system of monitoring and assessment, which is necessary for the permanent revision and adjustment of the plans POT.

Keywords

Assessment, land organization, land planning.

Sumario

1. La evaluación en la planificación, 2. La planificación territorial y la evaluación 3. La planificación territorial en Colombia, 4. El papel de la evaluación en el ordenamiento territorial en Colombia, 5. Algunos limitantes: la institucionalización de los expedientes municipales, 6. Conclusiones, 7. Bibliografía.

1. La evaluación en la planificación

En Colombia los recursos públicos son escasos, por ello es un compromiso de toda la sociedad y de los organismos de control del Estado planificar, gestionar y hacer veeduría, seguimiento, evaluación y control del uso que se hace da a éstos. Diseñar instancias, mecanismos, métodos y procesos de evaluación externos a los ejecutores del gasto de los recursos públicos, es un deber y una obligación del Estado, pero es de igual o mayor importancia, la comprensión y aplicación de procesos de autoevaluación que permitan orientar y corregir la política pública, en el entendimiento de que el objetivo es conseguir mayores niveles de transparencia, eficiencia, calidad e impacto positivo de la gestión pública.

El concepto de evaluación en el campo de las intervenciones públicas ha estado enmarcada por el debate de su alcance y utilidad, mediante dos tendencias: la primera, en la que se entiende de manera instrumental, como un proceso sistemático que recoge información, la procesa y determina los

resultados, con el objeto de tomar decisiones generalmente con un alcance establecido; la segunda, plantea la evaluación como algo inherente al proceso de construcción social que sirve para conocer la realidad, percibir problemas sociales, construir colectivamente propuestas y mejorar la sociedad. Desde luego que no se desea indicar que una de ellas es mejor que la otra o que se debe optar por alguna de las dos, en realidad es necesaria una armonización entre la cuantificación de la efectividad de las políticas y la participación de los actores sociales en los procesos de gestión pública, entre ellos el de evaluación como un proceso de control social.

La gestión de las políticas públicas presenta tres momentos fundamentales no cerrados, que se realizan de manera cíclica así: primero, se formulan como resultado del conocimiento producido por los diagnósticos y se estructuran en planes; segundo, los planes se implementan, gestionan y ejecutan y; por último, se evalúa el impacto, es decir se observa la ejecución del plan y el cumplimiento de la política.

Entonces, se puede afirmar que el sentido de la evaluación en las políticas públicas se puede hallar en las respuestas que se den a preguntas como: ¿es o ha sido exitosa una política? ¿En qué medida se lograron los objetivos propuestos en un plan? ¿Cuáles han sido sus impactos? ¿Cuáles han sido sus costos reales? Las respuestas a tales inquietudes en nuestro concepto van generalmente determinadas por el enfoque político, por la intuición, por el influjo de los medios masivos de comunicación y, en la mayoría de los casos, soportada en argumentos subjetivos. Si a esto sumamos lo costosa e importante que es la información suficiente, oportuna, veraz y sistemática, se complica el escenario de una autentica evaluación de la planificación y la gestión públicas. Para una democracia como la nuestra, con escasos recursos de capital y humanos, con tantas urgencias sociales y precariedades institucionales, avanzar en tal objetivo, se hace tortuoso.

Al respecto Roth (2007) manifiesta que “la evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones; sino en lo que hacen, es decir, en resultados” (Roth, 2007:135).

La práctica de la evaluación debería ser entendida por los gobiernos locales, regionales y nacionales como un insumo fundamental en la toma de decisiones acertadas y no como obstáculo, control o fiscalización de sus acciones. La evaluación de las políticas públicas no encuentra su legitimación únicamente en las deficiencias administrativas del Estado, sino en el hecho de que los problemas que éstas buscan resolver, controlar o mitigar por medio de sus planes y gestiones públicas, son siempre más complejos e inciertos en cuanto a medios, fines y efectos. Los procesos de evaluación permiten entonces al Estado, a los gobernantes y a los ciudadanos, contar con una mayor información acerca de la eficacia y efectividad de políticas públicas, medidas a través del conocimiento de los niveles de ejecución e impacto de programas y proyectos.

La evaluación pública se ocupa básicamente de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos. La tendencia tradicional de la evaluación se ha entendido también como una actitud vertical, cuantitativa, administrativa y directiva, tendiente a justificar una sanción; de allí se deriva en gran medida la resistencia a la idea de evaluación y el efecto extremo de formalismo y de apego burocrático al reglamento por temor a una eventual sanción.

En algunos países como Francia el Consejo Científico de la Evaluación (1991) propuso definir la evaluación como: “la actividad de recolección, de análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social así como en la preparación de medidas nuevas”; se involucra en esta definición tres aspectos que son claves en todo proceso evaluatorio: la dimensión cognitiva, ya que aporta conocimientos; la dimensión instrumental, porque hace parte de un conjunto de acciones y, por último, una dimensión normativa, porque existe una interpretación a partir de valores.

Estando de acuerdo con Duran, citado por Roth (2007), en que la evaluación de políticas públicas se constituye en una herramienta para encarar algunos de los principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos, tales como comprender, comunicar y controlar, diremos que su papel se convierte en central al momento de pensar los modelos de desarrollo local. Los gobiernos tratan de explicar y comprender qué

pasa en sus jurisdicciones con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar, lo más acertadamente posible, las acciones futuras; de igual manera, la administración pública cada vez más tiene la necesidad y el deber de comunicar para explicar, a partir de una información argumentada y sostenida con indicadores objetivos no manipulables que la hagan creíble, los alcances de su gestión del gobierno y los impactos de la misma. Finalmente tanto gobiernos como sociedad en general tienen la responsabilidad de ejercer un control sobre las actividades que realizan.

Se puede hablar de tres momentos en la evaluación: el primero, en el que la evaluación se realiza antes de una acción, denominada evaluación *ex ante*; el segundo, en el que se acompaña la puesta en marcha de la acción pública, conocida como evaluación concomitante o continua, y el tercero, en el que la evaluación se realiza posteriormente a la ejecución de la acción, reconocida como evaluación *ex post*. A continuación se amplían los alcances de cada uno de estos momentos de evaluación.

- Evaluación Ex Ante

Consiste en realizar un análisis de una propuesta de programa, proyecto o norma para determinar los efectos que provocaría su implementación. Es un instrumento prospectivo y de ayuda a la decisión y consiste en pronosticar cuáles serán los impactos posibles futuros causados por el proyecto, programa o norma.

- Evaluación concomitante o continua

La evaluación concomitante tiene dos objetivos: por un lado, controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y, por otro, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo. Se trata de realizar un seguimiento o monitoreo a las actividades de implementación de un programa –insumos, recursos, cronograma, realizaciones, resultados, etc.- Este tipo de evaluación puede ser de carácter continuo o periódico (semestral, anual, quinquenal) y puede ser realizado por personal de la misma administración –control interno- o por los grupos externos como en los casos de la interventoría o de la veeduría.

La evaluación continua tiende a ser más amplia que el monitoreo por ser concebida como un instrumento que suministra información permanente para ajustar continuamente tanto los objetivos como los medios y los procesos de una política o de una acción pública. Es de particular interés en los casos en donde exista gran incertidumbre o expectativa por los efectos que pueda tener una política compleja o innovadora. Esta evaluación es probablemente una de las más importantes para el éxito de un programa, sin embargo, es la que menos se practica debido a los costos que implica.

- La evaluación ex post

Consiste en un control de las actividades realizadas de tiempo en tiempo y permite conocer en qué va el proceso con relación a la planificación establecida, para luego determinar correctivos.

2. La evaluación en la planificación territorial

La planificación es el proceso por el cual se determina cuáles son los objetivos a alcanzar y cómo llegar a ellos. La planificación ayuda a predecir la manera en que se comportan ciertos fenómenos; por ejemplo, un plan estratégico fija una dirección general de la organización convirtiéndose a niveles operativos en el proceso mediante el cual la estrategia se traduce en objetivos y metodologías específicas para cumplir las metas. Comprende la utilización óptima de recursos, tiempo y personas mediante la elaboración de plazos y cronogramas de trabajo. El proceso de la planificación contribuye a la dirección estratégica de las administraciones ajustándose a las recomendaciones del Consejo de Gobierno y del Alcalde, y articulados a los Planes de Desarrollo del Municipio y del Departamento.

Por tanto, todo proceso de planificación territorial al buscar la implementación de un modelo territorial propuesto, supone la asignación de recursos, tiempos, responsables, metas, que en su conjunto desarrollan objetivos de las políticas territoriales.

Aunque el proceso culmina normalmente con la aprobación consensuada de un documento con las líneas estratégicas y las acciones que se han de desarrollar, hay que destacar que desde el instante de su misma aprobación

empieza ya su revisión. Así lo plantean Pujadas y Font (1998: 374) “Una característica básica de la planificación es su revisión y actualización continuada”. De igual manera, es importante resaltar el carácter circular de la planificación estratégica. La implementación y desarrollo de las acciones va seguida de la etapa de evaluación, revisión y actualización, a partir de la cual se puede iniciar de nuevo el proceso global de elaboración del plan. La Figura 1, muestra el proceso general de planificación territorial; es evidente que se requiere un conocimiento certero del territorio, y una evaluación continua de la ejecución de lo planeado, aspecto que se hace cíclico en el proceso de administración del territorio.

Adicionalmente al monitoreo y evaluación de las administraciones públicas como la municipal, está el seguimiento y corrección de los planes y programas. Es decir que mediante el monitoreo organizacional se contribuye a aclarar los objetivos de los planes y programas, a vincular actividades e insumos con ellos, a fijar metas de desempeño, y por último, a recoger datos de rutina y pasar los resultados directamente a los responsables. La evaluación organizacional considera por qué y cómo se logran los objetivos a nivel de actividades específicas y de resultados esperados, explora productos imprevistos y arroja análisis generales que pueden ayudar a ajustar programas y políticas para mejorar alcances. Igualmente, realiza el monitoreo y la evaluación adecuada para mejorar el desempeño del personal, el cual es tenido en cuenta al final de los procesos sobre la base del cumplimiento de metas.

Al adoptar mecanismos de control para realizar un monitoreo y evaluación continuo a los procesos, mediante la aplicación de indicadores que midan los resultados de la gestión, se permite corregir posibles desviaciones y realizar ajustes sobre la marcha. La implementación de planes de evaluación o marcos de monitoreo del desempeño, se realizará al personal de carrera, como al personal directivo de la organización, con el criterio de verificar resultados concretos de su desempeño laboral, donde se establezca información acerca de sus actividades, previamente establecidas y la asignación de recursos, basado en la formulación de planes, programas y estrategias registrados en las dependencias.

Figura 1. Fases de elaboración y ejecución de un Plan de Ordenación del Territorio.



Fuente: elaboración propia a partir de Gómez Orea, Domingo (1994).

3. La planificación territorial en Colombia

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su Artículo 2º define que el Estado y sus representantes locales tienen la responsabilidad de llevar a cabo acciones encaminadas a “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consignados en la Constitución”. En tal sentido se crean varios instrumentos que permiten al gestor contribuir a esta meta; entre ellos el Ordenamiento Territorial el cual está asociado a la planificación utilizada por el Estado. El ordenamiento territorial a escala municipal, permite realizar una apropiada organización político-administrativa de la Nación, además de ser la proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, en la búsqueda de un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente. De esta manera, es la primera vez que en Colombia se involucra la perspectiva espacial en el desarrollo de aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales, tradicionalmente tratados de forma sectorial no espacializados. El Estado colombiano espera que el ordenamiento territorial, como instrumento técnico, contribuya al desarrollo con enfoques, métodos y procedimientos claros que permiten acercar las políticas públicas a la problemática específica de cada territorio, democratizando y descentralizando la gestión.

En este sentido, el territorio, como espacio social, concreto, que la población identifica como suyo, deja de ser el receptáculo de la acción

del Estado, para convertirse en un elemento central para el desarrollo de objetivos, políticas y acciones públicas y privadas encaminadas a mejorar el bienestar social. De esta forma, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2007) propone que “el Ordenamiento Territorial constituye un proceso que comprende un conjunto de acciones concertadas comprendidas por la Nación, las entidades territoriales, y las Divisiones Administrativas territoriales, para ajustar la División político-Administrativo de la Nación a las disposiciones de la Constitución, disponer de los instrumentos para gobernar el territorio bajo su jurisdicción, y para regular la transformación, ocupación y utilización de la tierra de acuerdo con las estrategias de desarrollo social, económico y cultural, en armonía con el ambiente”.

De lo anterior se puede decir que el Ordenamiento Territorial hace parte del proceso de planificación del desarrollo, que interviene sobre las condiciones socio-económicas y ambientales de un territorio, con el objetivo de alcanzar mayores niveles en la calidad de vida, equidad, sostenibilidad y eficiencia. Por ello, la ordenación de un territorio tan complejo como el de Colombia, heterogéneo geográficamente y con más de un millón de kilómetros cuadrados, es un proceso permanente que exige estudios rigurosos y detallados acerca de las dinámicas de ocupación, localización y distribución espacial.

La diversidad étnica, cultural, económica y biológica de Colombia, propicia territorialidades superpuestas e imbricadas, generando particularidades y desequilibrios; en vista de esto, el Estado debe adoptar medidas de gestión que le permitan mantener su soberanía y para facilitar lo la Constitución de 1991 reconoce como entidades territoriales a los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Así mismo, posibilita la creación de regiones y provincias como entidades territoriales y la conformación de figuras asociativas para la promoción del desarrollo.

El desarrollo de un territorio se produce por un lado, a partir de la iniciativa de líderes o un equipo de líderes (representantes locales, responsables de asociaciones, profesionales asociados, etc.) para emprender procesos que permitan organizar ciertas potencialidades para crear una dinámica social apta para el desarrollo, prestando una especial atención al conjunto de problemas del territorio, ya sean económicos, culturales, ambientales como

sociales; pero por otro lado, están las tentativas intersectoriales ya que es necesario trabajar con los entrecruces (socio-culturales, socio-económicos, etc.) buscando todas las posibles sinergias y dando el máximo valor a los recursos potenciales.

Una estrategia política para el desarrollo, perseguida por los gobernantes locales, regionales o por el Estado nacional, debería nacer del reconocimiento de las diferentes particularidades de los diferentes sistemas locales que configuran el territorio bajo su responsabilidad política, con el fin de definir iniciativas a medidas para cada uno de ellos.

En este sentido, el Ordenamiento Territorial se convierte en uno de los instrumentos fundamentales para el desarrollo; tiene que ver por una parte, con la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades que surgieron de la evolución económica, social, política y cultural del país y, por otra, con los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza. Ambos elementos del Ordenamiento Territorial son interdependientes y están orientados a lograr una sociedad más productiva, justa socialmente y sostenible ambientalmente. El Ordenamiento territorial es, además, un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad.

Para cumplir con el propósito del Ordenamiento Territorial, la Ley 388 de 1997 promueve un enfoque integral de desarrollo urbano, reconociendo los procesos socioculturales y políticos que explican la producción del espacio urbano, sin ignorar su interdependencia con los aspectos rurales y regionales, además, reconociendo la necesidad de considerar instrumentos de planificación para el ordenamiento territorial municipal, tales como el Plan de Ordenamiento Territorial y el Expediente Municipal³.

³ Se prefiere utilizar la expresión Expediente Municipal y no la Expediente Urbano que es consignado en la Ley 388 por que se busca resaltar más allá de los aspectos urbanos del ordenamiento territorial.

El Plan de Ordenamiento Territorial –POT⁴–, es definido por la Ley 388 de 1997 como un instrumento de planificación poderoso para la consolidación del futuro municipal, así como el camino hacia la descentralización del país y la autonomía local. El Estado colombiano, con el ánimo de incorporar elementos derivados de los acuerdos internacionales de protección ambiental y lucha contra la pobreza ha propendido por que la formulación tenga como principios fundamentales la función social y ecológica de la propiedad, el predominio de interés común sobre el interés particular y la equidad en cargas y beneficios que trae el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

La Ley 388 de 1997 establece que los municipios deben formular y adoptar Planes de Ordenamiento Territorial, que son definidos como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.” Éste es un documento elaborado por la Administración Municipal y aprobado por el Concejo municipal, el cual determina los usos, destinación, reservas y aprovechamiento de su propio territorio; es la carta navegación con que cuenta municipio para reordenar su territorio, sus actividades, el uso que los habitantes le dan al suelo y su tratamiento, así mismo permite orientar la inversión pública y privada con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

El POT debe contener cuatro propósitos fundamentales; el primero, es una reflexión completa sobre la realidad territorial; el segundo, es que debe ser una construcción colectiva con la participación y concertación de todos los actores sociales, institucionales y políticos; el tercero, es una visión prospectiva con alcance de largo plazo, es decir tres periodos de gobierno municipal; y por último, la incorporación del concepto de gestión que busca acompañar de reflexiones sobre los recursos financieros, las responsabilidades de los actores públicos, privados, los procedimientos de gestión del suelo y reparto de cargas que lo harán viable.

⁴ POT se utiliza para hacer alusión a todos los tipos de Planes de Ordenamiento Territorial previstos en el Artículo 9 de la Ley 388 de 1997, es decir al conjunto de Planes de Ordenamiento Territorial –POT, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial –PBOT y Esquemas de Ordenamiento Territorial –EOT

De acuerdo con lo anterior, estos propósitos deben estar acompañados de un proceso de evaluación que permite realizarles una revisión en un tiempo determinado, por medio de la recolección de información para procesarla e identificar falencias, fortalezas, debilidades y oportunidades, a partir de las cuales se podrán tomar decisiones acertadas, que conlleven a convertir las falencias y debilidades en oportunidades y fortalezas.

En este sentido los Planes de Ordenamiento Territorial se convierten en un instrumento de gestión y actuación particular que cuenta con visión, políticas, estrategias y metas expresadas en proyectos estructurantes. Las peculiaridades de los objetivos y formas de actuación de la función pública de ordenamiento del territorio justifican la conformación de un sistema de información propia, que sirva de apoyo, por un lado, a la gestión municipal para la ejecución de estos planes, su seguimiento y ajuste periódico y, por otro, a la comunidad para hacer control político y social.

4. El papel de la evaluación en el ordenamiento territorial en Colombia

Según el Artículo 112 de la Ley 388 de 1997 los municipios del país deben realizar paralelamente con la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) un Expediente Urbano, concebido posteriormente como Expediente Municipal, el cual tiene por objeto establecer un sistema de información municipal que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento del territorio por parte de los diferentes niveles espaciales, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana.

Con base en lo anterior, se plantea que el Expediente Municipal es un sistema de información para evaluar el desarrollo territorial, el cual tiene un objetivo general y varios específicos: el primero es fortalecer la capacidad de gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación de los POT; en los segundos, el primero es proveer y difundir información y dar soporte institucional para evaluar el impacto del POT sobre el territorio; el segundo, es aplicar estrategias e instrumentos de gestión establecidos; el tercero, monitorear los proyectos estructurantes o estratégicos del POT; y por último, servir de archivo técnico e histórico sobre el desarrollo territorial

del municipio, de soporte a las tareas de análisis, de difusión de los temas relacionados con el ordenamiento y la gestión territorial.

Se debe tener claridad que la conformación del Expediente Municipal está completamente articulada a la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial y no considerarse como un subproducto de éste, sino como un instrumento de carácter independiente interrelacionado, que debe ser mantenido activo, en constante actualización y evaluación. Esto puede realizarse mediante la institucionalización del Expediente Municipal por disposición legal, y cuya conformación recae bajo la responsabilidad de la Alcaldía Municipal. Siendo muy conveniente que la oficina de Planeación o la que haga sus veces, tenga la responsabilidad de liderar, promover y conformar este instrumento.

La evaluación y el monitoreo son procesos que permiten medir el grado de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial y el impacto de algunas acciones y decisiones en el desempeño general del municipio en relación con el territorio. Además de ello, el monitoreo permite visualizar los avances que se tienen en los procesos a medida que pasa el tiempo y permite identificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, y establecer cuánto de lo pactado se ha llevado a cabo. Sobre esta base, y en concordancia con el propósito de la revisión, de actualizar, modificar o ajustar contenidos y normas de manera que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio, es posible identificar los aspectos claves para el ajuste del POT.

La evaluación y el monitoreo de los POT, se debe convertir en procesos de importancia central al momento de iniciar su ejecución, ya que brinda directrices para el autocontrol de las acciones que se deben realizar para materializar los compromisos establecidos en los Planes, que no sólo conlleven a buenas gestiones administrativas, sino a la realización de una revisión crítica del POT, en la marcha de su aplicación; además de la identificación de las vías para llegar a la visión y el modelo de ocupación territorial, que se quiere para el municipio. Por lo tanto, como lo expone el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “la revisión no debe entenderse como una disculpa para promover un nuevo Plan de Ordenamiento, sino como el espacio estratégico por excelencia para

mejorar y corregir las anomalías e irregularidades identificadas en el Plan vigente, e introducir elementos de ley faltantes en el mismo que permitan la construcción real del modelo municipal, logrando así optimizar los beneficios que se obtienen de la planificación a largo plazo”⁵. La figura 2, muestra la relación entre la temporalidad del Plan de Ordenamiento Territorial y el Expediente Municipal.

Figura 2. Relación entre la temporalidad de los POT y el Expediente municipal.



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005).

Debido a la obligatoriedad de la realización del Expediente Municipal, éste se convierte en el punto de partida para abordar el proceso de revisión y ajuste del POT⁶; cuyo producto se presenta en el “Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente”, de acuerdo a las exigencias del artículo 9 del Decreto 4002 de 2004.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial considera que “la revisión deberá sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento y/o en estudios técnicos que demuestren la oportunidad y conveniencia de emprenderla”⁷, pues mediante éstos es posible, tanto cuantificar la realidad y la gestión del municipio de modo

⁵ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Guía Metodológica N° 2: Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá, 2005. P. 6. ISBN 958-97598-5-6

⁶ Tal como se expresa en los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997 y Decreto 4002 de 2004 en su Artículo 9°.

⁷ Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Serie Planes de Ordenamiento Territorial. Guía Metodológica No. 2. Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial. Bogotá, abril de 2005

ordenado y continuo; como conformar los registros históricos que seguirán la revisión cíclica en el transcurso del tiempo. Por tanto, la revisión de los Planes de Ordenamiento, estará formulada y desarrollada en el Expediente Municipal, definiendo indicadores de base, con los que adelantar el proceso de seguimiento y evaluación. La primera función del Expediente es verificar si el Plan de Ejecución del POT se ha llevado a cabo, para sustentar los ajustes y reprogramaciones que permiten cumplir con las acciones definidas para alcanzar el modelo territorial propuesto. Por ello, se debe considerar al formular el Expediente los siguientes criterios:

- Debe iniciarse en el diagnóstico con la definición del estado en que se encuentran los diferentes componentes del territorio municipal (Espacio público, vivienda, etc.)
- Monitorear y controlar la ejecución del Plan de Ordenamiento
- Destacar las desviaciones en el cumplimiento de las metas
- Mostrar las situaciones en las que se está teniendo éxito

El Expediente Municipal debe tener la capacidad permitir la evaluación, el monitoreo y el poner en alerta sobre las desviaciones, así como aportar la información suficiente para realizar oportunamente los ajustes al POT. La Figura 3, muestra la estructura lógica del Expediente Municipal; nótese que el Expediente evalúa bajo dos perspectivas: de manera estática, indicando si el POT cumplió con lo solicitado por la Ley 388 y sus decretos reglamentarios; y de manera dinámica, monitoreando paso a paso la ejecución del Plan y sus impactos en el territorio.

Figura 3. Estructura lógica del Expediente Municipal.



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005).

5. Algunos limitantes: la institucionalización de los expedientes municipales

Siendo el ordenamiento territorial un instrumento de planificación, derivado de las políticas del Estado, que apunta a conciliar el desarrollo social y económico con la organización y uso óptimo del territorio, en la búsqueda de equidad, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad y competitividad, se debe reconocer que éste se convierte en la herramienta mediante la cual agentes públicos y privados intervienen, bajo su propio sistema de intereses, para organizar espacialmente sus actividades; de ahí que las instituciones públicas y privadas deban adecuar su forma de pensar y actuar para que la nueva herramienta de gestión pública se incorpore acertadamente y se logre armonizar intereses públicos y privados.

La planificación territorial incorpora al monitoreo y evaluación como fase fundamental en la reorientación y ajuste de los modelos de organización territorial; por lo tanto, se entiende que para poder sincronizar la ejecución y la planeación, debe existir una continua valoración, lo cual indica que son procesos intrínsecamente relacionados. Sin embargo, como ya se ha expuesto, en Colombia hubo un desfase entre la ejecución de los planes de ordenamiento territorial y los procesos de evaluación del mismo; se podría estimar que el plan de ordenamiento territorial se creó como una institución formal que generó alto grado de incertidumbre y desconfianza en relación con las formas tradicionales de hacer la gestión municipal. La experiencia permite decir que en los municipios se presenta algún grado de resistencia frente a la nueva forma de planificación municipal que lleva énfasis en la dimensión territorial, lo cual se expresa en asumirla como una obligación más requerida por el Estado central y no como un proceso prospectivo fundamentado en diagnósticos participativos, en la formulación de escenarios probables y en la proposición de políticas y estrategias emanadas del mismo.

La falta de una acertada incorporación del plan de ordenamiento territorial a la estructura institucional municipal se pudo deber a la rigidez y obsolescencia de la misma. Es así como el plan de ordenamiento territorial quedó relegado a un documento más; ello se deduce de la falta de

correspondencia que se presenta entre el mismo y los planes de desarrollo (planes de corto plazo que ejecuta cada gobierno municipal en su periodo de gestión de cuatro años) que son los encargados de materializar el modelo territorial propuesto y en general, las políticas de desarrollo territorial.

North (2000) manifiesta que las instituciones reducen la incertidumbre o falta de certidumbre social. Al profundizar en el significado de certidumbre se encuentra que alude al conocimiento seguro y claro y a la firme adhesión de la mente a algo conocible, sin temor de errar. Es muy probable que las nuevas formas de administrar el territorio se vieran poco claras y por ello generaron temor al momento de su manejo, por lo que fueron rechazadas. Después de diez años de promulgada la Ley 388 mediante la cual el Legislativo obliga a los municipios a usar el ordenamiento territorial como una nueva herramienta de planificación a través de la que se incorporaba la dimensión espacial, se puede decir que pocos han podido agregar a sus estructuras institucionales esa nueva forma de hacer las cosas.

El poco o equivocado uso del nuevo instrumento de planificación conlleva a preguntarse qué ocurre con la institucionalidad municipal. En tal sentido es posible arriesgarse a lanzar hipótesis. Puede decirse que la institucionalidad tradicional formal e informal lleva una fuerte inercia dada por la costumbre de hacer cosas; pero más aún, puede decirse que con la promulgación de la Constitución Política de 1991 aparecen nuevas formalidades que buscan modernizar el Estado y entre otras cosas, romper con esa inercia. Antes de 1997, cuando aparece la Ley 388, las obligaciones de los municipios en relación con el largo plazo del territorio eran mínimas; la Ley 136 de 1994, otorga como responsabilidad al municipio el ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; Ley 152 de 1994 de Planes de Desarrollo, Ley 134 de 1994 de Participación Ciudadana; pero es la Ley 388 la que le dice cómo hacerlo. Frente a este nuevo escenario de responsabilidades la tradición institucional de los municipios se muestra reticente y la elaboración del plan de ordenamiento territorial se vuelve un ejercicio más de contratación y la posibilidad de tener un derrotero a seguir queda reducida al cumplimiento de la firma de un acuerdo municipal que no se cumple y la entrega de unos documentos que los soporten, los cuales van a parar a los anaqueles de las oficinas del gobierno municipal de turno.

El conjunto estructurado de acuerdos que grupos sociales comparten y consideran importantes para el logro de sus objetivos, es lo que podría llamarse institución. Es decir que las instituciones constituyen el acumulado de reglas formales y códigos informales a partir de los cuales una sociedad funciona y se mantiene regulada; las primeras están asociadas al selecto estamento de la sociedad que se dedica a la administración del Estado, acción que en la mayoría de los casos la realiza de manera monopolizada (Zorrilla y Satizábal, 2005). En la segunda categoría se encuentran aquellas reglas o acuerdos establecidos a partir de la conducta humana la cual se enmarca en el contexto moral de la sociedad heredado de la cotidianidad y es el cúmulo de enunciados tácitos reconocidos y aceptados, bajo los cuales el común de la gente regula y es regulada, sin que haya presencia de la coerción del Estado.

De esta manera, institucionalizar se refiere a la acción mediante la cual se incorpora un nuevo acuerdo al conjunto estructurado de acuerdos ya existentes y aceptados; esto lo expresa acertadamente Selznick, citado por Zorrilla y Satizábal (2005), al decir que institucionalizar significa “infundir de valor a una tarea más allá de sus requerimientos técnicos y formales”. Basados en la importancia y alcances del funcionamiento de un expediente municipal, en particular, y del ordenamiento territorial, en general, cosa que se ha venido expresando en este artículo, se pretende dotarlos de un valor tal que los lleve más allá del cumplimiento y obligatoriedad municipal de una normativa formal o una mera mecanización de la toma de datos asociada a un manual de funciones en la administración pública. Generar expectativas acerca de los resultados de la evaluación y monitoreo de los planes de ordenamiento territorial, es el ámbito al cual se pretende llevar, por su propia valoración, a la puesta en funcionamiento del plan de ordenamiento territorial y el expediente municipal. La institucionalización de estos instrumentos de gestión territorial debe propender porque en la administración municipal se genere una cultura de la planificación y del seguimiento y evaluación de los procesos, en general.

Pero, ¿qué expectativas? ¿Y para quién o quiénes? El fin último de la planificación territorial hoy en día, es lograr que el territorio exprese los principios básicos de equidad, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad

y competitividad. La publicidad que recibe el proceso de planificación territorial y la exigencia del legislador de hacer partícipe a las comunidades y agentes constructores del territorio, de por sí genera expectativas frente a la transformación del mismo, las cuales aparecen y se reflejan en el plan según los intereses del agente y los grados de libertad de la ley y de las líneas estratégicas del gobierno de turno; de una u otra manera, en mayor o menor medida, los intereses de los agentes quedan plasmados, con lo cual, se espera que al cabo del tiempo el plan empiece a materializar sus intereses; así las cosas, los agentes tienen una motivación para mirar de cerca la ejecución del plan, por tanto, es interesante contar con instrumentos que les permita saber si lo propuesto en la planificación territorial se ha logrado en la realidad.

Es necesario generar institucionalización en ambas direcciones: en lo formal y en lo informal. En lo formal la cultura del seguimiento y monitoreo debe darse como un proceso de autoidentificación y reflexión que saque a flote los vicios y temores por la evaluación y derive en una conciencia colectiva que valore al expediente como un instrumento de crecimiento administrativo del municipio y su sociedad. En lo informal, la participación de los agentes territoriales en el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los planes de ordenamiento territorial, los saca de ese escenario utilitarista y de ese papel pasivo y consultivo que tradicionalmente ha manejado la institucionalidad pública territorial, llevándolos a un papel relevante en el que pueden reclamar o exaltar, según sea, por los resultados de la ejecución de los planes; esto es que si su rol ha sido reconocido institucionalmente por el Estado colombiano, se espera y desea que amplíe sus compromisos participativos a la fase de seguimiento y evaluación, y siente las bases para la creación de una cultura popular de la planificación y la evaluación participativas.

Para que la institucionalidad municipal asuma los nuevos retos en la búsqueda de la consolidación del modelo de desarrollo, propuesto por el Estado colombiano, es necesario que sus procesos sociales se orienten a la adecuada selección y concertación de las reglas que regulen las relaciones entre los actores de la gestión y entre estos y sus responsabilidades sociales; para tal efecto, el municipio debe establecer una estructura de

coordinación que optimice los procesos y recursos con miras a garantizar la eficacia, eficiencia y efectividad de la administración. Aunado a lo anterior, la organización municipal debe propender porque en las personas de la administración aparezcan valores, hábitos y actitudes que permitan la acertada interpretación de los retos que hoy en día tienen los municipios: la equidad, la sostenibilidad ambiental, la competitividad y la gobernabilidad se constituyen en desafíos que la Constitución Política Nacional hoy en día le asigna a los municipios colombianos. En este orden de ideas, la planificación territorial no se debe entender como un fin de la administración pública municipal, sino como un medio o herramienta que le permite abordar con mayor seguridad y autonomía el desarrollo sostenible del territorio municipal.

De esta manera, el Expediente Municipal debe ser entendido como un instrumento de la gestión local, que sumado a los demás, coadyuve al logro de los objetivos del modelo de desarrollo municipal, por lo que su asimilación por parte de la administración municipal en los procesos de seguimiento y monitoreo debe ser visto como un medio para establecer, por un lado, los niveles de logro de los objetivos municipales, específicamente los relacionados con la intervención del territorio, y por otro, el conocimiento necesario para reajustar oportunamente metas y recursos.

La alteración que se produzca por la incorporación de nuevos acuerdos y responsabilidades a la institucionalidad municipal debe darse en varios niveles: el de los individuos con su sistema de valores producto de la cultura y de las prácticas cotidianas, el organizacional municipal encargado de la administración del municipio, y el de los escenarios que derivan de la implementación del expediente.

La institucionalización en el plano de los individuos, debe propender porque las personas que juegan un papel en la administración municipal incorporen en su cognición, una valoración positiva del seguimiento y monitoreo, esto es que la contrastación de lo logrado con lo planeado no debe verse como un mecanismo de presión sobre el individuo, sino como una estrategia de mejoramiento de su desempeño y papel en la función pública, que propicia una creciente autoestima. En este plano se encuentran dos tipos de individuos: de un lado, aquellos involucrados directamente

en los procesos de la gestión pública como el personal administrativo y técnico, directivos, planificadores, funcionarios y, de otro, aquellos que reciben directamente los beneficios del desarrollo municipal, es decir cada miembro de la comunidad municipal y que puede actuar como veedor de los procesos de planificación y ejecución de los planes.

En el nivel organizacional municipal, en el que se incluyen gobierno municipal, administración pública, comunidad y empresas, la institucionalización se orienta a dos aspectos: un aspecto es reconocer y dar la importancia que necesita un nuevo proceso en la gestión pública, lo cual debe dar como resultado el segundo aspecto, es decir incorporar en los procesos de la estructura del organismo nuevos acuerdos que den vida al expediente municipal. El reconocimiento de la importancia del expediente se expresa en la asignación de responsabilidades relacionadas con el mismo entre los cargos del gobierno, la administración pública y las empresas municipales. en tanto que como proceso, el expediente cobra vida cuando se reconoce como instrumento básico de orientación de la organización territorial del municipio, es decir parte fundamental de la planificación territorial; desde luego que, al reconocer a la planificación territorial como un proceso en el que intervienen diversos actores con distintos intereses, es necesario crear escenarios en los que concurren para hacer uso del expediente como un instrumento que ajusta la planificación a la realidad. en este último aspecto, el escenario se convierte en un espacio social en el que la administración sectorial concurre a integrarse, a partir de su intervención en la reorientación de las políticas y estrategias de manejo del territorio municipal.

La rigidez de la estructura institucional y el apego a las formas tradicionales de hacer y de ver las cosas, son realidades que dificultan no solo la institucionalización de los procesos de monitoreo, evaluación y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, sino la misma planificación del territorio en términos amplios como los que fundamentan este ensayo. Los grados de libertad están limitados por la escasez de recurso humano capacitado y la dificultad de los municipios de contratarla; a pesar de que el nivel central y los departamentos (como entidades de escala intermedia) se preocupan por capacitar al personal de la alcaldía, la alta rotación de

personal por efecto del clientelismo político, impide que se incorporen las nuevas normas a la institucionalidad municipal.

El afán por el cumplimiento de la norma y sus plazos, sumado a la baja capacidad técnica de los municipios, ha traído como resultado planes de ordenamiento territorial de muy baja calidad: incoherentes con la norma y estructuralmente desarticulados, además de no considerar acertadamente la realidad territorial del municipio; lo anterior aunado a la inercia de las tradiciones administrativas municipales, genera un escenario poco prometedor para la institucionalización de la planificación territorial. Además del contexto nacional que se destaca por tener un modelo centralista, que en la búsqueda de la modernización del Estado, continuamente reestructura organigramas y reajusta y reduce presupuestos.

La identificación de las estructuras obsoletas y reticentes al cambio y su forma de reproducción, es un ejercicio clave a partir del cual será posible formular estrategias que propendan por la creación de ambientes receptivos para el nuevo modelo de planificación territorial municipal. Podríamos concluir que en los municipios se debe desarrollar una reflexión colectiva en la que los agentes sean capaces de observarse y establecer el sentido del flujo de sus acciones y la forma como este se reproduce, de tal suerte que al regresar a la acción de administración municipal, esta pueda ser orientada hacia la equidad, sostenibilidad ambiental, gobernabilidad y competitividad e inclusión social.

6. Conclusiones

En el proceso de planificación territorial, es tan importante el diagnóstico y la formulación de un modelo de ocupación territorial en términos de transformación de la realidad física y social, como las fases de seguimiento, evaluación y ajuste, es más, como se ha expuesto aquí, son fases complementarias, cíclicas e interactivas. El seguimiento y la evaluación más que un frío instrumento técnico cuantitativo de medición de resultados es la oportunidad social de fortalecer la institucionalidad y mejorar el conocimiento y transformación del territorio que tienen tanto el gobierno local como la comunidad.

La institucionalización de un nuevo proceso, en este caso la planificación territorial, requiere de un convencimiento y compromiso total de las organizaciones de las cuales emana la supuesta necesidad de este. Nos acogemos a la propuesta de Zorrilla y Satizábal (2005) en el sentido de considerar necesaria la articulación de dos niveles: el primero, tiene que ver con la autoidentificación y reflexión de limitantes de carácter psicosocial, que establece las condiciones bajo las cuales se puede generar el cambio, determinando el tiempo y las acciones necesarias para que el nuevo proceso se incorpore como un sistema de reglas y prácticas administrativas municipales importantes; y el segundo, se relaciona con la asistencia técnica y capacitación dirigida a la mejora de la administración del municipio.

La asistencia técnica de organización generadora del nuevo proceso (ordenamiento territorial y su evaluación), en este caso el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, debe partir del reconocimiento de las prácticas administrativas municipales, sus niveles de inercia y limitaciones sicosociales, a partir de lo cual es posible vincular armónicamente el quehacer local con las nuevas prácticas requeridas por la modernización del Estado. La necesidad de elaborar mecanismos sociales de cambio institucional debe emanar de la reflexión continua de los agentes institucionales de los diferentes niveles administrativos (municipal, departamental y nacional).

En el ámbito local al realizar los procesos de evaluación de los planes de ordenamiento territorial, es decir, estimar si la visión y el modelo de ocupación del territorio municipal propuestos en los planes, se tienen cerca o, por el contrario, están lejanas, los agentes sociales deben incorporar en su raciocinio el significado de la ganancia colectiva por el avance en la calidad de vida de los habitantes del municipio por su acertada consecución o, por el contrario, la pérdida de valor, o costos sociales, por su incumplimiento. Se espera que los agentes sociales al entender la ganancia que se tiene por el uso de la planificación como una herramienta para el control del futuro, y de la evaluación como un instrumento de contrastación entre lo planeado y lo realizado, empiecen a incluir en sus prácticas cotidianas de administración el manejo de reglas y normas propias de la planificación y la evaluación, anteponiendo el interés general al particular.

7. Bibliografía

- Buitrago, O; Martínez y Ramírez (sin fecha). El expediente municipal como instrumento y proceso de evaluación de la planificación pública municipal. Departamento de Geografía. Grupo de Investigación Territorios. Documento inédito.
- Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997 (Artículo 15, 28, 112). Ley de Desarrollo Territorial. Santa fe de Bogotá. 12 Septiembre 1997.
- Congreso de Colombia. Ley 136 de 1994 (Artículo 1). Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Santa fe de Bogotá. 2 junio de 1994.
- Congreso de Colombia. Decreto 4002 de 2004 en su Artículo 9°. Santa fe de Bogotá. 2004
- García, María. (2006). La Evaluación: teoría y práctica; presente y futuro, en *Revista Sociedad Española de Evaluación*. En: www.sociedadevaluacion.org. Accedido en marzo, 2008.
- Gómez, Domingo (1994). *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico*. Madrid: Instituto Geominero de España- Agrícola española.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2007). *Bases conceptuales y guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental*. Bogotá.
- Massiris, Ángel (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005). Serie Planes de Ordenamiento Territorial, en, Guía Metodológica No. 2. *Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007). *Guía Metodológica para la conformación y puesta en marcha del Expediente Municipal*. Bogotá.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2002). Evaluar el Ordenamiento y la Gestión territoriales, en *Manual para la conformación y administración de los Expedientes Municipales*. Bogotá.
- Moor, Jay (2005). La planificación muerde el polvo: una historia con moraleja del Oeste Estadounidense, en: *Revista Hábitat Debate*. UN-HABITAT (Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos). Vol. 10, N°4, 2005. Ciudad, Pag.
- North, D (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de cultura Económica.

- Pujadas, Romá y Font, Jaime (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Roth, André (2007). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Zorrilla, J. y Satizabal, H (2005). *La gestión de lo público en el Departamento del Valle del Cauca. Una mirada común*. Cali: Escuela Superior de Administración Pública.