

**INFORME DE INVESTIGACIÓN-CONSULTORÍA DE LA MAPT**

**EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA  
ACTUALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL, COMO SISTEMA DE  
INFORMACIÓN DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DEL  
MUNICIPIO DE SAMACÁ, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

Luis Franklin Galindo Ojeda  
Wilson Armando Lancheros Cañón  
Luz Adriana Díaz Cordero

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP  
Territorial Boyacá – Casanare  
Maestría en Administración Pública  
Tunja  
Junio de 2019

## Tabla de contenido

Lista de figuras .....	iii
Lista de anexos .....	iv
Resumen ejecutivo .....	vi
Introducción .....	1
1. Diagnóstico .....	4
1.1 Problema central, causas y consecuencias.....	4
1.2. Contexto institucional local. ....	7
2. Marco de referencia.....	11
2.1 Marco teórico y conceptual .....	11
2.1.1 Capacidades Institucionales. ....	11
2.1.2 Ordenamiento territorial. ....	12
2.1.3 Teoría de los sistemas. ....	14
2.2 Marco normativo .....	16
2.2.1 Principios constitucionales. ....	16
2.2.2 Desarrollo legislativo.....	17
2.2.2.1 Sectoriales.....	17
2.2.2.2 De planificación.....	17
2.3 Estado del arte .....	20
2.3.1 Capacidades institucionales. ....	20
2.3.2 Expedientes Municipales. ....	23
2.3.3 Sistemas de Información.....	25
3. Enfoque metodológico .....	27

4. Aplicación metodológica y resultados .....	31
4.1 Instrumento 1. Matriz de avance EOT municipio de Samacá .....	32
4.1.1 Cumplimiento de temáticas, programas y proyectos del EOT. ....	33
4.1.2 Articulación, ejecución presupuestal y avance EOT vs PDM. ....	38
4.2 Instrumento 2. Entrevistas institucionalidad samaquense y revisión documental .....	41
4.2.1 Secretaría de planeación y actualización del expediente municipal. ....	41
4.3 Instrumento 3. Formatos Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional – SADCI.....	50
4.3.1 Objetivos, recursos y tareas. ....	52
4.3.2 Identificación de los déficits de capacidad institucional por categoría. ....	53
4.3.3 Plan de Acción de Desarrollo Institucional – PADI. ....	56
4.4 Instrumento 4. Cuestionario de diagnóstico de capacidades en materia de planificación del ordenamiento territorial y actualización del expediente municipal.....	62
4.5 Instrumento 5. Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM .....	66
4.5.1 Análisis de las capacidades administrativas. ....	66
4.5.2 Análisis de las capacidades políticas. ....	68
4.5.3.1 Categoría: Manejo instrumental. ....	69
4.5.4 Síntesis de las capacidades para el expediente municipal. ....	69
Conclusiones y recomendaciones .....	72
Referencia Bibliográfica .....	74
Anexos.....	78

## Lista de figuras

Figura 1. Componentes y niveles de la CI. Extraído de «Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional», de Rosas, A. Revista Política y Cultura (pp.119-134). México; Universidad Autónoma Metropolitana. P. 131 .....	21
Figura 2. Componentes del Expediente Municipal. Extraído del manual técnico para la elaboración del expediente municipal de Santiago de Cali, Alcaldía de Santiago de Cali. Colombia; Departamento Administrativo de Planeación Municipal. P. 10.....	23
Figura 3. Dimensiones de capacidades para el ordenamiento territorial municipal. Extraído de «Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial, municipios de la provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)», de Ríos, L. Tesis Doctoral (pp.237). Argentina; Universidad Nacional de la Plata. P. 53.....	27
Figura 4. Programas medio ambiente. % de cumplimiento .....	33
Figura 5. Programas gestión del riesgo. % de cumplimiento.....	34
Figura 6. Programas desarrollo social con equidad. % de cumplimiento .....	35
Figura 7. Programas servicios públicos domiciliarios. % de cumplimiento .....	36
Figura 8. Programas plan vial y espacio público. % de cumplimiento .....	36
Figura 9. Programas gestión del EOT. % de cumplimiento.....	37
Figura 10. Programas desarrollo económico y productivo. % de cumplimiento .....	38
Figura 11. Nivel de articulación EOT/PDM. % de cumplimiento .....	39
Figura 12. y 12a. Ejecución presupuestal. % de cumplimiento .....	40
Figura 13. Nivel de cumplimiento EOT/PDM. % de cumplimiento.....	40
Figura 14. Estructura Organizacional Alcaldía de Samacá Fuente: (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009, 2015).....	42
Figura 15. Diagrama análisis del proceso Gestión Territorial e Infraestructura - GTI .....	45
Figura 16. Distribución de la participación en la encuesta .....	63
Figura 17. Comparativo de la edad y el tiempo de permanencia en el Municipio.....	63

## Lista de anexos

Anexo A.	
Anexo A 1. Programas y proyectos a corto plazo .....	78
Anexo A 2. Programas y proyectos a mediano plazo .....	79
Anexo B.	
Anexo B 1. Formulario: objetivos (resultados esperados) .....	81
Anexo B 2. Formulario B: actividades (concepto de gastos) y recursos correspondientes .....	82
Anexo B 3. Formulario C: Tareas (cómo lograr los objetivos utilizando dichos recursos) .....	83
Anexo B 4. Mapa de relaciones interinstitucionales .....	86
Anexo B 5. Mapa RII: Universo institucional (quién es responsable de qué) .....	87
Anexo B 6. Formulario D(i): DCI por reglas de juego (ROG) y Tipología.....	88
Anexo B 7. Formulario D(ii): DCI Relaciones Interinstitucionales (IRR) y tipología.....	89
Anexo B 8. Formulario D(iii): DCI por Organización Interna (ORG) y tipología .....	90
Anexo B 9. Formulario D(iv): DCI por Gerencia de Personal y Sistema de Remuneración (PPR) y tipología.....	92
Anexo B 10. . Formulario D(v): DCI por Habilidades (SKL) y tipología .....	93
Anexo B 11. Formulario E: DCI Consolidado.....	95
Anexo B 12. Tipología Seleccionada de DCI .....	96
Anexo B 13. Formulario F: Sinopsis de la estrategia de desarrollo institucional .....	97
Anexo C.	
Anexo C 1. Formulario A: Objetivos .....	99
Anexo C 2. Formulario D(v): DCI relacionados con habilidades individuales .....	100
Anexo C 3. Matriz de criterios de evaluación individual anual .....	101
Anexo C 4. Tabla de conceptos (en orden alfabético) .....	102
Anexo C 5. Matriz de criterios anuales individuales de desempeño y evaluación .....	103
Anexo D.	

Anexo D 1. Formato cuestionario .....	104
Anexo D 2. Cuestionario de entrevistas .....	106
Anexo E.	
Anexo E 1. Matriz procesos en función de la actualización del EM .....	108
Anexo E 2. Procedimiento Expediente Municipal .....	109
Anexo E 3. Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal - ICIEM .....	115

## Resumen ejecutivo

En esta investigación consultoría se abordará uno de los asuntos que son vitales para proyectar el desarrollo de las entidades territoriales, en este sentido, el municipio de Samacá no resulta ajeno al fenómeno que se ha presentado en la mayoría de municipios del país con el proceso de Ordenamiento Territorial y la actualización del Expediente Municipal<sup>1</sup>. En Colombia la planeación del ordenamiento territorial no ha logrado movilizar a la institucionalidad en torno a un proyecto de territorio, no hemos cumplido medianamente con los Planes de Ordenamiento Territorial - POT de primera generación y ya se está implementando los denominados “POT modernos”. Precisamente, para el caso de los municipios menores de 100.000 habitantes como Samacá, la actualización de su Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT, realizada hace más de dos años, no evidencia una ruta que lo conduzca a convertirse en un territorio sostenible a partir de las decisiones soportadas.

El recurso humano y técnico que posee la entidad, en especial el de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, difícilmente puede cumplir con la tarea de realizar el seguimiento y evaluación permanente a la ejecución de los programas y proyectos establecidos en el respectivo EOT. Deficiencia que el municipio presenta en cuanto a sus capacidades institucionales<sup>2</sup> para actualizar el expediente municipal y que se constituye en el problema central. Para lograr comprender las dificultades que se presentan en la operatividad de este sistema de información, se plantea la siguiente pregunta: ¿En qué medida las capacidades institucionales del municipio de Samacá, permiten realizar a través de la actualización de su expediente municipal, el seguimiento y evaluación permanente a las políticas, programas y proyectos propuestos en el Esquema de Ordenamiento Territorial?

Desde el punto de vista teórico y conceptual, la investigación-consultoría contribuye con la apropiación social del conocimiento para la solución de problemas y el desarrollo de potencialidades en materia de ordenamiento territorial, por lo que el trabajo se enmarca en la

---

<sup>1</sup> El Expediente Municipal es un sistema de información que tiene como objetivo principal evaluar el desarrollo territorial, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial. MAVDT 2004

<sup>2</sup> El PNUD define capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”

línea temática de desarrollo regional y ordenamiento territorial. La relevancia social de la investigación radica en el alcance mismo de los déficits identificados para la administración pública, la sociedad civil, así como, para los próximos gobiernos y para los responsables de la actualización del expediente municipal. Las implicaciones prácticas del trabajo se enmarcan en la formulación de una propuesta de fortalecimiento a través de la elaboración de un Plan de Acción de Desarrollo Institucional - PADI que permita eliminar o mitigar los Déficit de Capacidad Institucional – DCI, identificados en la actualización del expediente municipal.

La aplicación de un cuestionario y de los formatos de metodología Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional - SADCI, no resultó una tarea fácil por cuánto está formulada desde el banco mundial para desarrollar los famosos programas de ajuste estructural. Sin embargo, el trabajo colaborativo de la entidad, permitió identificar DCI, que luego de su validación y consolidación con los directivos, se concretaron en un PADI que terminará constituyéndose en una propuesta de fortalecimiento institucional, no solo para los funcionarios del gobierno de turno, sino que también para toda la institucionalidad del municipio de Samacá.



## Introducción

Los niveles de capacidad institucional abordados en este trabajo de investigación-consultoría, son las relacionadas en primera medida con los individuos y sus habilidades y actitudes, las cuales se consolidan en la organización de la que hacen parte y que, se evidencian en su capacidad de gestión. Estos dos niveles sustentan la capacidad administrativa que es asociada a las acciones técnico-burocráticas para cumplir los objetivos oficiales. El tercer nivel tiene que ver con las redes de organizaciones que se observan en el entorno o contexto institucional y que dada su interrelación se determinan como capacidad política.

Sin embargo y teniendo como referente que las capacidades institucionales a evaluar, están enfocadas a la gestión territorial a través del seguimiento y evaluación del ordenamiento territorial y más específicamente a la actualización del expediente municipal como un sistema de información de consulta permanente, a los dos tipos de capacidades citados anteriormente se le sumara una tercera denominada de capacidades de planificación y gestión, la cual se relaciona más con el seguimiento y evaluación de un proyecto de territorio.

La metodología acordada para aplicar en la entidad territorial y determinar los Déficit de Capacidad Institucional – DCI, corresponde al Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional – SADCI, la cual fue desarrollada por el consultor Alain Tobelem, del Banco Mundial, a finales de los años ochenta. También se utilizó un cuestionario para determinar el nivel de conocimiento no solo del gobierno local sino de toda la institucionalidad del municipio en asuntos referentes al ordenamiento territorial y al expediente municipal. Como complemento de lo anterior, se adoptó y ajusto una propuesta de tipología de la arquitecta Licia Ríos de la universidad de la Plata para establecer con mayor claridad en qué nivel de capacidad se encuentra el municipio de Samacá frente a la planificación y gestión territorial.

El desarrollo de la propuesta de investigación-consultoría conto con la participación activa de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas del municipio, trabajo en conjunto que permitió adoptar de la mejor forma, los formularios de la metodología SADCI y luego de varias reuniones con directivos de la entidad, se lograron importantes consensos en los que tanto el objetivo general como los objetivos específicos se relacionaron estrechamente con los planteados inicialmente en el ejercicio académico. Directivos que desde un inicio manifestaron su preocupación por el cumplimiento de dos metas del plan de desarrollo que tienen que ver con el

Esquema de Ordenamiento Territorial – EOT y con el expediente municipal. Necesidad ante la que se acordó que, en la medida de las posibilidades del desarrollo del proceso, se contribuyera con el cumplimiento de dichas metas asignadas precisamente a esta dependencia.

La percepción de la mayoría de funcionarios y comunidad entrevistada en desarrollo del trabajo, manifestó la falta de conocimiento frente a las temáticas del ordenamiento territorial y de manera particular sobre el expediente municipal, este último asociado más como su nombre lo indica a un tema de archivo y nada más, desconociendo en la mayoría de los casos que se trata de además de un sistema de información que permite realizar el seguimiento y evaluación del esquema de ordenamiento territorial, que para el caso del municipio de Samacá, fue ajustado a finales del año 2015. El requerimiento recurrente evidenciado es la falta de una capacitación adecuada sobre el ordenamiento territorial y los instrumentos que desarrollan o complementan los proyectos de territorio.

Cumplidos más de dos años de la adopción de los ajustes realizados al EOT y dada la importante dinámica que presenta el municipio, al ser un municipio catalogado como receptor de población, es objeto de cambios sociales y culturales por la migración de personas en busca de oportunidades de trabajo en las minas de carbón, a que el ejercicio económico afecta negativamente los determinantes ambientales, por lo que se desconoce las afectaciones sociales, ambientales, culturales y político-institucionales.

Situación que como consecuencia de la expedición de licencias de construcción de viviendas, de aprobación de proyectos de explotación minera, de las certificaciones del uso del suelo que se han emitido, las cuales se encuentran en el archivo de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, pero que debido a la baja capacidad institucional, el expediente municipal carece de la evaluación, adicionalmente la migración como realidad afecta el ordenamiento territorial, lo cual constituye nuevos desafíos desde el enfoque del desarrollo territorial sostenible.

El trabajo es desarrollado en cuatro capítulos; el primero, relacionado con el diagnóstico, donde se aborda el problema central con sus causas y consecuencias y el contexto institucional del ordenamiento territorial en el municipio, el segundo capítulo corresponde al marco de referencia del trabajo de investigación-consultoría; el tercero todo lo que tiene que ver con la estrategia metodológica; y el cuarto con la aplicación de esta metodología y los resultados alcanzados, destacando los Déficit de Capacidad Institucional – DCI identificados a través de la

aplicación de la metodología SADCI y los cuestionarios utilizados para develar el nivel de conocimientos y habilidades de la institucionalidad en su conjunto.

La dificultad o déficit identificado con mayor claridad es el relacionado a falta de información básica, conocimientos y habilidades prácticas sobre la mayoría de aspectos del ordenamiento territorial y del expediente municipal como sistema de información. Los resultados obtenidos indican un camino a seguir, se entiende que no va a ser fácil, pero ante los recientes problemas suscitados en el municipio por el conflicto por el uso del suelo entre mineros y agricultores, el interés por estos asuntos es muy grande. De igual forma, la falta de un Sistema de Información Geográfica – SIG oficial y fiable es una de las causas que no permiten contar con información actualizada del territorio.

El Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM propuesto, ubica al municipio como una entidad territorial con déficit críticos, los cuales requieren mejoramientos estructurales. Situación dada por presentar categorías de capacidad baja y baja nula en las capacidades administrativa, políticas y de planificación y gestión. Resultados con los que la entidad en cabeza de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, no se mostró muy conforme, aunque acepto algunas de ellas. De todas formas, este índice permite hacer el ejercicio de proyectar acciones, en cada una de las categorías, en las que se evidencian mayores rezagos y propender por ser catalogado como un municipio con habilidades de diverso tipo, que requiere mejoramientos parciales al disponer de categorías de capacidad media y media-baja.

A manera de conclusión general se puede afirmar que en el proceso del trabajo de investigación – consultoría, resultó para todos los que intervinieron, ser un ejercicio muy enriquecedor, pues los temas abordados, aunque son de interés general, son muy poco desarrollados. En este sentido, tanto el esquema de ordenamiento territorial como el mismo expediente municipal resultan ser un poco complejos de interpretar, pero ante los conflictos recientes por el uso del suelo en este municipio, el interés por ser partícipes activos de las decisiones que involucran el desarrollo de su territorio resulta importante.

A pesar de las diferencias en las valoraciones que arrojó el estudio, el gobierno municipal es consciente que a pesar de los esfuerzos realizados y de que se han cumplido algunas metas del actual plan de desarrollo, relacionadas con el EOT, las actividades de seguimiento y evaluación del mismo, no han sido abordadas de la mejor manera. Realidad que requiere ser priorizada por la nueva administración municipal en el posible ajuste del EOT.

## 1. Diagnóstico

### 1.1 Problema central, causas y consecuencias

Al revisar los documentos y sin hallar evidencia de la actualización del expediente municipal a partir de su conformación con la elaboración de los documentos, fichas y matrices por parte del equipo consultor y de la adopción del ajuste del EOT en 2015, se define como problema central la deficiencia en sus capacidades institucionales para actualizar adecuadamente el expediente municipal. Por lo cual, se debió evaluar e identificar en qué grado o nivel de déficit de capacidad institucional se encuentra para cumplir con la permanente actualización.

Respecto a los soportes de la última revisión al EOT del municipio de Samacá y a través de la información en medio magnético facilitada por la administración municipal, se encontró que la justificación de los ajustes requeridos, está sustentada en el Documento Técnico de Soporte - DTS, el cual contó con la elaboración de un expediente municipal y los documentos e información necesarios para su conformación. Si bien se encontraron documentos como el de seguimiento y evaluación (fichas de indicadores y matrices), el de resumen, la memoria justificativa, la cartografía y el proyecto de acuerdo con sus respectivos anexos, estos documentos reposan en el archivo general, pero como soporte al proceso de contratación de la consultoría.

Frente a los componentes del Expediente Municipal, se encontró que el primero; relacionado con el archivo técnico e histórico, no se halla en la oficina de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, los documentos constitutivos se encuentran en el archivo general de la alcaldía, en lugares separados, dificultando el acceso a la consulta, por cuanto se observa una inadecuada disposición de dicho archivo; mientras el segundo, que corresponde al sistema de información que sirva de soporte al proceso seguimiento y evaluación de ordenamiento territorial, no posee evidencia de estar funcionando como un instrumento de consulta permanente como tampoco estar articulado al primer componente.

Del programa de ejecución según (Municipio de Samacá, 2015) en su parte estratégica está compuesto por 8 temas relevantes analizados en los ajustes establecidos en el DTS a saber: 1) Programas y proyectos medioambientales. 2) Programas y proyectos de gestión del riesgo. 3)

Programas y proyectos para el desarrollo social equitativo 4) Programas y proyectos del plan de servicios públicos domiciliarios. 5) Programas y proyectos del plan vial urbano y municipal. 6) Programas y proyectos de Espacio Público. 7) Programas y proyectos para la gestión del EOT. 8) Programas y proyectos para el desarrollo económico y productivo, de los cuales, hasta el momento, no hay evaluación de ninguno de los 106 proyectos y por lo tanto, se presenta dificultad al momento de evaluar el desarrollo del territorio y el impacto en el ordenamiento territorial de acuerdo al modelo propuesto.

En tal sentido, el expediente municipal no cumple con ninguno de los cinco propósitos definidos como la herramienta para hacer seguimiento y evaluación a los programas e instrumentos de gestión establecidos en el ordenamiento territorial de conformidad a la normatividad vigente. Con lo cual en la entidad se halla debilidad para garantizar la continuidad del proceso de ordenamiento territorial y presentar información accesible a todas las personas. Por consiguiente, a la administración municipal le subyacen problemas de incumpliendo normativo.

Además del incumplimiento normativo, también está en riesgo de incumplir con dos de las metas del plan desarrollo municipal 2016-2019 “trabajando por un solo propósito: Samacá” que tiene que ver, precisamente, una con la actualización del expediente municipal, y la otra con el seguimiento a los programas, proyectos y metas del EOT. Consignadas según (Concejo Municipal, 2016) en el sector fortalecimiento institucional como metas de producto: i) actualizar el expediente urbano municipal durante los cuatro años de administración al 2018 y ii) realizar seguimiento al 100% de los programas, proyectos y metas del Esquema de Ordenamiento Territorial.

Lo cual significa que durante el cuatrienio del periodo de gobierno “Trabajando por un solo propósito: Samacá”, el expediente municipal debería estar actualizado, pero al revisar los documentos no se posee evidencia de su cumplimiento. Como tampoco resulta posible encontrar algún documento del expediente municipal publicado en la página oficial del municipio a excepción del documento resumen que hace parte del acuerdo de aprobación del EOT del año 2015.

Situación que puede ser explicada en gran parte, debido a que el municipio cuenta solamente con un software ARCGIS sin licencia, por lo que no se cuenta con la herramienta informática o con un Sistema de Información Georreferencial - SIG que permita contrastar el

nivel de avance el modelo de ocupación del territorio, lo que existe es un demo que apenas genera la información con la que se constata y soporta la expedición de certificados de uso del suelo; trabajo realizado con dificultad por no tener todos los beneficios de un software licenciado, que brinde soporte y capacitación, con lo cual se pierden la oportunidad de las herramientas tecnológicas del siglo XXI.

De acuerdo a lo anterior, se estableció como problema central que la administración municipal, presenta deficiencia en sus capacidades institucionales para actualizar el expediente municipal. Causado principalmente por: insuficiente personal en la planta de cargos, ausencia de función específica sobre el expediente municipal en el manual de funciones específicas y competencias laborales, inaplicabilidad de las características técnicas y operativas del expediente municipal según la norma y a la ausencia de un Sistema de Información -SI que soporte el expediente municipal.

Como causas secundarias se establecieron: Inadecuada estructura de planta de cargos, ausencia de procedimiento de actualización del expediente municipal en el manual de procesos y procedimientos, ausencia de un modelo para llevar el expediente municipal, ausencia de un Sistema de Información Georreferencial -SIG, ausencia de sistematización de operaciones en la ejecución del EOT. Lo cual conlleva a que se generen consecuencias relacionadas con: Vaguedad de la responsabilidad en el expediente municipal, debilidad para garantizar la continuidad del proceso de ordenamiento territorial e inadecuado archivo técnico e histórico del EOT, en consecuencia de manera indirecta se presenta: Dificultad al momento de evaluar el desarrollo del territorio y el impacto en el ordenamiento territorial de acuerdo al modelo propuesto, ausencia de soporte para la toma de decisiones e inaccesibilidad a la información del ordenamiento territorial a la ciudadanía.

Por lo anterior, se plantea para esta investigación-consultoría, el establecer entre otros aspectos, la verificación de capacidades institucionales y si se es posible evaluar por una parte, los resultados obtenidos por la implementación del último ajuste y por consiguiente el conocer los avances en la construcción del modelo de ocupación del territorio; y por otra, contribuir a que el expediente municipal se convierta en una verdadera herramienta de consulta, no solo para el gobierno municipal, sino también para la ciudadanía en general. En consecuencia, la investigación-consultoría, pretende dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿En qué medida las capacidades institucionales del municipio de Samacá, permiten realizar a través de la

actualización de su expediente municipal, el seguimiento y evaluación permanente a las políticas, programas y proyectos propuestos en el Esquema de Ordenamiento Territorial?

El trabajo de investigación consultoría centró su atención en el municipio de Samacá que, está ubicado en la provincia centro del departamento de Boyacá. Es un municipio de sexta categoría y hace parte del bloque minero Zipaquirá, destacándose la explotación del carbón, la agricultura, ganadería, comercio y turismo en menor proporción, como el sustento de la actividad económica. Esta dinámica ha permitido crecimiento y conflictos por el uso del suelo. Si bien se ha realizado el proceso de ajuste al EOT en el año 2015, donde se hicieron modificaciones sustanciales y a pesar de haberse conformado el expediente municipal por primera vez, el mismo no ha tenido operatividad y, por lo tanto, no existe herramienta para el seguimiento y evaluación a partir de su adopción.

A continuación, se dan a conocer los tópicos generales del municipio de Samacá, aspectos generales del Esquema de Ordenamiento Territorial y del expediente municipal y sus componentes, la planta de cargos, el manual de funciones específicas y competencias laborales y el manual de procesos y procedimientos, la participación comunitaria, las recomendaciones y el programa de ejecución a partir de la adopción del EOT.

## **1.2. Contexto institucional local.**

El Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT del municipio de Samacá fue aprobado mediante acuerdo 017 de 2000, a partir de su aprobación se ha realizado un ajuste, “se contrató una consultoría en el año 2014 y fue aprobado en diciembre del 2015. Duró casi dos años”, (Viancha, 2018). El Ajuste al EOT fue aprobado mediante acuerdo 008 de 15 de septiembre de 2015 el cual contempló a la totalidad de sus componentes general, urbano y rural, dado el vencimiento de la vigencia de los respectivos contenidos de corto, mediano y largo plazo, respectivamente (Concejo Municipal, 2015). Posteriormente, fue aclarado mediante acuerdo 014 del 21 de diciembre de 2015, en el que se incluyó aspectos como las coordenadas de los polígonos con uso minero industrial y minero industrial sostenible, así como los corredores viales de servicios rurales (Concejo Municipal, 2015).

Este primer Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Samacá, a sabiendas de las limitantes de los POT de primera generación, constituyó un importante ejercicio de

planificación, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997. Así mismo, representó un esfuerzo técnico, institucional y financiero para la administración municipal. No obstante, los productos derivados de este proceso, no correspondieron a la real dinámica del municipio. De otra parte, se evidenció inconsistencias y vacíos normativos, que hicieron que este importante instrumento de planificación, se aplicara de manera imprecisa e incompleta. (Municipio de Samacá, 2015).

La institucionalidad en el municipio, está reflejada en el Concejo Municipal -CM y en los diferentes órganos consultivos como el Consejo Territorial de Planeación -CTP. El CM (Concejo Municipal, 2014) está constituido por 11 representantes elegidos por la ciudadanía de Samacá. Al interior según artículo 22 del Acuerdo 007 de 2014, se conforman 2 comisiones permanentes: La Comisión primera o de presupuesto y asuntos fiscales y la Comisión segunda o de planes y programas de desarrollo y obras públicas, educación, salud, asuntos sociales y servicios públicos. Para efectos de asuntos que tienen que ver con el OT se halla que la comisión segunda que es la competente según el artículo 26, numeral 2, de los proyectos relacionados con el POT del municipio.

El CTP del municipio de Samacá, fue establecido a través del acuerdo 011 de 1995 y reestructurado por el acuerdo 03 de 2004. Según la directiva del CTP (2019), en el último se determinó en veintiuno, el número de consejeros que servirían de representantes de diecinueve sectores reconocidos en el municipio. En la actualidad este órgano consultivo fue renovado mediante el Decreto 033 de 2016. A pesar de los esfuerzos por desarrollar su labor, existen limitaciones de tipo presupuestal, organizativo y logístico que impiden desarrollar de la mejor manera su propósito. Respecto al aspecto organizacional, su principal dificultad radica en la falta de compromiso de algunos de sus miembros, bien sea por falta de interés y conciencia por su designación o por la desmotivación de quienes participan, pero no ven que su ejercicio sea tenido en cuenta por los gobiernos de turno.

Sin embargo, la actual mesa directiva está adelantando junto con la secretaria de planeación y obras públicas del municipio, una serie de acciones para suplir las vacancias en algunos sectores y reactivar dicho consejo para que una vez cumplido tal propósito, se capacite a todos sus integrantes y puedan emitir los conceptos (Alcaldía de Samacá, 2016) sobre el cumplimiento de las metas del PDM, así como EOT y de la inversión de recursos del Sistema General de Participaciones – SGP. Como quiera que estas hacen parte de sus funciones principales.



Acciones que también requieren el apoyo logístico y técnico de esta secretaria para acceder a la información de manera oportuna y eficiente, así como la necesidad de contar con los equipos y lugar de reunión para desarrollar de manera independiente su misión como instancia de participación y representación de la sociedad civil. Según el profesional de planeación para la pregunta dentro de los actores involucrados en el ordenamiento para usted, ¿cuáles son los más importantes? Cuya respuesta fue:

“Toda la comunidad del municipio es la más importante, ya que ellos son quienes definen como desean ver su municipio al final de la vigencia del esquema. Por eso dije anteriormente que se realizó invitación a todos (los empresarios mineros, explotaciones pecuarias, agrícolas, los que tiene predios en paramos los ganaderos, los comerciantes). Ellos participaron de una u otra forma en lo que podía plasmarse para que fuera coherente con el desarrollo del municipio sin afectar a ningún sector. Para Samacá se tuvieron en cuenta todos los sectores para la convocatoria, el sector minero fue uno de los primeros que se llamaron para que se cumplieran las normas ambientales y no realizar explotación en X altura o hacer centros de acopio en X altura. En el sector agropecuario para evitar la expansión de la actividad en los páramos, el sector del valle donde esta rio Gachaneque y la comunidad del páramo donde está la represa de teatinos, porque es un sector que debe conservarse y respetar las rondas hídricas, el cual de alguna o de otra forma están conscientes que, deben proteger estas riveras y con la explotación minera han implementado todo el plan de manejo ambiental. Respetando sus entornos ambientales y de comunidad” (Junco, 2018).

Para la conformación del CTP se deben tener en cuenta ciertas calidades y cualidades para la selección de sus integrantes, dado que son ellos los que tienen el derecho constitucional y legal (Congreso de la República, 1997) de participar y emitir los conceptos a nombre de la comunidad para el proceso de revisión y ajuste, así como el proceso de evaluación y seguimiento del EOT.

Según Junco (2018) una vez se inicia un periodo de gobierno se conforma el CTP que está representado por diferentes sectores de donde se elige un representante y su función es la de velar por el cumplimiento del EOT en su vigencia y realizar llamados de atención al municipio si

no se están cumpliendo estas metas. Son además los que pueden a nombre de la ciudadanía verificar la articulación de este con el PDM en cada uno de los tres periodos de gobierno de vigencia de los POT, al cual también emiten de acuerdo a ley 152 (Congreso de la República, 1994) el concepto previo a la discusión y aprobación en el Concejo Municipal posteriormente a la evaluación del cumplimiento de su ejecución a través de los planes operativos de inversión y los planes indicativos anuales.

Al consultar el Decreto 3680 de octubre de 2011 que reglamenta la ley orgánica de ordenamiento territorial (Ley 1454 el 2011), en el artículo 9 hace mención a las comisiones regionales de ordenamiento territorial, para el caso de las entidades territoriales de nivel departamental y municipal. El artículo 13 menciona la conformación de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial - CMOT, la cual está compuesta por el alcalde, el secretario de ambiente y desarrollo rural o con las instancias similar o su delegado, un experto designado por el gobierno municipal, dos expertos designados por el Concejo Municipal, dos expertos académicos designados por el sector académico del municipio y cuando éste no lo tiene por el sector académico del departamento.

Las funciones del CMOT están contempladas en el artículo 14, orientadas para asesorar al municipio en el proceso de descentralización, en coordinación, integración de asociativos territoriales y proponer políticas sectoriales con injerencia en el ordenamiento territorial acorde con los principios de: subsidiariedad, concurrencia, complementariedad, coordinación, eficiencia, gradualidad, equilibrio entre competencias y recursos y responsabilidad. El artículo 15 designa que la secretaría técnica de la CMOT será determina por el Concejo Municipal. Por su parte esta comisión no tiene evidencia mediante acto administrativo de su conformación.

Por lo anterior la deficiencia institucional para la participación, radica en el incumplimiento de las normas de participación consignadas en la Ley 388 y que están explicitas en el último acuerdo 014 de adopción de la revisión y ajuste del EOT en el año 2015; en cuanto a la divulgación de los contenidos, la capacitación y el sistema de información que permita acercar a la comunidad a los procesos de seguimiento y evaluación del programa de ejecución del EOT.

## 2. Marco de referencia

### 2.1 Marco teórico y conceptual

#### 2.1.1 Capacidades Institucionales.

El análisis de las instituciones es tan antiguo como las instituciones mismas, por eso es importante realizar investigación frecuente de las organizaciones públicas, dada la importancia que estas representan para el buen resultado de sus proyecciones y así lo manifiestan P DiMaggio, W Powell en su escrito sobre el institucionalismo y el análisis institucional, donde se argumenta:

La Teoría Institucional presenta una paradoja: el análisis institucional es tan viejo como la exhortación de Durkheim a estudiar los “hechos sociales como cosas”, y lo suficientemente nueva para ser llamada novedosa. El Institucionalismo representa pretendidamente un nuevo enfoque en el estudio de los fenómenos sociales, económicos y políticos (Powell, 1991).

En su desarrollo aparece el nuevo institucionalismo, que retoma la incidencia de las representaciones individuales con el entorno, explicando el comportamiento desde sus propias perspectivas. Este neo institucionalismo se puede comprender desde los enfoques económico, de la ciencia política y cognitivo o sociológico. Sin embargo, para este trabajo se optó por la tercera corriente o perspectiva, en la cual:

El ser humano no es calculador sino un portador de conocimientos, actitudes y prácticas que también abreva de la cultura que le rodea. Por tanto, el individuo y la institución generan un sistema interdependiente, en el cual las instituciones se nutren del comportamiento humano, que, a la vez, sustrae de la cultura aquellas pautas que definen su forma de ser, comprender, comunicarse y trascender (Bejarano, 2016, pág. 48).

Respecto a la definición de capacidad institucional como tal, existen distintos conceptos y uno de los que más ha llamado la atención y que puede servir para entender la búsqueda de repuestas para el municipio de Samacá, es la siguiente: (Duque, 2012, pág. 14) citando a (Rosas, 2008) habla de que estas aproximaciones al concepto de capacidad institucional coinciden en la orientación hacia la adaptación de las organizaciones públicas para responder a los problemas públicos, la implementación de mecanismos para la formulación, aplicación, coordinación,

monitoreo, y evaluación de las políticas públicas, así como la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en el marco de un nuevo sistema de gestión pública.

Frente a la tarea de identificar y medir las capacidades institucionales se pueden presentar algunas confusiones dado su carácter subjetivo y entre la aplicación y el uso de estas capacidades vistas desde el desempeño y los grados de eficiencia y eficacia requeridos para ser evaluado. Con el propósito de hacer mayor claridad en este aspecto, se cita a Morgan (2006) quien distingue tres categorías:

a) Capacidades que las concibe como la habilidad del sistema institucional para crear valor. b) Facultades, correspondientes a las habilidades colectivas de orden técnico, que les asigna a las organizaciones. y c) Competencias, las cuales representan aptitudes, comportamientos, motivaciones y habilidades, que se les asignan a los individuos, citado por (Bejarano, 2016, pág. 67).

### **2.1.2 Ordenamiento territorial.**

El ordenamiento territorial es un proceso que ha relacionado desde los inicios de la sociedad a los grupos sociales y sus dinámicas con la ocupación del territorio y que cobra mayor relevancia frente a las problemáticas sociales y ambientales que se presentan en la actualidad. En este sentido, “el ordenamiento no debe concebirse como una obligación más, sino como un instrumento que permita construir sobre un territorio un orden deseado y orientado hacia el horizonte de una sustentabilidad ambiental” (Hernández Peña, 2010, pág. 98). Existen una variada gama de definiciones, sin embargo, para este trabajo se utilizará la definición de (Fals Borda, 1996) como:

Conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación de acuerdo a la ocupación y la utilización de los espacios geográficos, pero siempre buscando desarrollo socio-económico, orientado a las necesidades e intereses de la población, utilizando las potencialidades del territorio y considerando la armonía con el medio ambiente.

Ordenamiento que tiene una estrecha relación de interdependencia con el desarrollo, de manera particular con teorías y enfoques como las del desarrollo local endógeno, que en alguna medida y ante la incapacidad de resolver problemáticas como la pobreza y la desigualdad, han desplazado algunas teorías del desarrollo regional, como las relacionadas por el economista Hilhorst, como exógenas o externas e internas. Enfoques que dada la prevalencia exógena se destacan entre ellas: la teoría del proceso de desarrollo socio económico de Hermasen, las teorías de crecimiento desequilibrado de Hirsham y Fritz Voigth, y la teoría de las causalidades acumulativas de Myrdal. Pero más allá de aplicar una teoría en particular, el reto consiste en “construir nuestra propia cultura científica y política para explicar una realidad particular con las que debemos construir las políticas en general: Económicas, sociales, ambientales y territoriales...” (Barraza, 2014, pág. 97).

Es entonces la teoría de desarrollo local, la que promueve la ordenación del territorio desde las dimensiones: económica, socio-cultural y político-administrativa. Aparece dentro de esta teoría y como referente fundamental, la denominada teoría territorial de desarrollo, la cual se presenta como una oportunidad para autoridades y comunidades locales y una verdadera estrategia para dar respuesta a los desafíos que impone la globalización. La teoría territorial del desarrollo se constituye en una alternativa a las imposiciones externas, privilegiando el cumplimiento de sus propios objetivos. Teorías en las que el desarrollo es concebido:

Dentro de un escenario estratégico en el que la capacidad de auto organización permite al territorio responder, de forma espontánea, a las necesidades que se le presentan en el entorno económico y social, mediante las estrategias de los agentes económicos, sociales e institucionales. (Fantone, 2004, pág. 93).

Desarrollo territorial que pasa no solamente por transferir mayores responsabilidades a los gobiernos locales, sino por la necesidad de ampliar sus capacidades institucionales para generar desarrollo. Situación que confirma, “que se trata de una doble falencia: tecnológica, por un lado, para generar, recolectar y procesar la información, y cognitiva por otro, para transformar la información en conocimiento” (Boisier, 1998, pág. 7). Es precisamente esa transferencia de capacidades, en especial, las relacionadas con el acceso a la información y el conocimiento las que permiten estructurar mejor el desarrollo. Situación en la que se “...facilita el seguimiento,

transparencia y rendición de cuentas y las evaluaciones de impacto de programas y proyectos de la agenda de desarrollo, elementos que igualmente generan confianza entre los involucrados” (Gutiérrez, 2018).

El ordenamiento territorial implementado como un modelo de ocupación del territorio a través de un POT, está sustentado en tres principios teóricos; la caracterización territorial urbano regional; el modelo espacio-temporal de los ciclos urbanos; y la participación ciudadana. Para medir el grado de avance e implementación de este modelo, se hace necesario conformar el expediente municipal como una herramienta de consulta permanente. Adquiriendo en este sentido vital importancia el insistir en el tema de la participación, donde “mecanismos de revisión y modificación de los planes deben estar también claramente definidos, estableciendo procedimientos apropiados y contemplando de manera adecuada la participación de los diversos agentes cuya colaboración es esencial de acuerdo con los mismos planteamientos de los planes” (Montes, 2001, pág. 52).

### **2.1.3 Teoría de los sistemas.**

El estudio de los sistemas de información es un campo multidisciplinario; por lo tanto, no existe alguna perspectiva o teoría que por sí sola predomine. Sin embargo, a continuación, se mencionará que para (Senn, 1992) es un conjunto de componentes que interactúan entre sí para lograr un objetivo común. Mientras para (Whitten, 2003) es una disposición de componentes integrados entre sí cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de información de una organización. Un sistema de información es una disposición de personas, actividades, datos, redes y tecnología integrados entre sí con el propósito de apoyar, mejorar las operaciones cotidianas de una organización, así como satisfacer las necesidades de información para la resolución de problemas y la toma de decisiones por parte de sus directivos.

El expediente municipal es considerado un sistema de información en la ley 388 (Congreso de la República, 1997) y de este concepto se puede extraer algunos de los elementos que lo conforman como son los documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana, y le determina como objetivo que permita sustentar los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos. Sin embargo, (Senn, 1992) dice que este sistema también interactúa con su medio

ambiente, el cual está formado por todos los objetos que se encuentran fuera de las fronteras de los sistemas con otros subsistemas y sistemas como el SIT y el SIG no solo de nivel local, sino regional y también del nivel nacional.

A partir de la premisa de (Bertalanfly, 1968) que un sistema está compuesto de varios elementos que se encuentran interrelacionados con el entorno y cada elemento funciona en referencia a los demás componentes, es decir un elemento no puede existir sin otros elementos, se permitirá establecer las características y las interrelaciones que existen con el expediente municipal. La comprensión de los sistemas solamente se presenta cuando se estudian los sistemas globalmente, involucrando todas las interdependencias de sus subsistemas. La teoría permite según (Tamayo Alzate, 1999) que el expediente municipal pueda ser analizado, evaluado y comprendido a través de la conceptualización como un sistema; reúne los elementos necesarios para difundir y hacer extensiva su propia aplicación; permite elaborar modelos y pronosticar como se comportarán antes de su puesta en marcha mediante la aplicación de procesos de simulación, permitiendo seleccionar la mejor alternativa de solución a la problemática analizada.

Alternativa que, para el presente trabajo, consistiría en identificar la existencia de un sistema de información adecuado para el municipio de Samacá que permita operatividad en el expediente municipal. Sistema que según (Tamayo Alzate, 1999) está compuesto además de los componentes descritos por norma para el expediente municipal, por procesos y procedimientos que tienen que ver con el tratamiento y administración de datos e información organizados y listos para su posterior uso, y será necesario identificar los diferentes movimientos de entrada, salida y retroalimentación, y el grado de interrelaciones y las interacciones que dan significado de su presencia para los demás componentes y del por qué se encuentran en el lugar que están y no en otro. En un sistema se permitirá identificar los datos y la información, las personas que interactúan, los recursos y las actividades con sus técnicas de trabajo necesarios con el objetivo de volver operativo el expediente municipal.

Todo ello implica gestión de la información que como lo define E. Orna citado por Sánchez & Rodríguez, (2000) que para el caso de Samacá tiene que ver con: *i*) la información sobre el ordenamiento territorial y demás información relacionada con la ejecución y seguimiento a la ejecución de los planes y proyectos del EOT, *ii*) las personas que ejecutan cada uno de los procesos y procedimientos que tienen que ver con la información sobre el OT (los funcionarios de la administración municipal y los demás actores que interactúan con el

expediente municipal, iii) los recursos requeridos para el adecuado funcionamiento del sistema, tales como el hardware y software, los sistemas de información georreferencial, las bases de datos, entre otros y iv) las actividades y técnicas para la recolección, almacenamiento, procesamiento y distribución de la información que se consolide para la toma de decisiones en el ordenamiento territorial.

## **2.2 Marco normativo**

El marco jurídico e institucional lo conforman las normas constitucionales y las leyes que se derivan de la Constitución, al igual que las demás normas reglamentarias de éstas. A su vez, de acuerdo a (PGN, 2016), el marco jurídico e institucional de la planeación y ordenamiento territorial establece cuáles son las autoridades, instancias de decisión y participación, contenidos básicos y procedimientos para alcanzar la formulación del POT. El marco jurídico también indica quiénes son los gestores o responsables directos y cómo participan en su formulación. Respecto al Expediente Municipal este se constituye en un instrumento de carácter técnico y jurídico, basado en la Ley 388/1997 y sus decretos reglamentarios. Para su aplicación, se tiene en cuenta el contenido de la Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014).

### **2.2.1 Principios constitucionales.**

Respecto al régimen territorial, la Constitución Política de 1991 relaciona los siguientes asuntos: la organización y división territorial, las Entidades Territoriales, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, la creación de municipios, la región administrativa y de planificación, las comunas y corregimientos, las áreas metropolitanas, la categoría de los municipios y las provincias. De igual forma, frente al desarrollo territorial, se encuentra: como la propiedad debe cumplir con una función social, el Estado debe ejercer control sobre la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo e intervenir en la economía y el ordenamiento territorial, así como en la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. En este mismo sentido, les corresponde a los municipios: ordenar el desarrollo de su territorio, proteger el espacio público y reglamentar el uso del suelo.



## **2.2.2 Desarrollo legislativo.**

El ordenamiento territorial en la constitución colombiana está concebido desde una perspectiva múltiple y establece sus fundamentos contemplando temas como: régimen territorial, Patrimonio cultural, étnico y natural, desarrollo territorial equilibrado, y participación social. Entre esta variedad de leyes, decretos reglamentarios y resoluciones de tipo general y sectorial que manejan el tema, los más importantes se relacionan a continuación:

### ***2.2.2.1 Sectoriales.***

*Ley 99 de 1993* que regla el sistema nacional ambiental, estatuto general de utilización del suelo, ordenamiento ambiental del territorio y el Sistema Nacional Ambiental - SINA, así como el Código Nacional de Recursos Naturales -CNRN dispuesto en el Decreto ley 2811 de 1974 que reglamentan: el uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, las áreas de manejo especial y el sistema de parques nacionales.

Ley 142 de 1994 o de servicios públicos domiciliarios que establece la intervención del Estado en la prestación eficiente de dichos servicios, bien sea de forma directa o a través de algún prestador de servicios públicos. Dentro de sus instrumentos y relacionado con el ordenamiento territorial se encuentra la protección de los recursos naturales.

Ley 70 de 1993 establece mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

### ***2.2.2.2 De planificación.***

*Ley 9 de 1989* por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes. Relaciona aspectos sobre la planificación del desarrollo municipal, espacio público, adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y por expropiación, protección a los moradores en proyectos de renovación urbana, licencias y

sanciones urbanísticas, bancos de tierra, extinción de dominio sobre inmuebles urbanos, e instrumentos financieros para la reforma urbana.

*Ley 152 de 1994* o ley orgánica del plan de desarrollo, establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de este tipo de planes. En su artículo 41 se determina que las entidades territoriales, además de los planes de desarrollo regulados por esa Ley, contarán con un plan de ordenamiento que se registrará por las disposiciones especiales sobre la materia. El Gobierno Nacional y los departamentos brindarán las orientaciones y apoyo técnico para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial.

*Ley 388 de 1997*, conocida como la “Ley de Desarrollo Territorial”, que establece un mandato, así como los lineamientos y procedimiento para que todos los municipios del país formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. Incluye también, aspectos como la clasificación del suelo, actuación urbanística, desarrollo y construcción prioritaria, adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, expropiación por vía administrativa, participación en la plusvalía, vivienda de interés social, licencias y sanciones urbanísticas y, participación de la nación en el desarrollo urbano.

*Ley 1454 de 2011* o ley orgánica de ordenamiento territorial, se constituye en el marco general del nuevo modelo de desarrollo territorial. Aborda temas como son: el marco institucional, esquemas asociativos territoriales, política legislativa en materia de ordenamiento territorial, regiones administrativas y de planificación y, sobre las competencias en materia de ordenamiento territorial que, para el caso de los municipios son: a) formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. b) reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. Y c) optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

*Ley 1551 de 2012* tiene por objeto modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones. Determina entre otros: los requisitos para la creación de municipios, así como lineamientos para concejos municipales, concejales, alcaldes, personero municipal, participación comunitaria, y comunas y corregimientos.

*Ley 1617 de 2013* o régimen de los distritos especiales, contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. Regula entre otros aspectos como: la creación, funcionamiento y límites de los distritos, su desarrollo y ordenamiento territorial, así como la organización política y administrativa del distrito.

*Ley 1625 de 2013* o régimen de las áreas metropolitanas, dicta normas orgánicas para dotar a las Áreas Metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal. Establece la constitución de las áreas metropolitanas y relación con los municipios integrantes, los hechos metropolitanos y criterios para su determinación, los planes integrales de desarrollo metropolitano, los órganos de dirección y administración, patrimonio y rentas, actos y contratos, y las asociaciones de áreas metropolitanas.

### ***2.2.2.3 Expediente municipal.***

La Ley 388 de 1997 en su *artículo 112* establece:

Con el objeto de contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales, los municipios y distritos deberán organizar un expediente urbano, conformado por documentos, planos e información georreferenciada, acerca de su organización territorial y urbana. Igualmente, el Ministerio de Desarrollo Económico organizará y mantendrá en debida operación, un sistema de información urbano de datos sobre suelo, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos, en el cual se incluirá un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos en la presente Ley y en la Ley 9 de 1989.

Ley 1712 de 2014 o ley de transparencia, regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información. Normatividad que vincula aspectos como la publicidad y el contenido de la información, excepciones del acceso a la información, y garantías al ejercicio del derecho de acceso a la información.

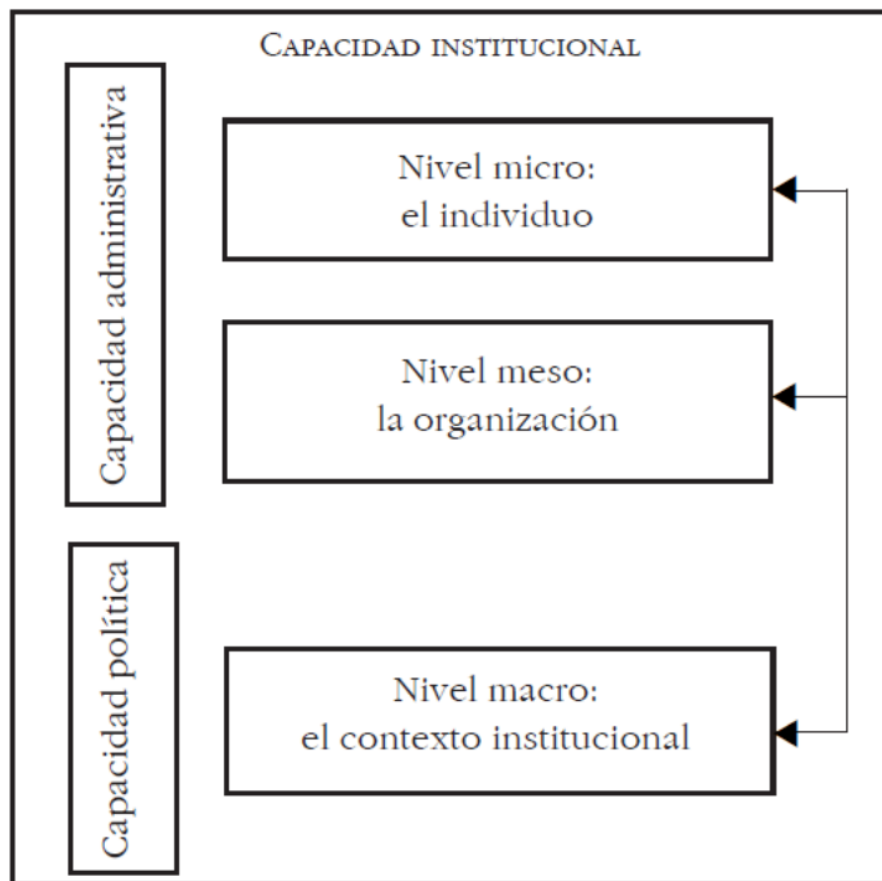
Por lo anterior, y como se determina en el manual técnico para la elaboración del expediente municipal de Santiago de Cali:

El Expediente Municipal también constituye una herramienta bajo la cual se cumple la Ley de Transparencia, en la medida en que lleva un minucioso seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial, a través de la articulación con dependencias de la Alcaldía y entidades relacionadas. La información producto de este seguimiento y evaluación es de carácter público y de libre acceso por parte de toda la ciudadanía. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2014, pág. 9)

## **2.3 Estado del arte**

### **2.3.1 Capacidades institucionales.**

Ahora bien, al revisar los conceptos de capacidad institucional, se hallan para el municipio de Samacá, respuestas a las preguntas sobre lo que se pueda identificar de capacidad institucional, que no son involucradas directamente, pero que en el momento de conformar, alimentar y evaluar el expediente municipal serán necesarias. En este sentido, se hace referencia a Angélica Rosas Huerta, con su artículo una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. Rosas (2008) propone construir una ruta metodológica para el estudio y análisis de la capacidad institucional de los gobiernos en el manejo de los asuntos públicos.



*Figura 1. Componentes y niveles de la CI. Extraído de «Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional», de Rosas, A. Revista Política y Cultura (pp.119-134). México; Universidad Autónoma Metropolitana. P. 131*

Capacidad que se concibe como “proceso a través del cual individuos, grupos, instituciones, y sociedades mejoran sus habilidades para: desempeñar funciones, resolver problemas y alcanzar objetivos, y para entender y abordar sus necesidades de desarrollo en un contexto más amplio y de una manera sostenible” (Rosas, 2008, pág. 122). Y para evaluar la capacidad institucional se requiere aunar los componentes de dicha capacidad, en consecuencia:

La capacidad administrativa que hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requeridas para instrumentar sus objetivos oficiales. La capacidad política que se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos, los cuales también operan en el contexto internacional. Por lo anterior,

la capacidad institucional depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados (capacidad administrativa), sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública. (Rosas, 2008, pág. 128)

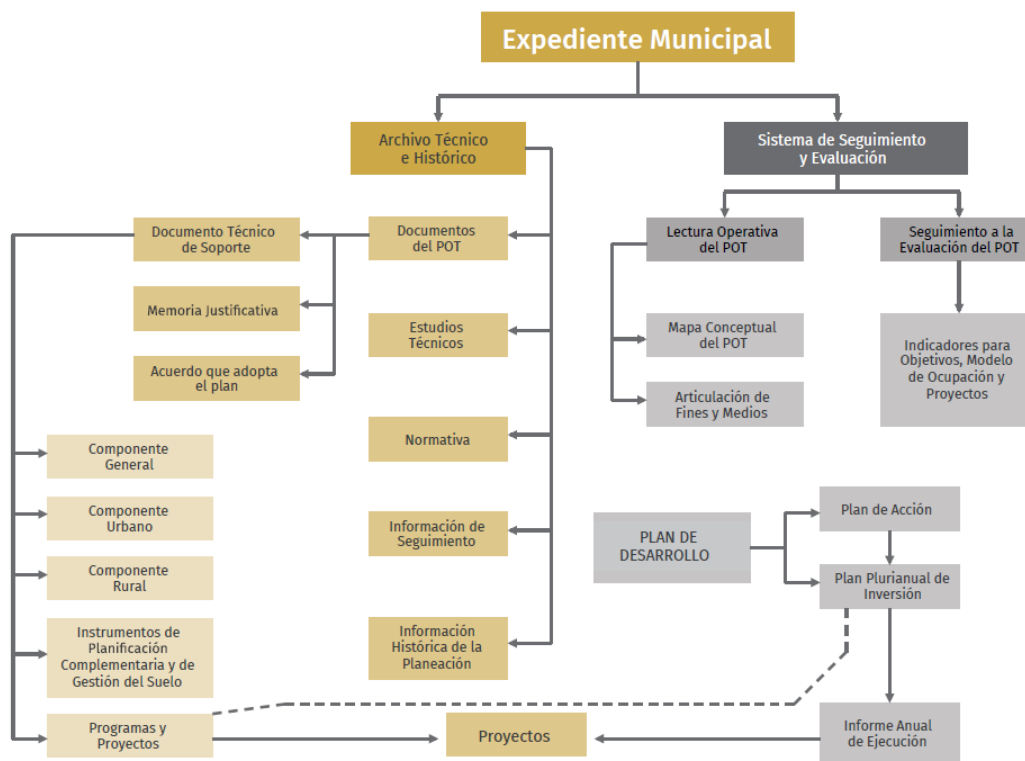
El artículo Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate de Julián Bertranou publicado en la Revista Estado y Políticas Públicas, realiza un análisis a la conceptualización de la capacidad estatal, e identifica algunos ejes primordiales de análisis:

Los conceptos de capacidad estatal (es decir, requiere de la identificación previa de una finalidad), aplicable a distintos sujetos estatales (organizaciones públicas) y analíticamente diferenciado de los resultados esperados. Los factores explicativos de la capacidad deben relacionarse entre Estado y sociedad, en la legitimidad estatal, en los dispositivos organizacionales y en los arreglos inter organizacionales. (Bertranou, 2015, pág. 39)

Se rescata de Bertranou (2015) que los ejes primordiales de análisis son tanto políticos como organizacionales: la autonomía del Estado, la articulación pública/privada, la calidad del aparato burocrático y la coordinación inter organizacional. El artículo culmina con la propuesta de algunos ejes de debate alrededor de la capacidad estatal: el papel del presupuesto, la relación con las distintas modalidades de gestión pública y el carácter legal e imparcial del accionar del Estado. El artículo hace precisiones conceptuales sobre capacidad estatal, entre ellas: la definición de capacidad estatal, capacidad y poder, capacidad y opciones de política pública, las manifestaciones de capacidad estatal y los componentes de capacidad estatal.

En el artículo se define que “la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, pág. 40). De igual forma Bertranou (2015), desglosa como componentes de capacidad estatal, sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad, así como los recursos organizacionales y de acción inter organizacional. De manera que el concepto supone la actitud entre actores estatales en sus objetivos.

### 2.3.2 Expedientes Municipales.



*Figura 2. Componentes del Expediente Municipal. Extraído del manual técnico para la elaboración del expediente municipal de Santiago de Cali, Alcaldía de Santiago de Cali. Colombia; Departamento Administrativo de Planeación Municipal. P. 10*

Respecto a los expedientes municipales es un tema que pasa más por la contratación de las entidades territoriales mediante la modalidad de consultorías con el propósito de dar cumplimiento de la normatividad (artículo 112 de la ley 388 de 1997) con su elaboración, más que por la investigación como tal para dar un resultado funcional y operativo como sistema de información. Situación explicada en parte por tratarse de un tema extremadamente técnico que requiere además de conocimiento de la normatividad del ordenamiento territorial, la capacidad y experiencia para identificar y sobre todo, comprender los diferentes módulos temáticos, sistema de matrices, fichas técnicas de indicadores, formatos, reportes y mapas, entre otros, bajo la metodología diseñada para la elaboración de los expedientes municipales difundida a través de guías elaboradas por el MAVDT y el DNP.

En un artículo de Sebastián Valencia, realiza la descripción de los aspectos más representativos en el proceso de construcción e implementación del expediente municipal en la

ciudad de Pereira. Según la metodología propuesta por el MAVDT el ejercicio se estructuró tanto del componente denominado archivo técnico e histórico, como del sistema de seguimiento y evaluación. Para realizar la revisión y análisis respectivo se cruzaron los avances de los programas y proyectos establecidos desde el año 2000 hasta el 2011, se utilizó una matriz que dio cuenta del nivel de cumplimiento en cada uno de ellos, según su estructuración por atributos y periodicidad (corto, mediano y largo plazo). Los sectores analizados corresponden a los sistemas: vial y transporte, espacios públicos, y equipamientos colectivos. El documento concluye que, aunque la metodología es la adecuada, no se ha realizado un seguimiento constante por parte de la secretaria de planeación, por lo que el expediente municipal no ha fungido como estructurante en el desarrollo de la ciudad de Pereira.

Hacia el sur del país se haya el caso de la consultoría del expediente del municipio de Villa Garzón, departamento del Putumayo, trabajo realizado mediante contrato interadministrativo No 383 de 2009, entre la Alcaldía y CORPOAMAZONIA, en el que se denota la conformación de un equipo consultor compuesto por dos coordinadores, uno para el equipo técnico y otro para el componente urbano; un ingeniero agroforestal para el componente rural; un geólogo para la dimensión de amenazas y riesgos; dos arquitectos para la formulación del componente urbano, uno de ellos con especialización en urbanismo; y para la dimensión ambiental un ingeniero y un tecnólogo. En este trabajo recomiendan para futuros procesos de revisión y ajustes del EOT incluir una fase de reformulación de los documentos, para lo cual es necesario tener claridad en las modificaciones que se deben realizar de acuerdo a argumentos sustentados por los datos, indicadores y el análisis que surge de la información registrada en el expediente municipal.

Otros dos casos, en el departamento de Nariño y Caquetá, son los trabajos de pasantía realizados para optar el título de geógrafos, de la Universidad de Nariño. El primero “La Elaboración del Expediente Municipal como herramienta evaluativa del Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de El Tambo, Nariño” por Consuelo Margarita Rosero Flores y Anny Elizabeth Vallejo Muñoz, presentados en febrero de 2010. El segundo “La Formulación del Expediente Municipal como un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación al proceso de Ordenamiento Territorial al Municipio de Morelia, Caquetá”, presentado en 2012, por Bertha Yulieth Quintas Rodríguez.



Los dos trabajos aportan los elementos necesarios para que el Municipio pueda soportar cualquier proceso de revisión y ajuste o reformulación del EOT que a futuro emprendan en cumplimiento a los términos y disposiciones establecidas (Artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 de 2004). Los trabajos optan por seguir la metodología diseñada para la elaboración de los expedientes municipales, la cual es la facilitada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial MAVDT, y para ello realizaron el diligenciamiento de las matrices que cumplen con la estructura que contiene los requerimientos legales, establecidos en la Ley 388 de 1.997 y el Decreto 879 de 1.978.

### **2.3.3 Sistemas de Información.**

Es necesario orientar la importancia de la información en la organización a través de un proceso de gestión o gerencia de la información. Este concepto y la aplicabilidad de los Sistemas de Información Geográfica - SIG, que abordan la Tecnología de Georreferenciación - TG y los Sistemas de Información Territorial - SIT integrados al proceso de ordenamiento territorial, son necesarios en el presente trabajo porque con estos conceptos se evaluará y modelará el sistema de información para el municipio de Samacá. Lo cual permitirá ver el proceso complejo de OT con facilidad con las ventajas que ofrece el desarrollo tecnológico de aplicaciones que facilitan a los usuarios el interactuar sin tener mayores conocimientos, de esta forma generan democratización de la información y facilitan la toma de decisiones.

En este sentido el artículo “La importancia y el enfoque gerencial de la información” introducen el enfoque gerencial de la información como un recurso estratégico dentro de las organizaciones públicas para asegurar la ejecución de los fines de Gobierno. Por lo tanto, se debe aplicar en el modelo y este requiere de información adecuada para actuar y atender a los ciudadanos en cumplimiento de la misión del Estado. El modelo (Sánchez Vignau & Rodríguez Muñoz, 2000) requerirá la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación como herramienta en el ordenamiento territorial con el propósito de satisfacer la necesidad de tener información oportuna, precisa, relevante, bien gestionada y orientada hacia variedad de actores y diferentes procesos en las organizacionales que contribuyan a la toma de decisiones, es decir, con suficiente gestión de la información que soporte el expediente municipal.

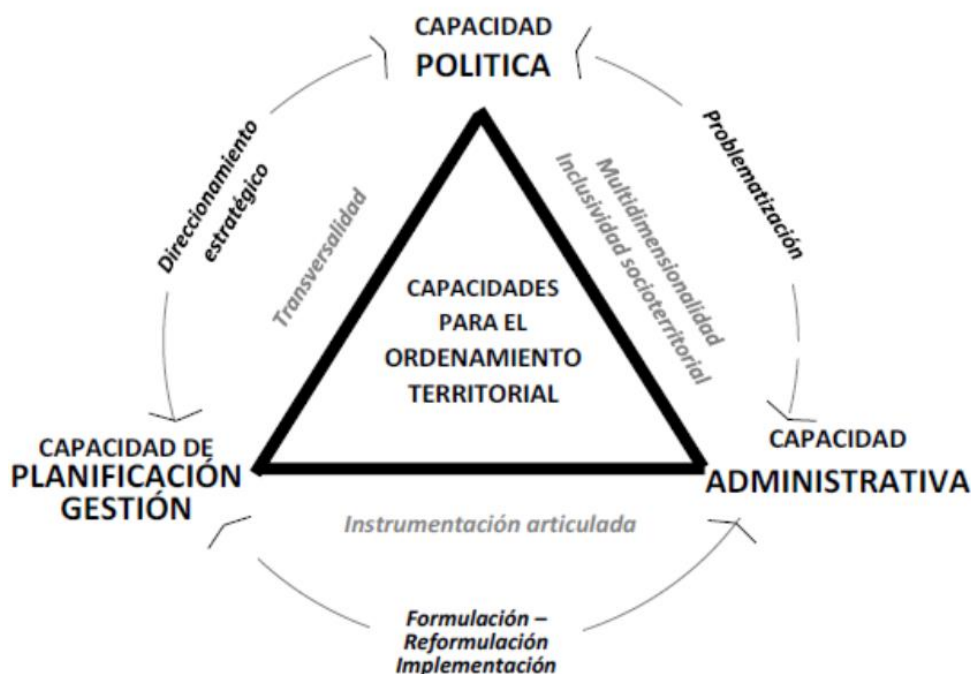
Por lo anterior, es necesario determinar un proceso para el expediente municipal que conlleve gerencia o administración de la información. Se debe tener en cuenta la definición de gestión de la información planteada por L. Woodman citada por Hernández & Guerrero (1996) en la que destaca el enfoque gerencial de la información diciendo que la gerencia o administración, aunque no son lo mismo “es todo lo que se refiere a la obtención de la información adecuada, para la persona adecuada, a su precio adecuado, en el tiempo y lugar adecuado para tomar la decisión adecuada” pero que de acuerdo a E. Orna que define “la Gestión de Información” será necesario responder a preguntas orientadoras para definir las capacidades administrativas y políticas en la conformación y puesta en marcha del expediente municipal de Samacá.

Aunado a lo anterior, es prudente ver los avances tecnológicos en la Aplicación de los SIG y SIT porque las entidades territoriales deben incursionar en nuevas técnicas de planificación, para lo cual estas aplicaciones son una alternativa para la optimización de los métodos usualmente utilizados en la planeación del territorio. Con ellos de acuerdo a (Barrero Castellanos, 2010) y (Cirio, 2012) se podrá dar respuesta a los problemas de ordenamiento territorial en referencia a la administración de la base de datos cartográfica, debido a la reducción de sus tiempos de adquisición de datos, manejo de grandes volúmenes de información para su análisis y fundamentalmente en la toma de decisiones, sin sustituir los conceptos de planificación y análisis de los patrones de ocupación del territorio.

El uso de SIG y de los SIT ofrecen beneficios de manejo de grandes volúmenes de información, el análisis del espacio temporal, las mutaciones de usos del suelo, la aplicación de métodos de determinar población aproximada, la búsqueda y selección de lugares para proyectos que deban cumplir con requerimientos específicos de localización y como herramienta de simulaciones urbanas para usos de alto impacto; y para relacionar información socio-demográfica con atributos del territorio. Las plataformas informáticas que se caracterizan por la eficiencia en el almacenamiento, manejo, procesamiento y análisis de la información, entre las que se podría utilizar para el municipio de Samacá está ARCGIS, que según (Barrero Castellanos, 2010), (Cirio, 2012) para la actualidad son herramientas para la administración municipal que facilitan el trabajo manual debido a la sistematización de los datos soportadas con software especializados.

### 3. Enfoque metodológico

Realizar la evaluación de las capacidades institucionales en un municipio colombiano no resulta ser una tarea sencilla, los instrumentos encontrados son de carácter general y no permiten profundizar en los asuntos del ordenamiento territorial y menos en las actividades de seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos, establecidos en el EOT. Situación más compleja si se pretende develar el nivel de información básica, conocimientos y habilidades prácticas no solo del Estado, en este caso de un gobierno local, sino de todo el contexto institucional municipal. Frente al tema específico del expediente municipal y su conformación o actualización, es considerado un campo de investigación más técnico que académico, ya que difícilmente se encuentran trabajos que indaguen sobre este tipo de capacidades.



*Figura 3. Dimensiones de capacidades para el ordenamiento territorial municipal. Extraído de «Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial, municipios de la provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)», de Ríos, L. Tesis Doctoral (pp.237). Argentina; Universidad Nacional de la Plata. P. 53*

Los antecedentes académicos y técnicos que tienen mayor relación con la situación descrita anteriormente, corresponden a una tesis doctoral presentada por la arquitecta Licia Ríos,

a la facultad de arquitectura y urbanismo de la universidad de la Plata en Argentina. Trabajo denominado: capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial, el cual se realizó en los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, logrando identificar unos déficits importantes en los asuntos territoriales. Capacidades que además de las administrativas y políticas planteadas por Angélica Rosas Huerta en la propuesta de una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional, incluyen las relacionadas con la capacidad de planificación y gestión, estas últimas, direccionadas al seguimiento de un proyecto territorial (ver figura 14).

Estudio que orientó la construcción de una tipología que permitió contrastar la información recopilada en desarrollo del proceso de investigación consultoría y que determinó si los déficits identificados, pueden explicar las razones por las cuales el expediente municipal como sistema de información y herramienta de consulta permanente cumple o no con su cometido. La propuesta contempla el establecimiento de unos índices parciales de las capacidades administrativas (organización interna, asignación de funciones y recursos tecnológicos), las capacidades políticas (relaciones interinstitucionales) y las capacidades de planificación y gestión (manejo instrumental). Índices que se consolidan en un Índice total de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM a través de la adopción de unos grados de capacidad y de unas tipologías según las capacidades disponibles.

Las capacidades institucionales a evaluar fueron aquellas que involucran no solo al gobierno municipal, sino a todos los actores que hacen parte del contexto institucional del municipio y que, en alguna medida tienen relación directa tanto con la formulación, aprobación, e implementación, como con el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos consignados en el respectivo EOT. Para el caso particular del municipio de Samacá, el enfoque de estudio fue: los funcionarios y servidores públicos del gobierno local, en especial los asignados a la secretaria de planeación y obras públicas, a los integrantes del Concejo municipal, del Consejo territorial de planeación, las Juntas de acción comunal y representantes de los gremios.

Las instancias de la administración municipal, así como las de la sociedad civil seleccionadas, permitieron determinar si las capacidades de cada una de ellas, resultan insuficientes o no para llevar a cabo su papel en el proceso de actualización del expediente municipal del EOT. Capacidades que den cuenta del nivel organizacional o administrativo de cada dependencia, también de los conocimientos y competencias del personal a cargo de estos

asuntos, así como de las facilidades tecnológicas con que cuenta cada instancia, en especial en lo relacionado con los sistemas de información. De igual manera, a la forma como se presentan los datos y estadísticas, y los medios utilizados para garantizar su transparencia y acceso de manera oportuna y permanente.

Las capacidades que evidencien; para el gobierno municipal, si la actualización del expediente municipal, corresponde a la estructura propuesta como un sistema de información municipal; para el concejo municipal, si existe una comisión encargada del tema del ordenamiento territorial o se limita a resolver las iniciativas que en este sentido, le propone el gobierno de turno; y para el consejo territorial de planeación, si realiza una evaluación periódica del nivel de avance del EOT o solamente emite conceptos a este respecto cuando se le solicita. Este tipo de capacidades debe responder por el tipo y tamaño de la estructura de cada una de estas instancias y su nivel de respuesta a las exigencias en materia de gestión pública y gestión territorial.

Por lo que resultó necesario indagar por el nivel de conocimiento que poseen frente a cada una de las etapas que demanda la formulación, aprobación, implementación, revisión y ajuste del EOT. Igual de importante, el papel que juega cada uno de estos actores en la evaluación y seguimiento sobre el avance. Así mismo se indagó sobre las dificultades presentadas en la ejecución de las políticas, programas y proyectos, consignados en el EOT. Y a la par se indagó sobre las capacidades asociadas de manera directa con los conocimientos y competencias del personal a cargo en la conformación y actualización del expediente municipal.

Otras capacidades como complemento de las dos anteriores, no por ello menos importante, son precisamente las que permiten realizar un adecuado proceso de seguimiento y evaluación de los avances del EOT; sin embargo, si el municipio no cuenta con un sistema de información geográfica - SIG, difícilmente las demás instancias pueden desarrollar su labor de seguimiento y evaluación de manera oportuna y permanente. Por lo anterior, la tarea consistió en evaluar los sistemas de información utilizados frente a los casos de éxito de otras localidades.

Los cuestionamientos principales para este estudio, pasaron por determinar el nivel de conocimiento del ordenamiento territorial y de manera particular sobre el expediente municipal; una que respondiera sobre los documentos e información que hacen parte del archivo técnico e histórico del expediente municipal; otro que analizara el sistema de seguimiento y evaluación del mismo; y una tercera que comprobara tanto la obligación de alimentar, constantemente este

expediente como la de publicar dicha información para verificar el cumplimiento de metas y objetivos del EOT.

La etapa cuantitativa, se desarrolló aplicando instrumentos de la metodología SADCI (Sistema de Análisis de Capacidad Institucional) del Banco mundial, el cual comprende: información básica, normas y pautas, relaciones con otras entidades, análisis de la estructura organizacional, información financiera y física, análisis del talento humano, y capacidad de gestión. Frente a la conformación del expediente municipal se contrastó la documentación archivada y el sistema de seguimiento y evaluación existentes con los parámetros establecidos en este sentido por la respectiva normatividad.

La metodología SADCI resultó pertinente y fue aplicada a la evaluación de las capacidades institucionales del municipio de Samacá, ya que se hizo necesario identificar los déficits presentados y las acciones necesarias para revertir dicha situación. “En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos. La situación típica es el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto” (Oszlak O, 2001).

Esta metodología proporcionó muchos elementos de ayuda para identificar el déficit de capacidad institucional en el proyecto de consultoría. Este es uno de los elementos favorables para identificar si las razones por las cuales se presenta el problema a solucionar esta direccionado a los siguientes aspectos: a) déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”; b) déficit relacionados con relaciones interinstitucionales; c) Déficit relacionado con la estructura organizacional interna y distribución de funciones; d) déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras; e) déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas; f) déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

#### 4. Aplicación metodológica y resultados

La presente investigación-consultoría tiene enfoque metodológico mixto (cualitativo-cuantitativo). Se combinaron técnicas cualitativas y cuantitativas para recoger la información de carácter primario. En la etapa cualitativa, se realizaron entrevistas semiestructuradas y encuestas a funcionarios y servidores públicos del gobierno local, así como a representantes de la sociedad civil. Se hicieron preguntas abiertas de donde se extrajo información sobre el nivel de conocimientos para la apropiación en la formulación, aprobación, implementación, revisión y ajuste del EOT en el municipio de Samacá, y de manera particular el seguimiento y evaluación a la ejecución del mismo. También se hizo revisión documental en: el documento técnico de soporte en la revisión y ajuste del EOT adoptado mediante acuerdo de 2015, la estructura, la planta de cargos, el manual de funciones específicas y competencias laborales y el manual de procesos y procedimientos.

Para el presente trabajo se optó por la “Muestra no probabilística o dirigida”, seleccionada por conveniencia de la investigación; se seleccionaron aquellos casos accesibles que aceptaron participar. De tal manera que, según (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2006) en esa conveniente accesibilidad y proximidad, se obtuvo los casos (personas, contextos, situaciones) que interesaron al grupo investigador y quienes ofrecieron gran riqueza para la recolección y el análisis de los datos. Se incluyeron personas pertenecientes a la Administración Municipal, al Concejo Municipal, al Consejo Territorial de Planeación; a integrantes de Juntas de Acción Comunal y representantes de gremios productivos, pues son ellos los que mayor conocimiento tienen de los asuntos que atañen a la institucionalidad.

Para lograr identificar el nivel de capacidad institucional en la actualización del expediente municipal, se optó por aplicar cinco instrumentos; el primero corresponde a la adaptación de una matriz para determinar el avance del EOT; el segundo, a una serie de entrevistas a diferentes actores del municipio; la tercera a la implementación de una metodología para implementar programas de ajuste estructural liderada por el Banco Mundial, dado su lenguaje y complejidad técnica, se implementó únicamente con algunos funcionarios del gobierno municipal, especialmente de la secretaria de planeación y obras públicas; la cuarta, la aplicación de un cuestionario que diera cuenta del nivel de información, conocimientos y

habilidades más generales sobre el expediente municipal y el ordenamiento territorial, preguntas diseñadas, no solo para funcionarios citados anteriormente, sino también de toda la institucionalidad presente en el municipio, razón por la que, se contó con la participación de integrantes del Concejo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación – CTP, la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Samacá – ASOJUNTAS, y representantes de los gremios del municipio; finalmente se adaptó un Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM.

Como resultado de la aplicación de dichos instrumentos, se destaca la descripción del grado de avance de las temáticas, programas y proyectos del EOT, así como su articulación con el PDM. Frente a la institucionalidad se analiza la responsabilidad de la institucionalidad samaquense, en especial del gobierno municipal a través de la oficina de planeación y obras públicas. Mientras que la adaptación de índices y metodologías y de manera particular de la metodología SADCI, permitieron evaluar las capacidades institucionales por medio de indicadores como ICI1 y ICI2, un plan de acción y una función de desarrollo institucional. Mientras que las tipologías adaptadas en el Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM, permitirá a los próximos gobiernos, adelantar las acciones necesarias para mejorar las capacidades institucionales (administrativas, políticas y de planificación y gestión).

#### **4.1 Instrumento 1. Matriz de avance EOT municipio de Samacá**

La consultoría con base en una matriz de avance del municipio de Cali, adaptó un instrumento que permitiera evidenciar el grado de cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidos en el ajuste del EOT del municipio de Samacá, adoptado a finales del año 2015. Dicha tarea se adelantó, teniendo como insumos el programa de ejecución del respectivo EOT y el V informe de avance del plan de desarrollo municipal 2016-2019 con corte a diciembre 31 de 2018. En el programa de ejecución se contemplaron 106 proyectos a desarrollar durante las vigencias del nuevo EOT, proyectos que son parte de 24 programas y estos a su vez agrupados de manera general en 8 temáticas (ver anexo A).



#### 4.1.1 Cumplimiento de temáticas, programas y proyectos del EOT.

##### 4.1.1.1 Programas medio ambiente.

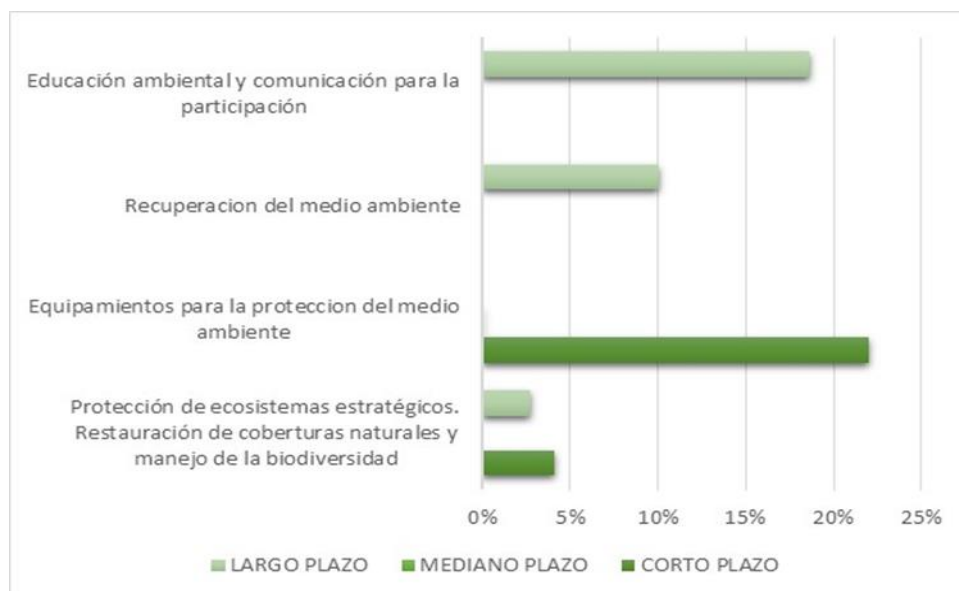


Figura 4. Programas medio ambiente. % de cumplimiento

En la figura 4 se puede evidenciar que el avance apenas supera el 20% para el caso del programa de equipamientos para la protección del medio ambiente, donde se destaca como el municipio en el corto tiempo, logró terminar el tercer colector de aguas negras y dio inicio a la construcción de la PTAR. Sin embargo, en la protección de ecosistemas estratégicos no se ha llegado siquiera a un 5%. La compra de predios es escasa y el seguimiento, control, apoyo y acompañamiento al sector productivo para la adopción de prácticas de producción limpia, se limita al sector agropecuario.

#### 4.1.1.2 Programas gestión del riesgo

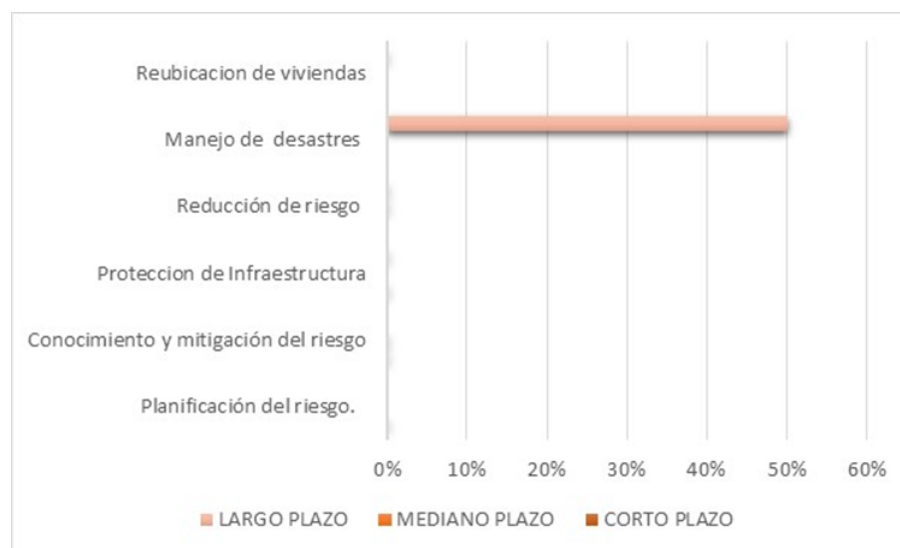


Figura 5. Programas gestión del riesgo. % de cumplimiento

Resulta preocupante observar cómo lo único que se ha adelantado en esta temática (ver figura 5), tiene que ver con las capacitaciones al Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres - CMGRD, aunque sin evidencia de la correspondiente dotación de equipos y herramientas a este consejo y a las JAC. No se entiende como fue aprobado el ajuste al EOT, cuando todos los estudios detallados de amenaza y riesgo, así como los de vulnerabilidad se proyectaron durante la implementación del mismo. En el plan de desarrollo solo se propone formular 2 estudios, por lo que prácticamente ninguna meta tiene asignado los recursos para solventar dicha problemática.

#### 4.1.1.3 Programas desarrollo social con equidad

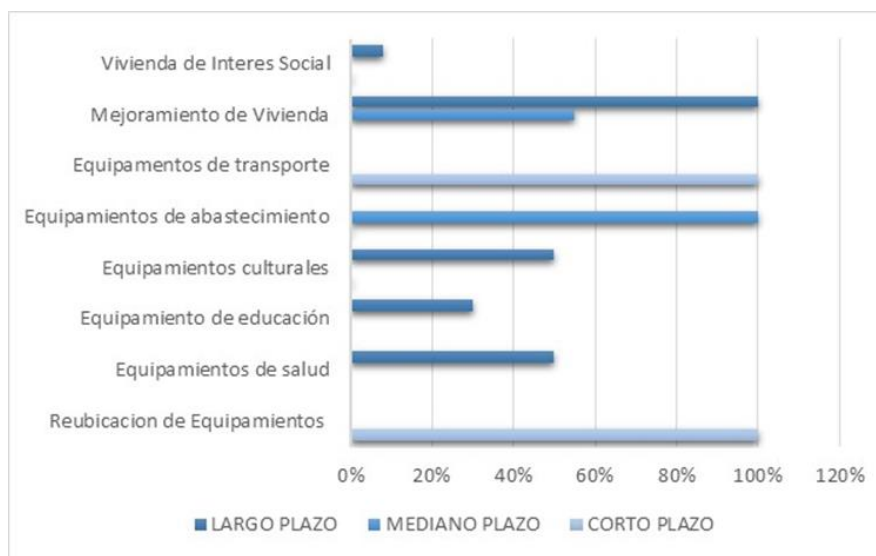


Figura 6. Programas desarrollo social con equidad. % de cumplimiento

Esta temática, resulta de lejos la que presenta mejores resultados, situación justificada por los importantes logros de la administración municipal en este ámbito. Resultados que, en algunos casos provienen del gobierno anterior, destacándose la adecuación y puesta en funcionamiento del Centro de Desarrollo Infantil - CDI del sector la Fábrica, la entrada en operación de la Zona de Ascenso y Descenso de pasajeros – ZAD, así como, el inicio de la construcción de las instalaciones de la Institución Educativa Técnico Nacionalizada por más de \$6.400 millones de pesos.

#### 4.1.1.4 Programas servicios públicos domiciliarios

En informe de avance de las metas del plan de desarrollo, no se puede constatar ninguna acción para el corto plazo como puede verse en la figura 7, dejando en este sentido, sin revisar y ajustar planes como: el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos – PSMV, Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos – PGIRS, y la formulación un Plan de Gestión de Servicios Públicos Domiciliarios Rurales - PGSPDR. Caso contrario se presenta en los otros dos plazos, ya que se tiene adelantada la construcción del centro agroindustrial e importantes acciones del plan maestro de acueducto y alcantarillado - PMAA.

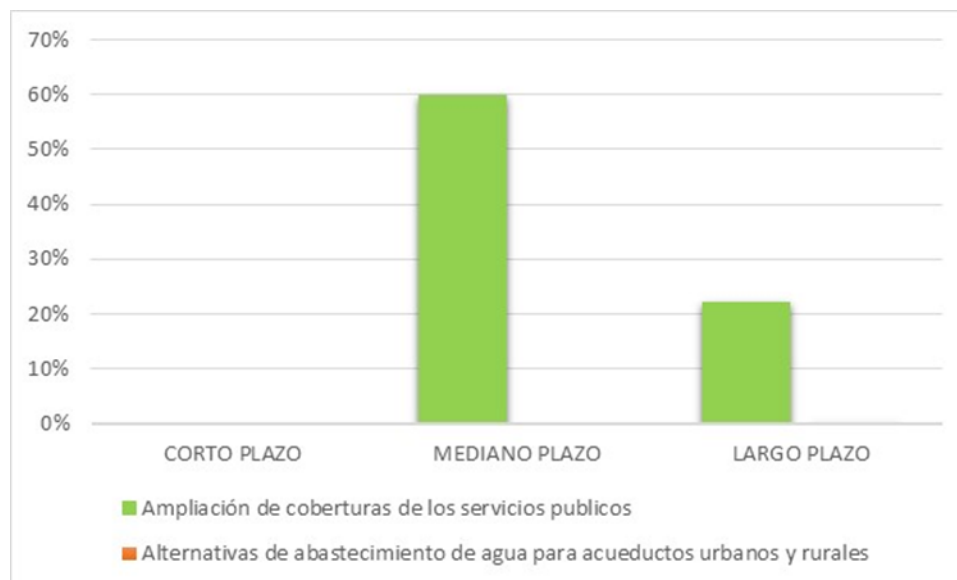


Figura 7. Programas servicios públicos domiciliarios. % de cumplimiento

#### 4.1.1.5 Programas plan vial y espacio público

Cada una de estas temáticas solo relacionan un programa planteado; para el caso del plan vial municipal y plan vial urbano, se encuentra el ordenamiento vial con un nivel de cumplimiento del 18%; para el segundo caso, el programa lleva el mismo nombre de la temática, los porcentajes de avance son del 18% y el 8% respectivamente (ver figura 8). Aunque ambos programas se establecen como de largo plazo, al igual que en la mayoría de proyectos, estos resultan transversales a la ejecución del EOT. Se destaca la importante inversión en el mantenimiento de las vías rurales y vías urbanas; en especial, en lo que respecta a la pavimentación de estas últimas, así como la construcción de senderos peatonales.



Figura 8. Programas plan vial y espacio público. % de cumplimiento

#### 4.1.1.6 Programas gestión del EOT

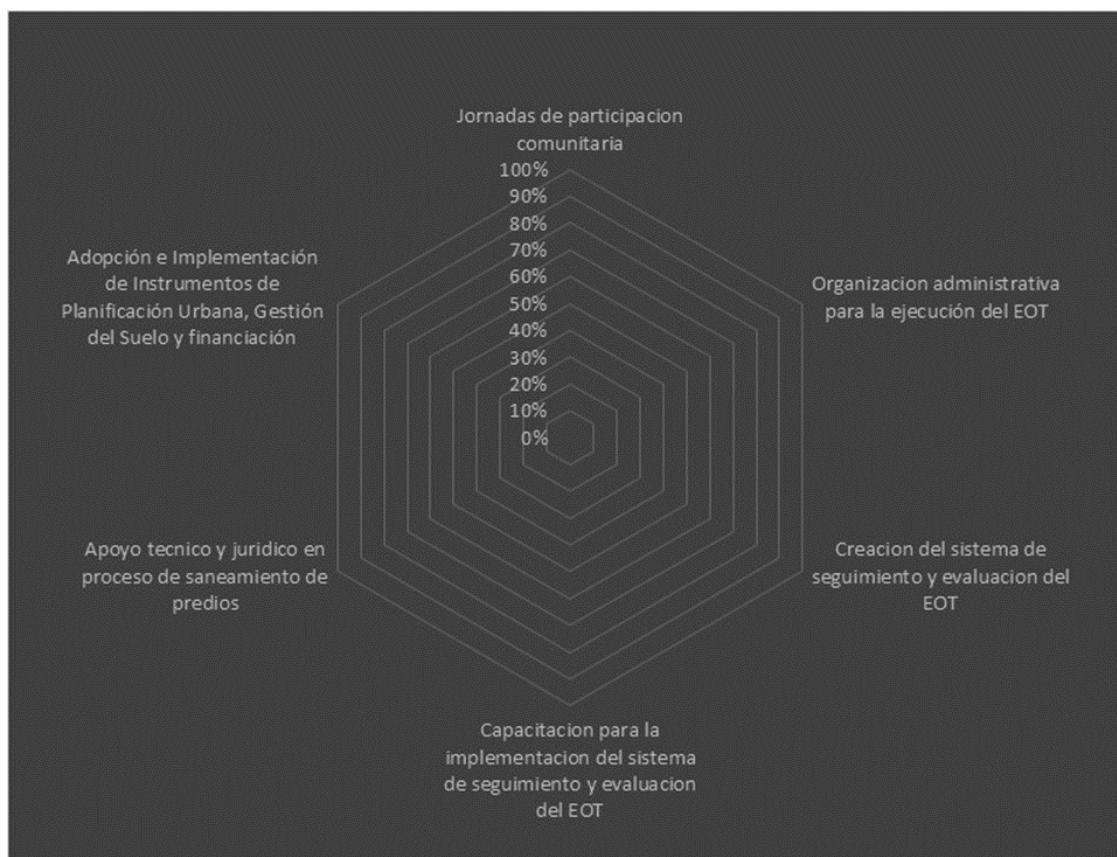


Figura 9. Programas gestión del EOT. % de cumplimiento

No fue posible encontrar evidencia de avance en el programa de gestión y ejecución del EOT, prácticamente en ninguno de sus seis proyectos y a pesar de contar con seis metas del plan de desarrollo municipal que logran articular cuatro de estos proyectos, el municipio no le ha brindado la importancia que requiere este aspecto. Las acciones propuestas, aunque mencionan la conformación, capacitación y apoyo de consejo municipal de participación ciudadana, las veedurías ciudadanas, las organizaciones comunales, no se relaciona al Consejo Territorial de Planeación – CTP, instancia de relevancia para la institucionalidad. Frente a los proyectos de crear y capacitar en lo que respecta a un sistema de seguimiento y evaluación, no existe una meta en el PDM para cumplir tal propósito, pero si se estableció una, para actualizar el expediente municipal durante el cuatrienio. Situación que explica en gran medida como el nivel de capacidad no resulta ser el adecuado para cumplir con esta tarea.

#### ***4.1.1.7 Programas desarrollo económico y productivo***

El programa de fortalecimiento al desarrollo económico y productivo, solo registra avance en el proyecto de prueba e implementación de nuevos cultivos a través de la realización de cuatro huertas demostrativas en las instituciones educativas del sector rural. Sin embargo, en lo referente a la formulación e implementación de un plan estratégico de turismo, el procesamiento de productos derivados de la producción pecuaria y el mejoramiento y mantenimiento del distrito de adecuación de tierras, no se pudo evidenciar alguna acción al respecto (ver figura 10).

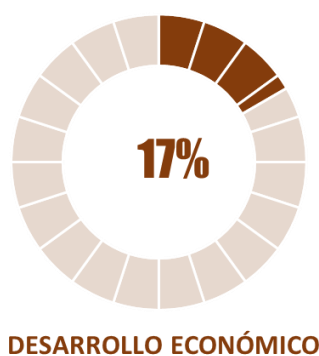


Figura 10. Programas desarrollo económico y productivo. % de cumplimiento

#### **4.1.2 Articulación, ejecución presupuestal y avance EOT vs PDM.**

##### ***4.1.2.1 Nivel de articulación EOT/PDM.***

Resulta muy complejo establecer la medida exacta para determinar el grado de articulación entre los 106 proyectos establecidos en el programa de ejecución del EOT vigente. Sin embargo, el ejercicio permitió identificar cuarenta metas del PDM actual en las que, en mayor o menor medida, se logra demostrar algún resultado en el cumplimiento de las metas del citado programa de ejecución. Programa en la que la mayoría de sus metas son de un 100% y en la que las unidades de medida de los indicadores no correspondían exactamente a las establecidas en el PDM. Pero persiguiendo los fines de este trabajo, se determinó un nivel del 38% (ver figura 11).

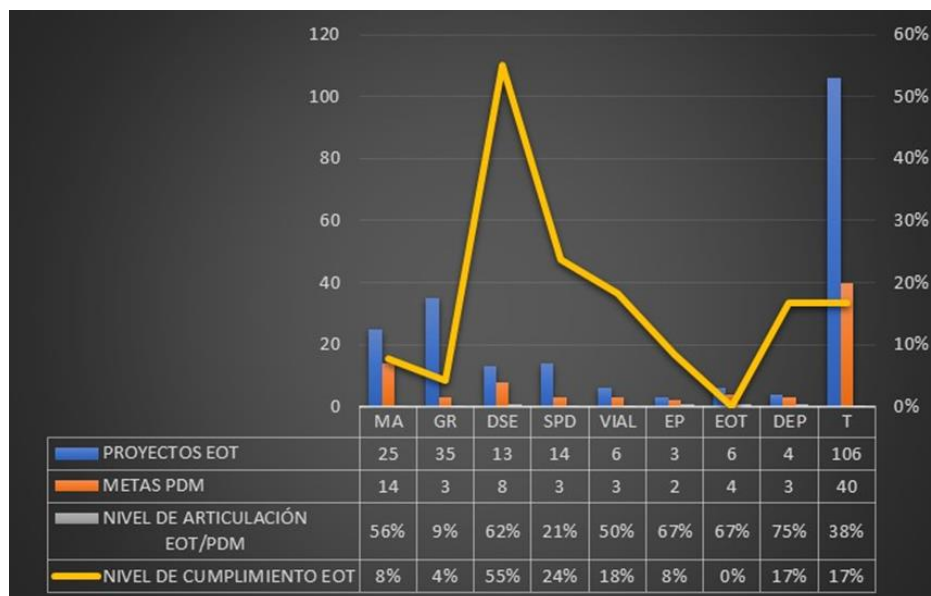


Figura 11. Nivel de articulación EOT/PDM. % de cumplimiento

#### 4.1.2.2 Ejecución presupuestal.

En el programa de ejecución del EOT se estimó un valor de \$61.720 millones de pesos, para financiar los 106 proyectos relacionados y en el V informe de avance del plan de desarrollo municipal reportado al CTP, se identificó una ejecución de \$24.367 millones de pesos, que corresponde al 39% de inversión prevista; no resulta nada despreciable si corresponde a tres de los cuatro años que comprenden la vigencia de corto plazo del EOT.

Se destaca positivamente la fuerte inversión en desarrollo social equitativo que supera en un 19,94% los \$50.30 millones de pesos inicialmente estimados, situación similar en medio ambiente con un 88,57% y en menor medida en servicios públicos domiciliarios con un 49,75% y en el plan vial con un 34,49%.

Mientras en las temáticas de espacio público y desarrollo económico y productivo, la inversión es mínima con un 2,22% y un 0,15% respectivamente, y de manera preocupante, la inversión nula en gestión del riesgo y gestión del EOT. Estos dos últimos sectores relacionados directamente con el nivel de avance en el cumplimiento de dichas temáticas que son apenas del 4% para los 17.640 millones en la primera y críticamente del 0% en los 520 millones en la segunda (ver figuras 12 y 12a).

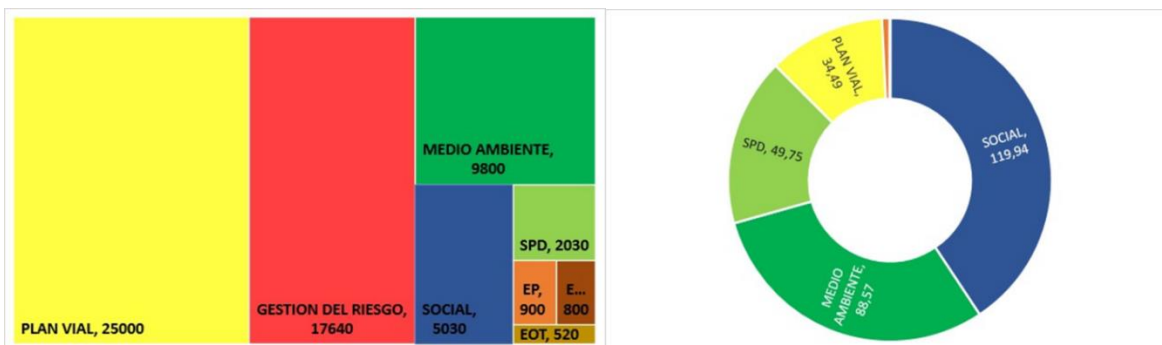


Figura 12. y 12a. Ejecución presupuestal. % de cumplimiento

#### 4.1.2.3 Nivel de cumplimiento EOT vs PDM.

El nivel de avance del EOT vigente frente al PDM actual, indica que se ha cumplido con apenas un 17% (ver figura 13) de lo establecido en el respectivo programa de ejecución, cifra que se considera de nivel crítico al ubicarse dentro del primer quintil y baja si se considera que apenas han transcurrido tres años de los doce que tienen de vigencia los programas, proyectos y metas establecidas en el último EOT. No se puede asegurar que en lo que resta de esta administración, se logre revertir esta dinámica, especialmente, en las temáticas de gestión del riesgo y gestión del EOT, por lo que el reto se plantea para los próximos gobiernos y la institucionalidad municipal (ver anexo A).



Figura 13. Nivel de cumplimiento EOT/PDM. % de cumplimiento



## 4.2 Instrumento 2. Entrevistas institucionalidad samaquense y revisión documental

### 4.2.1 Secretaría de planeación y actualización del expediente municipal.

La administración municipal no le ha brindado la importancia necesaria al cumplimiento de la actualización del expediente municipal como lo indica la norma, nombrando un responsable para ello en el municipio, definiendo en el manual de procesos un subproceso o procedimiento para realizarlo permanentemente con criterio de calidad, lo cual requiere de capacidades institucionales, para lograr un expediente municipal como sistema de información para la toma de decisiones frente al EOT.

*Planta de personal:* se realizó lectura a la estructura y planta de cargos, al manual de funciones específicas y competencias laborales y al manual de procesos, con el fin de constatar si en la planta de cargos hay responsables de las funciones y procesos relacionados con la evaluación y seguimiento a los programas, proyectos y metas del EOT, así como de la actualización del expediente municipal. En tal sentido, se evaluó si la planta de cargos, el manual de funciones específicas y competencias laborales y los procesos y procedimientos están adecuados a las necesidades de capacidad institucional para la actualización del expediente municipal. Se corroboró la respuesta dada en la entrevista con el profesional de planta, con la pregunta ¿Quién es el responsable del expediente municipal?<sup>3</sup> y la respuesta dada identificó que “no hay responsable”

En la estructura de la administración municipal, aprobada mediante Decreto 113, del 29 de diciembre de 2008, en el artículo primero se determina que la estructura para el cumplimiento de las competencias y funciones asignadas al municipio de Samacá, estará conformada por: (Alcaldía de Samacá, 2015) “A) Despacho del Alcalde B) Oficina Asesora C) Secretaría General D) Secretaría de Planeación y Obras Públicas E) Oficina de Acción Social, de la Mujer y el Niño G) Oficina De Recreación, Deporte, Cultura y Turismo H) Comisaría de Familia I) Inspección de Policía” (Municipio de Samacá, 2008). Sin embargo, en el Documento MECI (2015), la estructura está organizada como se observa en la figura 11.

---

<sup>3</sup> El Expediente Municipal es un instrumento que complementa el POT, razón por la cual, por disposición legal, la responsabilidad de la conformación del Expediente Municipal recae en la **Alcaldía Municipal**. Preferiblemente la **oficina de Planeación** o la que haga sus veces, que tenga la responsabilidad de liderar, promover y conformar este instrumento.

En la estructura la Secretaria de Planeación y Obras Públicas se le asignó como misión: “Coordinar los procesos de formulación, ejecución y seguimiento del plan de desarrollo municipal, así como la correcta aplicación de las normas urbanísticas y de usos del suelo contenidas en el Esquema de Ordenamiento Territorial, velando por el desarrollo físico, social y económico de los habitantes del municipio. Así mismo, dotar al Municipio de la infraestructura necesaria en materia de construcciones civiles, vías, parques, y demás bienes de uso público, y garantizando su conservación y correcto mantenimiento” (Municipio de Samacá, 2008).

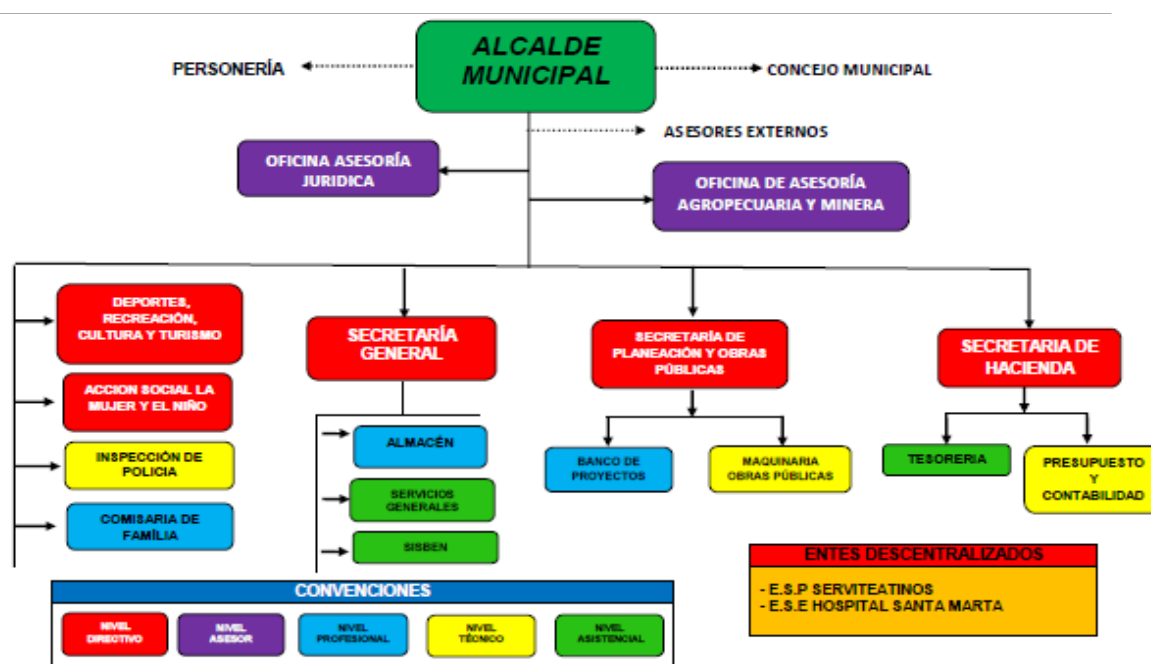


Figura 14. Estructura Organizacional Alcaldía de Samacá Fuente: (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009, 2015).

En cuanto a las funciones generales, en relación con el urbanismo precisa que: “1. Elaborar y actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, determinando los usos del suelo, y el respectivo mapa de zonas de riesgo y de protección ambiental, para lo cual deberá conservar y actualizar la información cartográfica y planos catastrales. 2. Revisar en forma periódica las normas y reglamentos que determinan los usos y controles de los predios urbanos y proponer las modificaciones correspondientes; y en general velar por el estricto cumplimiento de las normas urbanísticas y de regulación de usos del suelo a través de la expedición de las respectivas licencias. 3. Las demás que se le deleguen y/o asignen conforme a las disposiciones legales y al cumplimiento de su misión institucional” (Municipio de Samacá, 2008).

De este aparte de las funciones generales, se determina que la Secretaria de Planeación y Obras Públicas es la responsable de elaborar y actualizar el POT (EOT para el caso de Samacá). Sin embargo, no indica cómo hacerlo, por lo cual de conformidad a la función del numeral 3 que establece la responsabilidad por las funciones “que se le deleguen y/o asignen conforme a las disposiciones legales y al cumplimiento de su misión institucional”, la función respecto a Ordenamiento Territorial, se aclara desde la Ley 388 de 1997 y en especial, en lo referente al expediente municipal, lo contenido en el artículo 112 que define el expediente municipal como un sistema de información de actualización permanente.

*Manual específico de funciones y competencias laborales* (Municipio de Samacá, 2008): en cuanto al cargo de secretario de despacho, Código 020, grado 07, de libre nombramiento y remoción, corresponde al Secretario de Planeación y Obras Públicas: la función de coordinar los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes y programas vigentes, lo cual se puede relacionar con todos los instrumentos de planificación, entre los que se encuentra el EOT, pero además continua que debe garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de uso del suelo, contenidas en el Esquema de Ordenamiento Territorial, y con este propósito se desarrollan las funciones esenciales.

En dichas funciones esenciales, determina algunas relacionadas con el ordenamiento territorial y da a entender lo que se debe hacer en referencia al sistema de información, a la programación, control y evaluación a nivel general de planes, programas y proyectos. Como se puede ver en los numerales 5, 6, 7, 8, 9, 17 y 22 en el manual específico de funciones y competencias laborales (Ver anexo E1). Ahora bien, en dicho manual (Municipio de Samacá, 2008) se definen los criterios para seleccionar al Secretario de Planeación y Obras Públicas. Entre las que están: 1. Normatividad y políticas aplicables a la planificación del desarrollo. 2. Competencias del municipio. 3. Ordenamiento Territorial. 4. Normas de construcción sismo resistentes. 5. Licencias urbanísticas. 6. Formulación y evaluación de proyectos de inversión. 7. Contratación administrativa. 8. Política Nacional de vivienda. 9. Manejo de software ofimática.

*Manual de procesos*: documento (Alcaldía de Samacá, 2015) que se adoptó, estableció el mapa de procesos, donde se evidencia la interrelación y articulación entre estratégicos, misionales, de apoyo, de evaluación y seguimiento. Cada uno de los procesos está documentado con su respectiva caracterización, procedimientos, formatos, riesgos, indicadores entre otros; así mismo, se divulgó al interior de la entidad mediante cartillas y correos electrónicos.

Lo que contrasta con la realidad y para corroborar la respuesta dada, por el profesional de planta adscrito a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, quien a la pregunta ¿Conoce usted si el EM está dentro de los procesos o procedimientos del área de planeación? Respondió: “no sé, lo desconozco” (Junco, 2018). En consecuencia, al revisar el manual de procesos del MECI adoptado en septiembre de 2015, con base en el decreto 943 de 2014, en los cuales se hallan los procesos misionales que requieren de integración generadora de valor en cada interacción, a saber: 1) Gestión para el Desarrollo y Bienestar Social. 2) Gestión Ambiental y desarrollo Agropecuario. 3) Gestión Territorial e Infraestructura. 4) Gestión Cultural y Deportiva. 5) Gestión en Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En cuanto al proceso de Gestión Territorial e Infraestructura - GTI, identificado en la matriz de procesos (Municipio de Samacá, 2015) se definió como objetivo: el de posibilitar a los habitantes del municipio el acceso a las vías públicas, a la infraestructura de transporte y demás espacios públicos y su destinación al uso común, con lo cual se garantiza la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular y como único subproceso de Gestión Territorial e Infraestructura - GTI se halló únicamente la formulación y ajustes al EOT, el cual simplemente tiene como objetivo: el de describir las actividades previstas en la ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios para la formulación y ajustes del plan de ordenamiento territorial.

Al revisar la planta de cargos no hay nombrado un responsable del proceso de expediente municipal en el municipio y en el manual de procesos y procedimientos, si bien presenta el procedimiento de formulación y ajustes al EOT, no está definida de manera específica la actualización permanentemente del expediente municipal, así como para la evaluación y seguimiento a los programas, proyectos y metas del EOT, pese a que en el documento técnico de soporte (Municipio de Samacá, 2015) se dejaron las responsabilidades frente al sistema de gestión administrativa para la ejecución y seguimiento, como a continuación se describe:

- i) A la Administración Municipal le corresponde definir políticas generales de inversión de las cargas aportadas a través de los Programas de Inversión, considerando la implementación de los instrumentos de planificación, gestión del suelo y financiación, y las prioridades establecidas en el EOT, así como velar por la coordinación interinstitucional y de los demás entes establecidos para la óptima ejecución del EOT

- ii) A la Oficina Asesora de Planeación Municipal se le asigna la responsabilidad de la gestión del EOT y los demás instrumentos de planificación, así como su intervención en la coordinación y cumplimiento de los programas de Vivienda de Interés Social (VIS), el funcionamiento de los aportes efectuados a partir de licencias de urbanismo y construcción y el cumplimiento de la norma urbanística establecida ejerciendo control urbano.

Cabe aclarar que no hay en la estructura Oficina Asesora de Planeación Municipal, luego por funciones, se entiende que es la Secretaria de Planeación y Obras Públicas a quien se refiere el Documento Técnico de Soporte - DTS.

Revisión documental en cuanto a la estructura y planta de cargos, al manual específico de funciones y competencias laborales y al manual de procesos, para ello se realizó un diagrama de análisis del proceso de GTI con el fin de constatar si existe en la planta de cargos responsables de las funciones y procesos relacionados con la evaluación y seguimiento a los programas, proyectos y metas del EOT, así como si existe proceso, subproceso o el procedimiento que dé cuenta de la conformación o actualización del expediente municipal. Por ello, en el diagrama de análisis (ver figura 15) se explica las relaciones del proceso con los planes, programas y proyectos y las funciones específicas de su gestión.

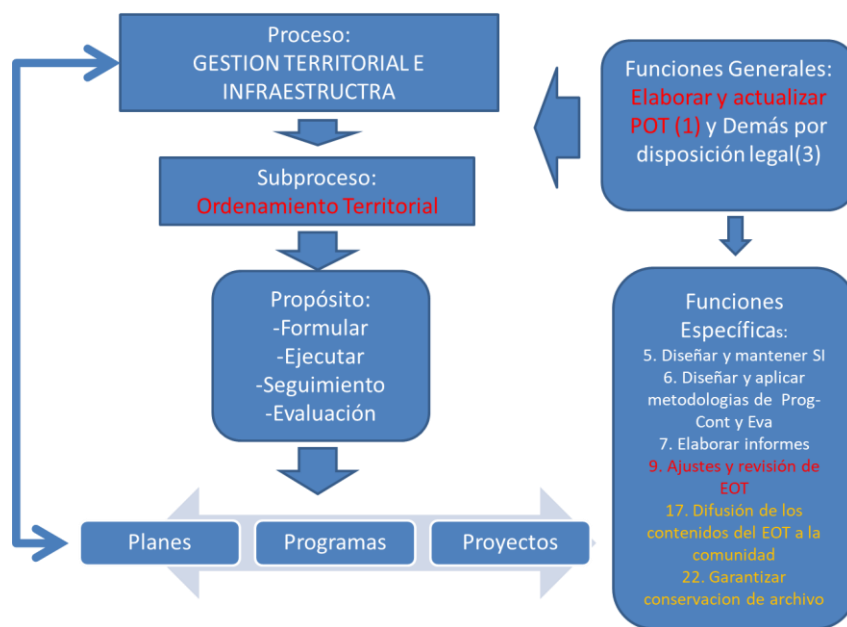


Figura 15. Diagrama análisis del proceso Gestión Territorial e Infraestructura - GTI

Al leer en el manual específico de funciones y competencias laborales, no se especifica relación en el propósito de la secretaria de planeación con el POT, pero al analizar el proceso de Gestión Territorial e Infraestructura y el subproceso de Ordenamiento Territorial queda claro que está definido por las funciones generales asignadas a la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, tanto en la primera como en la tercera. Pero la relación se manifiesta de manera estrecha con el propósito de formular, ejecutar, hacer seguimiento y evaluación a planes, programas y proyectos, en los que está el POT y el PDM como principales, al igual que los planes sectoriales (ver anexo E1).

Como uno de los resultados de este trabajo, se inicia con la preparación de un procedimiento para la actualización del expediente municipal, el cual se puede observar en el anexo E2, donde se especifican las actividades y responsables del procedimiento; esto como punto de partida para motivar al cambio y que se asigne un responsable, ya sea que se modifique la planta de cargos, el manual específico de funciones y competencias laborales o no.

*Personal de apoyo.* En entrevista realizada al Secretario de Planeación y Obras Públicas (Planeación, 2019) manifestó que en el equipo, se tiene contratado personal en apoyo por prestación de servicios; cuenta con personal profesional así: 3 Ingenieros Civiles: uno para la formulación de proyectos del SGR, otro para control urbano, licenciamiento y supervisión de obras y un tercero especializado en estructuras que emite conceptos y hace supervisión de las estructuras contratadas; 1 arquitecto para diseño y supervisión de edificaciones; 1 profesional de derecho para el apoyo a la Inspección de Policía en los procesos de control urbano; 1 Profesional en Administración Pública para el apoyo en la elaboración de informes y cargue de información a SIEE, GESTIONWEB, seguimiento al plan de desarrollo, informes a los entes de control; un tecnólogo topógrafo y supervisión de acueductos urbanos y rurales, y un asistente administrativo. Como se puede evidenciar, ninguno de los apoyos contratados tiene relación directa con el expediente municipal, pero podrían con sus competencias participar en el plan de acción para actualizarlo (Planeación, 2019).

#### ***4.2.2 Componentes expediente municipal.***

*Archivo técnico e histórico:* frente al proceso de revisión y ajuste del EOT adoptado en el 2015, mediante acuerdo municipal 008, los soportes de dicho proceso y gracias a información en medio magnético suministrada por la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, se encontró que la justificación de los ajustes requeridos, está sustentada en el Documento Técnico de Soporte - DTS. Así mismo (Municipio de Samacá, 2013) se halla una primera evidencia de conformación del expediente municipal y los documentos e información necesarios, los cuales fueron elaborados siguiendo los lineamientos determinados en la Guía del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT).

En el archivo central de la entidad, se hallaron las carpetas del contrato de consultoría 013/2012 donde se encontraron documentos como: Documento técnico de soporte, el documento de seguimiento y evaluación, con sus fichas de indicadores y matrices, el documento resumen, la memoria justificativa, la cartografía y el proyecto de acuerdo con sus respectivos anexos. La consultoría contratada para la revisión y ajuste realizada en el 2015, dice en el DTS que, no halló evidencia de la revisión del EOT desde el comienzo de su adopción en 2000 y desde ese momento (Municipio de Samacá, 2015) se evidenciaron problemas con en el establecimiento de la línea base de información a través de indicadores fiables.

Hace referencia a los problemas que subyacen por la falta de monitorear la estructura del primer EOT y su implementación. A partir del vencimiento del plazo para su revisión y ajuste de todos los componentes de corto, mediano y largo plazo, en el documento (Municipio de Samacá, 2015) se dice que hubo la necesidad de ajustar los diferentes escenarios de ejecución de proyectos públicos de acuerdo a las de la ejecución del presupuesto municipal y de otra, la garantía del uso apropiado del suelo, en pro de la productividad y de esta manera, mejorar las condiciones de vida y sobre todo la calidad ambiental y otras condiciones para el EOT.

Como resultado de este primer ejercicio exploratorio, se encontraron las propuestas de ajustes en seis temas específicos en el respectivo DTS (Municipio de Samacá, 2015); el primero relacionado con el mejoramiento de las condiciones ambientales (establecimiento de áreas según condiciones territoriales); segundo, la gestión del riesgo (zonificación de amenazas naturales y antrópicas); tercero, en norma urbanística (clasificación del suelo urbano, rural y de protección); cuarto, el Desarrollo social equitativo (vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio

público, infraestructura vial y transporte, y provisión de servicios sociales); quinto, la dinámica productiva (priorización de sectores); y por último, aparecen los instrumentos para la ejecución del EOT (planes y actuaciones).

Ajustes que requerían un seguimiento al nivel de implementación y cumplimiento de estos y otros temas, siendo necesario volver a hacer operativo el Expediente Municipal -EM. De tal manera que, desde la misma adopción del ajuste, el municipio debía alimentar constantemente el EM con el objeto de reunir, compilar y actualizar, toda la información documental del municipio. En tal sentido, no existe evidencia si los componentes de dicho expediente cumplen y constituyen un sistema de información y si sirven de herramienta para el seguimiento y evaluación permanente a la ejecución del EOT.

*Sistema de seguimiento y evaluación:* como se ha tratado, el expediente municipal es como tal, un sistema de información, definido desde la Ley 388 de 1997 y este se debe comprender como el conjunto de elementos integrados para captura, validación, procesamiento y reportes o información procesada útil para la toma de decisiones. Por lo cual, se hace la pregunta al profesional de planeación: ¿Existe un sistema de información con relación al expediente municipal? a lo que responde (Junco, 2018) que no existe, que solo existen las carpetas y que no está en marcha el expediente municipal. Y dentro de los elementos de este sistema de información, deben estar el software y el hardware necesarios para dar respuesta a las necesidades de información sobre ordenamiento territorial y la gestión del talento humano necesario y capacitado para ejecutar el procedimiento.

En tal sentido, al revisar en el municipio frente a estos dos elementos, se halló que en el MECI (Alcaldía de Samacá, 2015) se dice que en el inventario de sistemas de información está el software ARCVIEW. De acuerdo al ingeniero contratista de planeación, estos permiten verificar la información de la base de datos catastral suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC para generar respuestas a las solicitudes de usos del suelo y licenciamiento para construcción; es un proceso complejo dado que el ARCVIEW es un software demo; por lo cual, no se puede utilizar toda su potencialidad.

En este aspecto y como se mencionó anteriormente, existe Deficiencia de Capacidad Institucional - DCI, que para el siglo XXI es probable mejorar pues, existen casos de éxito a nivel nacional, principalmente en ciudades capital de departamento como: Cali, Medellín,



Bucaramanga, Tunja, Pereira, entre otras, con la implementación de Sistemas de Información Geográfica – SIG y son exitosos porque han aplicado la gerencia de la información.

DCI que podrá suplirse con la aparición en escena de los Sistemas de Información Geográfica - SIG que ha ofrecido una nueva variedad de métodos y herramientas en concordancia con los acelerados procesos de desarrollo urbano, lo cual permite, fortalecer la cultura de la planeación, en virtud de reducción de sus tiempos de análisis, en la adquisición de datos, y fundamentalmente en la toma de decisiones soportada (Barrero Castellanos, 2010). Con mayor potencial desde un enfoque gerencial de información (Sánchez Vignau & Rodríguez Muñoz, 2000).

En la consultoría (Municipio de Samacá, 2013) contratada para revisión y ajuste se elaboraron las matrices y las fichas de indicadores con base en la información existente a 2013, es decir, con línea base del año 2000, metas a 2008 y 2012 entre ellas están las matrices: 1) Mapa del EOT. 2) Articulación de Fines y medios. 3) Evaluación contenidos de los POT. 4) Indicadores de base de cálculo. 5) Indicadores de Objetivos. 6) Indicadores de modelo de ocupación. 7) Indicadores de proyectos estratégicos. 8) Indicadores de usos del suelo. 9) Chequeo Poblacional. Los indicadores incluidos en estas matrices están desactualizados, ninguna de las fichas de indicadores revisadas ha sido actualizadas; lo cual, es imperativo para producir la información para el seguimiento y evaluación al Esquema de Ordenamiento Territorial.

En las matrices y fichas de indicadores, se halla la deficiencia para establecer línea base y las fuentes de la información de las variables que hacen parte de los indicadores. También, se encuentra deficiencia para establecer las metas de cada uno de los indicadores; a la vez para hacer el seguimiento y evaluación de los indicadores. Además, se observa desarticulación en el PDM con el EOT y su programa de ejecución.

Ahora bien, de acuerdo a lo anterior, si los componentes del expediente municipal no contienen información de línea base para implementar el sistema de verificación y control sobre la ejecución del EOT y el cumplimiento de sus metas y objetivos. El expediente municipal de acuerdo a la guía del (MAVDT, 2004) no cumple con estos cinco propósitos: 1) brindar el soporte necesario para la toma de decisiones, 2) permitir evaluar el desarrollo del territorio y el impacto en el ordenamiento territorial de acuerdo al modelo propuesto, 3) ser la herramienta que permita hacer seguimiento y evaluación a los programas e instrumentos de gestión establecidos en el ordenamiento territorial, 4) garantizar la continuidad del proceso de ordenamiento

territorial y el acceso a la información por parte de todas las personas implicadas, 5) soportar a través de un archivo técnico e histórico el desarrollo del territorio.

De otra parte, hay limitaciones para asignar recursos con prioridades establecidas en el ordenamiento territorial. Lo cual no permite realizar la contratación del personal de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas, en relación a sus funciones y competencias con los procesos de gestión territorial, y particularmente para que, realicen la formulación de los estudios previos en caso de la contratación de los prestatarios de servicios direccionados a los procesos y procedimientos, en cumplimiento de las funciones establecidas para el ordenamiento territorial que, se ratifican en el documento de seguimiento y evaluación año 2013, donde se dejaron como recomendaciones, las cuales se deben verificar en la revisión y ajuste del 2015. Es necesario evaluar cada una de esas recomendaciones contra la de la revisión y ajuste del 2015.

### **4.3 Instrumento 3. Formatos Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional – SADCI**

Esta metodología SADCI propuesta a finales de los años ochenta por el consultor del Banco Mundial, Alain Tobelem, aunque no resultó una tarea sencilla y luego, de varias reuniones con directivos, del gobierno municipal, se consiguió adaptar los formatos que hacen parte de esta propuesta para identificar los Déficit de Capacidad Institucional – DCI, en materia de la planeación del ordenamiento territorial en el municipio de Samacá. El reto consistió desde un inicio en compilar entre las tres versiones del “manual operativo” la totalidad de los formatos y de manera particular de las tipologías asociadas a estos; la primera en francés del mes de diciembre de 1991 y denominada “Systeme d' analyse de capacite institutionnelle-SACI pour l' ajustement structurel: mesure de capacite institutionnelle et son developpement; luego, para julio de 1992, se publicó la versión en inglés, bajo el título de: “Institutional capacity analysis and development system - ICADS: Operational Manual; y finalmente para el mismo año, la utilizada y relacionada como: “Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional - SADCI: Manual operativo.

El manual describe detalladamente todos y cada uno de los pasos a seguir en el diligenciamiento de los formatos que hacen parte de la metodología, que más allá de determinar los objetivos estratégicos, los recursos y los responsables de la entidad, se detiene en la elección

de los “informantes” o funcionarios de la institución que cuentan con la información, conocimiento y habilidades prácticas para desarrollar sus actividades correspondientes y que se constituirán en los actores clave de la adopción de esta metodología en un entidad pública del orden territorial. Metodología que bien aplicada, puede responder en gran medida el siguiente planteamiento:

“El propósito de usar SACI es relativamente fácil de definir. SACI Ayuda para responder las siguientes tres preguntas: (i) cuánto gobierno (la administración interesada) es capaz de establecer objetivos alcanzables; ¿ajuste estructural? (ii) de lo contrario, es decir, si los objetivos establecidos están más allá de la capacidad actualmente instalada, ¿debería reducirse la ambición de este gobierno o administración, o aumentar la capacidad institucional disponible, o incluso una combinación ¿de los dos? y (iii) ¿qué debemos hacer exactamente si decidimos aumentar la capacidad institucional para conseguir los cambios finalmente definidos?” (Tobelem, 1991, pág. 6)

En la adaptación de los formatos se contó con la participación activa de la secretaria de planeación y obras públicas en cabeza del secretario de Planeación y Obras Públicas en un comienzo y luego para el diligenciamiento de los mismos con importantes aportes de la Secretaria General, compromiso que contribuyó para que los objetivos concertados con planeación municipal, terminaran relacionándose directamente con los objetivos establecidos en la propuesta del trabajo de investigación-consultoría y estos a su vez, con dos metas del plan de desarrollo municipal que no evidenciaban ningún nivel de cumplimiento por parte de dicha secretaria.

Frente a la designación de los “informantes”, finalmente no todos los inicialmente seleccionados fueron con quienes terminaron por dar su punto de vista respecto a cada uno de las cinco categorías del DCI objeto de identificación, sin embargo, los funcionarios y/o contratistas entrevistados cumplieron de manera adecuada con los requerimientos de información de los respectivos formularios. Finalmente, y para validar el consolidado de los déficits encontrados y la sinopsis de la estrategia de desarrollo institucional propuesta, se logró llegar sin ningún inconveniente a un consenso sobre los aspectos a mejorar en este sentido.

### 4.3.1 Objetivos, recursos y tareas.

Los objetivos de desarrollo o resultados esperados que se consignaron en el formulario A, buscaban formular una propuesta para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, en la actualización del Expediente Municipal - EM del municipio de Samacá. Propósito que involucraba en primer lugar identificar precisamente el nivel de capacidad institucional, tanto del gobierno municipal como de los grupos de valor o demás instituciones presentes en el municipio; como segundo, el evaluar los componentes del Expediente Municipal a saber: el archivo técnico e histórico y el sistema de seguimiento y evaluación; por último, y más importante para la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, al determinar el grado de cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidos en el EOT (ver anexo B1).

Lograr el consenso en lo relacionado a las actividades (conceptos y gastos) y recursos correspondientes, resultó más complejo por cuanto al tratarse de un proyecto que prácticamente no requería en un principio de inversión económica por parte del municipio, no compartieron algunas de las actividades a las cuales se les asignaron recursos para su ejecución, las cuales desglosaban los objetivos inicialmente acordados. De todas formas, esta situación termina por confirmar que la vinculación y contratación de personal por lo menos en lo que tiene que ver con la actualización del expediente municipal, no resulta clara, al encontrar que, así como no existen funciones ni procedimientos asignados en este sentido, como tampoco en el objeto u obligaciones específicas de los contratistas o practicantes (ver anexo B2).

Respecto a las tareas relacionadas para lograr los objetivos utilizando los recursos proyectados, se tomaron como insumos; primero, los pasos que establece la misma metodología SADCI; como segundo, con la guía del Expediente Municipal del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT del año 2004 en la que se describen las etapas de conformación del expediente municipal; finalmente se acudió a los formatos y soportes que hacen parte del sistema de seguimiento y evaluación con las fichas técnicas, indicadores y matrices del expediente municipal. Formato en el que se presentaron mayores dificultades al estar diseñado metodológicamente para “expertos” de un programa o política en particular, situación contradictoria a la realidad encontrada en la entidad territorial (ver anexo B3).

### **4.3.2 Identificación de los déficits de capacidad institucional por categoría.**

#### ***4.3.2.1 Categoría: reglas de juego.***

Esta categoría representa las reglas de juego (formales o informales) establecidas o antecedentes institucionales que se dan dentro un contexto o medio ambiente institucional determinado y que pueden dificultar en alguna medida el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la entidad u organización. Condicionamiento que se presenta con mayor fuerza en las entidades del ámbito territorial, dada su alta dependencia de legislación respecto a otros niveles del gobierno. Para el caso particular del municipio de Samacá, la persona designada para dar su punto de vista sobre este aspecto, correspondió a un abogado vinculado mediante contrato de prestación de servicios a la oficina asesora jurídica del municipio, quien afirmó desconocer muchos de los aspectos relacionados con el expediente municipal, sin embargo, sus aportes resultaron importantes para identificar algunos DCI.

La tipología asociada a esta categoría, incluye las subcategorías de gobernanza, constitución, legislación general y sectorial, regulaciones y patrones culturales. Cada una de estas, está asociada a varios elementos de capacidad que permitieron confrontar con los DCI identificados en este aspecto. En este sentido, se describieron y explicaron cinco de ellos, destacando; en primer lugar, la dificultad que se presenta en el municipio para establecer e implementar un plan de acción propuesto frente a los objetivos y metas del EOT vigente; y como segundo y con menor gravedad, el enfrentamiento que se puede presentar por la asignación de la función de control urbano entre la Secretaria de Planeación y Obras Públicas y la Inspección de Policía.

#### ***4.3.2.2 Categoría: relaciones interinstitucionales.***

El secretario de despacho de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas del municipio, quien hizo las veces supervisor del proceso, fue el encargado de revisar y ajustar el mapa de relaciones interinstitucionales que dio cuenta del universo institucional en donde se especifica quien o que institución se hace cargo de qué. Ejercicio que permitió vincular en este universo, además de las dependencias (secretarías de despacho, oficinas asesoras y entidades

descentralizadas), instituciones locales (Concejo municipal) e instancias como el Consejo Territorial de Planeación – CTP, regionales (Departamento administrativo de planeación de Boyacá y la corporación autónoma regional de Boyacá - Corpoboyacá) y nacionales (Departamento Nacional de Planeación - DNP y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), a algunos de los gremios más representativos del municipio como son: la cooperativa de carboneros de Samacá – Cooprocabón, la cooperativa de transportadores del valle de Samacá – Cootransvalle, y el distrito de riego de Samacá – Asusa.

Los DCI identificados en la mayoría de los casos hacen casi imposible cumplir algunas de las tareas de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas y de manera particular, si se trata de actualizar el expediente municipal, la falta de capacidad institucional para abordar los formatos de almacenamiento de la información del EOT (fichas técnicas y matrices con sus respectivos indicadores) no permiten actualizarlos, lo que impide su vez, la validación frente a las entidades y dependencias que suministran dicha información. Otro déficit importante, tiene que ver con el reconocimiento de la existencia de un grado de desinterés con respecto a las falencias y la formulación de un autodiagnóstico que priorice la implementación de un plan de mejora sobre el cumplimiento de los planes, programas y proyectos establecidos en el EOT (ver anexos B4, B5 Y B7).

#### ***4.3.2.3 Categoría: organización interna.***

La organización interna hace referencia al aspecto que tienen relación directa o que dependen de la misma entidad o institución. Los tópicos que determinan el DCI son: la distribución de funciones, el flujo de relaciones internas, reglas de juego y manuales, los procedimientos y estilo gerenciales, la interpretación de las reglas de la función pública, los manuales técnicos, la capacidad física y financiera, y la existencia de la Función de Desarrollo Institucional – FDI. Los funcionarios encargados de brindar la información de esta categoría correspondieron, a los secretarios de despacho de la Secretaria de Hacienda y la Secretaria General; esta última también apoyó la categoría de la política de personal. Los DCI descritos, tienen que ver principalmente con dificultades en materia presupuestal y organizacional frente a la actualización del expediente municipal (ver anexo B8).

#### ***4.3.2.4 Categoría: política de personal y sistema de remuneración.***

La gestión del personal y su muy limitado funcionamiento como un sistema que, se encuentre bien establecido en las entidades territoriales conduce inevitablemente a generar funcionarios y servidores públicos con baja motivación en el cumplimiento de algunas de sus actividades. Para este caso, los DCI relacionados y que más incertidumbre son precisamente; por un lado, como la gestión del talento humano adelantada en la entidad, en ocasiones no permite evidenciar la motivación, resultado de la implementación del plan de bienestar e incentivos de la entidad; y por otro, la falta de revisión periódica y la correspondiente actualización del manual de funciones específicas y competencias laborales, así como del manual de procesos y procedimientos, no permite realizar una inducción y/o reinducción oportuna y pertinente del personal de la entidad (ver anexo B9).

#### ***4.3.2.5 Categoría: habilidades individuales.***

La última categoría abordada es la que hace referencia al nivel de información básica, así como de los conocimientos y habilidades prácticas para comprender de manera adecuada las tareas y responsabilidades que les son asignadas. Actividades que para el asunto de la conformación o actualización del expediente municipal y según los DCI encontrados, hacen imposible cumplir con tal cometido. El suministro de la información estuvo a cargo de un ingeniero vinculado mediante contrato de prestación de servicios, quien expide los certificados de uso del suelo basándose en un demo del programa ARCGIS.

Los déficits identificados son valorados con la mayor dificultad para poder cumplir con las actividades que hacen parte del procedimiento de conformación o actualización del expediente municipal. Desconocimiento que no permite; realizar la lectura operativa del EOT y la identificación de los módulos temáticos; definir un sistema de información, organización del sistema de matrices y su diligenciamiento junto con las fichas técnicas; extraer de forma simple la información a través de formatos, reportes y mapas entre otros; y realizar el análisis de cumplimiento de los objetivos y las metas establecidos en el EOT (ver anexo B10).

### **4.3.3 Plan de Acción de Desarrollo Institucional – PADI.**

El Plan de Acción de Desarrollo Institucional se constituye en el soporte de una propuesta de Fortalecimiento Institucional para eliminar o mitigar los DCI identificados en la actualización del expediente municipal para la institucionalidad del municipio de Samacá, departamento de Boyacá. Formulación que fue antecedida por la definición de unos objetivos de desarrollo institucional, los recursos, los responsables, y la forma como estos serían utilizados en el cumplimiento de dichos objetivos, así como de la consolidación de los DCI inicialmente revelados para finalmente establecer una sinopsis de la estrategia de desarrollo institucional para esta entidad territorial.

#### ***4.3.3.1 Diagnostico.***

##### ***Objetivos de desarrollo.***

El identificar el nivel de capacidad institucional en la actualización del expediente municipal se constituye en el primer y más importante objetivo de esta propuesta de fortalecimiento institucional, ya que precisamente de la identificación de los DCI encontrados, dependen las estrategias a establecer para darle solución total o parcial a esos problemas que se presentan en este tipo de institucionalidad. La adopción de la metodología del Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional – SADCI en una entidad territorial se constituye en un ejercicio pionero e innovador en la materia y que, de obtener los resultados esperados, se pueda replicar a otras instancias gubernamentales.

El segundo objetivo y que guarda estrecha relación con el primero, corresponde a la tarea de evaluar los componentes que hacen parte precisamente del expediente municipal, a saber el archivo técnico e histórico y el sistema de seguimiento y evaluación. Componentes que, al ser caracterizados y socializados adecuadamente, generaran una apropiación social del conocimiento sobre asuntos que, dado su difícil acceso, resultaban ajenos al interés de las comunidades y de los mismos funcionarios públicos.

Finalmente se estableció la necesidad de determinar el grado de cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidas en el EOT vigente. Objetivo que apunta al



cumplimiento de una meta del actual PDM, la cual no evidencia a la fecha ninguna acción y se convierte en un aporte del ejercicio académico de vital importancia no solo para esta administración, sino para las venideras, ya que el instrumento desarrollado será de utilidad para toda la institucionalidad.

*Déficit de capacidad institucional – DCI consolidados.*

Los DCI identificados inicialmente en los formularios “D” son consolidados en los formularios “E”, aunque para este trabajo, estos últimos se presentaron en uno solo. Déficit que son descritos de manera más general, atendiendo a las cinco categorías que fueron abordadas en igual número de formularios “D”, asociadas respectivamente a unas tipologías propuestas por el consultor Alain Tobelem, las cuales se convierten en el principal referente para valorar y codificar los DCI hallados en esta entidad territorial y sus siglas para facilidad de los funcionarios son presentadas en inglés como aparecen en los respectivos formularios (ver anexo B11).

*DCI por reglas de Juego (ROG).* Para esta categoría, se consolidaron cuatro déficits asociados a cinco tareas afectadas, las dificultades relacionadas son: La ausencia de posibilidades para aplicar la legislación, un desempeño condicionado en la gestión de la administración pública, una transparencia y acceso a la información limitada sobre el presupuesto público, y una escasa difusión y publicidad que dificulta la efectiva participación. Los elementos de capacidad relacionados corresponden a la transparencia en los tramites y los procesos participativos, los cuales evidencian que las reglas de juego desde el punto de vista del arte de gobernar o la gobernanza deben brindar mayores y mejores espacios que garanticen la efectiva participación ciudadana.

*DCI por relaciones interinstitucionales (IRR).* La falta de capacidad institucional es descrita en aspectos como: la ausencia de redes y mecanismos de relaciones entre dos o más entidades, ausencia de un consenso suficiente con la comunidad, las funciones necesarias y responsabilidades asignadas para la evaluación y seguimiento del ordenamiento territorial no son claras, por lo que las tareas asignadas terminarían teniendo oposición por personas que no tomaron las decisiones. En este caso, los elementos de capacidad afectados tienen que ver con que todas las funciones de ejecución requieren la asignación de una responsabilidad específica a

cada entidad involucrada, esto es, identificándole un universo institucional de ejecución; y directa o indirectamente, las tareas no sufrirán oposición por personas que no tomaron las decisiones. Situación que implica la reorganización en la distribución de roles y responsabilidades entre las instituciones y dependencias relacionadas con la actualización del expediente municipal.

*DCI por organización interna (ORG).* Las dificultades evidenciadas en este aspecto, independiente de su origen, terminan siendo del resorte de la misma entidad; razón por la cual, se requiere de la voluntad política de los directivos de la institución para cambiar dicha situación. Se encuentran entonces: la ausencia de una subdivisión administrativa cuya función corresponda a las tareas, presupuesto operativo insuficiente, el flujo de relaciones internas no es el mejor, ausencia de manual técnico y procedimiento específico, y funciones sin asignar adecuadamente por falta de implementación de un Plan de Desarrollo Institucional - PDI. Razones que justifican el rediseño de la organización o estructura interna, donde se le brinde mayor importancia a un área al interior de la secretaria de planeación que asuma la responsabilidad de liderar los asuntos relacionados con la planificación del ordenamiento territorial y de manera específica con el control urbano y el expediente municipal.

*DCI por política de personal y sistema de remuneración (PPR).* Contrario a la categoría anterior, la falta de capacidad institucional en lo que respecta a la reglamentación y forma de vinculación de la función pública, no depende de la decisión del gobierno local. Deficiencias asociadas a la gestión del talento humano adelantada en la entidad que, en ocasiones, no permite evidenciar los resultados de la implementación de un plan de bienestar e incentivos, así como, la contratación de personal para realizar actividades que no alcanzan a realizar los funcionarios que hacen parte del personal de planta, dada su rotación y falta de continuidad en el cargo, genera particularmente, traumatismos en los procesos que se adelantan sobre el EOT.

*DCI por habilidades individuales (SKL).* Este déficit resulta ser el más recurrente en las instituciones y no discrimina nivel de personal, aunque el análisis se realiza de forma individual sus posibles soluciones deben abarcar la organización o institución en general. La estrategia más pertinente y utilizada es la realización de capacitaciones en los temas que se requiera el personal. La realidad encontrada, evidencia que, no se ha solicitado y realizado capacitación sobre la forma de actualizar el expediente municipal desde la lectura operativa del EOT y la identificación de los módulos temáticos (la visión; el modelo de ocupación del territorio;

estrategias e instrumentos; y los planes programas y proyectos). Lo que resulta en una falta de comprensión de tareas y relaciones interinstitucionales para logra tal cometido.

### *Índices de conductividad institucional – ICI1 y ICI2*

En la aplicación de la metodología SADCi en el municipio de Samacá, se obtuvieron los siguientes resultados; el primer indicador de conductividad institucional – ICI1 fue de 36 sobre 45 puntos requeridos, lo que indica que en las 9 subcategorías de DCI relacionados en el medio ambiente macro institucional, el alto gobierno debe utilizar este índice como una herramienta que permita advertir sobre posibles afectaciones al cumplimiento de los objetivos de desarrollo; el segundo indicador de conductividad institucional – ICI2, apenas llego a 125 de 210 por lo que en algunas de las 42 subcategorías del medio ambiente institucional específico, se presentaron mayores déficit que tienen una relación más estrecha con la ejecución de las tareas específicas de la actualización del expediente municipal (ver anexo B12).

#### ***4.3.3.2 Plan de acción.***

Una vez, precisados los DCI consolidados se procedió a proponer y discutir con los directivos de la entidad, la sinopsis de las posibles estrategias (ver anexo C) que tiene por objeto solucionar los DCI identificados, las cuales fueron validadas sin presentarse mayores diferencias y por consiguiente se mantuvieron los objetivos de desarrollo inicialmente planteados. Resultado que potenció la decisión de incluir un plan de acción de desarrollo institucional para mitigar los DCI encontrados en materia de ordenamiento territorial y de manera particular sobre la actualización del expediente municipal en la institucionalidad del municipio de Samacá.

Acciones que permitirán solucionar total o parcialmente los DCI consolidados para la entidad y que pueden abordarse desde varias perspectivas; inicialmente desde el ámbito del gobierno local, es decir, aquellas que se pueden implementar con la capacidad instalada y que solo requieren de la voluntad política o decisión gubernamental para implementarlas de manera efectiva; luego, desde la asistencia técnica o especializada para los DCI que requieren algún tipo de conocimiento o tecnología que no se encuentra en la institución; como tercera medida y considerada las más utilizada para resolver la falta de capacidad institucional, se encuentran las

actividades de capacitación; y finalmente y como soporte de las anteriores, especialmente las relacionadas con la financiación de acciones que requieran una inversión adicional a la regularmente realizada por la entidad territorial.

*Decisiones gubernamentales:* a continuación se relacionan las principales acciones que tendría que desarrollar la administración local: incorporación de la legislación específica cambiante en los contenidos del EOT; seguimiento y evaluación a los programas de desarrollo institucional; aplicación de procedimientos de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción; en la cual se orientan todas las acciones pertinentes de publicidad; publicación en la página web oficial de todos los procesos y actividades que adelanta la entidad; acción que está en proceso de implementación y fortalecimiento a partir de la Consultoría en MIPG; solicitar asistencia técnica al gobierno departamental y/o nacional sobre OT; definir los formatos para conformar la base informática de datos para almacenamiento y consulta de la información del EOT; ajustar el manual de funciones específicas y competencias laborales, incorporando por lo menos una función relacionada con la actualización del expediente municipal; elaborar un manual técnico sobre el expediente municipal; formular e implementar un plan de desarrollo institucional; ajuste e implementación del plan de bienestar e incentivos enfocado a resultados; actualizar el manual de procesos y procedimientos de la entidad, incorporando el procedimiento de actualización del expediente municipal.

*Asistencia técnica:* el municipio requiere; como primera medida, contar con un sistema de información oficial y fiable que, soporte la actualización oportuna y permanente del expediente municipal; lo anterior como estrategia para superar la dificultad evidenciada en la operatividad del sistema de seguimiento y evaluación del mismo, relacionada con la imposibilidad de establecer con precisión y oportunidad una línea base para cada uno de los indicadores de las matrices de base de cálculo, objetivos, modelo de ocupación y proyectos estratégicos del EOT; articulada con la anterior, está la segunda medida; es indispensable adelantar e implementar un estudio técnico de rediseño institucional de la administración central que, reorganice la estructura u organización interna y establezca por lo menos un área en la secretaria de planeación, responsable de la planificación del ordenamiento territorial y de un sistema de información que consolide el expediente municipal como un instrumento de consulta permanente para la institucionalidad del municipio de Samacá.

*Actividades de capacitación:* la formación y calificación del personal, se constituye en la principal herramienta de fortalecimiento institucional en cualquier institución, razón por la cual, se determinaron como prioritarias frente a los asuntos de la planificación del ordenamiento territorial las siguientes: un taller de socialización para garantizar la efectiva participación, vinculando los puntos de vista de todos los actores; otro sobre elaboración o ajuste del procedimiento del expediente municipal que redefine las tareas de naturaleza inter e intra institucional para actualizarlo; dos seminarios, uno sobre trabajo solidario y colaborativo para adelantar acciones de mejora en el clima organizacional de la entidad y el segundo sobre indicadores y sistemas de información de un día; finalmente un curso de tres días para capacitar sobre planificación del ordenamiento territorial y actualización del expediente municipal del EOT.

*Financiación:* los fondos o recursos necesarios para garantizar la implementación de las acciones descritas anteriormente, la mayoría de ellas, no requieren una inversión mayor a la proyectada en materias de formación y capacitación del recurso humano. Situación diferente para el caso de la asistencia técnica o especializada por cuanto el garantizar los recursos para adquirir e implementar un sistema de información geográfica – SIG oficial y fiable para la entidad, así como, incrementar los gastos de funcionamiento ante la creación de nuevos cargos en la planta de personal estarían privilegiando la eficiencia administrativa sobre la fiscal. Decisión que deberá asumir el gobierno que decida implementar lo establecido en este Plan de Acción de Desarrollo Institucional – PADI.

#### ***4.3.3.3 Función de desarrollo institucional – FDI.***

Para cualquier entidad, no solo basta con formular e implementar un PADI, se debe monitorear la capacidad institucional e identificar constantemente los déficits encontrados, de lo contrario, cualquier plan de trabajo no conseguirá los objetivos planteados. Situación que obliga a definir responsabilidades en este sentido, ubicando los funcionarios encargados del seguimiento y evaluación del SADCI y lo más importante, enmarcarla como una verdadera función de gestión. Con el fin de clarificar en que consiste, se acudirá a la siguiente definición:

La función de desarrollo institucional es, de hecho, la responsabilidad de un especialista en organización de alto nivel que debe actuar (confidencialmente cuando sea necesario) en

nombre del gerente general de la entidad. Él (ella) debe trabajar como un "puesto de observación" que supervisa constantemente el contexto institucional externo e interno en el que se implementan los programas de trabajo y en el que se deben alcanzar los objetivos de desarrollo. Primero debe activar SADCI inicialmente para la preparación de ACI y el diseño de PADI... (Tobelem, Alain, 1992, pág. 89).

La FDI debe convertirse en una herramienta de gestión que facilitará, entre otras acciones las siguientes: la preparación del Programa de Trabajo Anual – PTA, la distribución o reorganización de las tareas a cada individuo dentro de una dependencia, la programación de actividades de seguimiento y evaluación periódicas, una gestión del talento humano más eficiente y la mejor manera de realizar el seguimiento del entorno institucional y actualización de la capacidad institucional instalada. En los anexos de este PADI, se describirán con mayor detalle algunos modelos y formatos que servirán de guía para que la administración de turno, utilice de la mejor forma esta importante herramienta de gestión. Se presenta entonces; un modelo de programa de trabajo anual relacionado con los objetivos de desarrollo inicialmente establecidos; un formulario Dv para evaluar las acciones individuales ejecutadas frente a los DCI detectados; y una matriz de criterios anuales individuales de desempeño y evaluación, con una matriz de criterios y otra de conceptos para realizar la Evaluación del Desempeño Personal– EDP en el municipio de Samacá.

#### ***4.3.3.4 PADI, costeo detallado y financiamiento.***

Cabe resaltar que, esta es una tarea que deberá realizar la entidad territorial dado que debe programar y asignar los recursos que se requieran a fin de poder mejorar la capacidad institucional para la actualización del expediente municipal como sistema de información del EOT.

#### **4.4 Instrumento 4. Cuestionario de diagnóstico de capacidades en materia de planificación del ordenamiento territorial y actualización del expediente municipal**

Para la encuesta denominada: cuestionario diagnóstico de capacidades en materia del ordenamiento territorial y conformación del expediente municipal (Anexo D1), se utilizaron

preguntas abiertas en las que el mismo sujeto estructuró su respuesta de acuerdo a su conocimiento. Se realizaron 20 encuestas previas a la aplicación de la metodología SADCI, durante el mes de Mayo del 2019 en las que se obtuvo los siguientes resultados:

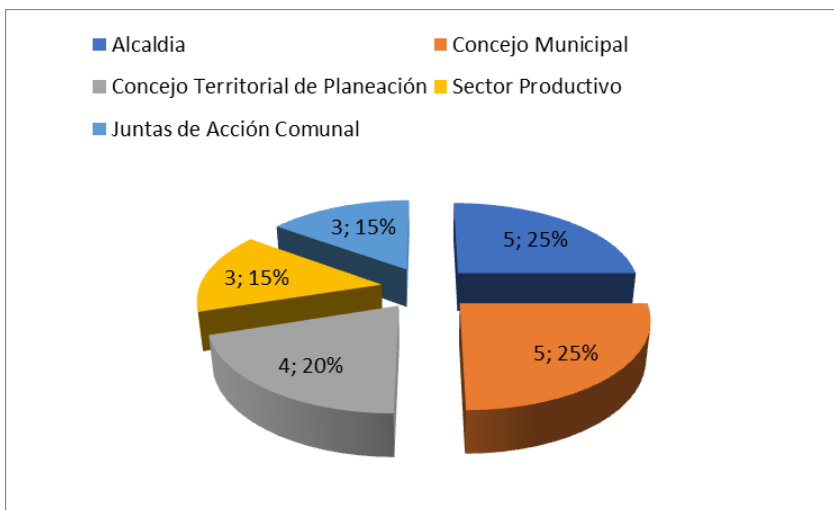


Figura 16. Distribución de la participación en la encuesta

En cuanto a la caracterización de los encuestados: El 25% de los encuestados son de la Alcaldía, el 25% del Concejo Municipal y el restante 50% corresponde al Concejo Territorial de Planeación 20%, sector productivo 15% y Juntas de acción comunal 15%. Los encuestados tienen un promedio de 43 años de edad, el rango de edades de los encuestados va de 26 a 49 años. Los encuestados son en mayoría de género masculino, apenas el 15% son mujeres.

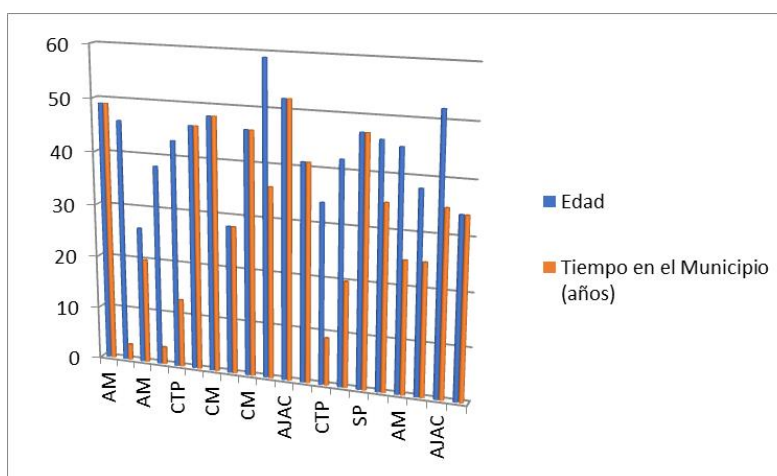


Figura 17. Comparativo de la edad y el tiempo de permanencia en el Municipio.

El 67% de los encuestados son oriundos de Samacá, el 70% lleva más de 25 años en Samacá, el 15% entre 10 y 25 años han permanecido en el municipio y el 15% menos de 10 años. El 90% de los encuestados tienen formación profesional; en la mayoría de los casos la profesión fue adquirida después del año 2000, tres años trascurrida la entrada en vigor de la Ley 388 de 1997.

De todos los encuestados, solo una persona de las entrevistadas dice haber participado en la revisión y ajuste del EOT en el año 2015, quien corrobora la dificultad en la participación de la ciudadanía. Sin embargo, observa que “el EOT Municipal requiere de un ajuste más real de lo que sucede y existe en el municipio. Además de buscar estrategias para poder lograr la asistencia y participación de la comunidad” (Herrera, 2019). El 58% de los encuestados al menos tuvieron una capacitación de tipo presencial en temas de OT entre los años 2014 y 2017 con duración mínima de 3 horas y máxima de 32 horas.

El 65% de los encuestados tienen un concepto de expediente municipal más como un archivo de documentos. De ellos, sin embargo el 12% de los encuestados mencionan el concepto de sistema de información y el 5% el concepto de sistema de evaluación, pero el 35% no tiene ningún concepto de expediente municipal o dicen no saber nada del tema en específico. Frente al propósito de la consulta del expediente municipal, existe un consenso en la falta de claridad entre todos los encuestados, dado que responden vagamente, y claramente el 35% no lo conocen o manifiestan no haberlo consultado. Al igual desconocen la frecuencia de actualización de la información del expediente municipal. Solo el 24% manifiestan que debería estar actualizado y el 5% observa que se realizó una actualización en el año 2015.

El 15% de los encuestados reconoce a La ley 388 de 1997 como norma asociada a la conformación del expediente municipal; 10% de ellos identificaron que el expediente municipal está descrito en el artículo 112 de la ley 388 de 1997. Estas respuestas están en los encuestados que hacen parte del Concejo municipal, con formación profesional y que han hecho parte de la corporación en varios periodos.

Para el primer EOT, sabiendo de la expiración de su vigencia y que ya fue revisado y ajustado en el año 2015, el 85% de los encuestados no conocen con exactitud sobre determinantes ambientales. Sin embargo, hacen referencia a conceptos como la protección de páramos, rondas protectoras de quebradas y ríos. Entre ellos el 15% mencionaron a la Ley 99 de 1993 y la Ley de páramos. El 15% no conocen sobre determinantes ambientales, ni mencionaron



algo que se le aproxime. Entre tanto conocida la revisión y ajuste el 50% de los encuestados manifiesta no conocer sobre determinantes ambientales incluidos en el ajuste al EOT y el otro 50% se refirieron a conceptos como la delimitación del páramo y la exclusión de actividad minera y agropecuaria en las zonas de protección, del páramo y las rondas de ríos y quebradas.

En cuanto al conocimiento del EOT, el 10% de los encuestados reconocen los componentes del EOT tal y como son de acuerdo a la ley 388 de 1997. El 45% no reconoce los componentes del EOT, el otro 45% mencionan como componentes conceptos que se confunden con acápites que de alguna manera están en el EOT, ya sea en el componente general o urbano o en el rural.

En el aspecto de participación para el primer EOT el 50% de los encuestados dice que faltó participación para acoger los aportes de la comunidad en el EOT. El otro 50% dice que hubo baja participación y que las observaciones no fueron tenidas en cuenta. Aspecto que en la revisión y ajuste del 2015 mejoró ya que en el 55% de los encuestados se percibe que a pesar de la poca participación si se tuvo en cuenta a la comunidad. Debido al proceso mismo realizado a través de la contratación de una consultoría y a la falta de capacitación para hacer una participación efectiva. Los contratistas realizaron las reuniones y la socialización pero no se tuvieron en cuenta muchas observaciones. Solo el 20% afirma que se incluyeron aspectos que la comunidad observó para el ajuste del EOT. Sin embargo, dicen que las decisiones fueron direccionadas a conveniencia y que la ley no se cumple.

Frente al tema de seguimiento el 55% de los encuestados no evidencian conocer del tema de seguimiento al EOT. El 45% mencionan asuntos donde el EOT es consultado para expedir uso del suelo y algunos donde se debería observar el seguimiento, pero en general se percibe que no se tiene evidencia de seguimiento al programa de ejecución del EOT, junto con sus proyectos y metas. En todos los encuestados hay desconocimiento del concepto de Unidad de Planificación Rural - UPR.

En todos los encuestados se tienen diferentes apreciaciones de cómo se podría identificar los centros poblados que reconocen existen actualmente en el Municipio por cuanto hablan de población, de servicios básicos, del número de unidades habitacionales de sus habitantes. Sin embargo, en el ajuste no se identificaron centros poblados, tampoco en la formulación, no hay ninguno, pero se conocen dos centros poblados que son : i) Centro Poblado de la cumbre y ii) Centro Poblado la Fábrica, lo cual ha dado lugar a debate porque en el EOT no está incluido; sin

embargo, puede ser por escasez de recursos, por cuanto al declarar los centros poblados, se debe hacer inversión en infraestructura, especialmente para ofertar servicios como acueducto y alcantarillado.

#### **4.5 Instrumento 5. Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM**

Los resultados de la aplicación de la metodología SADCI, aunque permiten identificar los DCI y con base en estos, proponer un PADI no consolida con claridad un índice de capacidad institucional que ubique la institucionalidad del municipio en un nivel que determine qué tan cerca o lejos se encuentra de las capacidades requeridas para actualizar el expediente municipal del EOT. En este mismo sentido, los resultados relacionados del cuestionario de diagnóstico de capacidades en materia de planificación del ordenamiento territorial y actualización del expediente municipal, tampoco brindan un dato sobre este aspecto. Por lo anterior, vamos a tomar como referente a (Ríos, 2017) para adoptar un índice de capacidad institucional para el expediente municipal – ICIEM con los rangos, categorías y tipologías establecidas en la tesis doctoral “Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)”.

##### **4.5.1 Análisis de las capacidades administrativas.**

Identifica la estructura u organización interna de la entidad territorial, de manera particular de la secretaria despacho o una dependencia que tenga como fin la gestión del ordenamiento territorial y entre sus funciones la conformación y actualización de un sistema de información como lo es el expediente municipal. Los rangos adoptados de la tesis de Licia Ríos son también cuatro, pero a estos se les asignó una puntuación que en el citado trabajo académico no tenían, quedando entonces de la siguiente forma: alta (5), media (3), baja (2) y nula (0), además se relacionaron dos categorías más para este tipo de capacidad.

La organización interna y funcional tuvo como referente la actual estructura de la administración municipal (Decreto 113 de 2008) de la entidad territorial. Por lo que se presenta la siguiente valoración, incluyendo de una vez la calificación para el municipio de Samacá:

**4.5.1.1 Categoría: Organización interna.**

Capacidad alta: Secretaría

Capacidad media: Oficina

Capacidad baja: Área

Capacidad nula: Inexistencia de área (0)

La asignación de funciones fue constatada con lo establecido en el manual específico de funciones y competencias laborales (Decreto 116 de 2008) de la planta de personal del municipio, acto administrativo en el que las funciones relacionadas con la gestión del ordenamiento territorial, están asignadas únicamente al secretario de despacho de la dependencia de planeación y obras públicas.

**4.5.1.2 Categoría: Organización interna- personal.**

Capacidad alta: Tres o más funcionarios

Capacidad media: Dos funcionarios

Capacidad baja: Un funcionario (2)

Capacidad nula: Ningún funcionario

Los recursos tecnológicos identificados corresponden a un demo del Sistema de información ARCGIS, programa que, según el contratista encargado de operarlo, este articulado al EOT, pero solo tiene la capacidad para certificar el uso del suelo.

**4.5.1.3 Categoría: Recursos tecnológicos.**

Capacidad alta: SIG propio

Capacidad media: Demo SIG (3)

Capacidad baja: AutoCAD u otro

Capacidad nula: No tiene programa

#### **4.5.2 Análisis de las capacidades políticas.**

El nivel de legitimidad y consenso de las decisiones que toma el gobierno local frente a los asuntos del ordenamiento espacial del territorio en muchas de las ocasiones no es el adecuado. Situación que se pudo evidenciar en las manifestaciones masivas de la comunidad ante el conflicto del uso del suelo entre los mineros y los agricultores por la posible reducción del suministro de aguas para las actividades agropecuarias por la nueva concesión del distrito de agua.

Se acudió a las respuestas consignadas del cuestionario de diagnóstico de capacidades en materia de planificación del ordenamiento territorial y actualización del expediente municipal, aplicadas a la institucionalidad del municipio de Samacá, de manera particular a los integrantes del consejo territorial de planeación y demás actores que se interesan porque sus observaciones sean incluidas en los asuntos que tengan incidencia con el desarrollo de su territorio. Esta categoría hace referencia al porcentaje de observaciones incorporadas en el ajuste del EOT realizado en el año 2015.

##### ***4.5.2.1 Categoría: Relaciones interinstitucionales***

Capacidad alta: 60 a 100% de observaciones incorporadas

Capacidad media: 40 a 60% de observaciones incorporadas

Capacidad baja: 20 a 40% de observaciones incorporadas (2)

Capacidad nula: < 20% de observaciones incorporadas

#### **4.5.3 Análisis de las capacidades de planificación y gestión.**

Se concentra en la operatividad de los instrumentos de seguimiento y evaluación de la planificación del ordenamiento territorial; en este caso particular, de la actualización del expediente municipal como sistema de información del esquema de ordenamiento territorial del municipio de Samacá. Instrumento que fue actualizado por primera y única vez en el año 2012, fue socializado para el 2013 y sirvió de soporte para el proceso de revisión y ajuste del EOT adoptado a finales del 2015.

Los módulos temáticos definidos en el esquema de ordenamiento territorial cuentan con diferentes tipos de indicadores y matrices para realizar su seguimiento y evaluación, los cuales están agrupados de la siguiente forma: visión (matriz 1 – indicadores de impacto); modelo de ocupación del territorio (matriz 2 – indicadores del estado del territorio); estrategias e instrumentos de gestión (matriz 3 – indicadores de resultados de la gestión territorial); y ejecución de proyectos estratégicos (matriz 4 – indicadores de resultados de la ejecución de proyectos estratégicos, matriz 5-indicadores de procesos, matriz 6 – indicadores de recursos e insumos). A la fecha de la realización del trabajo de investigación-consultoría no se logró evidenciar evaluación de ningún módulo.

#### ***4.5.3.1 Categoría: Manejo instrumental.***

Capacidad alta: Evaluación de 3 a 4 módulos temáticos

Capacidad media: Evaluación de 2 a 3 módulos temáticos

Capacidad baja: Evaluación de 1 a 2 módulos temáticos

Capacidad nula: No se evalúa ningún módulo temático (0)

#### **4.5.4 Síntesis de las capacidades para el expediente municipal.**

Elaborada desde la compilación de los índices parciales de las capacidades administrativas (promedio de las tres categorías), las capacidades políticas y las capacidades de planificación y gestión, las cuales van dando forma un índice más general.

##### ***4.5.4.1 Grados de capacidad para el expediente municipal.***

Al igual que la propuesta de Licia Ríos, se elaboró desde siete grados de capacidad y al igual que en los rangos anteriores, este trabajo le incorpora, una valoración a cada grado de la siguiente manera: alto (15), media – alta ( $\leq 11$ ), media (9), media-baja ( $\leq 8$ ), baja (6), baja – nula ( $\leq 4$ ), y nula (0).

Capacidad alta: Presenta categorías altas en los tres índices de capacidades parciales

Capacidad media-alta: categorías medias y altas en los tres índices....

Capacidad media: categorías medias en los tres índices...

Capacidad media - baja: categorías medias y bajas en los tres índices...

Capacidad baja: categorías bajas en los tres índices...

Capacidad baja - nula: categorías bajas y nulas en los tres índices (**3,7**)

Capacidad nula: Presenta categorías nulas en los tres índices de capacidades parciales

#### ***4.5.4.2 Tipología municipal según capacidades disponibles***

El índice total o consolidado de la capacidad institucional para el expediente municipal, se da como resultado de la agrupación de los grados de capacidad anteriores en unas tipologías que dan cuenta de las capacidades disponibles según las siguientes asignaciones: capacidad afianzada (11-15), habilidades de diverso tipo (7-9), déficits críticos (2-6), y adolece de habilidades (0).

Municipio con rasgos de capacidad afianzada: dispone de categorías de capacidad alta y media-alta.

Municipio con habilidades de diverso tipo que requiere mejoramientos parciales: dispone de categorías de capacidad media y media-baja.

Municipio con déficits críticos que requiere mejoramientos estructurales: dispone de categorías de capacidad baja y baja-nula (**3,7**).

Municipio que adolece de habilidades y requiere mejoramientos estructurales: dispone de categorías de capacidad nula en todas las capacidades.

El resultado del Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM para la institucionalidad del municipio de Samacá es de **3,7** puntos lo que lo identifica como una *entidad territorial con déficits críticos que requiere mejoramientos estructurales*, situación sustentada porque la calificación obtenida determina que este municipio dispone de categorías de capacidad baja y baja-nula. Realidad que le plantea al gobierno de turno el reto de: ajustar su organización interna; asignar de manera más eficiente las funciones de gestión del ordenamiento

territorial; adquirir un sistema de información oficial y fiable; mejorar la legitimidad de sus decisiones en materia de planificación del ordenamiento territorial a través de garantizar la efectiva participación y concertación social; e incrementar la información básica, conocimiento y habilidades prácticas para realizar el seguimiento y evaluación requeridos en la gestión territorial y particularmente en la actualización del expediente municipal (Ver Anexo E 3).

## Conclusiones y recomendaciones

Como resultado de la presente investigación consultoría a manera de conclusión sobre la medida de las capacidades institucionales del municipio de Samacá, se determinó que el nivel actual no permite realizar a través de la actualización de su expediente municipal, el seguimiento y evaluación permanente a las políticas, programas y proyectos propuestos en el Esquema de Ordenamiento Territorial. Capacidad que pudo evidenciarse en el desconocimiento de la gran mayoría de actores del municipio que tiene relación en mayor o menor medida con el ordenamiento territorial municipal. En este orden, para mejorar el DCI la propuesta de plan de desarrollo institucional PADI, privilegia la capacitación sobre la planificación del ordenamiento territorial y específicamente, lo relacionado con la elaboración de fichas técnicas, indicadores, sistemas de matrices, conformación de bases de datos, así como la identificación de línea base para cada indicador.

Por lo anteriormente expuesto, se recomienda a la entidad objeto del estudio, dar prioridad especialmente definiendo las responsabilidades específicas y la asignación de los recursos en los presupuestos de las próximas vigencias que permitan llevar a cabo las diferentes acciones que se plantean desde la metodología de evaluación. En ese orden para el desarrollo de las capacidades institucionales se recomienda emprender acciones inmediatas, especialmente para la compra de hardware y software, capacitación de personal: capacitación a los funcionarios, concejo municipal, concejo territorial de planeación y juntas de acción comunal, especialmente, así como la realización de foros, mesas de trabajo con la ciudadanía para difundir los temas que trata el EOT adoptado y hacer retroalimentación.

Si bien se cumple con tener los componentes normativos del expediente municipal, no cumple con ninguno de los cinco propósitos definidos como la herramienta para hacer seguimiento y evaluación a los programas e instrumentos de gestión establecidos en el ordenamiento territorial de conformidad a la normatividad vigente. Con lo cual, la entidad presenta debilidad para garantizar la continuidad del proceso de ordenamiento territorial y presentar información accesible a todas las personas. Por consiguiente, a la administración municipal le subyacen problemas de incumpliendo normativo. El gobierno municipal reconoce y valida estos déficits encontrados y cuenta con la mejor disposición para implementar un plan de desarrollo institucional por lo menos en lo que respecta a los asuntos relacionados con la



actualización del expediente municipal y todo lo relacionado con la identificación, validación, consolidación y suministro de la información de manera oportuna y sencilla a la comunidad.

Una vez realizado el primer ejercicio de evaluación de los programas y proyectos, la investigación consultoría deja una herramienta para hacer el seguimiento y evaluación de cada uno, pese a la falta de articulación inicial con el EOT. En este sentido, se recomienda a los gobiernos siguientes, en primer lugar, articular los Planes de Desarrollo Municipal a los programas, proyectos y metas del EOT, lo cual facilita la objetividad del monitoreo de los indicadores y el seguimiento y evaluación de las políticas, objetivos, programas y proyectos a futuro.

Se recomienda hacer el uso del procedimiento de actualización del expediente municipal, de tal manera que desde el Sistema de Información de Gestión o en el futuro con la implementación de MIPG, se realicen las evaluaciones de su cumplimiento y que dé lugar al plan de mejoramiento y con ello, ajustarlo a las necesidades del municipio. Entonces, es de vital importancia la asignación de un responsable dentro de la Secretaria de Planeación y Obras Públicas, para que desarrolle el procedimiento; será clave en el desarrollo de las capacidades institucionales para hacer que el expediente municipal inicie el camino a adquirir la condición de un sistema de información.

Como conclusión final, resulta preciso reconocer lo enriquecedor que resultó aplicar una metodología como la SADCI en una entidad territorial de las características del municipio de Samacá; de igual forma, adaptar una tipología para determinar el Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal – ICIEM. En este sentido, el ejercicio realizado a pesar de las dificultades que se presentaron, se constituye en una especie de piloto sobre la ruta o procedimiento para evaluar las capacidades institucionales en un aspecto tan importante para la ordenación espacial del territorio como lo es el seguimiento y evaluación de un proyecto territorial como el EOT a través de la actualización de su expediente municipal.

## Referencia Bibliográfica

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2014). *Manual técnico para la elaboración del expediente municipal de Santiago de Cali*. Santiago de Cali: Departamento Administrativo de Planeación Municipal.
- Alcaldía de Samacá. (Septiembre de 2015). Manual de operaciones - SIG. *Sistema Integrado de Información - MECI 1000:2014 NTCGP 1000:2009*.
- Alcaldía de Samacá. (Enero de 2016). Decreto 033. *Conformación del CTP*. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Barraza, J. C. (2014). Teorías del desarrollo que contribuyeron al ordenamiento urbano en Colombia . *Modulo arquitectura*, 13.
- Barrero Castellanos, D. F. (2010). Aplicación de los Sistemas de Información Geográfica en el Ordenamiento Territorial. (C. d. Desarrollo, Ed.) *Revista Ventana Informática*(22), 39-53.
- Bejarano, J. C. (2016). *Evaluación de las capacidades institucionales para la implemeantación de la política pública: casuística en Bogotá* . Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Bertalanfly, V. (1968). *Teoría General de Sistemas*. México: Fondo de la Cultura Económica.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad Estatal: Revision de concepto y algunos ejes de analisis y debate. *Estado y Políticas Públicas*, 37-59.
- Boisier, S. (1998). *Revista Austral de Ciencias Sociales*(2), 5-18.
- Castellanos Barrero, D. (Enero - Junio de 2010). Aplicación de los sistemas deinformación geografica en el OT. (C. D.-F. INGENIERÍA, Ed.) *Ventana Informatica*, 53.
- Cirio, G. (2012). Dificultades, desafíos y oportunidades para el desarrollo de sistemas de información territorial en américa latina. el caso del SITER, entre ríos, argentina. 2009 - 2012. (U. N. (UNLP), Ed.) *Revista internacional de ciencia y tecnología de la información geográfica*(12), 45-61.
- Concejo Municipal. (27 de Agosto de 2014). Acuerdo 007 de 2014. *Reglamento Interno*. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Concejo Municipal. (15 de Septiembre de 2015). Acuerdo 008. *Por medio del cual se aprueba la revisión y ajuste del EOT*. Samacá, Boyacá, Colombia.

- Concejo Municipal. (21 de Diciembre de 2015). Acuerdo 014. *Por medio del cual se hace aclaración al EOT*. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Concejo Municipal. (23 de Mayo de 2016). Acuerdo 009 de 2016 . *Plan de Desarrollo Municipal "Trabajando por un solo propósito...Samacá!"*. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Congreso de la República. (1994). Ley 152 . *Ley organica del plan de desarrollo*. Bogotá D.E., Colombia.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388*. Bogotá.
- DNP. (14 de 06 de 2019). *terridata*. Obtenido de <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/15646>
- Duque, N. (o5 de Mayo de 2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. *Cuadernos de Administracion Publica, Universidad del Valle*, 11-24. Obtenido de Cuadernos de Administracion Publica, Universidad del Valle.
- Fals Borda, O. (1996). Bogotá: IEPRI Tercer Mundo.
- Fantone, F. (2004). Relaciones Teóricas de la Ordenación del Territorio y el Paradigma de Desarrollo de Abajo hacia Arriba. *Terra Nueva Etapa*, XX(29), 87-105.
- Gutiérrez, J. (6 de diciembre de 2018). *Generación de conocimiento como estrategia para el desarrollo territorial: entre la incertidumbre y el determinismo*. Obtenido de Revista de la Información Básica: [https://sitios.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r2/articulo5\\_r2.htm](https://sitios.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo5_r2.htm)
- Hernández Peña, Y. (2010). El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? *Revista Colombiana de Geografía*(19), 97-109.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación* (4ta Edición ed.). México D.F., México: McGrawHill.
- Herrera, O. (Mayo de 2019). Cuestionario de Diagnóstico de Capacidades en materia de planificación del Ordenamiento Territorial y conformación del Expediente Municipal. (W. Lancheros Cañón, Entrevistador)
- Junco, I. (Agosto de 2018). Entrevista Conocimientos del OT. (W. A. Cañón, Entrevistador)
- MAVDT. (2004). *Guia metodológica para la implementación del expediente municipal* . Bogotá DC.
- Montes, F. (2001). el ordenamiento territorial como opcion de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

- Municipio de Samacá. (2008). Estructura y Planta de Cargos. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Municipio de Samacá. (2008). Manual de Funciones Específicas y Competencias Laborales. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Municipio de Samacá. (2013). Documento Expediente Municipal. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Municipio de Samacá. (2013). Plan estrategico turistico. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Municipio de Samacá. (2015). *Documento Técnico de Soporte*. Samacá.
- Municipio de Samacá. (2015). Manual de Procesos. Samacá, Boyacá, Colombia.
- Municipio de Samacá. (2015). Sistema Integrado de Gestión. Samacá.
- Municipio de Samacá. (2019). Reunión con CORPOBOYACA y la ANM. Samacá.
- Oszlak O, O. E. (2001). *EL ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: aplicación de la metodología SADCI*. Obtenido de EL ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: aplicación de la metodología SADCI: <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- PGN. (2016). *ABC de los POT Plan de Ordenamiento Territorial*. Bogotá D.C.: Panamericana formas e impresos S.A.
- Planeación, S. d. (7 de Junio de 2019). Conocimientos del EOT. (W. L. Cañón, Entrevistador)
- Powell, P. J. (1991). Obtenido de [http://laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/Usuarios/EL\\_NUEVO\\_INSTITUCIONALISMO\\_EN\\_EL\\_ANALISIS\\_ORGANIZACIONAL\\_Paul\\_J\\_Di\[1\].pdf](http://laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/EL_NUEVO_INSTITUCIONALISMO_EN_EL_ANALISIS_ORGANIZACIONAL_Paul_J_Di[1].pdf)
- Ríos, L. (2017). *Capacidades estatales y políticas de ordenamiento territorial Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el contexto pos-neoliberal (2003 -2015)*. La PLata: Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de La Plata. Obtenido de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/63911>
- Rosas, A. (2008). Gobernanza y políticas públicas. Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Politica y Cultura*, 119-134. Obtenido de Scielo.
- Sánchez Vignau, B. S., & Rodríguez Muñoz, J. V. (2000). LA INFORMACIÓN COMO RECURSO EN EL DESARROLLO DE LAS ORGANIZACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Anales de documentación*(003), 155-165.
- Senn, J. (1992). *Análisis y Diseño de Sistemas de Información*. México: Mc Graw Hill.

- Tamayo Alzate, A. (1999). Teoría General de Sistemas. *Revista del Departamento de Ciencias*(8), 84-89.
- Tobelem, A. (1991). *Système d'analyse de capacite institutionnelle pour l'ajustement structurel: mesure de capacite institutionnelle et son developpement*. Public Sector Management Division Technical Department Latin America and the Caribbean Region.
- Tobelem, Alain. (1992). *Institutional capacity analysis and development system (ICADS): Operational Manual*. Principal Institutional Development Specialist.
- Viancha, D. (Agosto de 2018). Entrevista Conocimientos del OT. (W. A. Cañón, Entrevistador)
- Whitten, J. (2003). *Análisis y diseño de sistemas de información*. México: Mac Graw Hill.

Infografía:

<http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/> consultado en Enero 20 de 2019

<https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles/15646> consultado el 14 de Junio de 2019

## Anexos

## Anexo A. Matriz de avance EOT

## Anexo A 1. Programas y proyectos a corto plazo



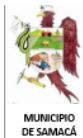
MUNICIPIO DE SAMACÁ  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS  
AVANCE DE PROGRAMAS Y PROYECTOS CORTO PLAZO - ACUERDO 008 DE 2015  
EXPEDIENTE MUNICIPAL SAMACÁ

Información actualizada de los programas y proyectos a corto plazo, hasta el 31 de diciembre de 2018

PROGRAMA	PROY. No.	PROYECTO	PLAZO	ENTIDAD RESPONSABLE	META	LÍNEA BASE 2014	VALOR ESPERADO (según plazo)	VALOR ESTIMADO (millones de pesos)	VALOR INVERTIDO (millones de pesos)	AVANCE	DESCRIPCIÓN DEL AVANCE
<b>MEDIO AMBIENTE</b>											
Protección de ecosistemas estratégicos. Restauración de coberturas naturales y manejo de la biodiversidad	1	Delimitación y reforestación con especies nativas de nacimientos de agua y su respectiva ronda de protección	Corto plazo	Municipio	100%	0	49	100	33	12%	<b>4. Reforestar de 10 Ha de las fuentes abastecedoras</b> 2016. Reforestación de 8 Ha en los predios lote 4 y lote 5 del municipio vereda pataguy - Convenio con la Alcaldía de Tunja. Alcaldía de Tunja \$24.000.000 2017. Reforestación de 1 Ha con especies nativos churuvita sector la mata, y pataguy mano de agua. Municipio de Samacá \$ 3.000.000 2018. Se reforestó 1. Ha. en Acueducto Mana Riaño y 1 Ha. en acueducto el venado. Municipio de Samacá \$6.000.000
	3	Plan de Manejo Ambiental de las principales microcuencas abastecedoras de acueductos veredales	Corto plazo	Municipio	100%	0	1	1200	0	0%	
	7	Formulación de proyectos de Uso Eficiente y Ahorro del Agua PUEAA.	Corto plazo	Municipio Juntas Administradoras de Acueductos	100%	15	37	300	1,5	0%	<b>11. Capacitar y sensibilizar al 100% de los acueductos rurales para la formulación e implementación del Plan de ahorro y uso eficiente del agua</b> 2016. Charlas a los representantes de las juntas de I sector rural sobre uso adecuado del agua. Municipio de Samacá \$500.000 2017. Charlas a los representantes de las juntas de I sector rural sobre uso adecuado del agua. Municipio de Samacá \$500.000 2018. Charlas a los representantes de las juntas de I sector rural sobre uso adecuado del agua. Municipio de Samacá \$500.000
Equipamientos para la protección del	9	Diseño y Construcción de colectores de aguas negras	Corto plazo	Municipio, Empresa de servicios públicos	100%	0	4	200	262,8	100%	<b>13. Construir el tercer colector al 100%</b> 2016. Contrato Construcción del tercer colector del municipio de Samacá y Ejecución convenio 036 de 2016 entre la alcaldía municipal y la empresa serviteatinos Samacá. Municipio de Samacá \$262.804.452
	10	Diseño y Construcción de PTAR	Corto plazo	Municipio, Empresa de servicios públicos	100%	0	1	1200	8190	10%	<b>12. Construir una (1) planta de tratamiento de aguas residuales - PTAR</b> 2016. Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros entre la empresa departamental de servicios públicos de boyacá s.a. e.s.p, la corporación autónoma regional de boyacá - corpoboyaca y el municipio de samacá; para garantizar los recursos necesarios que permitan la ejecución del proyecto denominado "construcción planta de tratamiento de aguas residuales domesticas samacá, boyacá, centro oriente". PDA, Departamento de Boyacá. Municipio de Samacá. \$8.190.000.000

Adaptado de Matriz de avance POT Santiago de Cali

## Anexo A 2. Programas y proyectos a mediano plazo



MUNICIPIO DE SAMACÁ  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS  
AVANCE DE PROGRAMAS Y PROYECTOS MEDIANO PLAZO - ACUERDO 008 DE 2015  
EXPEDIENTE MUNICIPAL SAMACÁ

Información actualizada de los programas y proyectos a mediano plazo, hasta el 31 de diciembre de 2018

PROGRAMA	PROY. No.	PROYECTO	PLAZO	ENTIDAD RESPONSABLE	META	LÍNEA BASE 2014	VALOR ESPERADO (según plazo)	VALOR ESTIMADO (millones de pesos)	VALOR INVERTIDO	AVANCE	DESCRIPCIÓN DEL AVANCE
<b>MEDIO AMBIENTE</b>											
Equipamientos para la protección del medio ambiente	13	Diseño y construcción de plantas de tratamiento para agua potable en los acueductos veredales	Corto y mediano plazo	Municipio Juntas Administradoras de Acueductos	100%	15	37	1000	0	0%	
<b>GESTIÓN DEL RIESGO</b>											
Conocimiento y mitigación del riesgo	30	Estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa. Area R3	Corto y mediano plazo	Municipio, CLOPAD	100%	0	1 7,38	20 200	0	0%	
	31	Estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa. Area R4	Corto y mediano plazo	Municipio, CLOPAD	100%	0	1 8,64	20 200	0	0%	
	33	Estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa. Area R6	Corto y mediano plazo	Municipio, CLOPAD	100%	0	1 8,09	20 200	0	0%	
	34	Estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa. Area R7	Corto y mediano plazo	Municipio, CLOPAD	100%	0	1 19,21	40 400	0	0%	
	35	Estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa. Area R8	Corto y mediano plazo	Municipio, CLOPAD	100%	0	1 17,47	40 400	0	0%	
	36	Estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa. Area R9	Corto y mediano plazo	Municipio, CLOPAD	100%	0	1 11,54	40 400	0	0%	
	39	Estudios detallados de amenaza y riesgo por fenómenos de remoción en masa. Area R12	Corto y mediano plazo	Municipio, CLOPAD	100%	0	1 81,75	150 1000	0	0%	

Adaptado de Matriz de avance POT Santiago de Cali

## Continúa Anexo A2. Programas y proyectos a largo plazo



MUNICIPIO DE SAMACÁ  
SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y OBRAS PÚBLICAS  
AVANCE DE PROGRAMAS Y PROYECTOS LARGO PLAZO - ACUERDO 008 DE 2015  
EXPEDIENTE MUNICIPAL SAMACÁ

Información actualizada de los programas y proyectos largo plazo, hasta el 31 de diciembre de 2018

PROGRAMA	PROY. No.	PROYECTO	PLAZO	ENTIDAD RESPONSABLE	META	LÍNEA BASE 2014	VALOR ESPERADO (según plazo)	VALOR ESTIMADO (millones de pesos)	VALOR INVERTIDO	AVANCE	DESCRIPCIÓN DEL AVANCE
<b>MEDIO AMBIENTE</b>											
Protección de ecosistemas estratégicos. Restauración de coberturas naturales y manejo de la biodiversidad	2	Compra de predios para la conservación y protección de nacimientos	Corto, mediano y largo plazo	Municipio	100%	0	58	2000	0	0%	Compra predio acueducto vereda Churivita sector mamonal
	4	Compra y mantenimiento de predios para protección de ecosistemas	Corto, mediano y largo plazo	Municipio	100%	0	5076	1000	120	12%	Compra predio el placer 4,8 ha Vereda Salamanca - paramo el rabanal. Municipio de Samacá \$120.000.000
	5	Revegetación y aislamiento de rondas de conservación de cauces	Corto, mediano y largo plazo	Municipio	100%	0	1172	500	0	0%	
	6	Recuperación de bosques nativos	Corto, mediano y largo plazo	Municipio	100%	0	800	200	48	2%	<b>1. Aumentar en 20 Ha el área de bosques reforestados en cuencas abastecedoras de agua durante el cuatrienio</b> 2016. Reforestación de 9 Ha. Predios el Triunfo y La Vega -- el cortadereal- convenio Alcaldía de Tunja. Alcaldía de Tunja \$27.000.000 2017. Reforestación 1.5 Ha. Acueducto La ranchería - Quite y 1.5 Ha. Acueducto mano de agua - Pataguy. Municipio de Samacá \$9.000.000 2018. Reforestación de 4 hectáreas en cuencas abastecedoras. - CERCAS VIVAS- REFORESTACION RAPE 8 HA. Municipio de Samacá \$12.000.000
Recuperación del medio	8	Seguimiento y Verificación a las actividades de implementación del PUEAA en el distrito ASUSA por involucrar el Páramo de Rabanal y los Embalses de Gachanecas I y II	Corto, mediano y largo plazo	Municipio	100%	15	37	20	0	0%	<b>6. Realizar seguimiento al 100% de las actividades de implementación del PUEAA en el distrito ASUSA por involucrar el Páramo de Rabanal y los Embalses de Gachaneca I y II.</b> 2016. No se registró avance durante la vigencia. 2017. Se solicitó a ASUSA un informe de las actividades desarrolladas - PUEAA. 2018. Se solicitó a ASUSA informe de las actividades desarrolladas - PUEAA.
	15-17	Seguimiento, control, apoyo y acompañamiento a los sectores productivos (minería, agropecuario, industrial y de servicios) para la adopción de prácticas de producción más limpia.	Corto, mediano y largo plazo	Municipio	100%	0	10 4 500	450	4	30%	<b>22. Acompañar a los sectores productivos (minero, agropecuario, industrial y de servicios) para la adopción de prácticas de producción más limpia a través de 12 talleres</b> 2016. Dos Talleres realizados con agricultores y ganaderos en BPA y BPG, taller con SINGENTA, Bayer y FEDEPAPA. Municipio de Samacá. \$800.000 2017. Cinco Talleres realizados en producción orgánica de huertas caseras, escolares, cultivo de fresas, BPG, taller realizado con la ANDI manejo y aplicación segura de plaguicidas. Municipio de Samacá \$2.000.000 2018. Realización de 3 talleres con los sectores productivos del municipio en producción limpia. Municipio de Samacá \$ 1.200.000

Adaptado de Matriz de avance POT Santiago de Cali



## Anexo B. Formularios SADCI

### Anexo B 1. Formulario: objetivos (resultados esperados)

#### Objetivo General

Formular una propuesta para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en la actualización del Expediente Municipal del Municipio de Samacá – Boyacá

#### Objetivos Específicos

Código	Declaración del objetivo	Indicadores Cuantitativos/Cualitativos	Impactos Esperados	Beneficiarios
01	Identificar el nivel de capacidad institucional en la actualización del expediente municipal	Muestras de funcionarios y servidores públicos, así como representantes de los grupos de valor, entrevistados para indagar la realidad y deducir de ellos los Déficit de Capacidad Institucional (DCI)	Conocimientos sobre los Déficit de Capacidad Institucional (DCI) entre los grupos desde el punto de vista de la institucionalidad y los grupos de valor.	Entidad territorial (Secretaría de Planeación y Obras Públicas); Concejo Municipal; Consejo Territorial de Planeación (CTP); Juntas de Acción Comunal; y Sector productivo
02	Evaluar los componentes del Expediente Municipal.	Número de componentes del expediente municipal consignados en el EOT	Número de componentes del expediente municipal evaluados frente a los contenidos mínimos del EOT	Entidad territorial (Secretaría de Planeación y Obras Públicas)
03	Determinar el grado de cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidos en el EOT	Número de programas, proyectos y metas establecidos en el EOT	Porcentaje de cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidos en el EOT	Entidad territorial (Secretaría de Planeación y Obras Públicas)

*Adaptado de (Tobelem, 1992, 8)*

### Anexo B 2. Formulario B: actividades (concepto de gastos) y recursos correspondientes

Código		Descripción de la actividad	Total en \$	Prestaciones (Crédito)	Logística (Servicios)	Vehículos	Muebles/ Equipos	Gasto en Personal (Salarios)	Viajes y Viáticos (Subsistencial)	Constr.	Gastos Generales	Unidad Administrativa responsable
Prog.	Proc.											
01	01	Formalización del acompañamiento al proceso de análisis de capacidad institucional de las instituciones o instancias de planeación locales.	0									Municipio de Samacá / Secretaria de Planeación y Obras Públicas
01	02	Vinculación de 3 investigadores al proceso de acompañamiento	38.150		36.000				1.500		650	ESAP / Grupo de Investigación-Consultoría
01	03	Vinculación de 1 estudiante de pregrado al proceso de acompañamiento	6.000					6.000				ESAP / Grupo de Investigación-Consultoría
02	01	Verificación de la actualización del Expediente Municipal de Samacá, articulado con la elaboración del Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT)	0									Municipio de Samacá / Secretaria de Planeación y Obras Públicas
02	02	Contratación de 1 profesional para apoyo técnico	25.000		25.000							Municipio de Samacá / Oficina Asesora Jurídica
02	03	Contratación de personal adicional	12.000					12.000				Municipio de Samacá / Oficina Asesora Jurídica
03	01	Revisión y análisis de las fichas de indicadores y matrices de evaluación y seguimiento del EOT.	0									ESAP / Grupo de Investigación-Consultoría
03	02	Vinculación de 1 estudiante de pregrado al proceso de revisión y actualización.	6.000					6.000				Municipio de Samacá / Secretaria de Planeación y Obras Públicas
<b>Totales</b>			<b>87.150</b>	<b>0</b>	<b>61.000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>18.000</b>	<b>1.500</b>	<b>0</b>	<b>650</b>	<b>Municipio de Samacá / Secretaria de Planeación y Obras Públicas</b>

Adaptado de (Tobelem, 1992, 13)

### Anexo B 3. Formulario C: Tareas (cómo lograr los objetivos utilizando dichos recursos)

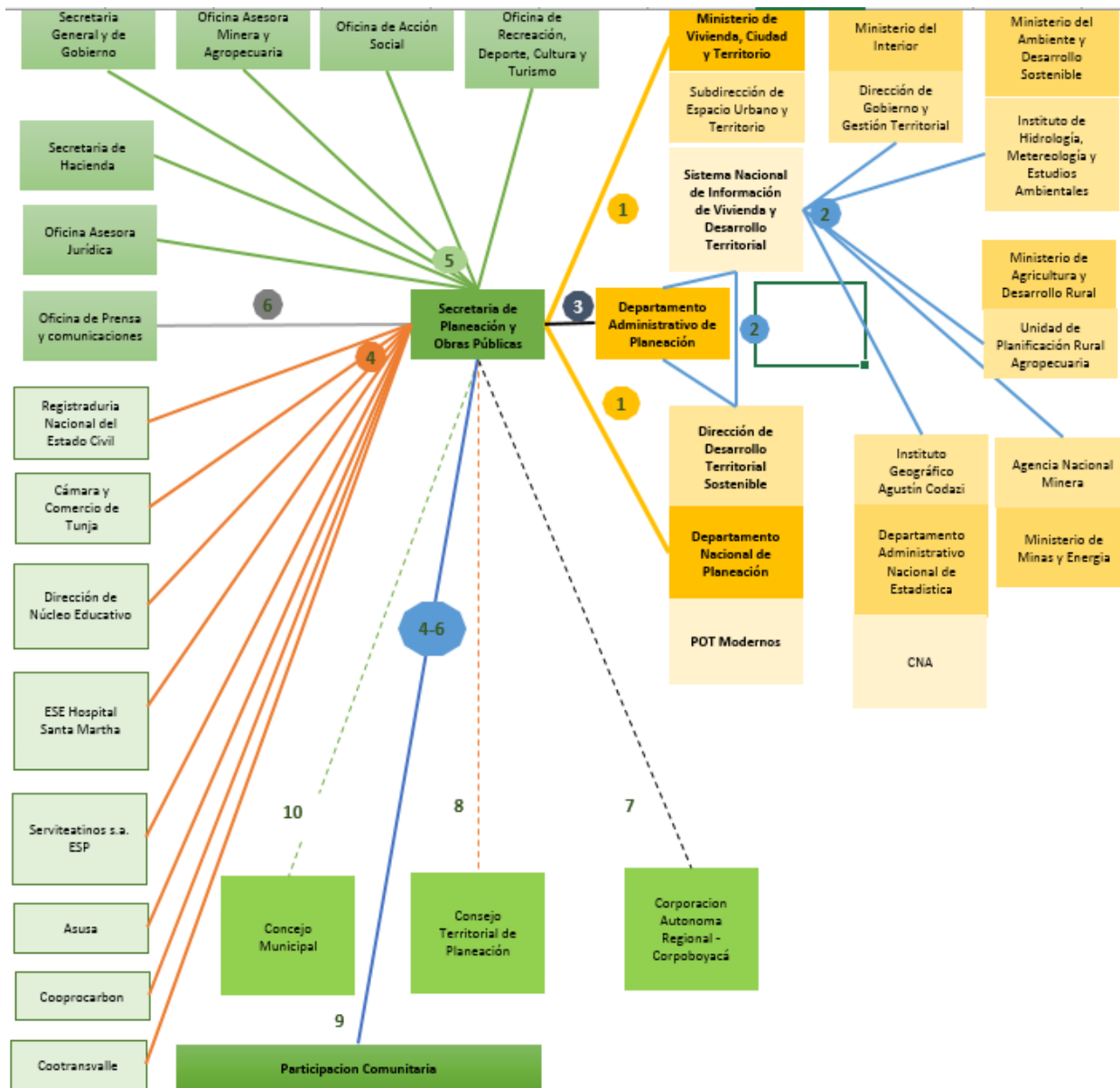
Código			Descripción de las tareas	Resultados (productos) de las tareas (y fecha)	Ejecutor de las tareas	X	Observaciones
Prog	Proce	Tarea					
01	01	001	Presentación del grupo de Estudiantes del MAP de la ESAP que acompañaran el proceso, socialización del cronograma de actividades y metodología a utilizar, designación del supervisor del proceso. Determinar lugar de trabajo, plan de trabajo para elaborar el mapa de relaciones interinstitucionales y formatos de registro del proceso.	Documentos del proceso corregidos después de la circulación dentro de la Entidad (oficinas, secretarías...) Para el 23/04/19	Secretaría de Planeación y Obras Públicas		
01	01	002	Apoyar a los responsables de la toma de decisiones a formular claramente los objetivos de desarrollo institucional (Formulario A)	Formulario A diligenciado 02/05/19	Secretaría de Planeación y Obras Públicas		
01	01	003	Obtener información sobre los recursos financieros asignados por categoría de insumos de desarrollo que se adquirirán con estos fondos (Formulario B) para el logro de los objetivos de desarrollo establecidos	Formulario B diligenciado 10/05/19	Secretaría de Hacienda		
01	01	004	Describir detalladamente cómo se van a utilizar estos fondos en forma de una lista de tareas (Formulario C), es decir, describiendo a quiénes se destinará.	Formulario C diligenciado 10/05/19	Secretaría de Planeación y Obras Públicas		
01	01	005	Garantizar una amplia difusión de los tres formatos así definidos para obtener comentarios para ser incorporados si son aceptados por los tomadores de decisiones, y que todas las partes, directa o indirectamente involucradas o interesadas en los beneficios de desarrollo o que tengan que sufrir sus posibles efectos negativos.	Formularios A, B y C socializados. 10/05/19.	Secretaría General y de Gobierno		
01	01	006	Preparar un mapa de relaciones interinstitucionales que muestre el universo exacto de entidades y sus unidades administrativas a cargo de llevar a cabo el programa de trabajo desarrollado en el Formulario C, utilizando los fondos descritos en el Formulario B, para lograr finalmente los objetivos de desarrollo establecidos en el Formulario A.	Mapa de relaciones interinstitucionales elaborado. 10/05/19	Secretaría de Planeación y Obras Públicas		
01	01	007	Identificar "informantes" por elemento de capacidad que se va a analizar. Por lo general, su incluiría informantes en las siguientes áreas: i. Gobernanza, legislación, normativa. ii. Relaciones interinstitucionales. iii. Organización y distribución interna de funciones. iv. Cuestiones de servicio civil y políticas de personal en general. v. habilidades.	"Informantes" seleccionados e informados de los objetivos, actividades y tareas por elemento de capacidad institucional (CI) 10/05/19.	Secretaría General y de Gobierno		

01	01	008	Realizar el <b>análisis de capacidad institucional (ACI)</b> utilizando los <b>Formatos D(i) a D(v)</b> , asegurándose de que la información obtenida describa con precisión un problema potencial (o real) (deficit de capacidad institucional: DCI) que afectará la ejecución de una tarea; de qué manera afectará la ejecución de la salida final de la tarea; y la severidad del DCI particular identificado	Formularios D(i) a D(v) diligenciados para cada uno de los "informantes" seleccionados 24/05/19.	Investigadores MAP, ESAP		
01	01	009	Consolidar la información así obtenida desde el punto de vista de los DCI no relacionados con la habilidad ( <b>Formulario Ei</b> ) y del DCI relacionado con la habilidad ( <b>Formulario Eii</b> ).	Formularios E(i) y E(ii) diligenciados por cada elemento de capacidad institucional analizado. 31/05/19.	Investigadores MAP, ESAP		
01	01	010	Discutir los resultados con los responsables de la toma de decisiones hasta que reconozcan la precisión de los <b>DCI consolidados</b>	Formularios E(i) y E(ii) ajustados. 07/06/19.	Integrantes Consejo de Gobierno		
01	01	011	Proponer y discutir con los responsables de la toma de decisiones una sinopsis de las posibles soluciones a los DCI identificados ( <b>Formulario F</b> ) con o sin modificación los objetivos de desarrollo iniciales	Formularios F diligenciado modificando o no los objetivos iniciales. 07/06/19.	Integrantes Consejo de Gobierno		
01	01	012	Preparar un documento de trabajo en el que se describa detalladamente el <b>Plan de Acción de Desarrollo Institucional (DI)</b> para la eliminación o mitigación de los DCI identificados. Idealmente, tal documento de trabajo debería tener un esquema similar al siguiente: i) Información de fondo; ii) Plan de acción; iii) Gestión de proyectos y la función de desarrollo institucional (FDI); y iv) Plan de Acción, costeo detallado y financiamiento.	Plan de Acción de Desarrollo Institucional (DI) elaborado. 07/06/19	Investigadores MAP, ESAP		
*02	01	001	Solicitar <b>asistencia técnica</b> al gobierno departamental (oficina de planeación del departamento) y/o al gobierno nacional (DNP) en la organización del Expediente Municipal y la actualización o formulación del EOT	Solicitudes de asistencia técnica y capacitación sobre Ordenamiento Territorial	Secretaria de Planeación y Obras Públicas		
*02	01	002	Establecer los mecanismos de <b>publicidad y difusión</b> del proyecto de plan de ordenamiento territorial (en todas las fases) que garanticen su conocimiento masivo, así como su <b>concertación interinstitucional y consulta ciudadana</b> de acuerdo con las condiciones y recursos de la entidad territorial.	Comunicados de prensa de la consulta democrática	Secretaria General y de Gobierno		
02	01	003	Actualización del Expediente Municipal desde la <b>lectura operativa</b> del Esquema de Ordenamiento Territorial, del Plan de Desarrollo Municipal y de los planes, programas y proyectos matriculados en el Banco de Proyectos Municipal. Identificando los <b>módulos temáticos</b> (la visión; el modelo de ocupación del territorio; estrategias e instrumentos; y los planes programas y proyectos) de información dentro de los planes	Reporte de Planes, programas y proyectos identificados en el Banco de Proyectos Municipal	Secretaria de Planeación y Obras Públicas		

*02	01	003	Validación de la información relacionada deberá ser valorada de tal manera que la evaluación a partir de indicadores, sea fácilmente medible, para lo cual se recopila y evalúa la información local disponible. Estableciendo su temporalidad y su confiabilidad, así como determinar la información faltante.	Reportes de información actualizada por parte de las Instituciones o entidades con representación local	Integrantes Consejo de Gobierno		
*02	01	004	Procesar y organizar la Información, definiendo los formatos de almacenamiento de la información (fichas de información, planos a diferentes escalas, etc.); el sistema de archivo físico para la información; y conformar la base informática de datos para almacenamiento y consulta de la información.	Formatos de almacenamiento por dependencias	Integrantes Consejo de Gobierno		
02	01	004	Organizar la información en un sistema de matrices, en las cuales se consignan los indicadores correspondientes a cada modulo temático y su evolución en el tiempo.	Sistema de matrices elaborada	Secretaria de Planeación y Obras Públicas		
02	01	004	Diseñar fichas técnicas, las cuales además deben contener las características generales del indicador, la forma de obtenerse, sus fuentes y la cartografía correspondiente.	Fichas técnicas actualizadas	Secretaria de Planeación y Obras Públicas		
02	01	004	Conformar bases de datos organizadas y funcionales con respecto a los requerimientos de la planificación del territorio.	Base informática de datos para almacenamiento y consulta	Secretaria General y de Gobierno		
02	01	005	Suministrar la información a través del expediente municipal como herramienta activa para consulta y actualización permanente, por lo tanto se deberá contar con una forma simple de extraer la información: formatos, reportes y mapas, entre otros.	Expediente Municipal organizado como archivo en físico y publicado en la pagina oficial de la entidad	Señor Fredy Contreras, Encargado EOT		
02	01	006	Elaborar un manual técnico para la elaboración del Expediente Municipal de Samacá o en su defecto determinar el proceso para actualizar dicho Expediente.	Manual tecnico o proceso de elaboración del Expediente Municipal propuesto 14/06/19	Investigadores MAP, ESAP		
03	01	001	Verificación del grado de cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidos en el EOT.	Matriz de avance del EOT diligenciada 14/06/19	Investigadores MAP, ESAP		
03	01	002	Revisión de las fichas de indicadores sobre el uso del suelo, los objetivos, modelo de ocupación y proyectos estratégicos del EOT.	Fichas técnicas identificadas y valoradas 14/06/19	Investigadores MAP, ESAP		
03	01	003	Identificar la línea base para cada uno de los indicadores según la normatividad vigente.	Línea base identificada 14/06/19	Investigadores MAP, ESAP		
03	02	004	Determinar las fuentes de información más confiables para diligenciar las matrices de uso de suelo, objetivos, modelo de ocupación y proyectos estratégicos del EOT.	Fuentes de información confirmadas 14/06/19	Integrantes Consejo de Gobierno		
03	03	005	Fichas de indicadores con la línea base actualizada.	Fichas actualizadas 14/06/19	Investigadores MAP, ESAP		

Adaptado de (Tobelem, 1992, 17)

### Anexo B 4. Mapa de relaciones interinstitucionales



Adaptado de (Tobelem, 1991, 23)



## Anexo B 5. Mapa RII: Universo institucional (quién es responsable de qué)

Entidades Ejecutoras	Cómo funcionan las Relaciones		Base legal o regulatoria para que esto funcione
1 EN-ET	Las entidades nacionales prestarán apoyo técnico y financiero en la organización del expediente urbano (Municipal) y la elaboración de los planes de ordenamiento territorial para los municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes.	1	Parágrafo del artículo 112 de la ley 388 de 1997
2 MVCT-DNP	El SNIVDT integra los aspectos más relevantes del desarrollo territorial, por lo que retoma algunas variables e indicadores manejados en otros ministerios y en el Departamento Nacional de Planeación, relacionándolas con los recursos naturales de suelo agua y aire, buscando no repetir información ampliamente detallada en otros sistemas de información.	2	Artículo 112 de la ley 388 de 1997
3 DAP-ET	Las Oficinas de Planeación de los respectivos departamentos con el apoyo de las entidades nacionales deberán prestar asistencia técnica a los municipios con población inferior a treinta mil (30.000) habitantes en la elaboración del plan.	3	Parágrafo del artículo 23 de la ley 388 de 1997
4 EL-ET	Gestionar la participación de las instituciones o entidades con representación local (secretarías de gobierno, empresas de servicios públicos, cámara de comercio, gremios y la comunidad en general) como recursos de apoyo a las etapas de conformación del expediente urbano y convenir la cooperación de esfuerzos entre éstas y la administración municipal.	4	Guía metodológica para la implementación del expediente municipal -MAVDT 2004 (Pág. 3)
5 ET-CG	La oficina de Planeación establecerá responsables entre las dependencias de la administración municipal para la producción, gestión y actualización de la información	5	Guía metodológica para la implementación del expediente municipal -MAVDT 2004 (Pág. 3)
6 ET-SC	Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial. Consulta democrática que deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación	6	Parágrafo del artículo 24 de la ley 388 de 1997 (ver Decreto Nacional 879 de 1998)
7 CAR-ET	El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.	7	Artículo 24 de la ley 388 de 1997
8 CTP-ET	Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales, 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 (30) días hábiles siguientes.	8	Artículo 24 de la ley 388 de 1997
9 PC-ET	La administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades. gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal	9	Artículo 24 de la ley 388 de 1997
10 CM-ET	El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno. En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los correspondientes trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana	10	Artículo 24 de la ley 388 de 1997

Adaptado de (Tobelem, 1992, 22)

## Anexo B 6. Formulario D(i): DCI por reglas de juego (ROG) y Tipología

Código			Código de DCI	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
Prog	Proc	Tarea			1	2	3	4	5
01	01	001	D(i)01	La legislación define algunas competencias en materia de control urbano a las inspecciones de policía enfrentadas a las asignadas a las oficinas de planeación, así como nuevos requerimientos que se contradicen con lo establecido en el EOT.			x		
01	01	002	D(i)02	Dificultad para establecer e implementar un plan de acción propuesto en los objetivos del EOT		x			
01	02	003	D(i)03	La información financiera de la entidad se conoce solo de manera general por parte de la comunidad y no se evidencia una articulación con el cumplimiento de los proyectos relacionados en el EOT			x		
01	02	004	D(i)04	La utilización específica de los fondos en forma de una ejecución presupuestal en ocasiones no resulta muy clara para la comunidad en general			x		
01	03	005	D(i)05	La difusión y publicidad realizada sobre los contenidos e implicaciones del EOT no garantizan la incorporación de las observaciones de todas las partes interesadas que se benefician o se perjudiquen de lo establecido allí.			x		

Adaptado de (Tobelem, 1992, 27)

Sub-Categoría DCI	Nombre de la Sub-Categoría	Elemento de Capacidad	Código
ROGGOV	Reglas del juego: Gobernanza relacionados con DCI	Rol reconocible del Estado (por sector)	ROGGOV1
		Legitimidad de los decisores	ROGGOV2
		Transparencia de trámites	ROGGOV3
		Procesos participativos	ROGGOV4
		Sistema judicial separado	ROGGOV5
		Sistema judicial eficiente / justo	ROGGOV6
ROGCON	Reglas de juego: propiedad estatal de la riqueza nacional y recursos naturales	Flexibilidad en la definición de propiedad	ROGCON1
	Flexibilidad del servicio civil	Papel e impacto del desempeño en la gestión de la administración pública	ROGCON2
	Flexibilidad en la definición del papel del Estado	En el desempeño de funciones públicas, se puede permitir fácilmente que asuman por el sector privado	ROGCON3
ROGLEG	Legislación adecuada y completa	Nada en la legislación general que impida la implementación de cualquier parte del programa de trabajo propuesto	ROGLEG1
		La legislación general establece definiciones requeridas por el programa propuesto	ROGLEG2
	Legislación sectorial relevante	La legislación sectorial no conduce la legislación general	ROGLEG3
		La legislación sectorial proporciona las definiciones requeridas para el programa en juego	ROGLEG4
ROGREG	Regulación relevante	La legislación sectorial se ha traducido en reglamentaciones adecuadas	ROGREG1
		Las regulaciones relevantes son claras y exhaustivas	ROGREG2
ROGCUL	Patrones culturales	Patrones culturales de implementadores y beneficiarios no perjudicados por el programa de trabajo propuesto	ROGCUL1

Fuente: Tobelem, 1992, 28



## Anexo B 7. Formulario D(ii): DCI Relaciones Interinstitucionales (IRR) y tipología

Código			Código de DCI	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
Prog	Proc	Tarea			1	2	3	4	5
02	01	001	D(ii)01	Las respuestas a las consultas sobre el EOT a otras entidades, se demoran mucho y en la mayor parte de los casos no le sirven a la administración ya que carecen de conocimiento práctico. Lo que hace que la comunicación con otras entidades no resulte fluida, es decir en doble sentido.		x			
02	01	002	D(ii)02	La comunicación con los grupos de valor no es fluida, falta un mecanismo o un proceso que defina las acciones que se realizan en el seguimiento y evaluación del EOT, lo que genera una falta de concertación interinstitucional y consulta ciudadana que garanticen su conocimiento masivo.		x			
02	01	003	D(ii)03	Existe un grado de desinterés con respecto a las falencias y la formulación de un autodiagnostico que priorice la implementación de un plan de mejora sobre el cumplimiento de los planes, programas y proyectos establecidos en el EOT.		x			
02	01	004	D(ii)04	Los formatos de almacenamiento de la información del EOT (fichas técnicas y matrices con sus respectivos indicadores) no son actualizados, lo que impide su validación frente a las entidades y dependencias que suministran dicha información, situación que impide también conformar una base informática de datos para almacenamiento y consulta de la información.	x				

Adaptado de (Tobelem, 1992, 31)

Sub-Categoría DCI	Nombre de la Sub-Categoría	Elemento de Capacidad	Código
IRRRES	Relación Inter-Institucional: Existencia de todas las funciones necesarias asignadas para la implementación del proyecto	Todas las funciones de ejecución requieren la asignación de una responsabilidad específica a cada entidad involucrada, éste es, identificándole universo institucional de ejecución.	IRRRES1
	Red de Relaciones bien definida	Todas las tareas de naturaleza interinstitucional a ser implementadas por entidades que entienden bien cuáles son sus respectivas funciones.	IRRRES2
	Acuerdos definidos y vigentes	Cuando sea necesario, un acuerdo entre las entidades que se relacionan, formal o informalmente debe firmarse.	IRRRES3
IRRPAR	Oposición potencial	Directa o indirectamente, las tareas no sufrirán oposición por personas que no tomaron las decisiones.	IRRPAR1
	Acuerdos con los beneficiarios.	Los beneficios deseados y sus puntos de vista han sido considerados: sus funciones bien definidas y aceptadas.	IRRPAR2

Fuente: Tobelem, 1992, 32

### Anexo B 8. Formulario D(iii): DCI por Organización Interna (ORG) y tipología

Código			Código de DCI	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
Prog	Proc	Tarea			1	2	3	4	5
01	01	002	D(iii)01	En el manual de funciones no aparece una función relacionada con la actualización del Expediente Municipal del EOT, lo que limita la responsabilidad de adelantar dicha tarea.		x			
01	01	003	D(iii)02	Los fondos presupuestados para adelantar los procesos de revisión ordinaria y extraordinaria del EOT son insuficientes para adquirir un sistema de información geográfica - SIG oficial y confiable que permita cumplir con la tarea de actualizar constantemente el Expediente Municipal.		x			
01	01	006	D(iii)03	Las relaciones internas para la ejecución de las actividades de desarrollo institucional en ocasiones no vincula a todos los funcionarios, especialmente desconociendo sus capacidades y habilidades		x			
01	02	008	D(iii)04	La ausencia de un manual técnico y la desactualización del manual de procesos y procedimientos vigente, no tiene relacionado un procedimiento que describa las tareas que se requieren para la conformación y/o actualización del Expediente Municipal del EOT, afecta el proceso de evaluación y seguimiento del EOT.	x				
01	01	012	D(iii)05	No existe un plan de desarrollo institucional - PDI o programa de fortalecimiento de la entidad frente al EOT, lo que termina por no asignar con claridad funciones y responsabilidades a los empleados de las diferentes dependencias del municipio respecto a la actualización del Expediente Municipal.		x			

Adaptado de (Tobelem, 1992, 37)

Sub-Categoría DCI	Nombre de la Sub-Categoría	Elemento de Capacidad	Código
ORGDFS	Organización Interna: Distribución de Funciones	Las funciones existentes cubren todas las necesidades del nuevo plan.	ORGDFS1
		Relevancia de las funciones existentes en comparación con los requerimientos	ORGDFS2
		Duplicación/superposición de funciones existentes cuando están aplicadas a requerimientos.	ORGDFS3
ORGIRF	Organización interna: Flujo de Relaciones Internas.	Relaciones internas para la ejecución de las actividades de desarrollo como es requerido.	ORGIRF1
		Relaciones internas basadas en acuerdos claros (formales o no).	ORGIRF2

ORGRGM	Organización Interna: Reglas de Juego y Manual	Las reglas de juego, administrativas y organizacionales, bien definidas como se requiere e incluidas en un Manual ad hoc.	ORGRGM1
ORGMP5	Organización Interna: Procedimientos y Estilo Gerenciales.	Procedimientos gerenciales explícitos para todo el personal ejecutor, creando un medio institucional interno propicio.	ORGMP51
		Estilo gerencial que favorezca la obtención de máxima eficiencia de las habilidades del personal.	ORGMP52
ORGCSR	Organización Interna: Interpretación de las Reglas de la Función Pública del País.	Aplicación de estas reglas en forma liberal y estimulante.	ORGCSR1
		Dirección interna del personal, usando procedimientos atractivos e incentivos adecuados para retener y motivar al personal.	ORGCSR2
ORGTEM	Organización Interna: Manuales Técnicos	Existencia de procedimientos técnicos y sistemas bien definido, en manuales didácticos.	ORGTEM1
		Armonía interna y acuerdo en el contenido del manual técnico y sus procedimientos.	ORGTEM2
ORGPF3	Organización Interna: Capacidad Física y Financiera.	El espacio disponible corresponde a los requerimientos del nuevo proyecto.	ORGPF31
		El equipamiento está en línea con los requerimiento de ejecución de las nuevas responsabilidades.	ORGPF32
		Fondos ordinarios adecuados pan la ejecución de las nuevas tareas.	ORGPF33
ORGIDF	Organización interna: Función de Desarrollo Institucional.	Existencia de PDI.	ORGIDF1
		Calidad de funciones semejantes en ausencia de FDI.	ORGIDF2

Fuente: Tobelem, 1992, 38

### Anexo B 9. Formulario D(iv): DCI por Gerencia de Personal y Sistema de Remuneración (PPR) y tipología

Código			Código de DCI	Descripción del DCI y explicación de sus impactos negativos	Gravedad del DCI				
Prog	Proc	Tarea			1	2	3	4	5
01	01	002	D(iv)01	La gestión del talento humano adelantada en la entidad, en ocasiones, no permite evidenciar la implementación de un plan de bienestar e incentivos que genere una motivación adecuada del personal de la entidad.		x			
01	01	007	D(iv)02	La contratación de personal para realizar actividades que no alcanzan a realizar los funcionarios que hacen parte del personal de planta, dada su rotación y falta de continuidad en el cargo, genera en ocasiones traumatismos en los procesos que se adelantan sobre el EOT.			x		
01	01	008	D(iv)03	La falta de revisión periódica y la correspondiente actualización del manual de funciones, así como del manual de procesos y procedimientos, no permite realizar una inducción y/o reinducción oportuna y pertinente del personal de la entidad.		x			

*Adaptado de (Tobelem, 1992, 41)*

Sub-Categoría DCI	Nombre de la Sub-Categoría	Elemento de Capacidad	Código
PPRCSC	Política de Personal y Sistema de Pagos: Carrera de la Administración Pública.	La carrera existe ayudando a crear motivación en el personal requerido.	PPRCSC1
		Niveles de salarios y niveles de calificaciones similares a los del sector privado.	PPRCSC2
PPRCOM	Política de Personal y Sistema de Pagos: Paquete de Compensación	Incluye incentivos sociales.	PPRCOM 1
		Incluye seguro de accidente/salud.	PPRCOM2
		Incluye disposiciones para dejar y reingresar a la función pública,	PPRCOM3

*Fuente: Tobelem, 1992, 42*

### Anexo B 10. . Formulario D(v): DCI por Habilidades (SKL) y tipología

Código			Número y Categoría de Empleados						Descripción de Déficit de Capacidad				Gravedad del DCI				
Prog	Proc	Tarea	A	B	C	D	E	F	Información	Conocimiento	Habilidades prácticas	Criterios culturales	1	2	3	4	5
02	01	003	1	1	9	1			Desconocimiento sobre la identificación y valoración de la información del EM del EOT	Realizar la lectura operativa del EOT y la identificación de los módulos temáticos			x				
02	01	004	1	1	9	1			Desconocimiento sobre el procesamiento y organización de la información del EM del EOT	Definir sistema de información, organización sistema de matrices y su diligenciamiento junto con las fichas técnicas			x				
02	01	005	1	1	9	1			Desconocimiento sobre la forma de suministrar información oportuna sobre el EM del EOT	Forma simple de extraer información: formatos, reportes y mapas entre otros.			x				
03	01	001	1	1	9	1			No se cuenta con balance de los resultados obtenidos por efecto del ajuste del EOT	Realizar el análisis de cumplimiento de los objetivos y las metas			x				

Adaptado de (Tobelem, 1992, 46)

Sub-Categoría DCI	Nombre de la Sub-Categoría	Elemento de Capacidad	Código
SKLNIF	Habilidad: información	Información respecto de la política del, proyecto: prioridad, importancia nacional	SKLINF1
		Información respecto del Proyecto mismo: objetivos, recursos, responsabilidad institucional	SKLINF2
		Información sobre aspectos específicos de la implementación de tareas.	SKLINF3

SKLKNO	Habilidad: Conocimiento.	Cada fragmento de conocimiento, de antecedentes académico	SKLKNO1
		Lo mismo, pero a partir de la experiencia profesional.	SKLKNO2
SKLKHWH	Habilidad: Saber cómo(Know-how)	Habilidades prácticas necesarias para ejecutar ciertas tareas.	SKLKHWH1
		Habilidades intelectuales tales como: escribir, preparar informes y capacidad de oratoria	SKLKHWH2
		Habilidades ligadas a la personalidad: relaciones públicas, diplomacia, etc.	SKLKHWH3

Fuente: Tobelem, 1992, 50

## Anexo B 11. Formulario E: DCI Consolidado

Código de DCI	Descripción de DCI por Categoría	Tareas Afectadas (Códigos)			Promedio de Gravedad del DCI											
					1	2	3	4	5							
<b>1. DCI por reglas de juego (ROG)</b>																
D(i)01	Ausencia de posibilidades para aplicar la legislación	01	01	001			x									
D(i)02	Desempeño condicionado en la gestión de la administración pública	01	01	002		x										
D(i)03	Transparencia y acceso a la información limitada sobre el presupuesto público	01	01	003			x									
D(i)04		01	01	004			x									
D(i)05	Escasa difusión y publicidad que dificulta la efectiva participación	01	01	005				x								
<b>2. DCI Relaciones Interinstitucionales (IRR)</b>																
D(ii)01	Ausencia de redes y mecanismos de relaciones entre dos o más entidades	02	01	001		x										
D(ii)02	Ausencia de un consenso suficiente con la comunidad	01	02	002		x										
D(ii)03	Las funciones necesarias y responsabilidades asignadas para la evaluación y seguimiento del ordenamiento territorial no son claras	01	03	003		x										
D(ii)04	Las tareas asignadas sufrirán oposición por personas que no tomaron las decisiones.	03	02	004	x											
<b>3. DCI por Organización Interna (ORG)</b>																
D(iii)01	Ausencia de subdivisión administrativa cuya función corresponda a las tareas	01	01	002		x										
D(iii)02	Presupuesto operativo insuficiente	01	01	003		x										
D(iii)03	El flujo de relaciones internas no es el mejor	01	04	006		x										
D(iii)04	Ausencia de manual técnico y procedimiento específico	01	01	008	x											
D(iii)05	Funciones sin asignar adecuadamente por falta de implementación de un PDI.	02	01	012		x										
<b>4. DCI por Gerencia de Personal y Sistema de Remuneración (PPR)</b>																
D(iv)01	Baja motivación: el personal no cuenta con un plan de bienestar e incentivos que reconozca su buen desempeño	01	01	002		x										
D(iv)02	Rotación en contratación: el personal cambia con frecuencia, incluyendo el personal especialmente calificado	01	01	007			x									
D(iv)03	Procesos desactualizados: las disposiciones para capacitar en el ingreso o reingreso al personal de la entidad no son claros	01	01	008		x										
<b>5. DCI por Habilidades (SKL)</b>																
Código de DCI	Descripción de Déficit de Habilidades	Número de personas afectadas						Tareas Afectadas (Códigos)			Promedio de Gravedad del DCI					
		A	B	C	D	E	F				1	2	3	4	5	
D(v)01	No se ha realizado capacitación sobre la forma de actualizar el Expediente Municipal desde la lectura operativa del Esquema de Ordenamiento Territorial y la identificación de los módulos temáticos (la visión; el modelo de ocupación del territorio; estrategias e instrumentos; y los planes programas y proyectos). Lo que resulta en una falta de comprensión de tareas y relaciones Interinstitucionales	1	1	9	1			02	01	003	x					
D(v)02	No hay claridad sobre el procedimiento para procesar y organizar la Información en un sistema de archivo físico para la información; y conformar la base informática de datos para almacenamiento y consulta de la información.	1	1	9	1			02	01	004	x					
D(v)03	El suministro de información a través del expediente municipal no funciona como una herramienta activa para consulta y actualización permanente del EOT	1	1	9	1			02	01	005	x					
D(v)04	No se realiza la revisión de las fichas de indicadores, como tampoco la identificación de la línea base, donde se determinen las fuentes de información más confiables. Lo que dificulta el verificar el grado de cumplimiento de los programas, proyectos y metas establecidos en el EOT	1	1	9	1			03	01	001	x					

Adaptado de (Tobelem, 1992, 52-53)

## Anexo B 12. Tipología Seleccionada de DCI

Código de la Sub-Categoría de DCI	Número de DCI	Promedio de Gravedad	Código de la Sub-Categoría de DCI	Código del DCI	Promedio de Gravedad
<b>El medio Ambiente Macro-Institucional</b>			ORGIRF2		3
ROGGOV1		5	ORGRGM1		4
ROGGOV2		4	ORCMPS1		3
ROGGOV3	D(i) 03 / 04	3	ORCMPS2		3
ROGGOV4	D(i) 05	3	ORGCSR1		3
ROGGOV5		5	ORGCSR2		3
ROGGOV6		5	ORGTEM1	D(iii) 04	1
ROGCON1		5	ORGTEM2		3
ROGCON2	D(i) 02	2	ORGPF1		5
ROGCON3		4	ORGPF2		4
<b>Índice de Conducividad Institucional (ICI1) (36) /45</b>		<b>36</b>	ORGPF3	D(iii) 02	2
<b>Medio Ambiente Institucional Específico</b>			ORGIDF1		3
ROGLEG1		4	ORGIDF2	D(iii) 05	2
ROGLEG2		3	PPRCSC1	D(iv)01	2
ROGLEG3	D(i) 01	3	PPRCSC2		4
ROGLEG4		3	PPRCOM1		3
ROGREG1		3	PPRCOM2	D(iv)02	3
ROGREG2		3	PPRCOM3	D(iv)03	2
ROGCUL1		4	SKLINF1		3
IRRRES1	D(ii) 01	2	SKLINF2	D(v)01/02/03	1
IRRRES2	D(ii) 03	2	SKLINF3	D(v)04	1
IRRRES3		3	SKLKN01		4
IRRPAR1	D(ii) 04	1	SKLKN02		4
IRRPAR2	D(ii) 02	2	SKLKH1		5
ORGDFS1	D(iii) 01	2	SKLKH2		5
ORGDFS2		3	SKLKH3		5
ORGDFS3		4	<b>Índice de Conducividad Institucional (ICI2) (125)/210</b>		<b>125</b>
ORGIRF1	D(iii) 03	2			

*Adaptado de (Tobelem, 1992, 54)*



### Anexo B 13. Formulario F: Sinopsis de la estrategia de desarrollo institucional

Código de DCI	Código de la Sub-Categoría de DCI	Estrategia y Plan de Acción de DI			
		Decisiones Gubernamentales	Asistencia Técnica	Actividades de Entrenamientos	Otros
D(i)01	ROGLEG3	Incorporación de la legislación específica cambiante en los contenidos del EOT	8h/m Asesor Jurídico externo		
D(i)02	ROGCON2	Seguimiento y evaluación a los programas de desarrollo institucional	16h/m de especialista en MIPG		
D(i)03	ROGGOV3	Aplicación de procedimientos de transparencia a través de un decreto ad hoc.	2h/m de especialista políticas de transparencia		
D(i)04					
D(i)05	ROGGOV4	Publicación en la página web oficial de todos los procesos y actividades que adelanta la entidad	16h/m de especialista en MIPG		
D(ii)01	IRRRES1	Solicitar asistencia técnica al gobierno departamental y/o nacional sobre OT	4h/m de especialista en Planificación del Ordenamiento Territorial		
D(ii)02	IRRPAR2	Garantizar la efectiva participación, vinculando los puntos de vista de todos los actores		Taller de socialización contenidos EOT	
D(ii)03	IRRRES2	Definir las tareas de naturaleza inter e intra institucional para actualizar el expediente municipal		Taller elaboración procedimiento actualización del Expediente Municipal	
D(ii)04	IRRPAR1	Definir los formatos para conformar la base informática de datos para almacenamiento y consulta de la información del EOT	16h/m de especialista en sistemas de información		
D(iii)01	ORGDFS1	Ajustar el manual de funciones, incorporando por lo menos una función relacionada con la actualización del Expediente Municipal	16h/m de especialista en Rediseño Institucional		

D(iii)02	ORGPFC3	Proyectar la asignación de fondos suficientes para la adquisición de un sistema de información y la capacitación al personal para su adecuada implementación que soporte la actualización oportuna y permanente del Expediente Municipal			Proyectar recursos para adqueir un SIG
D(iii)03	ORGIRF1	Adelantar acciones de mejora en el clima organizacional de la entidad		Seminario sobre trabajo solidario y colaborativo	
D(iii)04	ORGTEM1	Elaborar un manual técnico sobre el Expediente Municipal	4h/m de especialista en Planificación del Ordenamiento Territorial		
D(iii)05	ORGIDF2	Formular e implementar un plan de desarrollo institucional - PDI	8h/m de especialista en MIPG		
D(iv)01	PPRCSC1	Actualización e implementación del plan de bienestar e incentivos	16h/m de especialista en MIPG		
D(iv)02	PPRCOM2	Adelantar un estudio técnico de rediseño institucional de la administración central	16h/m de especialista en Rediseño Institucional		Proyectar recursos para nuevos cargos
D(iv)03	PPRCOM3	Actualizar el manual de procesos y procedimientos de la entidad, incorporando el procedimiento de actualización del EM	16h/m de especialista en MECI		
D(v)01	SKLINF2	Capacitación sobre planificación del ordenamiento territorial y actualización del expediente municipal del EOT		Curso de Ordenamiento de tres días.	
D(v)02					
D(v)03					
D(v)04	SKLINF2	Capacitación sobre formulación de indicadores y sistemas de información		Seminario sobre indicadores y sistemas de información de un día	

Actividades de Entrenamiento		Código de DCI	Tareas Afectadas (Códigos)	Contenido de Entrenamiento	Entrenadores		Fuente de Entrenamiento	Fecha de Realización	Lugar del Evento
Código	Nombre				No	Categoría			
01									
02									
03									

Adaptado de (Tobelem, 1992, 67)

## Anexo C. Formularios y matrices PADI

### Anexo C 1. Formulario A: Objetivos

<b>Municipio de Samacá</b>											
<b>Actividad de Desarrollo</b>											
<b>Sistema de Analisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional</b>											
<b>Programa de Trabajo Anual</b>											
<b>Formulario A: Objetivos (resultados esperados)</b>											
<p><u>Objetivo general del proyecto:</u> Los funcionarios del municipio de Samacá, en especial los de la secretaria de planeacion y obras públicas cuentan con la información básica para actualizar el Expediente Municipal, lo que significa que sus nuevas habilidades individuales se constituyen en una mejora de las capacidades institucionales frente a la planeacion del ordenamiento territorial.</p>											
<p><u>Ya alcanzado en parte el objetivo general anterior:</u> los funcionarios objetivo de capacitación ya han sido identificados; la posibilidad de crear un area encargada de la planificación del ordenamiento territorial (un consultor está trabajando actualmente en esto); los términos de referencia para adquirir un sistema de información geográfica - SIG para administrar actualizar el Expediente Municipal, han sido elaborados y están en proceso de ser aprobados por el alcalde.</p>											
<p><u>El objetivo específico de determinar el grado de cumplimiento del EOT se alcanzará antes del final del año en curso:</u> los 106 proyectos establecidos en el EOT fueron contrastados con las metas del PDM; la identificación y actualización de la línea base para los indicadores de uso del suelo, modelo de ocupación y objetivos se esta adelantado; y el sistema ya está probando para preparar la actividad y el presupuesto del próximo año.</p>											

*Adaptado de (Tobelem, 1992, 92)*

## Anexo C 2. Formulario D(v): DCI relacionados con habilidades individuales

Nombre funcionario:					Cargo:							
Nivel:					Dependencia:							
Código			Descripción de Déficit de Capacidad			Gravedad del DCI					Acción ejecutada	Resultado final
Prog	Proc	Tarea	Información	Conocimiento	Habilidades prácticas	1	2	3	4	5		
02	01	003	Desconocimiento sobre la identificación y valoración de la información del EM del EOT	Realizar la lectura operativa del EOT y la identificación de los módulos temáticos								
02	01	004	Desconocimiento sobre el procesamiento y organización de la información del EM del EOT	Definir sistema de información, organización sistema de matrices y su diligenciamiento junto con las fichas técnicas								
02	01	005	Desconocimiento sobre la forma de suministrar información oportuna sobre el EM del EOT	Forma simple de extraer información: formatos, reportes y mapas entre otros.								
03	01	001	No se cuenta con balance de los resultados obtenidos por efecto del ajuste del EOT	Realizar el análisis de cumplimiento de los objetivos y las metas								

Adaptado de (Tobelem, 1992, A3, 2)



### Anexo C 4. Tabla de conceptos (en orden alfabético)

Conceptos	Código	Definiciones / observaciones
APOYO REQUERIDO DE LA GESTIÓN	AC	En el momento de la EDP, el miembro del personal ha planeado un número dado de semanas para él. ¿Ha sido exacto? En el momento aplicar la evaluación, esto debe ser calificado como 'O' si ha habido una diferencia sustancial, incluso si se ha explicado (el peso aquí debe ser bajo)
APOYO REQUERIDO DEL PERSONAL DE NIVEL INFERIOR	AD	Igual que el anterior pero relacionado con el trabajo de otros miembros del personal o consultores (Peso más alto)
CALIDAD DE SALIDA	DC	Frecuencia y calidad del soporte brindado a los colegas en el procesamiento de sus propias tareas.
CANTIDAD	DD	Igual que el anterior, pero para el personal de los usuarios. Evaluar la efectividad y calidad de los productos.
COMUNICACIONES EN OTROS IDIOMAS	AE	Facilidad y claridad para expresar pensamientos y transmitir mensajes.
COMUNICACIONES INGLÉS	AF	¿Necesita apoyo para escribir informes, notas? ... ¿Habla con fluidez?
CONTRAPARTES DIFÍCILES	AG	Las habilidades orales y de escritura deben evaluarse, pero solo en la medida en que sean claramente relevantes para la parte particular del programa de trabajo contra el cual se califican.
CULTURA GENERAL	EA	Se deben otorgar puntos al personal que haya tratado con contrapartes difíciles conocidas
DÍAS DE CAMPO EN EXCESO	EB	Deben otorgarse puntos al personal que haya trabajado en lugares difíciles para implementar su programa de trabajo
DIFUSIÓN	DA	Dado que este es un elemento importante de las funciones de entidad, el personal que haya contribuido a difundir nuevas ideas, procesos, etc., de su propia producción o no, debe recibir puntos. Esto no debe aplicarse solo a aquellos que realizan investigaciones, revisiones o tareas.
ENTRENAMIENTO DE LOS USUARIOS	ED	Cuando los programas de trabajo exigen misiones largas y / o un número total de días fuera durante el periodo bajo consideración, se deben otorgar puntos
ENTRENAMIENTO DE PERSONAL	AM	Capacidad de poner los problemas en perspectiva. Puede ser versátil y manejar tareas muy diferentes
HABILIDADES DE COMUNICACIÓN: GENERALES	BB	El personal toma constantemente iniciativas para llevar a cabo su programa de trabajo en lugar de llevar constantemente los problemas a su supervisor para su solución. Esto también se aplica a situaciones en el campo.
HABILIDADES DE CONCERTACIÓN	CB	Esto es cuando el personal entregado aquí los resultados esperados con elementos importantes de innovación en la medida en que aumentan la calidad y la eficiencia de los productos en particular.
INICIATIVA	BA	Se explica por sí mismo. Lo que se debe evaluar es la relevancia de las misiones líderes eficientes (por ejemplo) para el logro del programa de trabajo en particular
INNOVADOR / IMAGINATIVO	AA	Se relaciona con el líder intelectual, medido a través de un reconocimiento bien establecido.
LIDERAZGO (LIDERANDO PERSONAS)	AB	En lugar de determinar si el miembro del personal tiene un doctorado o utiliza para publicar mucho, lo que debe evaluarse aquí es la utilidad de su especialidad para brindar los resultados esperados que se obtienen en ese año.
LIDERAZGO (LIDERANDO PROCESOS)	CE	El personal que maneja responsabilidades o una cantidad mayor de servicios o productos brindados puede ser puntos especiales
LUGARES DIFÍCILES	AH	Ha demostrado habilidades particularmente útiles en concertación.
NIVEL EN ESPECIALIDAD	AI	Utiliza para manejar problemas de cualquier tipo con aparente facilidad. Reconocido como facilitador en el trabajo de la entidad
OPORTUNIDAD	CF	Cuando el personal puede ver la oportunidad del proyecto mientras procesa o supervisa el proyecto
PERSONA RECURSIVA	CA	No necesitó orientación o apoyo para entregar productos que serían difíciles o imposibles de mejorar
PERTINENCIA DE LA FORMACION	DE	Puede demostrar que el entrenamiento ganado fue un factor clave en su desempeño.
PRECISIÓN EN EL TIEMPO DE LA MISIÓN	DB	Utiliza los recursos disponibles para ayudar a otros en la dependencia o en la entidad en general. Se sabe que están listos para proporcionar información al personal en general, previa solicitud.
PRECISIÓN EN LA PLANIFICACIÓN PROPIA	BC	No tiene miedo de emprender tareas difíciles aunque el resultado es incierto.
PROYECTO GENERADOR	DB	Durante el ejercicio de la EDP, los directivos deben alentar a los miembros del personal a formular sugerencias para aclarar cómo considerarían que su jefe podría mejorar su gestión y cómo esto tendría un impacto positivo en su propio desempeño para la entrega oportuna de los resultados esperados.
SOLUCIONADOR DE PROBLEMAS	AI	Los puntos deben otorgarse cuando la calidad y los resultados oportunos se han entregado sin el apoyo de la directiva.
SUGERENCIAS PARA MEJORAR EL PROPIO RENDIMIENTO DE LA DEPENDENCIA	AJ	Los puntos se pueden otorgar cuando no ha habido necesidad de un apoyo adicional de asistenciales.
TOMANDO RIESGOS	CD	No hay retrasos en comparación con los plazos del calendario. Generalmente considerado como un trabajador rápido
VALOR DEL PRODUCTO / SERVICIO	CC	Capacidad para producir más de la cantidad habitual de salidas.

Adaptado de (Tobelem, 1992, A3, 5)

### Anexo C 5. Matriz de criterios anuales individuales de desempeño y evaluación

Código	Criterio	Tareas propias			Apoyo a otras tareas			Estudios/revisiones / otros			Totales
		40%			30%			30%			
		Maximo permitido	EDP negociado	Evaluación anual	Maximo permitido	EDP negociado	Evaluación anual	Maximo permitido	EDP negociado	Evaluación anual	
A	De conocimiento / habilidades practicas										
AA	Liderazgo (liderando procesos)	4									0
AB	Nivel de especialidad	4									0
AC	Precisión en la planificación propia	3									0
AD	Precisión en el tiempo programado	4									0
AE	Habilidades de comunicación generales	3									0
AF	Habilidades de comunicación: inglés	0									0
AG	Habilidades de comunicación: otros idiomas	0									0
AH	Habilidades de negociación	2									0
AI	Apoyo requerido desde el nivel directivo	3									0
AJ	Apoyo requerido desde el nivel inferior	2									0
AK	Trabajo en equipo	2									0
AL	Solucionador de problemas	2									0
AM	Cultura general	1									0
	Puntuacion total	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	De comportamiento										
BA	Liderazgo (liderando personas)	5									0
BB	Iniciativa	5									0
BC	Asume riesgos	5									0
BD	Persona recursiva	5									0
	Puntuacion total	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	De resultados / productos										
CA	Calidad	8									0
CB	Innovación / imaginación	7									0
CC	Cantidad	5									0
CD	Oportunidad	8									0
CE	Recursos invertidos	5									0
CF	Generador de proyectos	7									0
	Puntuacion total	40	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	De contribución con la entidad										
DA	Difusión de nuevas ideas	1									0
DB	Sugerencias de mejora continua	1									0
DC	Frecuencia y calidad del apoyo a compañeros	1									0
DD	Frecuencia y calidad del apoyo a usuarios	1									0
DE	Pertinencia de su entrenamiento	1									0
	Puntuacion total	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	Dificultades										
EA	Compañeros dificiles	2									0
EB	Entorno de trabajo dificil	2									0
EC	Dias de campo excesivos	1									0
	Puntuacion total	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totales	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Calificaciones: 90 a 100 puntos - sobresaliente; 80 a 89 puntos - mejor que satisfactorio; 70 a 79 puntos - satisfactorio; 60 a 69 puntos - menos que satisfactorio; y menos de 60 puntos - decepcionante.

Adaptado de (Tobelem, 1992, 91)

## Anexo D. Formatos cuestionario y entrevistas

### Anexo D 1. Formato cuestionario

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP					
TERRITORIAL BOYACÁ - CASANARE					
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA					
EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN LA ACTUALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE SAMACÁ					
CUESTIONARIO DE DIAGNÓSTICO					
DE CAPACIDADES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y ACTUALIZACIÓN DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL					
CONFIDENCIALIDAD: Los datos suministrados a los estudiantes de la maestría en Administración Pública de la ESAP son confidenciales y se utilizarán únicamente para fines académicos					
<i>Sección 1: Identificación</i>					
El objetivo de esta sección es recolectar información general de todos-as los-as participantes con el fin de facilitar el análisis de los resultados.					
Edad	Sexo	Lugar de nacimiento	Municipio		Tiempo en el municipio
_____	M — — F_	_____	_____		_____
Organización / Entidad	Dependencia / Área		Cargo		
_____	_____		_____		_____
Nivel educativo	Profesional en:		Posgrado en:		Año:
_____	_____		_____		_____
<i>Sección 2: Educación y experiencias previas en capacitación para la planificación del ordenamiento territorial</i>					



El objetivo de esta sección es compilar de cada participante, la información sobre los antecedentes académicos y experiencias previas en capacitación para la planificación del ordenamiento territorial.					
<b>Nombre del evento o experiencia</b>	<b>Tem a</b>	<b>Fecha /Duración</b>	<b>Tipo de formación (Presencial, en línea, otro.)</b>	<b>Organizado / Impartido por</b>	<b>¿Dónde lo aplicó?</b>
<i>Sección 3: Conocimientos sobre planificación del ordenamiento territorial y conformación del expediente municipal</i>					
El objetivo de esta sección es evaluar el nivel de conocimiento sobre planificación del ordenamiento territorial y del expediente municipal.					
1. ¿Qué conoce sobre el expediente municipal?					
2. ¿Con que propósito ha consultado el expediente municipal?					
3. ¿Con que frecuencia ha sido actualizada la información del expediente municipal?					
4. ¿Qué normatividad está asociada a la conformación del expediente municipal?					
5. Relacione por lo menos una determinante ambiental incluida en la adopción del EOT					
6. Relacione por lo menos una determinante ambiental incluida en el ajuste del EOT					
7. Relacione los componentes del EOT y su aplicación					
8. ¿En qué medida las observaciones y aportes realizados los diferentes actores asociados con la dinámica territorial fueron incorporados en la formulación del EOT?					
9. ¿En qué medida las observaciones y aportes realizadas por los diferentes actores asociados con la dinámica territorial fueron incorporadas en el ajuste del EOT?					
10. ¿Cómo se evidencia el seguimiento realizado a cuáles programas, en qué proyectos y metas del EOT?					
11. ¿Cuántas UPR tiene el EOT y como se determinaron?					
12. ¿Cómo se identificaron los centros poblados rurales en el ajuste al EOT?					
13. ¿Cuál ha sido la experiencia del Comité Municipal para Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD, y la identificación de las amenazas y riesgos mediante el ajuste del EOT?					
Comentarios y sugerencias:					

### Anexo D 2. Cuestionario de entrevistas

<b>ENTREVISTA: Concejo Municipal, Profesional De Planeación y Consejero Territorial</b>
1. ¿Qué entiende usted por plan de ordenamiento territorial?
2. ¿Qué conoce usted del EOT, de una manera más detallada de acuerdo a sus
3. ¿Cómo ha participado usted en el proceso de ordenamiento territorial del municipio?
4. ¿Frente al proceso de seguimiento y evaluación del OT qué conoce usted?
5. ¿Sabe usted, qué es el expediente municipal?
6. ¿Conoce usted, cuándo se realizó el proceso de revisión y ajuste del OT del municipio?
7. ¿Todo el trabajo que se realizó durante estos dos años está en el expediente municipal?
8. ¿Conoce usted, los contenidos de corto, mediano y largo plazo de ese ajuste ordenamiento territorial?
9. ¿Se ha dado capacitación al personal para que conozca los contenidos de corto, mediano y largo plazo?
10. ¿Dentro de la conformación del expediente municipal cree usted, que sirve como herramienta de seguimiento y evaluación, tal y como está conformado?
11. ¿La administración informa sobre los asuntos de ordenamiento territorial a la comunidad?
12. ¿Ese trabajo que hace la administración de informar sobre temas de OT existe forma de corroborarlo?
13. En este momento se habla mucho de gobierno abierto. ¿Qué medios modernos de información se están usando?
14. ¿Dentro de los actores involucrados en el ordenamiento para usted, cuáles son los más importantes?
15. ¿Que conoce usted de la conformación del consejo territorial de planeación?
16. ¿Cuáles cree que deberían ser las funciones del CTP?
17. ¿Ha existido alguna movilización con respecto a asuntos ambientales?
18. En Samacá el ordenamiento territorial ha sido concertado?
19. Conoce pronunciamiento de parte de la administración municipal con respecto al OT?

20. ¿Del ajuste del 2015 que programas se han ejecutado?
21. El plan de desarrollo 2016-2019 esta articulado con el EOT?
22. ¿En este momento se conoce algún informe de avance de ejecución del EOT?
23. ¿La administración municipal ha realizado reuniones junto con el consejo territorial de planeación para la evaluación de la ejecución del EOT?
24. ¿Usted cree que el expediente municipal que se conformó brinda el soporte necesario para la facilitar la toma de decisiones en la entidad?
25. ¿El expediente municipal permite hacer la evaluación del desarrollo del territorio y el impacto en el ordenamiento territorial de acuerdo al modelo propuesto?
26. ¿Existe un sistema de información con relación al expediente municipal?
27. Quien es el responsable del expediente municipal?
28. Conoce usted si está dentro de los procesos o procedimientos del área de planeación?

#### **ENTREVISTA: Secretario de Hacienda**


1. ¿Qué dificultad encuentra al realizar reuniones en su dependencia y con las demás dependencias?
2. ¿Cuándo se realiza planes de acción, se presentan dificultades?
3. ¿Qué otras dificultades?
4. ¿Con las demás dependencias se presentan dificultades?
5. ¿Cuándo hay procesos que no están en el manual de funciones que dificultades se presentan?
6. ¿Cuándo se asigna una tarea que no corresponde a su función, qué dificultad se presenta?
7. ¿Cómo se puede evidenciar que existen recursos para el EOT?
8. ¿Los demás secretarios están informados de los presupuestos?
9. ¿Qué información tiene la secretaria de hacienda relevante para la actualización del expediente municipal?
10. ¿Hay un sistema de información para el manejo de EOT que pueda facilitar el acceso de información tanto para la comunidad como para la mejorar del acceso de información?

## Anexo E. Otros anexos

### Anexo E 1. Matriz procesos en función de la actualización del EM

Tipo	Proceso	Subproceso	Responsable	Procedimientos	Observaciones
ESTRATÉGICO	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA	FORMULACIÓN PLAN DE DESARROLLO FORMULACIÓN PLANES DE ACCIÓN FORMULACIÓN PLANES SECTORIALES ADMINISTRACIÓN BANCO DE PROYECTOS <b>FORMULACIÓN Y AJUSTES AL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b> FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO	SECRETARIO DE PLANEACIÓN Y SECRETARIO DE HACIENDA	P-PE-001 ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL; P-PE-002 FORMULACIÓN PLAN DE ACCIÓN 2; P-PE-003 FORMULACIÓN PLAN DE DESARROLLO 2; P-PE-004 <b>FORMULACIÓN Y AJUSTES AL PLAN DE ORDENAMIENTO 2</b> ; P-PE-005 BANCO DE PROYECTOS 2; P-PE-006 FORMULACIÓN DE PROYECTOS 2; P-PE-007 FORMULACIÓN DEL PLAN DE COMPRAS	El subproceso relaciona un procedimiento con el mismo nombre; en el procedimiento, no se menciona la actualización del expediente municipal. Sin embargo contempla de acuerdo a la normatividad aspectos a tener en cuenta en la revisión y ajustes al POT.
MISIONAL	GESTIÓN PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR SOCIAL	SALUD EDUCACIÓN PROGRAMAS SOCIALES VICTIMAS	JEFE DE PROGRAMAS SOCIALES		
	GESTIÓN AMBIENTAL Y DESARROLLO AGROPECUARIO	DESARROLLO AGROPECUARIO DESARROLLO MINERO INDUSTRIA Y COMERCIO	ASESOR AGROPECUARIO Y MINERO		El proceso de gestión ambiental y desarrollo agropecuario, no desarrolla subprocesos y procedimientos relacionados con los objetivos, estrategias, programas y proyectos del componente ambiental establecidos en el EOT
	<b>GESTIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA</b>	INFRAESTRUCTURA TERRITORIAL TRANSPORTE Y MOVILIDAD DESARROLLO AMBIENTAL SOSTENIBLE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES <b>ORDENAMIENTO TERRITORIAL</b>	SECRETARIO DE PLANEACIÓN	P-GTI-001 LICENCIAS URBANÍSTICAS; P-GTI-002 NOMENCLATURA; P-GTI-003BUSO DE SUELO; P-GTI-004 ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA; P-GTI-005 CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE INFRAESTRUCTURA F+SICA; P-GTI-006 CONTROL URBANÍSTICO	El proceso relaciona un subproceso directamente relacionado con el OT, pero no desarrolla procedimientos relacionados con la ejecución, evaluación y seguimiento a los programas, proyectos y metas del EOT
	GESTIÓN CULTURAL Y DEPORTIVA	ESCUELAS DE FORMACIÓN DEPORTIVA, ARTÍSTICA Y CULTURAL SERVICIO DE BIBLIOTECA PÚBLICA MUNICIPAL DESARROLLO DE EVENTOS DEPORTIVOS, RECREATIVOS Y CULTURALES PRÉSTAMO DE AUDITORIOS Y CIC MANTENIMIENTO ESCENARIOS DEPORTIVOS Y RECREATIVOS	JEFE OFICINA DEPORTE CULTURA Y TURISMO		
	GESTIÓN EN SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	ORDEN PÚBLICO SEGURIDAD Y CONVIVENCIA PRESERVACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO DESARROLLO COMUNITARIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR PROCESOS POLICIVOS Y ADMINISTRATIVOS	SECRETARÍA GENERAL, INSPECTOR DE POLICIA, COMISARIA DE FAMILIA		
APOYO	GESTIÓN DE RECURSOS FÍSICOS	SERVICIOS GENERALES <b>GESTIÓN DOCUMENTAL E INFORMACIÓN</b> ADMINISTRACIÓN DE ACTIVOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN <b>COMUNICACIÓN</b>			
	GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO	<b>SELECCIÓN Y VINCULACIÓN DE PERSONAL</b> NOVEDADES BIENESTAR GENERAL SALUD OCUPACIONAL CARRERA ADMINISTRATIVA		P-GTH-001 ELABORACIÓN DEL PLAN ANUAL DE CAPACITACIÓN Y BIENESTAR; P-GTH-002 SELECCIÓN Y VINCULACIÓN DEL PERSONAL; P-GTH-003 REINTEGRACIÓN DEL PERSONAL	El subproceso de selección y vinculación de personal, se relaciona con la planta de cargos y el manual de funciones. En la selección y vinculación del personal juega un papel importante el manual de funciones en lo que respecta a la asignación de personal y a los requisitos para su selección, lo que significa una posible modificación a la planta de cargos, para asignar funciones específicas con la actualización del expediente municipal, la ejecución, seguimiento y evaluación a los programas, proyectos y metas del EOT
	<b>GESTIÓN DOCUMENTAL V1</b>	<b>GESTIÓN DOCUMENTAL E INFORMACIÓN</b> ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN TABLAS DE RETENCIÓN Y VALORACIÓN DOCUMENTAL PLAN INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS	SECRETARÍA GENERAL	P-GD-001 TABLA DE RETENCIÓN DOCUMENTAL; P-GD-002 COMUNICACIONES OFICIALES; P-GD-003 ARCHIVO CENTRAL; P-GD-004 SOLICITUD, CREACIÓN, ACT DE DOCUMENTOS	El subproceso de gestión documental juega un papel importante, dado que por norma se debe seguir a los requerimientos y estándares. El expediente municipal contiene en todo componente, los cuales para su adecuada administración, será necesario estandarizar en tabla de retención documental. El subproceso sistemas de información y comunicación no está desarrollado con enfoque de gerencia de la información para la entidad territorial.
	GESTIÓN FINANCIERA Y CONTABLE	TESORERÍA PRESUPUESTO CONTABILIDAD	SECRETARIO DE HACIENDA		
	GESTIÓN JURÍDICA Y CONTRACTUAL	ACTIVIDAD LITIGIOSA CONTRATACIÓN COBRO COACTIVO CONTROL DE LEGALIDAD CONTROL LEGAL BIENES INMUEBLES			
EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y MEJORA CONTINUA	EVALUACIÓN, SEGUIMIENTO Y MEJORA CONTINUA	ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS REALIZACIÓN DE AUDITORIAS CONSOLIDACIÓN DE INDICADORES ACCIONES PREVENTIVAS Y CORRECTIVAS	SECRETARÍA GENERAL		El mapa de riesgos del proceso de GTI, no ha contemplado riesgos en cuanto incumplimientos de la normatividad, al incumplimiento de lo consignado en el EOT, en los programas, proyectos y metas.
		<b>Procesos, subprocesos y procedimientos que tienen relación directa con el Ordenamiento Territorial</b>			
		Procesos, subprocesos que en apoyo a la gestión documental y al sistema de información, son importantes desarrollar con el propósito de articularlos con el Ordenamiento Territorial			
		Procesos de personal que se relacionan como apoyo al proceso de Ordenamiento Territorial			
		Proceso que debe identificar riesgos en el proceso de Ordenamiento Territorial			

## Anexo E 2. Procedimiento Expediente Municipal

	<b>ALCALDIA DE SAMACÁ</b>	MACROPROCESO	MISIONAL
		PROCESO	GESTIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA
	<b>SISTEMA INTEGRADO DE GESTION (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009)</b>	PROCEDIMIENTO	
		<b>P-GTI-</b>	Página 1 de 6
	Versión 0	20/06/2019	
<b>EXPEDIENTE MUNICIPAL</b>			

### 0. LISTA DE VERSIONES

No. VERSIÓN	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO	FECHA

### 1. OBJETIVO

Identificar las actividades y responsables que se realizan dentro de la conformación o/y actualización del expediente municipal de Samacá Boyacá.

### 2. ALCANCE

Este procedimiento se inicia con la identificación y valoración de la información de la ejecución por parte del profesional de la secretaria de planeación y finaliza con la herramienta de consulta y actualización permanente de la información


### 3. RESPONSABLE O DUEÑO DEL PROCEDIMIENTO.

Secretaria de planeación

### 4. DEFINICIONES

#### Expediente Municipal:

“El Expediente Municipal es un sistema de información que tiene como objetivo principal evaluar el desarrollo territorial, mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal en la ejecución, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial. 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 propio, que sirva de apoyo a la

	<b>ALCALDIA DE SAMACÁ</b>	<b>MACROPROCESO</b>	<b>MISIONAL</b>
		<b>PROCESO</b>	<b>GESTIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA</b>
	<b>SISTEMA INTEGRADO DE GESTION (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009)</b>	<b>PROCEDIMIENTO</b>	
		<b>P-GTI-</b>	Página 2 de 6
	Versión 0	20/06/2019	
<b>EXPEDIENTE MUNICIPAL</b>			

gestión municipal para el seguimiento a la ejecución de estos planes. El Expediente Municipal es ese sistema de Información.” (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial-dirección de desarrollo territorial, 2004)

**Ordenamiento territorial:** es un proceso de planificación territorial integral y concertada, con la que se pretende configurar en el largo plazo, una organización espacial del territorio, acorde con los objetivos del desarrollo económico, social, cultural y ambiental. (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial-dirección de desarrollo territorial, 2004)

**Información Estadística:** “Indicadores calculados a través de relaciones y funciones matemáticas” (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial-dirección de desarrollo territorial, 2004)

**Información Documental:** “Información que corresponde a los planes sectoriales, plan de ordenamiento, plan de desarrollo y otros” (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial-dirección de desarrollo territorial, 2004)


Seguimiento y evaluación:

Archivo técnico e histórico: Es reúne toda la documentación relacionada con el Documento Técnico de Soporte (DTS) del POT, los estudios técnicos, la normatividad vigente (nacional, regional y municipal), la información de seguimiento realizada al POT y la información histórica de la planificación territorial municipal. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2012)

**Información Cartográfica:** Indicadores basados en planos geo referenciados. (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial-dirección de desarrollo territorial, 2004)

## 5. CONDICIONES GENERALES

El expediente comprende en sentido estricto tres tipos de información: la estadística, documental y cartográfica la cual se agrupa a través de INDICADORES. Por lo general, un mismo tema contiene tanto información numérica como cartográfica.


	ALCALDIA DE SAMACÁ	MACROPROCESO	MISIONAL
		PROCESO	GESTIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA
	PROCEDIMIENTO		
	SISTEMA INTEGRADO DE GESTION (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009)	P-GTI-	Página 3 de 6
	Versión 0	20/06/2019	
<b>EXPEDIENTE MUNICIPAL</b>			

## 6. REFERENCIAS NORMATIVAS.

DESCRIPCIÓN	NORMA APLICABLE
	El artículo 112 de la ley 388 de 1997

## 7. DESARROLLO


ETAPAS	RESPONSABLE	ACTIVIDADES	REGISTRO
		<b>0. INICIO</b>	
<b>Identificación y Valoración de la Información.</b>	Secretario(a) de planeación	1. Designación de profesional para realizar el seguimiento	Circular o designación en el manual de funciones
	Profesional de apoyo secretaria de planeación	2. Identificación y Valoración de la información; se debe realizar una lectura operativa del EOT y demás documentos que hacen parte del archivo técnico e histórico de la planeación territorial del municipio.	Archivo técnico e histórico consolidado como memoria de la planeación territorial del municipio de Samacá.
	Profesional de apoyo secretaria de planeación	3. Recopilar y Evaluar información local disponible, esta información se puede adquirir del POT, el PDM, los planes sectoriales y las entidades encargadas de manejar temas y toda la documentación relacionada con el seguimiento y evaluación	Formato Matriz evaluación seguimiento.
	Profesional de apoyo secretaria de planeación, todos los secretarios de despacho	4. Evaluar la información disponible en el municipio, estableciendo su temporalidad y su confiabilidad y determinar la información faltante	Matriz de resultados

	<b>ALCALDIA DE SAMACÁ</b>	MACROPROCESO	MISIONAL
		PROCESO	GESTIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA
	<b>SISTEMA INTEGRADO DE GESTION (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009)</b>	PROCEDIMIENTO	
		P-GTI-	Página 4 de 6
		Versión 0	20/06/2019

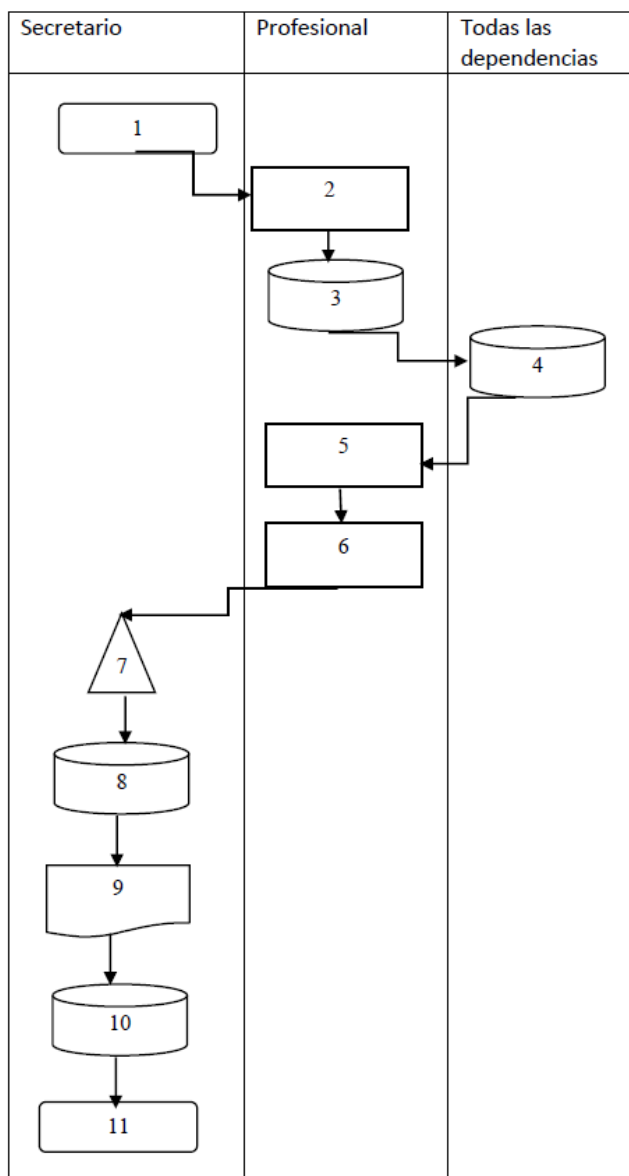
**EXPEDIENTE MUNICIPAL**


<b>Procesamiento y Organización de la Información.</b>	Profesional de apoyo secretaria de planeación	5. Procesamiento y Organización de la Información: se debe organizar la información para que sea operativa para el expediente municipal, mediante documentos que expliquen o indicadores estadísticos y cartográficos.	Fichas y matrices
	Profesional de apoyo secretaria de planeación	6. Definir los formatos de almacenamiento de la información (fichas de información, planos a diferentes escalas, .)	Fichas de información
	Secretario de planeación, área de archivo y profesional de apoyo planeación	7. Definir el sistema de archivo físico para la información y el mecanismo de consulta. - El archivo físico reposara en la secretaria de planeación y obras públicas.	
	Alcalde, secretario de planeación y profesional de apoyo secretaria de planeación.	8. Definir y conformar la base informática de datos para almacenamiento y consulta de la información. (mecanismo para difundir la información)	Sistema de información que puede ser tecnología o/y física en la oficina de planeación.
<b>Suministro de la Información</b>	Alcalde, secretario de planeación y profesional de apoyo secretaria de planeación	9. Suministrar información de manera simple a través de formatos, reportes y mapas a la comunidad	Formato de
	Profesional de apoyo secretaria de planeación.	10. conformar bases de datos organizadas y funcionales con respecto a los requerimientos de la planificación del territorio	Bases de datos
<b>FIN</b>			



	<b>ALCALDIA DE SAMACÁ</b>	MACROPROCESO	MISIONAL	
		PROCESO	GESTIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA	
	<b>SISTEMA INTEGRADO DE GESTION (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009)</b>		<b>PROCEDIMIENTO</b>	
			P-GTI-	Página 5 de 6
		Versión 0	20/06/2019	
<b>EXPEDIENTE MUNICIPAL</b>				

**8. DESCRIPCIÓN GRÁFICA DEL PROCEDIMIENTO**



	<b>ALCALDIA DE SAMACÁ</b>	MACROPROCESO	MISIONAL	
		PROCESO	GESTIÓN TERRITORIAL E INFRAESTRUCTURA	
	<b>PROCEDIMIENTO</b>			
	<b>SISTEMA INTEGRADO DE GESTION (MECI 1000:2014 – NTCGP 1000:2009)</b>	<b>P-GTI-</b>	Página 6 de 6	
		Versión 0	20/06/2019	
<b>EXPEDIENTE MUNICIPAL</b>				

## 9. DOCUMENTOS RELACIONADOS

Estos documentos se refieren a formatos MECI

### Anexo E 3. Índice de Capacidad Institucional para el Expediente Municipal - ICIEM

Índice parcial de CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS (Recursos)	Índice parcial de CAPACIDADES POLÍTICAS (Consensos)	Índice parcial de PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN (Seguimiento y evaluación)
<p><b>Organización interna</b></p> <p>Capacidad alta (5) : Secretaría</p> <p>Capacidad media (3) : Oficina</p> <p>Capacidad baja (2) : Área</p> <p>Capacidad nula (0) : Inexistencia de área</p> <p><b>Asignación de funciones</b></p> <p>Capacidad alta (5) : Tres o mas funcionarios</p> <p>Capacidad media (3) : Dos funcionarios</p> <p>Capacidad baja (2) : Un funcionario</p> <p>Capacidad nula (0) : Ningún funcionario</p> <p><b>Recursos tecnológicos</b></p> <p>Capacidad alta (5) : SIG propio</p> <p>Capacidad media (3) : Demo SIG</p> <p>Capacidad baja (2) : Autocad u otro</p> <p>Capacidad nula (0) : Sin programa</p> <p><b>Subtotales</b></p> <p>Capacidad alta (15) : 0</p> <p>Capacidad media (9) : 3</p> <p>Capacidad baja (6) : 2</p> <p>Capacidad nula (0) : 0</p> <p><b>Total capacidad administrativa : 1,7</b></p>	<p><b>Relaciones interinstitucionales</b></p> <p>: 60 a 100% de observaciones incorporadas</p> <p>: 40 a 60% de observaciones incorporadas</p> <p>: 20 a 40% de observaciones incorporadas</p> <p>: &lt; 20% de observaciones incorporadas</p> <p><b>0</b></p> <p><b>Total capacidad política : 2,0</b></p>	<p><b>Manejo instrumental</b></p> <p>: Evaluación de 3 a 4 módulos temáticos</p> <p>: Evaluación de 2 a 3 módulos temáticos</p> <p>: Evaluación de 1 a 2 módulos temáticos</p> <p>: No se evalúa ningún módulo temático</p> <p><b>0</b></p> <p><b>Total capacidad de planificación y gestión : 0,0</b></p>
<p><b>Índice total de CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL EXPEDIENTE MUNICIPAL (Actualización)</b></p>		

Grados de capacidad	Tipologías según capacidades disponibles
<p>Capacidad alta (15) : Presenta categorías altas en los tres índices de capacidades parciales</p> <p>Capacidad media - alta (≤ 11) : Presenta categorías medias y altas en los tres índices de capacidades parciales</p> <p>Capacidad media (9) : Presenta categorías medias en los tres índices de capacidades parciales</p> <p>Capacidad media - baja (≤ 8) : Presenta categorías medias y bajas en los tres índices de capacidades parciales</p> <p>Capacidad baja (6) : Presenta categorías bajas en los tres índices de capacidades parciales</p> <p>Capacidad baja - nula (≤ 4) : Presenta categorías bajas y nulas en los tres índices de capacidades parciales</p> <p>Capacidad nula (0) : Presenta categorías nulas en los tres índices de capacidades parciales</p>	<p>(11-15) : Municipio con rasgos de capacidad afianzada</p> <p>(7-9) : Municipio con capacidades de diverso tipo que requiere mejoramientos parciales</p> <p>(2-6) : Municipio con déficit críticos que requiere mejoramientos estructurales</p> <p>(0) : Municipio que adolece de habilidades y requiere mejoramientos estructurales</p>
	<b>3,7</b>