



INFORME

**Metodología para la elaboración de
una herramienta o instrumento de
verificación del nivel de incorporación
de los estándares de calidad
(innovaciones y fortalecimiento del
componente rural y regional) en los
POT**

Autores:

**Augusto Pinto, Martha Rincón, Natalie Ceballos, Juan
Quiñones, León Espinosa, Duvan Quilindo, Milena Umaña**

Corporación de derecho Privado Rimisp

Julio 2018

Rimisp en América Latina | www.rimisp.org

CHILE: Huelén 10, 6to Piso, Providencia | Santiago | + (56 2) 2236 4557

COLOMBIA: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | + (57-1) 2073 850

ECUADOR: Pasaje El Jardín No. 171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito | + (593 2) 5006 792

MÉXICO: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc, C.P. | Ciudad de México | + (52 55) 5096 6592 | + (52-55) 5086 8134

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	5
1. EL CONCEPTO DE “MODERNIDAD” EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL – MARCO CONCEPTUAL	7
1.1 Los niveles de Modernidad en los POT y POD	8
2. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE VERIFICACIÓN	10
2.1 Sección Cuantitativa: Verificación de contenidos.....	10
2.1.1 Criterios de calificación de contenidos.....	12
2.1.2 Ponderación de Documentos.....	13
2.1.3 Escala de calificación de contenidos	15
2.1.4 Proceso de verificación y cálculo del puntaje	16
2.2. Sección Cualitativa: Verificación de procesos.....	18
BIBLIOGRAFÍA	23

RESUMEN EJECUTIVO | PRESENTACIÓN

El presente documento contiene la propuesta conceptual y metodológica para la elaboración y puesta y en marcha de una herramienta que permita verificar el grado de modernidad de la segunda generación de planes de ordenamiento territorial (POT) y la primera generación de planes de ordenamiento departamental (POD), a partir de la revisión de los contenidos de los documentos asociados a los Planes y de los procesos desarrollados para su construcción.

En este orden, la Herramienta de verificación busca cuantificar el grado de incorporación de los estándares de calidad y modernidad de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Ordenamiento Departamental (POD), a partir de los estándares definidos por el programa “POT Modernos”. La herramienta considera el avance de los POT y POD tomando en cuenta los **contenidos** de los documentos que son parte integrante de los mismos (70%) y los **procesos** desarrollados en las diferentes fases de su elaboración (30%). En ese sentido, se considera que un POT ha alcanzado un nivel alto de calidad en la medida en que ha incorporado elementos de modernidad relativos a cada estándar de verificación, tanto en los documentos (verificación cuantitativa) como en los procesos participativos que se surtieron para la consolidación de estos documentos (verificación cualitativa).

INTRODUCCIÓN

El Programa POT Modernos es una apuesta del Departamento Nacional de Planeación - DNP, que tiene por objetivo *“orientar y asistir técnica y financieramente a las entidades territoriales para fortalecer sus capacidades en materia de ordenamiento territorial – OT y sus instrumentos de gestión de la expansión urbana y de desarrollo armónico entre el campo y la ciudad. Como resultado, se espera contar con una nueva generación de planes de ordenamiento territorial que permita optimizar la planeación, gestión y financiación del desarrollo territorial, y avanzar en los objetivos de desarrollo sostenible y en el cierre de brechas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país”* (Documento CONPES 3870 de 2016).

El Programa contempla dos componentes de asistencia técnica. El primero, de alcance nacional, incluye articulación y apoyo técnico a dependencias del orden central en el perfeccionamiento de los instrumentos y metodologías de OT. El segundo, se focaliza en las entidades territoriales, contempla apoyo técnico y financiero condicionado a la adopción de los estándares y metodologías del Programa por las entidades territoriales elegibles. Para esto, las mismas y el Gobierno nacional, a través del DNP, complementan esfuerzos técnicos y financieros para formular los planes de ordenamiento con acompañamiento de operadores externos y asistencia de expertos nacionales e internacionales. En este componente, el Programa incluye la capacitación y certificación académica, por parte de la Universidad de Nueva York -NYU y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP, entre otros.

Este Programa busca convertirse en una estrategia innovadora, al tener como variable obligatoria en los desarrollos metodológicos y conceptuales de todos sus actores, las características propias de cada entidad territorial - ET y, de esta forma, plantear un modelo de intervención con enfoque diferencial de acuerdo con cada territorio, soportado en un trabajo técnico integral y articulado con una participación ciudadana con incidencia.

De acuerdo con lo establecido por el DNP, se espera que esta segunda generación de POT se convierta en el principal instrumento de planificación y orientación de la gestión y el financiamiento relacionado con el desarrollo integral del territorio en sus diferentes ámbitos: rural y urbano, principalmente. Por su parte, frente a los POD, el Programa busca una primera generación de instrumentos departamentales que permitan aproximarse al territorio desde una perspectiva regional y de largo plazo, estableciendo las reglas del juego sobre el uso del territorio departamental y orientando la toma de decisiones en cuanto a inversión y ocupación del territorio por parte de departamentos, municipios y de las diversas entidades y organismos del Estado y sus políticas sectoriales¹.

Para este fin, se han desarrollado una serie de nuevas aproximaciones conceptuales a diferentes temáticas relacionadas con el OT de los municipios, distritos y departamentos del país. Estos nuevos enfoques, o *Innovaciones*, pretenden fortalecer los procesos de OT de los entes locales y regionales, buscando que los nuevos instrumentos formulados sean más sólidos en sus planteamientos y se conviertan en instrumentos de planificación fundamentales y orientadores de

¹ Departamento Nacional de Planeación, “Nota de Concepto programa Nacional de Asistencia Técnica a Planes de Ordenamiento Territorial: Programa POT/POD Modernos”, p. 25, junio 2016.

la gestión y el financiamiento relacionado con el desarrollo integral del territorio. En este sentido, los nuevos instrumentos de planeación representarían una versión *Moderna*, en comparación con aquellos inicialmente formulados para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 388 de 1997.

Si bien el DNP ha llevado a cabo un esfuerzo para fortalecer la capacidad técnica de los entes territoriales del país en los procesos de revisión y ajuste de los POT y de formulación de los POD, y para impulsar la inclusión de estos nuevos enfoques en el proceso de OT, se hace necesario el desarrollo de una herramienta de revisión de los POT de segunda generación y de los POD de primera generación, a través de la cual se verifique el cumplimiento de las normas y lineamientos metodológicos establecidos por el Gobierno Nacional.

Esta herramienta de evaluación debería facilitar la verificación, no solo del cumplimiento de la normativa vigente relacionada con los contenidos y alcance de estos planes, sino también de la incorporación del enfoque moderno e innovador en la formulación y revisión de dichos instrumentos (DNP, 2016)², de forma tal que los entes territoriales puedan superar los siguientes retos:

- Superar dificultades técnicas en las fases de alistamiento, formulación e implementación de los POT y POD, según el caso.
- Repensar las apuestas del desarrollo local y regional, y articular las apuestas y retos del Plan Nacional de Desarrollo - PND con los gobiernos territoriales.
- Estandarizar criterios conceptuales y metodológicos de OT en aspectos como la definición técnica y participativa de la clasificación del suelo (urbanos, rurales, de expansión, suburbanos y de protección) en un marco de articulación y prevalencia del equilibrio urbano – rural de acuerdo a las vocaciones y posibilidades de los territorios; la necesaria generación de soportes territoriales adecuados y necesarios para un desarrollo sostenible en materia de infraestructuras y sistemas de movilidad, servicios públicos domiciliarios, equipamientos o dotaciones urbanas, espacio público adecuado y; la necesaria previsión de áreas de protección ambiental que en una visión de largo plazo garanticen modelos de ocupación adecuados que se planteen en los territorios, todo ello con una evidente y necesaria visión de supramunicipalidad y de convergencia de esfuerzos intersectoriales, entre otros.
- Concretar las apuestas e intenciones de la Política para la Consolidación del Sistema de Ciudades en Colombia (CONPES 3819 de 2014) y la Misión para la Transformación del Campo.
- Reconocer las características propias de cada ET y, de esta forma, plantear un modelo de intervención con enfoque diferencial de acuerdo con cada territorio, el cual debe soportarse en un trabajo técnico integral, con participación ciudadana con incidencia.

Finalmente, es importante aclarar que el proceso de construcción y validación de la herramienta de verificación hizo énfasis en los contenidos del componente rural, teniendo en cuenta el acompañamiento que ha brindado RIMISP al Programa POT Modernos.

² Nota de Concepto, Programa POT/POD Modernos.

1. EL CONCEPTO DE “MODERNIDAD” EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL – MARCO CONCEPTUAL

El concepto de “modernidad” es una idea confusa y de difícil definición. Sin embargo, es evidente que se trata de un concepto cultural e institucional ciertamente intrincado, que en diferentes escenarios se valora con frecuencia de forma positiva. Lo que siempre es de valor en la “modernidad” se encuentra en relación con una situación anterior que se considera “tradicional” y que generalmente resulta menos favorable.

Términos como “modernidad”, “modernización” o “modernidades” son conceptos que rápidamente despiertan la comparación entre escenarios “modernos” y “no-modernos”. En esta comparación, hay tres elementos que pueden extraerse:

- a. Se es moderno en relación a un escenario anterior;
- b. La modernidad es sinónimo de desarrollo; y
- c. El desarrollo significa un avance en diferentes niveles.

Bajo estas premisas conceptuales, el DNP ha denominado como *POT y POD Modernos* al ideal de nuevos instrumentos de planeación territorial para los municipios, distritos y departamentos del país. Se califican como *modernos* en relación con la forma en que se formularon los planes de primera generación, con base en lo establecido en la Ley 388 de 1997. Son *modernos* en virtud de la incorporación de nuevas normativas y lineamientos que deberían fortalecer el OT en el país y como tal, implicarían un avance en los niveles ambiental, funcional, socioeconómico, etcétera.

En este planteamiento, se advierte la denominación de *moderno* para un instrumento como el POD, el cual surge por primera vez en el marco normativo del país y para el que no se cuenta con una referencia anterior que sea *no-moderna*. En este sentido, podríamos decir que, para el Programa establecido por el DNP, lo que es *moderno* es el enfoque para enfrentar el proceso de formulación de un instrumento de OT -ya sea un POT o un POD-, más que el instrumento de planeación en sí mismo.

Es decir, la base conceptual del Programa POT Modernos del DNP está construida a partir de la idea de que, *si en el proceso de formulación de un instrumento de OT se incorporan avances normativos, técnicos y metodológicos que impliquen un avance en diferentes niveles y un mayor desarrollo, como resultado, el instrumento de OT formulado será Moderno.*

Esta conceptualización sobre el carácter de *moderno* de los POT de segunda generación y de los POD formulados en el marco del Programa, se convierte en un primer elemento fundamental al momento de establecer una metodología para la revisión del nivel de incorporación de los nuevos enfoques en los procesos de ajuste de los POT y de formulación de los POD que hacen parte del Programa POT Modernos del DNP.

Un segundo factor a tener en cuenta para la revisión del nivel de incorporación de los nuevos enfoques tiene que ver con la identificación y reconocimiento de las diferencias entre los entes territoriales en el país. Así, en el marco del Programa POT Modernos, la definición del modelo de actuación se basó en la clasificación urbano-rural del Sistema de Ciudades y la Misión para la

Transformación del Campo (aglomeraciones urbanas, municipios intermedios, rurales y rurales dispersos) y el entorno de desarrollo (temprano, intermedio y robusto). Como resultado, el DNP identificó 3 tipologías de departamentos y 12 tipologías de municipios que combinaban el nivel de ruralidad o urbanización con el entorno de desarrollo. Con estas tipologías, se definieron las posibles alternativas de acompañamiento o cofinanciación nacional en los procesos de OT dentro del Programa.

Basados en esta clasificación de tipologías, se hace evidente que no todos los entes territoriales y las características de sus procesos de planeación son los mismos ni se encuentran en el mismo nivel de desarrollo al momento de revisión y ajuste de sus POT, o de formulación de los POD. En este sentido, la definición de **una metodología de revisión debería tener en cuenta la identificación y reconocimiento de estas diferencias.**

1.1 Los niveles de Modernidad en los POT y POD

A partir de los dos elementos abordados en el apartado anterior, (i) el carácter de moderno que adquiere un instrumento de OT al incorporar nuevos enfoques de avances normativos, técnicos y metodológicos y, (ii) el reconocimiento de las diferencias entre entes territoriales surge una pregunta que es la base para la presente propuesta de una herramienta que permita monitorear la incorporación del enfoque moderno y las innovaciones planteadas por el Programa del DNP:

¿Es posible definir un nivel de modernidad general o absoluta para los diferentes instrumentos de planeación (POT/POD)? O, por el contrario, ¿es necesario establecer diferentes niveles de modernidad relativa para tales instrumentos?

En la presente propuesta de Herramienta se parte de considerar que, si bien para el Programa POT Modernos *el carácter de modernidad* se refiere al enfoque con el cual se aproxime al problema del ordenamiento del territorio, ya en relación con *el nivel de modernidad* de cada instrumento en particular, *no es posible establecer una valoración absoluta para los POT y POD*, por cuanto se trata de instrumentos de diferentes escalas de planificación; aplicados a entidades territoriales con distintos niveles de capacidad técnica y de información y a los cuales la normativa establece diferentes grados de exigencia técnica en cuanto a sus contenidos y procedimientos de formulación (más exigentes para los POT y menos para los EOT).

A partir de esta respuesta al interrogante planteado, el presente documento desarrolla una herramienta de revisión que permitiría valorar el avance obtenido por los nuevos instrumentos de planeación, ya sea en relación con el alcance de un nivel de *modernidad general* planteada con base en un estándar ideal en donde se incorporan nuevos enfoques de aproximación al problema del OT, o en relación con el alcance de determinado nivel de *modernidad propio*, valorado a partir de la mejora en el estándar propio o del alcanzado al interior de cada tipo de POT³.

Para una mejor comprensión del planteamiento anterior, se explica a continuación el alcance de algunos conceptos a ser utilizados a lo largo del documento:

³ En esta aproximación se retoma una de las discusiones más profundas sobre el concepto de *modernidad*: ¿se debe alcanzar una modernidad absoluta e ideal? o ¿se puede alcanzar una modernidad propia, con base en las características propias de la entidad territorial?

Modernidad en relación al estándar I. Se refiere al desarrollo o cumplimiento de los contenidos, productos y procedimientos alcanzados por cada POT, indistintamente al tipo de plan definido por la Ley 388 en función del tamaño poblacional de cada municipio o distrito (POT, PBOT o EOT). En éste, la condición de modernidad se podrá establecer en relación con el estándar alcanzado por el POT de primera generación. En el caso de los POD no aplica.

En la aplicación de este estándar se debe tener en cuenta que los POT de primera generación han podido tener revisiones y ajustes, o modificaciones excepcionales, durante su vigencia de largo plazo (tres periodos de gobierno), en las cuales es probable que se incorporen contenidos de normas o reglamentos expedidos con posterioridad a la Ley 388 de 1997. En todo caso, el ejercicio de verificación de contenidos del estándar I debe tener en cuenta los documentos que dan soporte a estas revisiones o modificaciones.

Modernidad en relación al estándar II. Se refiere al desarrollo o cumplimiento de los contenidos, productos y procedimientos, alcanzados por cada tipo de plan (POT, PBOT o EOT) o tipología de departamentos y municipios definida por el DNP. En éste, la condición de modernidad se podrá establecer en relación con el estándar alcanzado en cada uno de los grupos determinados (tipos de POT o tipologías de entidades territoriales). En el caso de los POD no aplica.

Modernidad con relación al estándar III. Se refiere al que se alcanza con la incorporación del nuevo enfoque que representa el cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente en materia de OT para la formulación de los POT y POD, y el cumplimiento de los contenidos de modernidad establecidos por el DNP en su Programa POT Modernos. En relación con la norma, se tiene en cuenta lo establecido por la Ley 388 de 1997 (particularmente en el Artículo 14 sobre contenidos mínimos del componente rural de los POT) y el Decreto 1077 de 2015 (Artículo 2.2.2.2.1.1. al 2.2.2.2.5.3. en cuanto a ordenamiento del suelo rural) sobre contenidos mínimos, procedimientos (fases para la formulación, adopción e implementación del POT/POD) y productos o documentos (DTS, Documento Resumen, Proyectos de Acuerdo, Cartografía) y lo planteado por el Acuerdo 010 de 2016 de la COT para el caso de los POD. En relación con los contenidos de modernidad, se tiene en cuenta lo establecido en el Manual POT Modernos, componentes general y rural, y en las Innovaciones propuestas para el componente rural, que si bien no son requisitos de ley, sí reflejan el avance hacia un mayor grado de modernidad en los POT de segunda generación.

2. METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LA HERRAMIENTA DE VERIFICACIÓN

El objetivo principal de la herramienta de verificación es dar cuenta del nivel de incorporación de los estándares de calidad y modernidad de los POT y POD a partir de cada uno de los estándares definidos en el aparte anterior. La herramienta considera el avance de los POT y POD tomando en cuenta los **contenidos** de los documentos que son parte integrante de los mismos ⁴ (70%) y los **procesos** desarrollados en las diferentes fases de su elaboración (30%). En ese sentido, se considera que un POT ha alcanzado un nivel alto de calidad en la medida en que ha incorporado elementos de modernidad relativos a cada estándar de verificación, tanto en los documentos (verificación cuantitativa) como en los procesos participativos que se surtieron para la consolidación de estos documentos (verificación cualitativa).

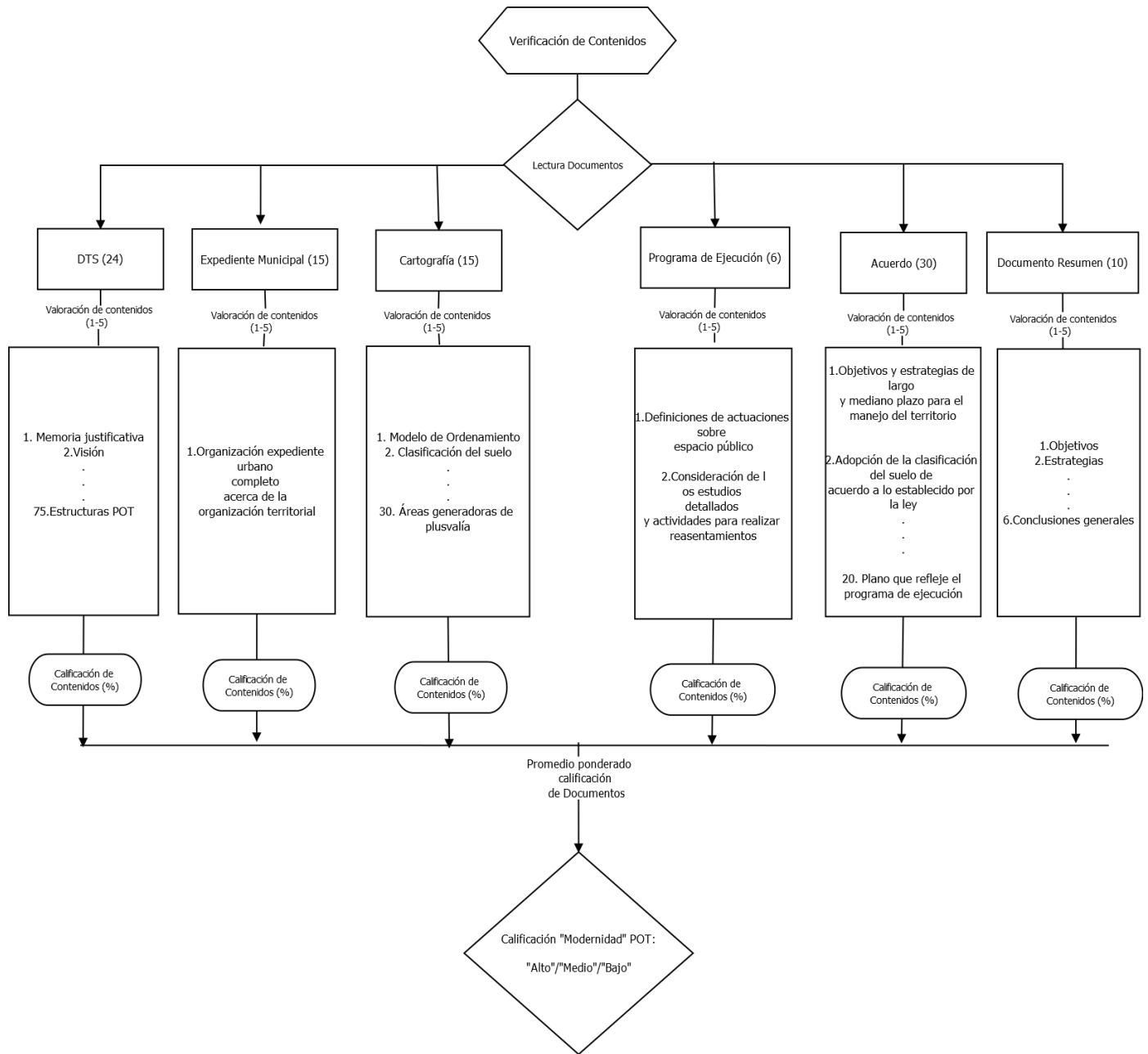
2.1 Sección Cuantitativa: Verificación de contenidos

La verificación de contenidos corresponde al 70% de la verificación de la “Modernidad” de los Planes y se efectúa a partir de la lectura de los documentos POT de primera y segunda generación, así como de los documentos POD de primera generación. En el ejercicio se emplean 36 matrices de verificación de contenidos para documentos POT y 3 matrices para documentos POD, las cuales permiten establecer el nivel de avance en cada estándar de calificación para los componentes General y Rural de los Planes.

A continuación, se ilustra el proceso de verificación de contenidos explicado en el presente documento:

⁴ En el caso de los POT el Decreto 1077 de 2015 se refiere al documento técnico de soporte – DTS (incluye el programa de ejecución, el expediente municipal y la cartografía técnica), al documento resumen y al Acuerdo que adopta el plan (incluye la cartografía normativa). En el caso de los POD el Acuerdo 010 de 2016 se refiere al DTS, a la cartografía y a la ordenanza que adopta el plan.

Diagrama 1. Calificación general de contenidos⁵



Fuente: Elaboración Propia RIMISP

⁵ Los números en paréntesis al lado de cada documento corresponden al peso asignado a cada uno dentro de la calificación final. La suma de los pesos de los documentos equivale al 100% de la calificación de cada POT. Por otro lado, se incluye la escala de valoración de cada contenido al interior de los documentos. A cada contenido se le asigna un valor entre 1 y 5 de acuerdo a los criterios de valoración presentados en este documento.

2.1.1 Criterios de calificación de contenidos

Por definición, cada estándar requiere de elementos de calificación distintos. Por un lado, el Estándar I implica una verificación de los contenidos de los POT de primera generación a partir de la normatividad que rigió su elaboración, es decir, la Ley 388 de 1997. Adicionalmente, el mismo estándar exige que, en función de una comparación entre los POT de primera y segunda generación, se evalúe el avance relativo obtenido alrededor de los temas básicos que debían haberse incluido en el primer POT y que se retoman en la formulación de los POT de segunda generación. Por su parte, el Estándar II implica evaluar que los POT de segunda generación incorporen elementos relativos a la normatividad desarrollada de forma posterior al momento de formulación y adopción del POT de primera generación (particularmente el Decreto 1077 que compila los decretos reglamentarios de la Ley 388 expedidos entre 1998 y 2015, como también algunas normas relacionadas con la gestión del riesgo, ordenamiento costero, cultura, minería, entre otros). Finalmente, el Estándar III exige la aplicación del criterio anterior, adicionando los criterios definidos por el Programa “POT Modernos” y las innovaciones propuestas por RIMISP y NYU.

Si bien cada estándar toma en cuenta diferentes contenidos (Ley 388 de 1997, normativa sobre OT adoptada posteriormente y temas de innovación establecidos en el Programa POT Modernos), los criterios que guían su valoración son transversales a la totalidad de los niveles de análisis. La Herramienta parte de los siguientes criterios para la calificación numérica de los contenidos verificados en POT y POD:

2.1.1.1 Criterios de Calificación Contenidos POT

- 1. Requisitos de Ley:** se califica la incorporación de los contenidos mínimos que exige la Ley 388 de 1997 en sus artículos 10 -Determinantes de los POT- y 14 -Componente rural del POT-.
- 2. Componente rural:** se prioriza la incorporación de contenidos que tienen mayor incidencia en el ordenamiento del suelo rural (y no en el urbano), especialmente en el suelo destinado a usos y actividades agropecuarias. Son importantes por su contribución a la configuración del modelo de ocupación territorial del suelo rural y la consolidación de vínculos urbano-rurales.
- 3. Evaluaciones y balances de POT:** se califica la incorporación de contenidos del componente rural que no fueron desarrollados, o que no contaron con suficiente concreción en los POT de primera generación, según balances o evaluaciones adelantadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT y el DNP.

2.1.1.2 Criterios de Calificación Contenidos POD

- 1. Requisitos de Ley:** con este criterio se califica la incorporación de los contenidos mínimos que exige el Acuerdo 010 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial – COT en su artículo 5.
- 2. Componente rural-regional:** se prioriza la incorporación de los contenidos del Acuerdo 010 de 2016 que tienen mayor incidencia en el ordenamiento del suelo rural (y no el urbano) en la

escala supramunicipal o regional. Son importantes por su contribución a la configuración del modelo de ocupación territorial del departamento y a la consolidación de vínculos o continuos urbano-rurales.

3. **Manual POD Modernos:** se califica la incorporación de los contenidos propuestos en el Manual POD Modernos y que complementan técnicamente a los establecidos en el Acuerdo 010.

Finalmente, cabe resaltar que, si bien la coherencia entre los documentos no es verificada por la Herramienta, ya que cada documento obtiene una calificación independiente, en las Fichas Resumen los calificadores tendrán la posibilidad de evaluar este atributo y realizar observaciones adicionales sobre la calidad general de los Documentos asociados al POT/POD.

2.1.2 Ponderación de Documentos

En la verificación de contenidos POT y POD, la Herramienta también pondera los documentos requeridos en la elaboración de los Planes, cuya suma representa el 100% de la calificación de contenidos (y que a su vez correspondiente al 70% de la Calificación Total). El peso de los documentos se asigna de la siguiente manera:

Tabla 1. Ponderación de Documentos requeridos en la elaboración de POT y POD

Documento	Peso del Documento
DTS	24
Expediente Municipal	15
Cartografía (Técnica)	15
Programa de Ejecución	6
Acuerdo (incluye Cartografía Normativa)	30
Documento Resumen	10
TOTAL:	100

Fuente: Elaboración Propia RIMISP

- a) **Documento Técnico de Soporte – DTS (incluye Cartografía Técnica, Expediente Municipal y Programa de Ejecución) (60 puntos):** a este documento se le asigna un mayor peso en la ponderación (60 puntos), tomando en cuenta que en el proceso de elaboración del POT concentra el resultado del análisis integral del territorio y la prospectiva, y se constituye en insumo fundamental para la elaboración de los demás documentos que deben presentarse

para su adopción, como son el Proyecto de Acuerdo (incluyendo la Cartografía Normativa) y el Documento Resumen.

Para la ponderación de los documentos que se pueden incorporar a la estructura del **DTS** como son la **Cartografía Técnica**, el **Expediente municipal** y el **Programa de Ejecución**, el diseño de la Herramienta consideró asignarle a cada uno de estos una ponderación individual, cuya justificación es la siguiente:

- **DTS (24 puntos de los 60):** esta parte o documento recopila toda la sustentación técnica de las propuestas del POT, desde los contenidos del diagnóstico territorial hasta la base técnica para el desarrollo, descripción y aplicación de los distintos procesos técnicos empleados para la formulación del POT.
 - **Expediente Municipal (15 puntos de los 60):** de acuerdo con los diferentes balances o evaluaciones realizadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT y el DNP, este documento no contó con suficiente desarrollo en los POT de primera generación. Su importancia, en cuanto a la consolidación de la información de soporte para la elaboración del Plan y para la determinación de metas e indicadores para su seguimiento y evaluación, le imprime un valor especial dentro de los propósitos de mejora de calidad propuesta por el Programa POT Modernos.
 - **Cartografía Técnica (15 puntos de los 60):** en la medida que los POT tienen un alcance espacial fundamental, la representación de sus resultados en planos o mapas cobra especial relevancia. De tal forma, dentro del conjunto de partes o documentos del DTS se le asigna un peso importante a la cartografía, la cual, además, como insumo del proceso de verificación de los POT Modernos, permite visualizar las problemáticas del diagnóstico y los escenarios de la prospectiva descritos en el DTS sobre el territorio.
 - **Programa de Ejecución (6 puntos de los 60):** esta parte o documento, si bien contó con algún desarrollo en los POT de primera generación, requiere una mayor relevancia en la elaboración y ejecución de los POT de segunda generación. Este documento, pese a estar construido a partir de diferentes plazos (corto, mediano y largo) relacionados con los diferentes periodos de gobierno municipal o distrital de la vigencia del plan, debe permitir abarcar la generalidad de las propuestas del POT – del corto al largo plazo- y sobre estas aportar en términos de garantizar la priorización y continuidad de programas y proyectos estratégicos.
- b) **Proyecto de Acuerdo (30puntos) (incluye Cartografía Normativa):** la importancia de este documento radica en que a través del mismo se plasman con sustento legal las decisiones de ordenamiento territorial que deberán gobernar las intervenciones de las administraciones municipales o distritales en el territorio, así como el ejercicio del derecho de propiedad de los propietarios del suelo rural. Como tal, es a partir de este instrumento legal que los planteamientos técnicos del POT se constituyen en norma jurídica de obligatorio cumplimiento. Además, el Acuerdo aprueba en toda su extensión el DTS, incluyendo el Programa de Ejecución, así como la Cartografía Normativa del POT.
- c) **Documento Resumen (10 puntos):** la importancia potencial de este documento radica en servir de insumo para socializar con los diversos actores sociales las decisiones de OT

consignadas en documentos de mayor extensión y complejidad técnica, como son el DTS y el Proyecto de Acuerdo. Por tal razón, la herramienta de verificación lo incluye en la ponderación de los documentos y le asigna un valor de 10 puntos.

2.1.3 Escala de calificación de contenidos

Una vez se definen los criterios de calificación de contenidos POT y POD, y se ponderan los Documentos requeridos para su elaboración, en la Herramienta se asigna a los contenidos de cada uno de los documentos un puntaje de 1 a 5 de acuerdo con la siguiente importancia relativa de la temática.

Tabla 2. Importancia relativa de los contenidos

VALOR ESTABLECIDO	IMPORTANCIA
1	Muy Baja
2	Baja
3	Media
4	Alta
5	Muy Alta

Fuente: Elaboración Propia RIMISP

La totalidad de contenidos ponderados en cada documento corresponde al 100% de su calificación. Finalmente, el grado de “Modernidad” de cada Plan resulta del promedio ponderado de la calificación de contenidos de los documentos analizados.

Lo anterior se ilustra en la siguiente tabla de calificación general:

Tabla 3. Resumen calificación de Documentos POT/PBOT/EOT (70%):

Ponderación Documento	Documento	Pes o	Importancia (Escala de calificación Contenidos del concepto)	Puntaje Contenido
DTS (60)	DTS	24	1-5	1-100
	Expediente Municipal	15	1-5	1-100
	Cartografía técnica	15	1-5	1-100
	Programa de Ejecución	6	1-5	1-100

Acuerdo (30)	Acuerdo (incluye cartografía normativa)	30	1-5	1-100
Documento Resumen (10)	Documento Resumen	10	1-5	1-100
	TOTAL:	100	N/A	$\frac{\sum \text{Puntaje contenido} \times \text{Peso}}{\text{Peso Total}}$

Fuente: Elaboración Propia RIMISP

2.1.4 Proceso de verificación y cálculo del puntaje

Teniendo en cuenta las ponderaciones de los documentos y la definición de una escala de calificación para los contenidos, la Herramienta propone el empleo de una serie de matrices que guían la verificación⁶. Esta tiene como objeto la obtención de una calificación numérica que dé cuenta del grado de inclusión de los contenidos en cada documento. Para la obtención de la calificación se desarrolla el siguiente ejercicio:

Se registran los contenidos verificados a partir de una variable categórica que toma el valor “1” cuando el contenido se encuentra en el documento y “0” cuando no hay evidencia de este. A continuación, el valor de la variable categórica se multiplica por el valor ponderado del contenido en el documento. A su vez, esta ponderación resulta de la división del valor del contenido sobre la suma total de los valores de los contenidos del documento.

Las operaciones anteriores se detallan en el siguiente ejemplo:

Tabla 4. Ejemplo calificación contenidos en DTS para POT.

Contenido	Verificación	Valor del contenido	Ponderación	Puntaje contenido
Breve diagnóstico territorial del municipio.	1	3	$\frac{3}{8} = 0,375$	$(1) \times (0,375)$
Definición del perímetro urbano.	1	5	$\frac{5}{8} = 0,625$	$(1) \times (0,625)$
Total		8	1	1=100%

Fuente: Elaboración Propia RIMISP

En la tabla se ejemplifica la verificación de contenidos de una matriz compuesta por 2 elementos, valorados en “3” y “5” respectivamente. La suma de los valores de los contenidos corresponde a la base de ponderación (8). A continuación, la verificación registra la existencia de cada contenido a partir del valor de la variable categórica igual a “1”. El puntaje del contenido resulta de la multiplicación de la verificación por la ponderación del contenido. Finalmente, la suma de los

⁶ La estructura de las matrices y el “Paso a paso” de la verificación se presentan de forma detallada en el documento “Manual Operativo” para el uso de las Secciones Cuantitativa y Cualitativa de la Herramienta de verificación de los Elementos de Calidad y Modernidad de los POT y POD

puntajes arroja el porcentaje de contenidos incluidos que se evidenció en la lectura del documento. En esa medida, este proceso permite cuantificar la inclusión de contenidos en cada documento e identificar aquellos elementos priorizados y no incluidos en las fases de Diagnóstico y/o Formulación.

Del ejemplo anterior también se deriva lo siguiente: en caso de verificarse ambos contenidos, la calificación obtenida en el DTS sería 100%. Es decir, el DTS cumple con el 100% de los criterios de modernidad exigidos por la herramienta de verificación. Por el contrario, si la verificación arroja la ausencia de uno de los contenidos analizados, el resultado se expresaría de la siguiente forma:

Tabla 5. Ejemplo calificación contenidos en DTS para POT.

Contenido	Verificación	Valor	Ponderación	Puntaje contenido
Breve diagnóstico territorial del municipio.	1	3	$\frac{3}{8} = 0,375$	$(1) \times (0,375)$
Definición del perímetro urbano.	0	5	$\frac{5}{8} = 0,625$	$(0) \times (0,625)$
Total	-	8	1	0,375=37,5%

Fuente: Elaboración Propia RIMISP

En este ejemplo, se constata la ausencia de uno de los contenidos a verificar, y se expresa con el valor de la variable de verificación igual a "0", que multiplicada por la ponderación arroja un puntaje igual a 0. El resultado anterior describe un cumplimiento del 37% de los criterios de modernidad exigidos para el DTS por la herramienta de verificación.

A continuación, se ilustra la forma general para la verificación de contenidos en los documentos presentados en la **Tabla 1**.

Tabla 6. Estructura general de la Matriz de calificación contenidos.

TÍTULO DEL DOCUMENTO				
Contenido	Valor	Ponderación	Verificación	Puntaje contenido
x_1	1-5	$\frac{\text{Valor}}{\text{Sumatoria valores contenidos}}$	1;0	$(1;0) \times \text{Ponderación}$
x_2	1-5	$\frac{\text{Valor}}{\text{Sumatoria valores contenidos}}$	1;0	$(1;0) \times \text{Ponderación}$
x_3	1-5	$\frac{\text{Valor}}{\text{Sumatoria valores contenidos}}$	1;0	$(1;0) \times \text{Ponderación}$
x_n	1-5	$\frac{\text{Valor}}{\text{Sumatoria valores contenidos}}$	1;0	Total: % de cumplimiento $\sum \% \text{ contenidos ponderados}$

Fuente: Elaboración Propia RIMISP

Una vez se asignan los puntajes respectivos para cada documento evaluado, se obtiene el promedio ponderado de las calificaciones de cada documento y se calcula el puntaje final para la sección de **Contenidos** (que corresponde al 70% de la calificación total del POT/POD).

2.2. Sección Cualitativa: Verificación de procesos

Como se mencionó en los capítulos anteriores, el objetivo principal de la herramienta de verificación es dar cuenta del grado de modernidad de los documentos de Ordenamiento Territorial a partir de la incorporación de cada uno de los estándares definidos. La Herramienta considera el avance de los documentos POT y POD tomando en cuenta los **contenidos** (70%) y los **procesos** (30%) desarrollados en las diferentes fases de la elaboración de los documentos. En este caso de información cualitativa, se considera que un POT/POD ha realizado avances en la medida en que ha incorporado elementos de modernidad relativos a los Estándares II y III, de manera transversal en los procesos que se surtieron para la elaboración de los documentos. Es importante aclarar que esta verificación cualitativa no aplica para el Estándar I debido a la imposibilidad de realizar seguimiento a procesos participativos de hace más de 18 años y de contactar a actores que participaron en esa estructuración.

Los elementos de modernidad se refieren a la incorporación del nuevo enfoque que representa el cumplimiento de lo establecido en la normatividad vigente en materia de OT para la formulación de los POT y POD, y el cumplimiento de los contenidos de modernidad establecidos por el DNP en su Programa POT Modernos; en relación con la norma, se tiene en cuenta lo establecido por la Ley

388 de 1997 (particularmente en los Artículos 4, 22 y 24, relacionados con participación, consulta y concertación) y lo planteado por el Acuerdo 010 de 2016 de la COT para el caso de los POD. En relación con los contenidos de modernidad, se tiene en cuenta lo establecido en el Manual POT Modernos, componentes general y rural. Adicionalmente, las innovaciones, en especial para este capítulo, la innovación de Gobernanza e Instituciones.

Para esto se diseñó un instrumento de captura -cuestionario- que permitirá recolectar información cualitativa sobre diferentes temas que darán una visión de la manera como se están estructurando los POT y POD desde el enfoque de capacidad institucional y de participación e incidencia ciudadana para llevar a cabo los procesos de OT que plantea tanto la Ley como el Programa POT Modernos, en lo relacionado con las innovaciones de concepto y de proceso que se plantean en el paquete diseñado por RIMISP.

Para lograr un mayor entendimiento y organización de la información cualitativa requerida para la verificación de la incorporación de los estándares de calidad en los POT y POD (verificación cualitativa de proceso), fue necesario como primer paso, establecer una serie de clasificaciones y sus respectivos desarrollos o caracterización. Luego de un análisis de varios documentos, entre ellos la Ley 388 de 1997, el Componente General, el Componente Rural y la Innovación de Gobernanza e Instituciones, se determinaron siete (7) clasificaciones que contemplan los temas generales o gruesos que se considera deben estar presentes en un POT y POD moderno. Estas son:

1. Capacidad institucional: Tiene que ver con las condiciones de las entidades territoriales para asumir procesos de OT robustos y con las fortalezas suficientes (técnicas, políticas, financieras, de recurso humano, etc.) para involucrar tanto a la población urbana como rural en los procesos de formulación del POT y del POD manera colaborativa, incluyente y consensuada.
2. Reconocimiento e integración de actores: Teniendo en cuenta que diversos actores están involucrados y afectan a la gobernabilidad, es importante comprender cómo interactúan las diferentes partes interesadas, la dinámica de poder entre ellas y cómo influyen en la política hacia un determinado resultado, explorar sus capacidades, intereses y poderes; incluyendo relaciones y capacidad de organización y de actuar en conjunto: sociales, privados, públicos
3. Estrategias informativas y de socialización: Mantener informada a la comunidad sobre los avances y logros del proceso de formulación es clave para la incidencia ciudadana en el mismo; de igual manera la atención a los requerimientos ciudadanos hace parte de las estrategias informativas y de socialización que deben estar presentes a lo largo de todo el proceso.
4. Procesos pedagógicos para fortalecer participación e incidencia: Este elemento constitutivo de la gobernanza se refiere a la igualdad de condiciones en que deben llegar los ciudadanos a los espacios participativos que se abran en el marco de la elaboración de los POT y los POD. Las entidades territoriales deben velar por la equidad e incluir todos los actores que estén interesados en el OT o sean afectados por este; con las mismas posibilidades y oportunidades de participación e incidencia.

5. Espacios deliberativos, construcción colectiva y consensuada: Este es el corazón de la Gobernanza, donde se gesta el enfoque colaborativo y deliberativo para garantizar la apropiación ciudadana y sostenimiento de los POT y POD. En este elemento se reúnen dos apuestas centrales: la inclusión y la articulación de propuestas ciudadanas al OT, con el fin de aumentar la capacidad de incidencia de actores locales. Esto requiere de entidades fortalecidas que tengan todos los recursos disponibles para llevar a cabo procesos inclusivos que finalmente deriven en instrumentos apropiados y legitimados por la sociedad.
6. Mecanismos de gestión y resolución de conflictos: Este elemento se configura como uno de los fines principales de los instrumentos de planificación territorial, al estructurar mecanismos y/o estrategias para gestionar los conflictos por usos de suelo del territorio; por la no integración de las visiones y perspectivas territoriales; de los desequilibrios entre el ordenamiento urbano y rural; de la divergencia entre las visiones de ordenamiento y desarrollo territorial entre territorios étnicos con reglamentación especial y los demás sectores y entidades territoriales.
7. Seguimiento y evaluación participativa: Contar con instrumentos apropiados y legitimados por la sociedad requiere que se garantice la participación de esta en todo el proceso, no solo para incidir en decisiones e incluir propuestas, sino para hacer seguimiento a los diferentes componentes durante toda la vigencia del POT y del POD, al igual que otros elementos constitutivos de la gobernanza, este requiere de capacidad institucional y de herramientas que permitan transparencia y oportunidad de acceso a información.

A partir de esta información, se procedió a adaptar el cuestionario diseñado para tres (3) actores diferentes para municipios o departamentos, con el fin de obtener información de diferentes fuentes para cruzarla y confrontar o comprobar datos o versiones, que en muchos casos no cuentan con documentos de soporte o registros. Los tres (3) cuestionarios serán aplicados a los siguientes actores por municipio/departamento:

1. *Ente Territorial* (funcionarios de la alcaldía o gobernación delegados para la estructuración del POT o el POD);
2. *Operadores* (Contratistas o consultores encargados de acompañar la estructuración del POT o el POD);
3. *Actores Externos* (Ciudadanos miembros de alguna organización o no, que hayan participado de una u otra manera en la estructuración del POT o el POD).

Cabe anotar que la herramienta puede ser aplicada a otros actores que sean necesarios o que se requiera su información para la validación de la ya recolectada.

A cada clasificación se le asignó un puntaje ponderado de acuerdo con la importancia de cada una, con respecto a las escalas o niveles de participación a los cuales se espera llegar. El valor total de la sumatoria de las 7 clasificaciones es máximo 100.

Tabla 8. Ponderación de clasificaciones

Clasificaciones	Puntaje
-----------------	---------

1. Capacidad institucional	20
2. Reconocimiento e integración de actores	15
3. Estrategias informativas y de socialización	10
4. Procesos pedagógicos para fortalecer participación e incidencia	10
5. Espacios deliberativos, construcción colectiva y consensuada	25
6. Mecanismos de gestión y resolución de conflictos	10
7. Seguimiento y evaluación participativa	10
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia RIMISP

Como se evidencia en la anterior tabla, se asignan pesos importantes a las clasificaciones de *Reconocimiento e Integración de Actores* (15) y a *Espacios deliberativos, construcción colectiva y consensuada* (25). De igual manera, *Capacidad Institucional* (20) se considera relevante y con un alto peso dentro de la ponderación teniendo en cuenta la necesidad de contar con todos los recursos necesarios para fortalecer y garantizar procesos altamente participativos, incidentes y articulados con diferentes instancias sectoriales y sociales.

De otro lado, con el fin de parametrizar los resultados en los 6 (seis) rangos definidos (alto-alto, alto-bajo, medio-alto, medio-bajo, bajo-alto y bajo-bajo), se estableció una escala con intervalos entre 15 y 16 puntos. La calificación obtenida luego de cruzar los resultados de los actores por municipio/departamento, se lleva al cuadro de resultados para cada uno de los estándares y se conmuta con la calificación obtenida en la sección de verificación de contenidos.

El resultado final se ubica en la siguiente tabla de escala de rangos de modernidad del estándar II y III para obtener el grado de modernidad.

Tabla 9. Escala de Calificación “Modernidad” POT y POD.

Rangos		Escala
Alto	Alto	85 - 100
	Bajo	68 - 84
Medio	Alto	51 - 67
	Bajo	34 - 50
Bajo	Alto	17 - 33
	Bajo	0 - 16

Fuente: Elaboración propia RIMISP

Estas escalas o niveles de participación responden básicamente al nivel de incidencia o posibilidad de toma de decisiones por parte de la ciudadanía sobre los diferentes contenidos del POT o del POD; y adicionalmente a la capacidad de los entes territoriales para asumir procesos participativos

e incidentes en cuanto al ordenamiento territorial. Esto quiere decir, que en cuanto más se abran por parte de los entes territoriales las posibilidades de diálogo y consenso, tanto con diferentes actores como con diferentes niveles de autoridades regionales, y se incluyan a las personas que viven en áreas rurales, será posible obtener instrumentos más legítimos y apropiados por parte de los ciudadanos y se podrá escalar en los estándares de modernidad.

Es importante mencionar que esta herramienta cualitativa puede ser utilizada no sólo por el DNP sino también por el CPT u otras entidades interesadas en verificar el nivel de incorporación de aspectos relacionados con la Gobernanza y la capacidad institucional para asumir un proceso participativo incidente que se apropie y legitime los instrumentos de ordenamiento territorial. De esta manera es pertinente incluir el cuestionario en el Kit del Programa POT Modernos, no sólo como herramienta de verificación para el DNP, sino como una oportunidad de evaluación y seguimiento por parte de actores externos.

Escala de Modernidad POT y POD.

Por último, los resultados obtenidos en las secciones de **Verificación de Contenidos (70%)** y de **Procesos (30%)** se computan para obtener el 100% de la calificación de cada POT/POD. El resultado final se ubica en la siguiente escala de calificación:

Tabla 7. Escala de Calificación “Modernidad” POT y POD.

ESTÁNDAR I/II/III		
Rangos de Calificación		Escala
Alto	Alto	85 - 100
	Bajo	68 - 84
Medio	Alto	51 - 67
	Bajo	34 - 50
Bajo	Alto	17 - 33
	Bajo	0 - 16

Fuente: Elaboración propia RIMISP

BIBLIOGRAFÍA

- Congreso de Colombia (1997). Ley 388 de 1997. “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016) “Nota de Concepto programa Nacional de Asistencia Técnica a Planes de Ordenamiento Territorial: Programa POT/POD Modernos”.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2015). El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. En M. p. Campo. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación - Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento conpes 3819 de 2014. Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. Bogotá D.C
- ECONOMETRIA-QUANTIL-FUNDACIÓN VITA. (2017) Levantamiento de una línea de base del programa de pot modernos, con el fin de caracterizar los planes de ordenamiento territorial de primera generación, así como diseñar una metodología de evaluación que permita comparar los pot de primera generación y los pot de los municipios que aplican y no aplican la metodología del programa. Informe Producto 2. Bogotá D.C.
- Ministerio del Interior, DNP. Acuerdo Nro. 010 de 2016. Concepto COT por el cual se expiden lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental - POD
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT (2015). Decreto N° 1077 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.
- Ministerio de Vivienda – Universidad Nacional. (2017). 20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para actores territoriales. Bogotá D.C.
- RIMISP (2017). Innovación Vínculos Urbano-Rurales. Documento de trabajo. Bogotá D.C.
- RIMISP (2017) Innovación Visión Regional. Documento de trabajo. Bogotá D.C
- RIMISP, Colombia Rural (2017) Innovación Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Documento de trabajo. Bogotá D.C
- RIMISP (2017) Innovación Gobernanza e Instituciones Documento de trabajo. Bogotá D.C
- RIMISP (2017). Manual POT Moderno – Componente Rural y Visión Regional. Documento de trabajo. Bogotá D.C
- RIMISP / NYU. (2017). MANUAL POT – M COMPONENTE GENERAL.