

Evaluación y seguimiento de políticas públicas en el marco del ordenamiento territorial.

Análisis y recomendaciones para crear una cultura de evaluación en el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Jericó, Antioquia

Luisa Fernanda Castaño Santa
Mayo 2019

Oriana Galindo Muñoz
Asesora

Universidad EAFIT
Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Introducción

La planeación estratégica es una de las características distintivas de la Nueva Gestión Pública (NGP), enfoque teórico de administración estatal aplicado en Colombia desde la década de 1990 (Isaza & Redondo, 2016). Esta herramienta de carácter operativo, busca garantizar que las acciones planificadas para el logro de objetivos al nivel municipal, regional y nacional, se realicen de una manera eficiente y eficaz. En este sentido, la planeación estratégica del territorio a nivel municipal se concreta con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) que además obedecen al desarrollo de los principios constitucionales de descentralización y autonomía de las entidades territoriales¹.

Los POT, PBOT y EOT apuntan a 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, bajo los principios de la equidad, sostenibilidad y eficiencia administrativa. Esta planeación estratégica aspira a la disminución de los conflictos y desequilibrios que puedan ser ocasionados por la desordenada intervención humana sobre un espacio dado (Ramos, 2018). Los asentamientos humanos, ubicados sin planificación, pueden generar grandes problemáticas e incluso desastres que requerirían grandes esfuerzos e inversiones futuras para poder solucionarlos y/o mitigarlos. La falta de planeación puede ir en contra de la calidad y sostenibilidad ambiental, y la productividad y crecimiento

¹ De acuerdo al artículo 9 de la Ley 388 de 1997, se establecen distintos estos distintos tipos de planes así: Planes de Ordenamiento Territorial (POT), para municipios con población superior a los 100.000 habitantes; Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) para municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; y Esquemas de Ordenamiento Territorial EOT para municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

económico. Estos planes y esquemas de ordenamiento territorial buscan evitar y atender -en el caso de ya encontrarse manifiestas- estas problemáticas.

Los POT, PBOT y EOT se constituyen en políticas públicas. En la literatura específica se pueden encontrar múltiples definiciones y perspectivas sobre éstas; pero para propósitos de claridad en este texto serán entendidas como “la orientación estratégica acerca de cómo abordar un problema público” (Roth, 2009). Adicionalmente, esta propuesta parte de la definición expresada por la politóloga argentina Cristina Díaz como un:

proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad (Citada por Carlos Andrés Olaya Mesa, 2016).

Para efectos de representar la relación entre políticas públicas y los Planes de Ordenamiento Territorial, es preciso describir el ciclo de las políticas públicas. Este se puede entender compuesto por 5 fases: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión y la implementación; cada una de ellas con su respectivo seguimiento y evaluación (Roth, 2009). Estas fases se pueden encontrar en instancias similares en los POT, PBOT y EOT (Gráfico1). Es importante señalar que tanto en el ciclo de las políticas públicas como en los planes y esquemas de ordenamiento territorial, estas fases no deben entenderse lineal o secuencialmente; sino más bien, como un proceso iterativo, que puede iniciar en cualquiera de ellas, obviar una u otra, o invertirlas. El desarrollo del presente trabajo se enfocará

específicamente en el proceso de seguimiento y evaluación del EOT de Jericó comprendido como política pública.

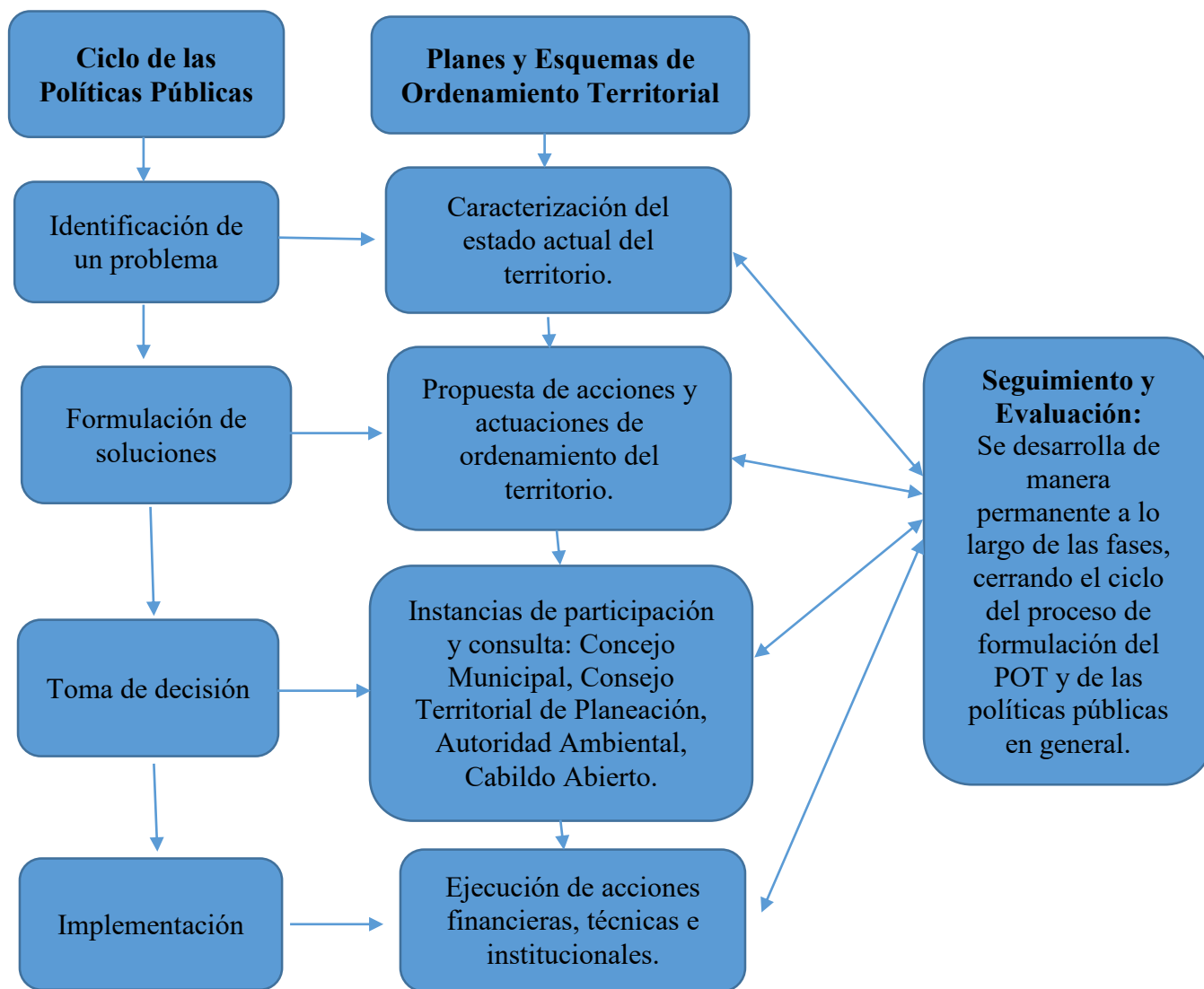


Figura 1. Relación general de políticas públicas y Planes de Ordenamiento Territorial.

Fuente: elaboración propia, basado en el documento ABC de los POT, Procuraduría General de La Nación, Organización de Estados Iberoamericanos, & Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2016); y Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación, Roth (2009).

Problema, pregunta e hipótesis

Jericó es un municipio ubicado en la subregión suroeste antioqueño, con 12.677 habitantes (EAFIT, 2019) de categoría sexta, en el que se han venido desarrollando transformaciones y circunstancias especiales en el lapso de los últimos 8 años: la certificación que recibió como destino de turismo sostenible por parte del Ministerio de Comercio e Industria y el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR); la construcción de la Autopista Conexión Pacífico II, que comprende 95 kilómetros de vías, y mejorará su conectividad con puertos, otras regiones del país y la capital del departamento (aproximadamente a una hora y treinta de distancia de Medellín); la creación de la Provincia administrativa y de planificación de Cartama; y las perspectivas de explotación de la industria minera sobre el territorio del “Cinturón de Oro” que se extiende entre Caramanta y Tarso y pasa por Valparaíso, Támesis, Palermo y Jericó (EAFIT, 2019).

Como consecuencia de estas transformaciones y circunstancias, en diciembre de 2018 se dio inicio a la revisión y ajuste del EOT vigente, formulado y adoptado a través del acuerdo municipal 02 de 2010 que deriva en una nueva formulación por ser revisión de largo plazo. Para tal fin, el Municipio firmó el convenio de asociación 163 de 2018, con la Universidad EAFIT, para desarrollar la fase técnica de la revisión del esquema vigente, que consiste en su evaluación, diagnóstico y formulación, y en donde se identificaron las insuficiencias en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del mismo.

En el marco jurídico nacional existen diferentes normas sobre las instituciones, herramientas, escenarios, momentos y competencias para la realización del seguimiento y evaluación de los EOT (Ley 388, 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones; Decreto 879, 1998, por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de

ordenamiento territorial; Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005), Guía Metodológica N° 2: Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial; y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007), Guía Metodológica para la conformación y puesta en marcha del Expediente Municipal). No obstante, la revisión de la literatura especializada parece indicar que “la gran mayoría de los municipios y distritos no cumplen estas normas. Muchos de ellos priorizan la elaboración e implementación de sus EOT y no aseguran la provisión de recursos (técnicos y financieros) para realizar un sistema de seguimiento y evaluación” (Camelo Garzón, Solarte-Pazos, & López, 2015). En este punto, es importante resaltar el valor que representa realizar un adecuado seguimiento y evaluación del EOT. La observación, medida y análisis del diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos de cada una de sus fases; son esenciales para alcanzar un juicio valorativo que esté basado en evidencias. La finalidad de la evaluación es ser útil a quienes toman decisiones, a los gestores públicos y a la ciudadanía en general (Salazar, 2009) y así realizar ajustes pertinentes y mejorar el diseño de los futuros EOT. De esta manera, en el documento técnico de evaluación del EOT de Jericó, contemplado en el citado convenio, se identificó que no se aseguró la provisión de recursos (humanos, financieros, técnicos) para realizar los procesos de seguimiento y evaluación en cada una de las fases del EOT del municipio de Jericó de manera oportuna. Este es precisamente el problema público que analiza y busca aportar conocimientos el presente trabajo.

Por consiguiente, las preguntas que orientarán la elaboración de esta propuesta se refieren a: ¿Cuáles fueron los diferentes factores que impidieron realizar un adecuado y oportuno seguimiento y evaluación en las diferentes fases del EOT de Jericó, 2010-2019? ¿Cómo los actores sociales se articulan, relacionan y desenvuelven en el contexto específico de la evaluación del EOT de Jericó? ¿Existe la institucionalización de una cultura de la evaluación del

EOT en el municipio de Jericó? ¿Qué herramientas o técnicas se pueden proponer para la evaluación del nuevo EOT?

Una hipótesis que se plantea, derivada de la literatura consultada, consiste en que el modelo organizativo del municipio de Jericó no se desarrolla teniendo en cuenta parámetros de planeación estratégica y por consiguiente no cumple con las necesidades de evaluación territorial. Esto implicaría, que no sólo se trata de construir planes de desarrollo municipal que aseguren la base para el desarrollo de la fase de seguimiento y evaluación del EOT, sino que también, las estructuras administrativas de Jericó deben realizar transformaciones, contrataciones y capacitaciones, que como expresa Solarte en términos generales para todos los municipios, apunten:

al trabajo multidisciplinario en los distintos temas del desarrollo y el ordenamiento, manejo de metodologías modernas de planificación y evaluación, manejo de metodologías de planificación territorial en sus diferentes componentes y manejo de nuevas tecnologías, tales como los sistemas de información geográfica, análisis estadístico, software especializado, entre otros, para la gestión de proyectos y la toma de decisiones. Conocimientos de legislación territorial y del desarrollo, Gerencia de proyectos y participación ciudadana y metodologías de socialización y/o participación (Solarte 1999, citado en Camelo Garzón, Solarte-Pazos, & López, 2015).

Objetivo General

Identificar los diferentes factores que impidieron realizar apropiadamente el seguimiento y evaluación en las fases del EOT del municipio de Jericó 2010-2019, y consecuentemente elaborar unas recomendaciones para que dicha fase se efectúe en el nuevo EOT.

Objetivos Específicos

- Construir un mapa de actores clave en torno a la evaluación del EOT de Jericó, el cual se crea identificando los principales actores vinculados, analizando sus intereses y la manera como cada uno de ellos influye en el contexto específico de la evaluación; lo anterior con el fin de plantear sinergias de trabajo alrededor de la evaluación.
- Dar cuenta o no de la existencia de una cultura de la evaluación para, a partir de los hallazgos, recomendar acciones sobre su institucionalización.
- A partir de los hallazgos del estudio de actores y caracterización de la cultura de evaluación, elaborar recomendaciones para un instrumento de seguimiento y evaluación del nuevo EOT.

Marco teórico y metodológico

Para enfocar el propósito del presente trabajo, se debe diferenciar el proceso de seguimiento y el de la evaluación de un Plan de Ordenamiento Territorial. Para la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010), el seguimiento tiene las siguientes características:

- Se trata de una actividad sobre el progreso de los elementos de una política o programa con el fin de obtener datos sobre su marcha en base a un sistema de indicadores.

- Es un sistema continuado en el tiempo y no puntual como suele ser la evaluación. En general, se realiza internamente por los gestores del proyecto.
- Tiene un carácter informativo y menos holístico que la evaluación.
- Es un elemento muy útil a la evaluación, de naturaleza descriptiva, que no emite juicios de valor (pp. 57).

Por otro lado, el término evaluar nos remite a un “proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública - norma, programa, plan o política, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010). En efecto, se evalúa para corregir errores y mejorar, rendir cuentas a la sociedad, afirmar el ejercicio de la responsabilidad administrativa y obtener legitimación.

En consecuencia, el seguimiento obedece a una lógica de control administrativo, es decir una comprobación de conformidad de la acción pública, mientras que la evaluación expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados e impactos de las políticas públicas. Es así como el presente trabajo, tiene por objetivo analizar los componentes técnicos, institucionales y normativos del proceso evaluativo del EOT 2010 - 2019 del municipio de Jericó, dejando claro que el seguimiento es una herramienta que hace parte del proceso evaluativo, que está inserta en el análisis de este trabajo.

La evaluación es en sí misma una intervención pública y debe estar vinculada al presupuesto y a los planes de trabajo del municipio, e implementarse aplicando las tradicionales fases del ciclo de una política pública: planificación, implementación y resultados. Los procesos

evaluativos son reconocidos como necesarios en el actual panorama de la gestión pública; al respecto, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010), expresa:

los estados reconocen cada vez más, la necesidad de evaluar el funcionamiento y resultado de las instituciones y sus políticas para elevar la productividad y modernizar procesos específicos (...) la evaluación en América Latina, es importante porque allí lo que está en juego no es sólo la modernización administrativa y la revitalización del sistema democrático, sino su reforzamiento (pp. 6).

¿Qué es el Nuevo Institucionalismo y por qué aporta a la comprensión del problema público?

Con la intención de comprender los factores que impidieron el desarrollo de un proceso evaluativo del EOT del municipio de Jericó 2010 – 2019, se asumirá el enfoque neoinstitucional, el cual emergió en la obra de James March y Johan P. Olsen (Peters, 2003), quienes exhortaron volver a las raíces intelectuales de la ciencia política (las instituciones), sus planteamientos han permitido un desarrollo teórico que intenta describir y explicar fenómenos de la ciencia política. Si bien, existen diferentes versiones del nuevo institucionalismo, hay un núcleo básico en la teoría, que considera a las instituciones como la variable que explica la mayor parte de la vida política (Peters, 2003). Al respecto, Guy Peters (2003), sostiene que la mayoría de las acciones políticas de cierta importancia acontecen en instituciones, de modo que es decisivo comprender cómo actúan estos cuerpos y cómo influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de ellos.

En consecuencia, es importante precisar la definición del término institución en el enfoque “neo”, que enmarcará el presente trabajo. Institución es el “conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones en términos de relaciones entre roles y situaciones” (Peters, 2003). La teoría neoinstitucionalista afirma que el elemento más importante de una institución, es que se constituye en un rasgo estructural de la sociedad, esta estructura puede ser formal (marco jurídico) o informal (acuerdos, decisiones, pactos).

Las características de lo formal/informal de estas estructuras, permitirán analizar el problema público identificado: si bien existe normativa sobre la evaluación de los EOT, en el municipio de Jericó no se aseguró la provisión de recursos humanos, financieros y técnicos, para realizar el proceso de evaluación en cada una de las fases, de manera oportuna. Lo anterior, lleva a determinar que el análisis objeto del presente trabajo, trata de un problema complejo porque analiza una dimensión técnica (normativa, estructura formal) y otra política (decisiones políticas, relaciones entre Estado y la comunidad, actores intervinientes, estructura informal), de ahí que, las categorías analíticas que determinan la ruta de comprensión para el estudio de caso son: actores, cultura de evaluación e instrumentos de gobierno alrededor de la evaluación del EOT. Es así como el enfoque neoinstitucional sirve como un marco conceptual desde donde se puede comprender la problemática referida a la evaluación del EOT mencionado.

Institucionalización de una cultura de evaluación.

Desde el neoinstitucionalismo, un tema esencial, que funciona para describir el comportamiento alrededor de la evaluación del EOT del municipio de Jericó, son los valores colectivos que definen a una institución. Así la institución genera en los miembros una pauta de comportamiento conveniente, logrando influir sobre la conducta de sus miembros. Los comportamientos serán intencionales, pero no voluntarios cuando los individuos se encuentren

motivados por los valores de sus instituciones, es decir que los individuos realizarán elecciones conscientes, pero esas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes (Peters, 2003).

Institucionalizar significa “infundir de valor a una tarea más allá de sus requerimientos técnicos y formales” (Buitrago & Martínez, 2009). Específicamente, institucionalizar la cultura de la evaluación implica que el municipio desenvuelva su papel coordinador e incentive a los diversos agentes implicados, delegando concretamente responsabilidades. Este proceso cultural se constituye en el mayor propulsor y difusor de la institucionalización de la cultura de evaluación.

En el inicio, la evaluación puede vivirse como molesta porque consume tiempo y energía. Puede generar desconfianza al interpretarse como un tipo de control administrativo, pero, cuando su cultura va calando, conduce a los agentes implicados a confrontar su acción cotidiana con los efectos externos y a asumir mayor responsabilidad frente a los resultados (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010).

Por lo tanto, un reto actual de la administración municipal, consiste en crear cultura en torno a la evaluación del EOT, de forma tal que los instrumentos de evaluación sean llevados más allá de una mecanización en su cumplimiento; esto es, estableciendo estrategias para darle valor a la evaluación, que puedan ser comprendidas por todo el conjunto de agentes, potenciando los presupuestos de mejora de lo público (Buitrago & Martínez, 2009).

En otras palabras, es necesario que el municipio establezca una estructura de coordinación que genere institucionalización de la cultura de la evaluación. En este sentido, debe forjar una conciencia colectiva que valore el proceso evaluativo como un instrumento de

crecimiento administrativo del municipio, y promover la participación de los agentes territoriales en el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

Actores en torno a la evaluación.

Una categoría analítica que permitirá comprender el proceso evaluativo del EOT del municipio de Jericó, es la perspectiva de los actores, a través de la herramienta metodológica, Mapeo de Actores Claves (MAC), con la cual se tratará de comprender cómo los actores sociales se articulan, relacionan y desenvuelven en el contexto específico de la evaluación del EOT.

Los actores sociales claves pueden ser personas, grupos u organizaciones que tienen interés en un proyecto o programa, pueden influenciar de manera significativa (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma. Es usual que sean considerados actores aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos y experiencia (Tapella, 2007).

Ésta categoría analítica es importante puesto que el proceso evaluativo, favorece la convergencia de puntos de vista y la cooperación entre actores políticos, administrativos y la sociedad en general, comprometidos conjuntamente en la marcha de una intervención. Así mismo, debería contribuir, a la formación y movilización de los actores implicados en las intervenciones públicas (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010).

Instrumento de evaluación

Es importante realizar un análisis de la evaluación del EOT del municipio de Jericó, desde la perspectiva de instrumentos de gobierno. Estos son entendidos como las herramientas o técnicas utilizadas para intervenir un problema público determinado y son útiles para analizar el

caso de estudio, porque, como lo sugiere Leyva & Tabares (2015) “para mejorar las capacidades de acción de las políticas públicas, se deben comprender los problemas y oportunidades que surgen de la aplicación de instrumentos específicos” (p. 272). Es así como el proceso de evaluación del EOT del municipio de Jericó, es un instrumento de información pública, según la clasificación de instrumentos de gobierno presentada en *The Tools of Government*, editado por Lester Salamon (citado en Leyva & Tabares 2015). Este instrumento proporciona conocimientos sobre los resultados o impactos del plan de ordenamiento.

Asimismo, la evaluación como instrumento informativo, se sirve de herramientas para poder materializarse, estas son: el Expediente Municipal y la tabla de seguimiento a la implementación de proyectos estratégicos (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008).

Metodología

Con el objetivo de reunir la información útil y pertinente que permita dar cuenta del problema delimitado y sus categorías analíticas (cultura de evaluación, actores e instrumentos), se presenta a continuación un cuadro sinóptico con el método a seguir:

Tabla 1. Marco Metodológico.

Pregunta	Objetivo específico	Categorías	Variables o aspectos a medir	Sujeto/Objeto de estudio	Instrumento de recolección /procesamiento /análisis
¿Cómo los actores sociales se articulan, relacionan y desenvuelven en el contexto específico de la evaluación del EOT de Jericó?	Construir un mapa de actores clave en torno a la evaluación del EOT de Jericó. Esta se crea identificando los principales actores vinculados, analizando sus intereses y la manera como cada uno de ellos influye en el contexto específico de la evaluación. Lo anterior con el fin de plantear sinergias de trabajo.	Actores	Identificación y selección de actores claves	Mapa de Actores de Actores Clave del territorio, EAFIT (2019)	Ficha resumen
				Norma: Ley 388, 1997 / Decreto 879, 1998 / Guía Metodológica Expediente Municipal	Ficha resumen
				Municipio/Territorio	Observación no participante
				Entrevista semiestructurada	
			Conocimientos	Personas	Entrevista semiestructurada
Reconocimiento de las relaciones	Personas	Observación no participante			

Pregunta	Objetivo específico	Categorías	Variables o aspectos a medir	Sujeto/Objeto de estudio	Instrumento de recolección /procesamiento /análisis
					Entrevista semiestructurada
			Intereses	Personas	Observación no participante Entrevista semiestructurada
			Actitudes y percepciones	Personas	Observación no participante Entrevista semiestructurada
¿Existe la institucionalización de una cultura de la evaluación del EOT en el municipio de Jericó?	Dar cuenta o no de la existencia de una cultura de la evaluación para, a partir de los hallazgos hacer recomendaciones sobre su institucionalización a la luz de los lineamientos del ministerio	Cultura Evaluación	Institucionalidad	Informe de Evaluación y Seguimiento EAFIT (2019)	Ficha resumen
				Expediente Municipal	Ficha resumen
			Operatividad	Guía Metodológica Expediente Municipal	Ficha resumen
				Personas	Entrevista semiestructurada
			Conocimientos	Personas	Entrevista semiestructurada
			Archivo histórico	Informe de Evaluación y Seguimiento EAFIT (2019)	Ficha resumen
			Estratégico	Personas	Entrevista semiestructurada
Documento Memoria Justificativa EAFIT (2019)	Ficha resumen				
¿Qué herramientas o técnicas se proponen para la evaluación del nuevo EOT?	A partir de los hallazgos del estudio de actores y caracterización de la cultura de evaluación, proponer recomendaciones	Instrumentos	NA	Recomendaciones para crear instrumentos de seguimiento y evaluación	

Hallazgos y conclusiones de actores claves para la evaluación y seguimiento

Este primer análisis tiene como propósito central establecer los principales actores vinculados, analizando sus intereses y la manera como cada uno de ellos influye en el contexto específico de la evaluación del EOT de Jericó.

En el marco del Convenio de Asociación Universidad EAFIT - Jericó, ya se había producido un Mapa de Actores Claves alrededor del EOT, no específicamente los actores en torno al proceso de seguimiento y evaluación. En este mapa general estos actores estaban identificados, según su importancia, poder o capacidad de acción y movilización, en un rango de alto, medio o bajo. Basado en esta caracterización, en el presente trabajo se seleccionaron los actores clasificados en alto que estuvieran además relacionados directamente con los procesos de seguimiento y evaluación. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a un grupo representativo (Ver anexo 1). Adicionalmente se identificaron otros actores clave en el proceso de la evaluación del EOT de Jericó por medio de la observación de algunas reuniones oficiales del Municipio. Paralelamente se estudiaron las normas de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997, el Decreto 879 de 1998, y la Guía Metodológica Expediente Municipal, elaborada por el del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), en donde se establecen criterios, normas y estructuras que identifican lo actores claves. En estas normas aparecen como actores claves: Las Corporaciones Autónomas Regionales, el Consejo Territorial de Planeación –CTP-, el Consejo Consultivo de Ordenamiento, el Concejo Municipal, las Veedurías Ciudadanas, el Alcalde Municipal, el Consejo de Gobierno y las Agremiaciones económicas, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias. Contrastando esta información con los datos obtenidos en el territorio, se pudo observar que el seguimiento y evaluación del EOT del municipio de Jericó también tienen presencia otros actores (Ver Figura 1). Todos ellos deberían estar involucrados en el proceso de evaluación.

Es de resaltar que el Consejo Territorial de Planeación, se define como una instancia consultiva y asesora de la administración municipal en materia de ordenamiento territorial, integrada por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos,

comunitarios y culturales vinculados con el desarrollo urbano (Departamento Nacional de Planeación, s. f.). Los diversos actores entrevistados expusieron su interés por implementar un comité u organización, conformada por todos los actores interesados, para que continuamente se haga seguimiento al EOT y además, fue reiterativa la manifestación sobre crear un grupo especializado (personal idóneo y calificado) que realice la labor de consolidación de la información. En este sentido, se recomienda la consolidación del CTP en el Municipio, esta instancia, como representante de la sociedad civil tiene la posibilidad real de cualificar el ejercicio de planificación y aportar al mejoramiento de la gestión pública territorial, le corresponde realizar el control social para verificar el nivel de ejecución y cumplimiento del plan.

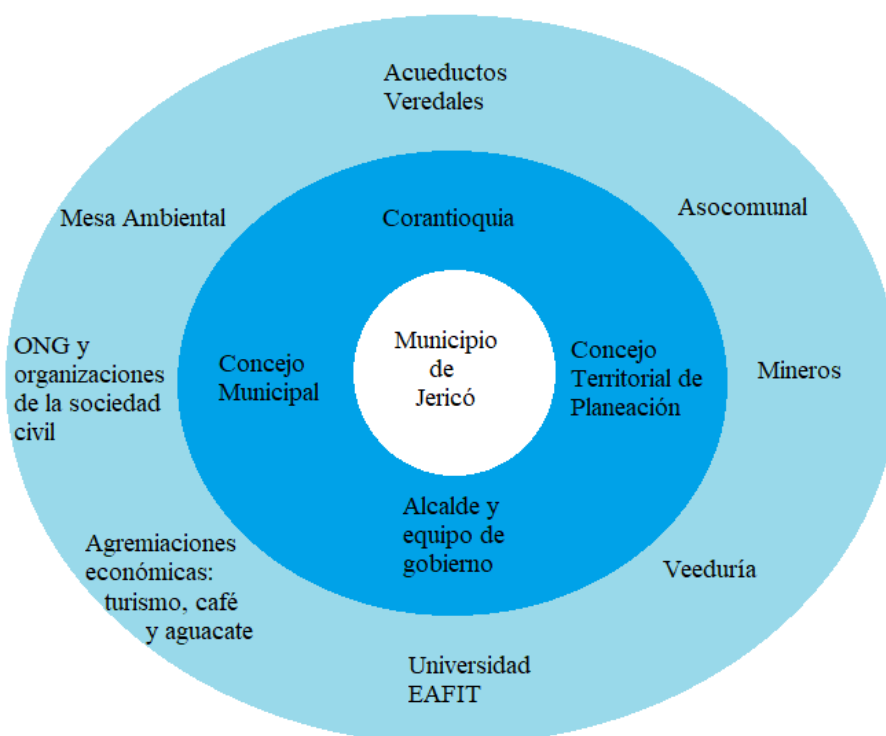


Figura 2. Actores del seguimiento y evaluación.

En la figura 2 aparecen los habitantes de Jericó en el centro. Esto quiere enfatizar que el seguimiento y evaluación del EOT es una herramienta que ayudará a sus habitantes a alcanzar la

visión colectiva del territorio. Esta perspectiva era una opinión generalizada de los actores entrevistados, según la gran mayoría de ellos el fin último del EOT es el bienestar de los habitantes, y en ellos recae el interés para que efectivamente se cumpla.

Ya en la Tabla 2 se detallan las funciones concretas en el seguimiento y evaluación que recaen sobre los diferentes actores, según el análisis realizado. Si bien en el anterior rastreo del EOT 2010, realizado por EAFIT, estos actores no ejercieron completamente las competencias atinentes al seguimiento y evaluación, el diseño del actual EOT representa una oportunidad para el empoderamiento de esas funciones. Frente a este tema, los diferentes actores respondieron que no tienen ninguna información sobre el seguimiento del EOT 2010, y que esperan el Documento de Evaluación que presentará EAFIT, y este será su único referente. Lo anterior es uno de los hallazgos a resaltar de las entrevistas. En ellas se evidencia que existe una valoración del proceso que ha venido realizando la Universidad y tienen altas expectativas, pues consideran que, a partir de las acciones ejecutadas y en conjunto con los habitantes del territorio, podrá leer acertadamente las necesidades para sugerir una visión de futuro adecuada.

Tabla 2. Funciones de seguimiento y evaluación.

Actores claves	Funciones concretas en el seguimiento y evaluación
<p align="center">Alcalde Municipal y equipo de gobierno</p>	<p>Guía Metodológica Expediente Municipal: El alcalde debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Asignar las funciones de administración y la dirección del expediente a una dependencia de la administración municipal, -Destinar recursos para el funcionamiento del sistema de seguimiento y evaluación que hace parte del Expediente Municipal. <p>Se recomienda que la designación del administrador o responsable del expediente recaiga sobre el Jefe de la oficina o secretaria de planeación.</p>
<p align="center">Corantioquia</p>	<p>Ley 99 de 1993 y artículo 24 de la ley 388 de 1997: Es una instancia de concertación de los aspectos ambientales del plan ordenamiento territorial y debe realizar seguimiento al cumplimiento de los compromisos y contenidos que en estos temas contemple el POT.</p>

<p>Consejo Territorial de Planeación (CTP)</p>	<p>Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 340, y las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997: Representa a la sociedad civil en la planeación del desarrollo.</p> <p>El numeral 3 del artículo 24, Ley 388, enuncia: “Una vez revisado el proyecto por las autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes”.</p> <p>Artículo 17, Decreto 028 de 2008. Realizar semestralmente un seguimiento a las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios.</p>
<p>Concejo Municipal</p>	<p>Artículo 25, Ley 388 de 1997: Constituye una instancia aprobatoria del plan de ordenamiento territorial, debe velar porque los contenidos, proyectos y normas planteadas en el POT sean ejecutados por la administración municipal.</p>
<p>Veeduría Ciudadana:</p>	<p>Guía Metodológica Expediente Municipal: Responsables de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas en el POT y para el cumplimiento de estas funciones, podrán solicitar los documentos de seguimiento y evaluación que se produzcan en el marco del expediente municipal</p>
<p>Mesa Ambiental, Acueductos Veredales, ONG y Organizaciones de la Sociedad Civil, Asocomunal (representación de las 33 veredas), Agremiaciones económicas: turismo, café, aguacate, Mineros</p>	<p>Ley 388 de 1997, artículo 24. Parágrafo: La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo (...) el seguimiento y la evaluación.</p> <p>Artículo 27, Decreto 879 de 1998,: Evaluación y seguimiento: La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará (...) con la participación de todas las partes interesadas.</p>

Es evidente que el compromiso de los actores participantes no sólo debe estar presente en la formulación del EOT. Es necesario que todos ellos también velen por el cumplimiento de los proyectos y regulaciones establecidas en él. Sin embargo, este compromiso con todas las etapas de EOT depende en gran medida del fortalecimiento de estos actores. En diferentes instancias – entrevistas y reuniones- los actores manifiestan que es fundamental recibir capacitaciones y crear alianzas entre ellos, e incluso contratar consultores externos para que desde un punto de vista científico o técnico evalúen los avances en la implementación del EOT.

Por otro lado, también se constató con más fuerza la gran influencia que el ámbito político tiene sobre el proceso de seguimiento y evaluación. Los Alcaldes, vía aprobación del Concejo Municipal, formulan los Planes de Desarrollo Municipal y estos deben estar alineados

con los EOT vigentes. Existen varias normas que condicionan esta relación, p. ej. el artículo 21 de la ley 388 de 1997, establece el principio de armonía. Según éste, las definiciones establecidas en los EOT deben ser tenidas en cuenta y servir como base para los programas y proyectos de los planes de desarrollo. Sin embargo, parece que esta articulación no está funcionando. Esta es una preocupación que manifiestan los diferentes actores: los cambios de gobierno, con sus nuevos Planes de Desarrollo, en los que ingresan nuevos funcionarios sin conocimientos previos, no facilitan una continuidad, ni conceptual, ni técnica de los procesos de seguimiento y de evaluación. Es importante entonces impulsar un pacto político entre los diferentes actores que en cada elección municipal propenda por que las propuestas electorales estén comprometidas con la articulación de los EOT vigentes con los planes de desarrollo.

También expresan que este es el momento oportuno para formar alianzas que faciliten el cumplimiento de lo acordado y así fortalecer las relaciones entre el estado y comunidad. Actualmente, como ya se mencionó, hay múltiples transformaciones y circunstancias observadas para el territorio, esto no sólo puede facilitar la implementación del EOT, sino que también promover la continuidad de las actividades de seguimiento y evaluación.

En suma, es claro que los actores reconocen que el EOT no sólo es un proceso previo de diseño y construcción de unos proyectos y regulaciones, sino que también debe estar controlado, ajustado y rediseñado desde los procesos de seguimiento y evaluación. Sin embargo, para facilitar este seguimiento y evaluación, deben existir estrategias concretas de fortalecimiento y articulación de ellos mismos. El municipio debe asegurar una continuidad que no esté dependiendo de las diferentes posturas y compromisos políticos del mandatario de turno, y así establecer los mecanismos, las instancias y los presupuestos de seguimiento y evaluación el EOT como políticas de estado y no de gobierno. De acuerdo a las transformaciones y circunstancias

del momento, los actores también reconocen que es adecuado generar, expandir y fortalecer las alianzas entre ellos, con el propósito común del diseño, seguimiento y evaluación del EOT.

Desde las apreciaciones recopiladas y el análisis aquí presentado, se propone el refuerzo del CTP como una de las instancias apropiadas por excelencia para construir, generar, expandir y fortalecer estas alianzas. En este sentido, la norma es clara al establecer que para garantizar el funcionamiento de los CTP y, por tanto, el principio de participación ciudadana en el desarrollo territorial, las administraciones municipales están en la obligación de prestar apoyo financiero, logístico y administrativo. La garantía de los recursos requeridos por el Consejo para realizar su labor no es facultativa ni discrecional. Sólo así se aseguran las condiciones necesarias para atender eficientemente su objeto misional (Artículo 35 de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Sentencia C-524 de 2003 de la Corte Constitucional)

Institucionalización de una cultura de la evaluación.

Para dar cuenta de la existencia de una cultura de la evaluación en este municipio, se tuvieron en cuenta las siguientes variables: institucionalización, operatividad, conocimientos, archivo histórico y gestión estratégica.

Jericó no cuenta con un Expediente Municipal, o un consolidado de documentos que dé cuenta del ejercicio de seguimiento y evaluación del EOT vigente. Sin embargo, como ya se ha expresado, la Universidad EAFIT, dándole cumplimiento a uno de los compromisos del citado convenio de asociación, realizó un “Informe de Evaluación y Seguimiento del EOT de Jericó” (EAFIT, 2019), que aporta la información necesaria para la realización del presente trabajo. En primera instancia entonces, es importante señalar que al no contar con un sistema de información

territorial², -expediente municipal-, el municipio no puede realizar un adecuado proceso de seguimiento y evaluación por sus propios medios. De esta manera es necesario, con el propósito de fortalecer una cultura de evaluación autónoma y autodeterminada, crear este expediente.

En el informe de EAFIT, están documentados dos análisis: el de suficiencia de los diferentes componentes y sistemas del ordenamiento territorial, y el análisis de articulación de medios. En el primero la universidad determinó si el EOT desarrolló todos los requerimientos normativos de la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 879 de 1998. En el segundo se verificó si la visión, los objetivos, el modelo de ocupación, las estrategias y los proyectos contenidos en el EOT, se encuentran articulados entre sí. En él se comprueba el cumplimiento de los proyectos de corto, mediano y largo plazo y del modelo de ocupación del territorio. En estos dos análisis, se evidencia, de manera general, que desde el punto de vista operativo, los objetivos de ordenamiento territorial no están claramente definidos, no son claramente aplicables, y en conjunto, no permiten identificar una línea clara de acción.

Por otro lado, el Componente General del EOT cumple con los requerimientos mínimos que establece el Decreto 879 de 1998. Este decreto no dispone que los EOT deban incluir la visión del territorio y el modelo de ocupación territorial. No obstante, desde un enfoque estratégico de la cultura de evaluación, EAFIT recomendó incluir la visión del territorio y el modelo de ocupación territorial, pues estos son determinantes para la toma de decisiones relacionadas con el ordenamiento del municipio y su seguimiento y evaluación. Tanto los objetivos como las políticas y estrategias confluyen en la concreción del modelo y este a su vez en la materialización de la visión en el territorio. Adicionalmente, en esa revisión, EAFIT

² Es importante aclarar que un **sistema de información territorial** es un medio para recolectar, almacenar y generar reportes que son el fundamento para realizar los análisis orientados al seguimiento y evaluación del POT. No obstante, de acuerdo con los recursos disponibles se puede contar con herramientas tecnológicas que faciliten el almacenamiento y la generación de reportes (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008)

expresa que es fundamental que los proyectos definidos en el EOT tengan una descripción mínima de objetivos, población beneficiada, ubicación e indicadores para su seguimiento y evaluación. Esta información facilita realizar el seguimiento de estos proyectos.

Paralelamente a la elaboración por EAFIT del Informe de Seguimiento y Evaluación, se realizó observación en el territorio y entrevistas semiestructuradas con tres objetivos en mente. El primero era el indagar sobre la existencia de una estructura de coordinación, en tanto que su presencia evidenciaría la institucionalización de una cultura de la evaluación. El segundo era preguntar sobre la valoración que recibe el proceso evaluativo como un instrumento de crecimiento administrativo del municipio. Y por último, averiguar sobre la operatividad de la fase de seguimiento y evaluación. En la tabla a continuación se presentan los hallazgos de las entrevistas y observación en torno al concepto de cultura de la evaluación:

Tabla3. Análisis cultura de evaluación.

Variables		Hallazgos de las entrevistas y observaciones no-participantes
Cultura Evaluación	Institucionalidad: Exige responsabilidades asignadas, implementación de metodologías de recolección de información y gestión del conocimiento (Expediente Municipal).	La responsabilidad de hacer el seguimiento y evaluación es de la Alcaldía, en cabeza de la Secretaría de Planeación.
	Operatividad: Relacionada con asignación de presupuesto y el momento.	Aunque hay un consenso en cuanto al deber de asignar recursos para el seguimiento y evaluación por parte del gobierno municipal, a la vez también se hace referencia a la escasez de recursos y necesidad de ayuda por parte del gobierno departamental o nacional. Hay un acuerdo en que el seguimiento y evaluación se debe realizar continuamente.

Variables		Hallazgos de las entrevistas y observaciones no-participantes
	Conocimientos e información	<p>La información que tienen sobre seguimiento y evaluación es la entregada por EAFIT.</p> <p>Hay consenso sobre la necesidad de cualificación de otros actores en este tema. Existen medios de comunicación con los que se podría difundir continuamente información sobre el seguimiento al EOT.</p>
	Estratégico: papel coordinador, transversalidad, integración en todas las acciones públicas.	<p>En general, señalaron la importancia de generar un espacio para que el seguimiento y evaluación se realice periódicamente, con la participación de los actores relevantes. Se habló de la necesidad de conformar un comité que asemeja a las funciones y estructura del Consejo Consultivo de Planeación descrito en el Decreto 879 de 1998</p> <p>Adicionalmente se resaltó la necesidad de tener proyectos claros con metas claras y realizables.</p> <p>Algunos actores institucionales hablaron de la enorme cantidad de informes que deben presentar y por esto la necesidad de implementar un proceso de seguimiento ágil.</p>

Es de resaltar que actores institucionales manifiestan que, a pesar de ser conscientes de la importancia de la evaluación, lo viven como molesto porque consume tiempo y energía, pero aseguran que si se cualifican y se generan herramientas de seguimiento claras, es un proceso cultural que puede ir calando en la institución.

Por otro lado, hay liderazgos activos que resaltan la necesidad de tener información clara y oportuna. Es así como la institucionalidad debe realizar su papel de coordinación y de gestión estratégica para potenciar una cultura de evaluación. En consecuencia, se recomienda la disponibilidad de información sobre la gestión del EOT. Esta información debe ser periódica, es decir, producirse de forma regular, oportuna, y actualizada, debe ser útil e integral en el sentido de que muestre, por un lado, el nivel de avance de las metas físicas, y por el otro, el de los

recursos ejecutados para su cumplimiento y por último, debe mostrar información real de los logros y metas alcanzados en un período determinado, o sea que debe hacer referencia a aquellos aspectos o temas en los cuales se presentaron obstáculos y no se pudieron alcanzar los resultados (Departamento Nacional de Planeación, s. f.).

En su conjunto, es importante señalar que existe un alto potencial para que en el Municipio se definan los valores institucionales relacionados con la cultura de la evaluación. Hay intereses desde los diversos actores para que lo acordado en el EOT sea objeto de seguimiento y evaluación continuos. Tanto en la revisión realizada por EAFIT, como en las entrevistas semiestructuradas y en la observación, se puede evidenciar que los diferentes actores valoran el proceso evaluativo como una herramienta de mejora, que les ayudará a concretar la visión de territorio.

En definitiva, es necesario que el municipio establezca una estructura de coordinación que genere institucionalización de la cultura de la evaluación. En este sentido, debe forjar una conciencia colectiva que valore el proceso evaluativo como un instrumento de crecimiento administrativo del municipio, y promover la participación de los agentes territoriales en el seguimiento y monitoreo de la ejecución de los planes de ordenamiento territorial.

Conclusiones

En síntesis y como conclusiones, esta propuesta señala que: es importante fortalecer el CTP, este espacio de discusión, que como se expresó anteriormente, debe estar conformado por representantes de todos los sectores, tiene la responsabilidad de generar unos registros que incluyan la diversidad de las visiones para cada uno de los temas y factores relevantes de los proyectos que conforman el EOT. Adicionalmente, la información generada por este espacio consultivo debe estar abierta a toda la comunidad por medio de una página web que esté

constantemente actualizada y de publicaciones en redes sociales, que sirva para que los gobiernos municipales accedan fácilmente a las posturas, perspectivas y discusiones divergentes, y tomen decisiones informadas sobre el futuro del territorio y la comunidad.

Igualmente se deben implementar procesos documentales y logísticos para crear un expediente municipal, y construir los objetivos, indicadores y herramientas para que el cumplimiento y la implementación del EOT sea posible y expedita.

Para instaurar unos procesos documentales ágiles que permitan la creación de un expediente municipal, se recomienda realizar capacitaciones y contrataciones que refuercen los sistemas de información digitales en la estructura administrativa del Municipio. Adicionalmente, se sugiere la adquisición, actualización y/o mantenimiento de las tecnologías necesarias para implementar y/o mejorar estos sistemas de información, para ello, en la formulación de las políticas públicas, debe destinarse presupuesto a los procesos de seguimiento y evaluación que garanticen la provisión de estos bienes y servicios.

Por otro lado, para que los objetivos de proyectos incluidos en el nuevo EOT sean claros y verificables, se deben construir indicadores y metodologías de recolección de la información y análisis. Así mismo se recomienda diseñar jornadas de capacitaciones metodológicas de los funcionarios responsables de la ejecución de proyectos.

Lista de referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona, España: Ediciones Deusto.
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Buitrago, O., & Martínez, P. (2009). El papel del seguimiento y evaluación en la planificación territorial municipal. *Prospectiva: Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (14), 255-279.
- Camelo Garzón, Á. N. C. G., Solarte-Pazos, L., & López, O. (2015). Evaluación y seguimiento de planes de ordenamiento territorial en los municipios de Colombia. *sociedad y economía*, (No. 28), 163-180.
- Carlos Andrés Olaya Mesa. (2016). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 41-65.
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*.
- Eslava, A., Olaya, A., Valencia Agudelo, G. D., & Zapata Tamayo, P. (2018). *Rigor y vigor en los estudios de gobierno y políticas públicas: diseño, análisis y exposición*. Medellín: EAFIT.

- Isaza, C., & Redondo, E. (2016). Cambio en los valores de la administración pública colombiana: un análisis de los planes nacionales de desarrollo, 1990-2015. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 121-149.
- Ispizua, M., & Lavia, C. (2017). *La investigación como proceso. Planificación y desarrollo*. Madrid: Dextra.
- Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.* , (1997).
- Marco General para la Revisión POT.pdf.* (s. f.). Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Marco%20General%20para%20la%20Revisi%C3%B3n%20POT.pdf>
- Marco revisión POT.pdf.* (s. f.). Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Marco%20revisi%C3%B3n%20POT.pdf>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2008). *Guía metodológica para la conformación y puesta en marcha del expediente municipal.*
- Olaya, C. A. (2016). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1, 41-65.
- Ortegon Quiñones, E. (2015). *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Huancayo: Fondo Editorial Universidad Continental.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona, España: Editorial Gedisa, S.A.
- Procuraduría General de La Nación, Organización de Estados Iberoamericanos, & Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2016). *ABC de los POT. Fortalecimiento de las*

- capacidades de las entidades territoriales - Guía práctica de actuación: ABC del ordenamiento territorial.* (Panamericana Formas e Impresos S.A.). Colombia.
- Ramírez, M. F. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*, 115-141.
- Ramos, M. E. (2018). *Financiación y Planeación de Políticas Públicas*. Presentado en Medellín. Medellín.
- Roth, A.-N. (2009). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*.
- Santiago Leyva, & Juliana Tabares Cifuentes. (2015). Un diagnóstico de los instrumentos de gobierno de una política pública. En *Análisis de Política Pública Poblacional. La Juventud en Medellín: Crisis, Cambios e Innovación*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial Municipio de Jericó. (2010). *Formulación del Esquema de Ordenamiento Territorial, Municipio de Jericó, Antioquia*.
- Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”. *El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario”*,.

Universidad EAFIT. (s. f.). *Documento de diagnóstico para el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Jericó.*

Apéndice

Anexo 1. Contiene:

Esquema de entrevistas diversos actores.

Esquema entrevistas actores institucionales.

Transcripción entrevista diversos actores.

Transcripción entrevistas actores institucionales.

Anexo 2. Fichas de resumen.

Anexo 3. Observación no participante.