
Indicadores base para el seguimiento y evaluación de los esquemas de ordenamiento territorial, como instrumento de planificación

Base indicators for monitoring and evaluation of territorial planning schemes, as a planning tool.

Por: Carlos Arturo Díaz Carvajal^I, Jordi Rafael Palacios González^{II}, Jacipt Alexander Ramón Valencia^{III} y Edgar Arturo Gutiérrez Limas^{IV}

Resumen

El trabajo realizado permitió establecer indicadores base para apoyar la estructuración del documento de seguimiento y evaluación del instrumento de planificación conocido en Colombia como Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT-; permitió aportar un componente esencial para la fase de revisión y ajuste en la formulación de este instrumento, y proponer una herramienta para la formulación del mismo. La metodología utilizada es de tipo descriptiva, explicativa y documental, con enfoque cuantitativo. El estudio se direcciona en la estructuración de un instrumento para contribuir a la evaluación del cumplimiento de la normatividad sobre Planes de Ordenamiento Territorial -POT-, concentrándose en municipios con población inferior a los 30.000 habitantes, en donde deben formularse Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT-. La unidad de análisis está constituida por los municipios del departamento de Norte de Santander. El principal resultado obtenido es la estructuración de 120 indicadores base para el seguimiento de los EOT y la revisión de los mismos en los municipios de Villa Caro y el Zulia, donde se corroboró que éstos no se presentan en su elaboración.

Palabras clave: planes y esquemas de ordenamiento territorial de municipios, desarrollo sostenible, evaluación planes, normatividad, seguimiento.

Abstract

The work carried out allowed establishing base indicators to support the structuring of the monitoring and evaluation document of the planning instrument known in Colombia as Territorial Planning Schemes -EOT-; made it possible to provide an essential component for the review and adjustment phase in the formulation of this instrument, and to propose a tool for its formulation. The methodology used is descriptive, explanatory and documentary, with a quantitative approach. The study is aimed at structuring an instrument to contribute to the evaluation of compliance with regulations on Territorial Planning Plans -POT-, focusing on municipalities with a population of less than 30,000 inhabitants, where Territorial Planning Schemes -EOT should be formulated -. The unit of analysis is constituted by the municipalities of the department of Norte de Santander. The main result obtained is the structuring of 120 base indicators for the follow-up of the EOTs and their revision in the municipalities of Villa Caro and El Zulia, where it was confirmed that they are not presented in their elaboration.

Keywords: plans and schemes of territorial planning of municipalities, sustainable development, evaluation plans, regulations, monitoring.

Introducción

El ordenamiento territorial implica la organización espacial de las dinámicas sociales, así como la interrelación con las funciones territoriales, los servicios y equipamientos adecuados, según las características ecológicas del territorio, los patrones culturales de la población que lo habita, y sus aspiraciones y sueños para vivir en él. En esa medida, el ordenamiento es un instrumento para buscar mejores condiciones en la calidad de vida de las poblaciones; se orienta, entonces, a construir "un orden deseado", acorde con los patrones culturales de las poblaciones y sus concepciones del pasado, el presente y el futuro como sociedad (Hernández, 2010).

El ordenamiento territorial de un país, región o entidad territorial es el resultado de la incidencia espacial de las políticas ambientales, las políticas sectoriales de desarrollo (económico, social y cultural) y de manejo político-administrativo del territorio. Así, la política de ordenamiento territorial, como estrategia de planificación, procura vincular al territorio las políticas mencionadas y, especialmente, territorializar las estrategias de desarrollo (Massiris, 1997, 1999). Esto evidencia la estrecha relación que existe entre desarrollo y ordenamiento territorial y, en consecuencia, entre las políticas de desarrollo y el modelo territorial presente y futuro (Massiris, 1997).

En el departamento de Norte de Santander, la mayoría de los municipios formulan Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT), debido a que cuentan con población inferior a 30.000 habitantes. De un total de 40 municipios en el departamento, 33 se encuentran en este rango poblacional, que es el de mayor presencia en los municipios

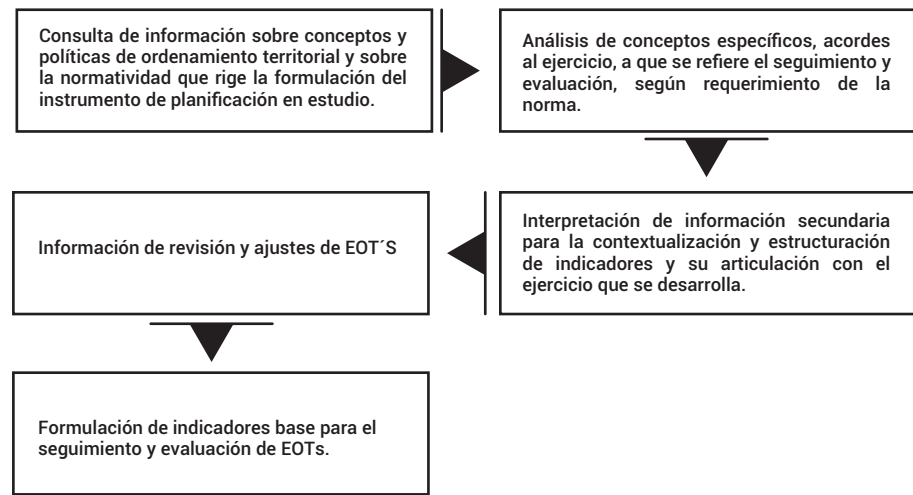
de Colombia, lo cual implica que la mayoría de los municipios formula EOT en vez de PBOT (Planes Básicos de Ordenamiento Territorial), que se aplican a municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes; o POT, formulados en municipios con más de 100.000 habitantes. Es por este importante papel de los EOT en el territorio colombiano que se ha decidido investigar este instrumento, específicamente en los municipios de Villa Caro y el Zulia, Norte de Santander.

Más en concreto, esta investigación aborda la formulación de los indicadores base para el seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Esquema o Plan de Ordenamiento Territorial vigente, conforme lo establece el Decreto 1077 de 2015. La evaluación y el seguimiento es un proceso necesario para realizar la revisión, ajuste o modificación de los POT, EOT o PBOT, según lo señalado en la Ley 388 de 1997. Y este proceso implica establecer indicadores base o mínimos sobre los cambios en los componentes fundamentales del Plan, permitiendo actualizar los sistemas de información municipal sobre el desarrollo territorial.

Metodología

el Diagrama 1 se pueden observar los pasos a seguir para la elaboración de los indicadores base de los Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Diagrama 1. Metodología



Fuente: Elaboración propia

Resultados

La formulación de los indicadores base para la evaluación y seguimiento de los EOT permite medir el avance o cumplimiento del instrumento de planificación, armonizando el Plan con las realidades territoriales. Tal ejercicio sirve como sustento de las decisiones a adoptar para garantizar territorios seguros y sostenibles, al promover el debido ajuste del proceso de revisión de este instrumento de alcance municipal, con los mínimos a tener en cuenta para abordar aspectos centrales del territorio.

El objetivo principal de los indicadores es ofrecer información de diagnóstico actualizada para establecer comparaciones con el instrumento actual o vigente, y así determinar cambios o variaciones sustanciales que permitan direccionar la estructuración y reformulación del EOT, mediante el subsiguiente proceso de revisión y ajuste, que debe realizarse en los periodos que establece la Ley, ya sea de corto, mediano o largo plazo (mínimo tres administraciones municipales). Con la información resultante

se consolidarán los diagnósticos urbano y rural, fase previa a la formulación del EOT, en sus componentes general, urbano y rural, producto que a su vez permitirá establecer los programas y proyectos del Acuerdo Municipal.

Estos indicadores se establecen por bloques de contenidos, iniciando con preliminares para seguir con demografía, desarrollo humano, entorno construido, actividades económicas y aspectos ambientales. Esta información en el producto estructurado deberá expresarse mediante tablas y gráficas, y se debe acompañar de figuras que correspondan a la cartografía del ejercicio de ordenamiento.

Cabe añadir que los EOT de los municipios de Villa Caro y el Zulia, Norte de Santander, no presentan estos indicadores, lo cual redundo en la falta de criterios claros para revisar sus EOT y, por ende, en la ineficaz y deficiente formulación de los Planes de Desarrollo de los municipios. En la Tabla 1 se describen cada uno de los indicadores:

Tabla 1. Indicadores base

Indicador Principal	Subindicador
Preliminares	Áreas del territorio municipal Aspectos político – administrativos
Demografía	Población DANE Densidad poblacional Tasa de crecimiento poblacional Grupos etarios Tasa de fecundidad Tasa de natalidad Tasa de mortalidad Población en desplazamiento forzado Relación de viviendas, hogares y personas Tipo de vivienda Pertenencia étnica
Desarrollo humano	Educación Salud pública Servicios públicos
Entorno construido	Vivienda Equipamientos Patrimonio cultural Actividades integradoras de carácter local y regional Formación artística y cultural Vías Servicios públicos Acueducto urbano Acueductos rurales Alcantarillado Recolección, transporte y disposición de residuos sólidos Sistemas de riego Otra infraestructura
Actividades económicas	Actividades agropecuarias Minería
Aspectos ambientales	Microcuencas hidrográficas

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

En el departamento de Norte de Santander, solo un municipio formula el Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, seis municipios formulan Planes Básicos de Ordenamiento Territorial -PBOT- y 33 municipios formulan Esquemas de Ordenamiento Territorial -EOT-, para un total de 40 municipios que conforman el departamento y que cuentan con este instrumento de planificación territorial. Con base en lo que representa el seguimiento y evaluación en el proceso POT y el número de municipios del departamento de Norte de Santander que formulan EOT, esta investigación se direccionó al planteamiento de los indicadores de seguimiento y evaluación, teniendo en cuenta el nivel de rigurosidad técnica exigida para el EOT.

Se plantearon 180 indicadores en total, los cuales se consideran mínimos, ya que pueden ser más, agrupándose en diferentes áreas. Esta agrupación en áreas podrá permitir que en la estructuración de contenidos diagnósticos y formulación que hacen parte del documento técnico de soporte de un plan de ordenamiento, puedan articularse mejor las dimensiones del desarrollo territorial, ya sea social, económica y/o ambiental.

Al contar con un buen documento de seguimiento y evaluación, los municipios disponen de una herramienta de gestión para tomar decisiones acertadas para el desarrollo territorial y para articular y armonizar un sistema de información como es el expediente municipal. Los municipios deben ser consecuentes con las oportunidades que la norma permite y genera, y a la vez necesitan validar las realidades territoriales, el conocimiento experto y especializado, los procesos de gobernanza, la voluntad política y la participación institucional, para construir

o transformar el territorio que desean.

Los documentos de seguimiento y evaluación se consideran la base para proceder a la estructuración y formulación de lo que comprende el proceso de un Plan de Ordenamiento Territorial, y a su vez son insumos para un sistema de información territorial en los municipios. De manera clara, el expediente correctamente gestionado permitirá o direccionará la revisión y ajuste del plan.

Finalmente, cabe advertir que los Esquemas de Ordenamiento Territorial de segunda generación que no incluyan los indicadores base para el seguimiento y evaluación, como instrumento de planificación, estarán destinados a la elaboración ineficaz y deficiente de los planes de desarrollo de los municipios y, por ende, a la errónea proyección de la inversión presupuestal. Así, tenderán al deterioro patrimonial, truncando el avance regional orientado al desarrollo sostenible.

Referencias bibliográficas

HERNÁNDEZ, Yolanda. El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? En: Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía. Bogotá, 2010, No 19, pp. 97 - 109.

IBARRA, Jairo. Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. En: Justicia Juris, Bogotá, abril-septiembre 2007, Vol 7.

INCODER. Caracterización de las zonas relativamente homogéneas. Áreas identificadas como no adjudicables. Departamento de Norte de Santander. Bogotá: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2012.

MASSIRIS, Ángel. Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. Bogotá: Banco de la República, 1997.

MASSIRIS, Ángel. Ordenamiento territorial: Experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. En: Revista del Programa de Posgrado en Geografía – EPG, PERSPECTIVA GEOGRÁFICA, No. 4, segundo semestre de 1999.

MAVDT. Guía Metodológica 2, Revisión y Ajuste de planes de ordenamiento territorial. Bogotá: MAVDT, 2005.

Cómo citar este artículo:

Díaz Carvajal, C., Palacios González, J., Ramón Valencia, J., & Gutiérrez Limas, E. (2019). Indicadores base para el seguimiento y evaluación de los esquemas de ordenamiento territorial, como instrumento de planificación. Revista Ambiental Éolo, (18).

i)Magister en Ingeniería Ambiental, Universidad de Pamplona. Grupo de investigaciones Ambientales Agua, Aire y Suelo (GIAAS), Universidad de Pamplona.

Contacto: carlosdiaz7421@hotmail.com.

ii)Ingeniero Ambiental, Universidad de Pamplona. Candidato a Magister en ingeniería

Civil, Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito. Contacto: jordipalaciosg@gmail.com.

iii)Doctor en Química, Universidad de Murcia. Ingeniero Químico, Universidad Industrial de Santander. Grupo de Investigaciones Ambientales Agua, Aire y Suelo (GIAAS), Universidad de Pamplona. Contacto: jacipt@unipamplona.edu.co.

iv)Magister en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio, Universidad de Manizales. Ingeniero Civil, Universidad Antonio Nariño. Docente Investigador Grupo de investigación Altos Estudios de Frontera, Universidad Simón Bolívar - Cúcuta. Contacto: E.gutierrez@unisimonbolivar.edu.co