

MANUAL TÉCNICO

PARA LA ELABORACIÓN DEL
EXPEDIENTE MUNICIPAL
DE SANTIAGO DE CALI



ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI

MANUAL TÉCNICO

PARA LA ELABORACIÓN DEL
EXPEDIENTE MUNICIPAL
DE SANTIAGO DE CALI

NORMAN MAURICE ARMITAGE CADAVID

ALCALDE MUNICIPAL

JORGE IVÁN ZAPATA LÓPEZ

DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINIS-
TRATIVO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL

CÉSAR AUGUSTO LONDOÑO GÓMEZ

SUBDIRECTOR DE PLANIFICACIÓN DEL
TERRITORIO



**ALCALDÍA DE
SANTIAGO DE CALI**

EQUIPO TÉCNICO DE
ELABORACIÓN DEL MANUAL
DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL

Coordinación

JUAN FELIPE GONZÁLEZ MEJÍA
Economista M.Sc.

Revisión General

MARÍA CONSTANZA SAADE RIVERA
Arquitecta – Urbanista

ANGELA MARÍA JIMÉNEZ AVILES
Arquitecta

FLOR DE MARÍA FRANCO MEDINA
Arquitecta

GERMÁN MONTENEGRO MONTENEGRO
Arquitecto

JENNY FERNANDA MINA VALENCIA
Estadística

Edición y corrección de estilo

DANIELA MANRIQUE SALAZAR
Comunicadora social y periodista

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
2. JUSTIFICACIÓN	7
2.1. ¿Por qué se ordena el territorio?	7
2.2. ¿Para qué se ordena el territorio?	7
3. MARCO LEGAL DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL	8
3.1. Como instrumento de seguimiento de los POT, documento base la revisión y ajuste de un POT (Ley 388 de 1997)	8
3.2. El Expediente Urbano	9
3.3. Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014)	9
4. MARCO CONCEPTUAL	10
4.1. ¿Qué es un POT?	10
4.2. ¿Cómo se evalúa el impacto de los POT?	11
4.3. El Expediente Municipal	11
4.3.1. Archivo Técnico e Histórico	12
4.3.2. Sistema de seguimiento y evaluación	12
4.4 El Expediente Municipal de Santiago de Cali	12
4.4.1 Objetivos del Expediente Municipal de Santiago de Cali	13
4.4.2 Distribución y relación de los componentes del Expediente Municipal de Santiago de Cali	14
4.4.3 Módulos del Expediente Municipal de Santiago de Cali	14
4.5. Indicadores	17
4.5.1 Beneficios de los indicadores	17
4.5.2 Características de los indicadores	17
4.6. Variables	18
5. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI	20
5.1. Lectura operativa y selectiva del POT	21
5.2. Análisis de suficiencia del POT (mapa conceptual del POT)	21
5.3. Análisis de articulación del POT (Matriz de fines y medios)	26
5.4. Seguimiento a la ejecución del POT	27
5.5. Tipos de indicadores	27
5.6. Concertación de indicadores	29
5.7. Ficha de metadatos	30
5.8. Articulación con el Plan de Desarrollo	31
5.9. Calidad de los datos y línea base	31
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	32
7. BIBLIOGRAFÍA	33

Índice de Figuras

Figura 1.	Componentes del Expediente Municipal	11
Figura 2.	Distribución y relación de módulos y archivos que componen el Expediente Municipal	16
Figura 3.	Preguntas claves para la formulación de indicadores	18
Figura 4.	Fases, instrumentos y resultados del proceso de seguimiento y evaluación del POT	20
Figura 5.	Análisis del manejo de la información del POT	??
Figura 6.	Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores	29

Índice de Tablas

Tabla 1.	Modelo del mapa conceptual del POT para el Municipio de Santiago de Cali	22
Tabla 2.	Componente General del POT	23
Tabla 3.	Componente Urbano del POT	24
Tabla 4.	Componente Rural del POT	25
Tabla 5.	Ejemplo de matriz de fines y medios	27

1. Introducción

La Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), en su artículo 112, establece el Expediente Municipal como el instrumento de planeación a través del cual debe llevarse a cabo el seguimiento y la evaluación a la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de distritos y municipios en el país. De acuerdo con las guías metodológicas publicadas por el antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, este se define como un sistema de información territorial basado en indicadores, que facilita a las administraciones municipales la gestión en el proceso de implementación del POT, a la vez que busca mejorar la continuidad en los planes y programas de desarrollo territorial.

En diciembre de 2014, se adoptó la revisión ordinaria de contenido de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Santiago de Cali (Acuerdo 0373 de 2014), con el fin de reestructurar el modelo de ordenamiento y brindar herramientas claras para su concreción. En este Acuerdo se asignan responsables, plazos, metas y recursos para lograr los objetivos de las diferentes políticas territoriales.

De la misma manera que la concreción del modelo territorial es una construcción colectiva, el Expediente Municipal requiere de la partici-

pación activa de todas las dependencias de la Alcaldía para lograr una efectiva evaluación y seguimiento a las políticas territoriales, suministrando información oportuna, adecuada y de calidad. En este sentido resulta conveniente desarrollar un manual metodológico que identifique el proceso de conformación del Expediente Municipal de Santiago de Cali, donde se establezcan sus objetivos y metodologías, con el fin de lograr un trabajo en equipo bien articulado entre los agentes implicados.

Con este manual se busca desarrollar y mejorar la continuidad en los planes, proyectos y programas de desarrollo territorial, a través de la construcción de indicadores que contribuyan al monitoreo de las estrategias territoriales y espaciales. Es un manual práctico dirigido al Alcalde, los secretarios y directores de las dependencias que conforman la Administración Municipal, así como las demás entidades involucradas en el ordenamiento territorial del municipio y la ciudadanía, en general.

2. Justificación

El Expediente Municipal, como instrumento de monitoreo, contribuye a impulsar el desarrollo del modelo territorial. Es un sistema de información que debe adaptarse a las características del municipio donde se va a implementar, teniendo en cuenta la estructura de la Administración Municipal y las dinámicas propias entre las dependencias que la conforman, con el objetivo de sentar las bases para su administración periódica. Por este motivo, es necesario elaborar un manual técnico para la construcción del Expediente Municipal de Santiago de Cali, adaptado a las realidades del municipio y a su Plan de Ordenamiento Territorial.

2.1. ¿Por qué se ordena el territorio?

El ordenamiento territorial es un proceso que se requiere debido al acelerado crecimiento urbano y consumo indiscriminado del suelo, el cual conlleva un incremento de la demanda de bienes ambientales frente a una insostenible oferta, aunado a los constantes conflictos que se presentan en el territorio, como consecuencia de la

inadecuada localización de las actividades y usos del suelo, y la carencia de herramientas técnicas de planeación de orden local, que apunten al aumento de la calidad de vida de la población.

2.2. ¿Para qué se ordena el territorio?

El ordenamiento territorial se realiza con el objetivo de equilibrar las relaciones de la población con el territorio y así encontrar mejores formas de convivencia, crecimiento y desarrollo municipal. Además, se pretende armonizar los conflictos de uso, ocupación y manejo del suelo y lograr la identificación, racionalización, priorización y programación de las obras públicas, en el corto, mediano y largo plazo. De esta manera, se espera construir un territorio productivo, equitativo y sostenible, como fin socialmente establecido.

3. Marco Legal del Expediente Municipal

El Expediente Municipal es 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).

3.1. Como instrumento de seguimiento de los POT, documento base la revisión y ajuste de un POT (Ley 388 de 1997)

Las administraciones municipales deben entender el proceso de revisión del POT, conforme a los preceptos establecidos en el artículo 28 de la Ley 388 de 1997 y su Decreto Reglamentario 4002 de 2004. Tales preceptos permiten la revisión del Plan en su componente general, urbano y rural de corto, mediano y largo plazo.

De acuerdo al antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), la revisión del POT es un procedimiento de carácter técnico y jurídico establecido por ley, con el fin de actualizar, modificar o ajustar sus contenidos y normas, de manera que se asegure la construcción efectiva del modelo territorial adoptado por el municipio.

Esto quiere decir que, una vez transcurrida la primera vigencia de cuatro años del POT, la nueva administración municipal estará en capacidad de identificar, apoyándose en el Expediente Municipal, si las estrategias y proyectos de corto plazo han sido cumplidos o no, y si las normas y los instrumentos de planificación previstas son concordantes con las lógicas municipales y con el modelo territorial adoptado.

De esta manera, el Expediente Municipal se configura como un instrumento indispensable para la revisión y ajuste del POT, según el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004, el cual establece:

Decreto Reglamentario 4002/04: Artículo 9. Documentos. El proyecto de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos deberá acompañarse, por lo menos, de los siguientes documentos y estudios técnicos, sin perjuicio de aquellos que sean necesarios para la correcta sustentación del mismo, a juicio de las distintas instancias y autoridades de consulta, concertación y aprobación:

- a) Memoria justificativa indicando con precisión, la necesidad, la conveniencia y el propósito de las modificaciones que se pretenden efectuar. Adicionalmente, se anexará la descripción técnica y la evaluación de sus impactos sobre el Plan de Ordenamiento vigente.
- b) Proyecto de Acuerdo con los anexos, planos y demás documentación requerida para la aprobación de la revisión.
- c) Documento de seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente.

3.2. El Expediente Urbano

El Expediente Urbano (reconocido en Santiago de Cali como Expediente Municipal) es uno de los instrumentos instaurados por la Ley 388 de 1997, para que los municipios ejerzan adecuadamente la función de impulsar el desarrollo territorial. Bajo esta

premisa, el artículo 112 de dicha ley establece al respecto lo siguiente:

Artículo 112. 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.

3.3. Ley de Transparencia (Ley 1712 de 2014)

La Ley 1712 de 2014 establece directrices en el manejo de la información, en particular en lo referente a la entrega de la misma, el fortalecimiento del componente de datos abiertos y el mejoramiento del flujo de información entre la alcaldía y las entidades vinculadas con el desarrollo del territorio y con los ciudadanos. En ésta se manifiesta lo siguiente:

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es regular 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.

Artículo 2. Principio de máxima publicidad para

titular universal. Toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal, de conformidad con la presente ley.

Artículo 5. Ámbito de Aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacionales, departamentales, municipales y distrital.
- b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.
- c) Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.
- d) Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de personas jurídicas que desempeñen función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.
- e) Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.
- f) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.

Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerado sujetos obligados, sólo deberán cumplir con la ley 1712 de 2014 respecto de

aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien. De esta manera, 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.

A lo largo de esta sección, se dan a conocer las definiciones básicas que nos conducirán a la efectiva formulación del Expediente Municipal de Santiago de Cali.

4. Marco Conceptual

4.1. ¿Qué es un POT?

El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento de planeamiento del territorio a escala municipal, a través del cual se plantea la organización del territorio y su proyección en el tiempo, previendo sus necesidades, a la vez que busca optimizar y aprovechar sus ventajas y potenciales.

Es una guía para el desarrollo físico de un municipio. Establece normas, programas y proyectos relacionados con la utilización, apropiación y transformación del espacio físico urbano y rural, mostrando la forma en la que se pueden utilizar de la mejor manera los recursos y el territorio. En esencia, un POT constituye el pacto social de una población con su territorio, adoptando una visión a largo plazo de mínimo 12 años (tres pe-

ríodos administrativos), que se concreta a través de la ejecución de obras físicas y normas para el uso y manejo del territorio urbano y rural, con el fin de tener un municipio más productivo, equitativo y sostenible.

Es importante resaltar que la materialización del POT se logra por medio de la formulación de proyectos a través del Plan Operativo Anual de Inversiones, alineado con el Plan de Desarrollo del Municipio y por su adecuada aplicación por parte de todos los ciudadanos y funcionarios.

4.2. ¿Cómo se evalúa el impacto de los POT?

Una vez se ha implementado en el municipio el Plan de Ordenamiento Territorial, es necesario contar con un instrumento de seguimiento y monitoreo que evalúe la gestión del mismo en el comportamiento de las dinámicas territoriales y en las acciones y procesos que inciden sobre ellas. Por tal motivo, la Ley 388 de 1997 estableció el Expediente Municipal como un sistema de información, que permite hacerle seguimiento a los objetivos y estrategias del POT, en especial al modelo de ordenamiento y su nivel de concreción, convirtiéndolo en un sustento para el diagnóstico territorial y en un instrumento base para su modificación y ajuste.

4.3. ¿Qué es el Expediente Municipal?

El Expediente Municipal es un instrumento de consulta y monitoreo para la toma de decisiones en materia territorial, que favorece el empoderamiento de la ciudadanía y busca darle transparencia y seguimiento al proce-

so de desarrollo del territorio y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

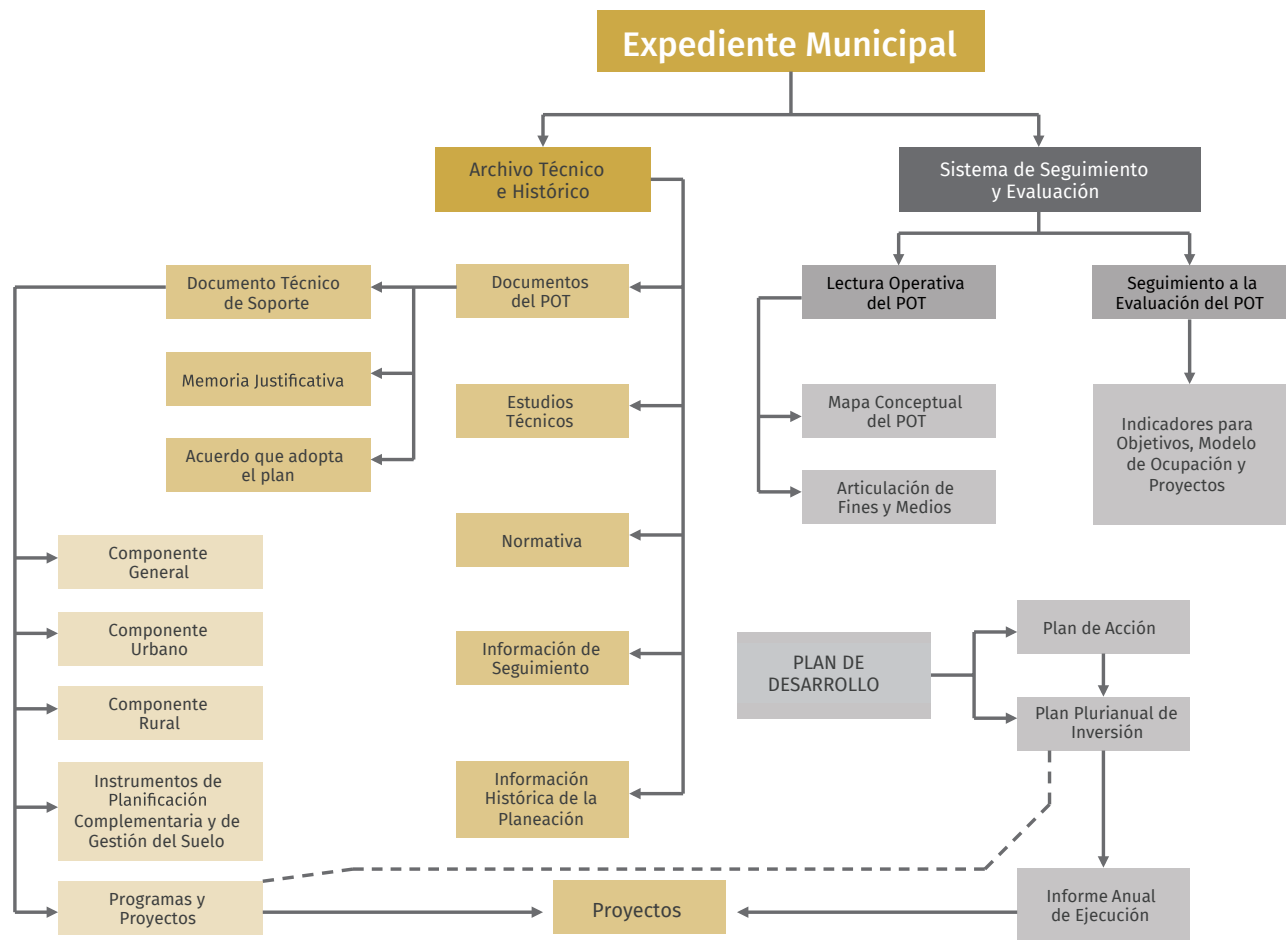
Los municipios conforman el Expediente Municipal como herramienta para el seguimiento y evaluación permanente del POT, sirve de sustento para la toma de decisiones y como soporte para adelantar procesos de revisión y ajuste de POT, así como para la formulación de los planes de desarrollo municipales.

Por lo anterior, es importante que el Expediente Municipal esté en constante actualización y desarrollo.

Componentes:

De acuerdo con la Guía metodológica para la implementación del Expediente Municipal, realizada en 2004 por la Dirección de Desarrollo Territorial del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Expediente Municipal está compuesto por dos elementos fundamentales: el Archivo Técnico e Histórico y un Sistema de Seguimiento y Evaluación, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Componentes del Expediente Municipal



Fuente: Elaboración propia. Adaptado del Documento de seguimiento y evaluación del Plan Básico del Ordenamiento Territorial del municipio de Leticia, Departamento de Amazonas, 2009.

4.3.1. Archivo Técnico e Histórico

El Archivo Técnico e Histórico 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. Este se compone de:

- **Documentos del POT:** se refieren al Documento Técnico de Soporte (cartografía, componente general, urbano y rural, programas y proyectos, e instrumentos de planificación complementaria y de gestión del suelo), la Memoria Justificativa, Cartografía y el Acuerdo que adopta el Plan.
- **Estudios técnicos y de detalle:** por ejemplo, el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCH), entre otros.
- **Normatividad vigente:** normas de orden nacional, regional y municipal que se expidan para regular el ordenamiento territorial. Decretos reglamentarios del POT.
- **Información de seguimiento y evaluación del POT:** los resultados de procesos de seguimiento y evaluación realizados anteriormente.
- **Información histórica de la planificación territorial:** planes elaborados antes de la expedición de la Ley 388 de 1997.

4.3.2. Sistema de seguimiento y evaluación

El Expediente Municipal, como sistema de seguimiento y evaluación, es un instrumento útil para la Administración Municipal de Santiago de Cali en el proceso de planificación del territorio. Las razones más importantes de su implementación se pueden relacionar en los siguientes aspectos:

- Constituye la memoria institucional del proceso de planeación del territorio.
- Aporta información actualizada e idónea para que el Municipio haga seguimiento y evalúe los resultados obtenidos en la concreción del modelo de ocupación del territorio propuesto en el POT.
- Suministra soporte institucional a la Administración Pública en la toma de decisiones correctivas, tanto en la gestión municipal como en la revisión y ajuste del POT, para mejorar el proceso de ordenamiento territorial.
- Ofrece los insumos necesarios para sustentar técnicamente los ajustes que deben realizarse al POT, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 4002 de 2004.

Este sistema de seguimiento y evaluación se desarrolla en dos etapas, las cuales se detallarán en el punto 5 de este Manual:

1. Lectura operativa.
2. Seguimiento a la ejecución del POT.

4.4 ¿Quién es el responsable del Expediente Municipal de Santiago de Cali?

La Alcaldía de Santiago de Cali, a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM), conforma, lidera y promueve este instrumento, por medio de análisis de indicadores, con la participación y compromiso de las dependencias y entidades involucradas en el ordenamiento territorial del municipio, las cuales se listan a continuación:

Dependencias de la Alcaldía de Santiago de Cali:

- Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente (DAGMA).
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (DAPM).
- Dirección de Desarrollo Administrativo.
- Secretaría de Cultura y Turismo.
- Secretaría de Deporte y Recreación.
- Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social.
- Secretaría de Educación.
- Secretaría de Gobierno Convivencia y Seguridad.
- Secretaría de Infraestructura y Valorización.
- Secretaría de Salud Pública.
- Secretaría de Tránsito y Transporte.
- Secretaría de Vivienda Social.
- Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastre.

Entidades relacionadas:

- Empresa Municipal de Renovación Urbana (EMRU).
- Metro Cali S.A.

- Empresas Municipales de Cali (EMCALI).
- Gerencia e Innovación de Proyectos (GIP).
- Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC).
- Cámara de Comercio de Cali (CCC).

4.4.1 Objetivos del Expediente Municipal de Santiago de Cali

Entre los objetivos específicos del Expediente Municipal se encuentran:

1. Monitorear el desarrollo del territorio, el impacto del POT y el avance en la concreción del modelo de ocupación del territorio que se promueve a través de dicho plan.

La visión del modelo de ocupación se encuentra articulada a una serie de políticas, objetivos y estrategias que, a su vez, se apoyan en directrices, estudios y programas de ejecución que buscan transformar el territorio, en este sentido el Expediente Municipal aparece como la herramienta idónea para capturar este proceso de transformación.

2. Evaluar la aplicación de las estrategias e instrumentos de gestión establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

El ordenamiento territorial cuenta con estrategias e instrumentos de gestión particulares de cuya aplicación depende, en forma decisiva, el logro del modelo de ocupación. El Expediente Muni-

¹ Esta lista no es exhaustiva, hay que tener en cuenta que los nombres de las entidades se modifican de acuerdo a las necesidades del municipio y sus instituciones, así como pueden desaparecer o aparecer nuevas entidades.

² Secretaría de Salud Pública Municipal. (2010). Cali, la ciudad con la tasa de mortalidad materna

El expediente municipal tiene como propósito dar cuenta de los resultados de esos instrumentos y estrategias de la planificación territorial y urbana adoptados en el POT.

3. Hacer el monitoreo de los proyectos estructurantes o estratégicos del POT.

Estos proyectos constituyen un conjunto de actuaciones que tienen una incidencia decisiva en el logro del modelo de ocupación y que articulan con frecuencia distintos programas y proyectos sectoriales, los cuales son ejecutados por diferentes dependencias de la Administración Municipal. Al hacer el monitoreo de su puesta en práctica, se puede apreciar cómo van obteniéndose las metas planteadas.

4. Servir de archivo técnico e histórico sobre el desarrollo territorial del municipio de Santiago de Cali y de soporte a las tareas de análisis y difusión de los temas relacionados con el ordenamiento y la gestión territorial.

Este archivo comprende cartografía, estudios técnicos, normatividad, información estadística de diagnóstico y los mecanismos para su procesamiento y difusión.

4.4.2 Distribución y relación de los componentes del Expediente Municipal de Santiago de Cali

La conformación del Expediente Municipal de Santiago de Cali (ver Figura 2) debe estar completamente articulada con la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial; no obstante, no debe entenderse como un subproducto de éste, sino como un instrumento de carácter independiente que debe mantenerse activo, en constante

actualización y evaluación.

El Expediente Municipal utiliza tres fuentes de información: la estadística, la documental y la cartográfica. Por lo general, un mismo tema contiene tanto información numérica como cartográfica:

- Información estadística: indicadores calculados a través de relaciones y funciones matemáticas.
- Información documental: información que corresponde a los planes sectoriales, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo, entre otros.
- Información cartográfica: indicadores basados en información georreferenciada. Por ejemplo, los metros cuadrados de espacio público generados a partir de proyectos deben de referenciarse en un mapa para facilitar la lectura del indicador y poder enfocar las acciones en el territorio de manera oportuna.

4.4.3 Módulos del Expediente Municipal de Santiago de Cali

El Expediente Municipal de Santiago de Cali está conformado por cuatro módulos:

Módulo 1

Mapa conceptual del POT (análisis de suficiencia): análisis de la conformidad del POT como instrumento de planificación, de acuerdo a lo establecido a la Ley 388 de 1997, el Decreto 879 de 1998 y el Decreto 4002 de 2004.

Matriz de fines y medios (análisis de articulación): establece la articulación que existe entre la visión, la política, los objetivos, las estrategias, las normas o directrices y los proyectos que componen el POT, permitiendo identificar y desarrollar los indicadores que le harán seguimiento.

Base de datos de indicadores: constituye el soporte de la información contenida en las fichas de metadatos y el archivo histórico de los indicadores.

Base de datos de proyectos estratégicos: contiene el listado de los proyectos estratégicos propuestos en el POT e información sobre el desarrollo de los mismos.

Módulo 2

Fichas de metadatos: estas fichas contienen los atributos de un indicador, estos se presentarán en detalle en la sección 5.7 de este documento. Las fichas de metadatos se agrupan por temática del POT y cada una tiene un vínculo con los módulos 1 y 3. Es un instrumento para mantener estable el sistema de información del municipio.

Módulo 3

- **Cartografía:** en esta casilla se encuentra el vínculo entre la ficha de metadatos y los archivos cartográficos, conforme a esto se mostrará un mapa relacionado con el indicador.

Para la construcción del mapa, aquellas variables que sean objeto de georreferenciación deberán cumplir con los requerimientos de la Infraestructura de Datos Espaciales de Santiago de Cali (Idesc), en cuanto a sis-

tema de coordenadas y componentes.

El sistema de coordenadas está basado en el Marco Geocéntrico Nacional de Referencia MAGNA-SIRGAS, adoptado en Colombia por Resolución 068 del 2005 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Para los componentes de la Idesc, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a. Objeto Geográfico:

Es la representación abstracta de un elemento o fenómeno del mundo real asociado a una localización espacial y temporal, con características específicas que lo diferencian de otros tipos de objetos, esta podrá ser representada en tres tipos:

- ♦ **Puntos:** es la abstracción de un objeto representado por un par de coordenadas. Por ejemplo, para la variable del número de árboles en el Municipio, se deben entregar las coordenadas por cada árbol o la dirección.
- ♦ **Líneas:** es el tipo de representación geométrica conformado por un conjunto de dos o más pares de coordenadas (nodos), que se encuentran interconectados secuencialmente. Por ejemplo, para datos de ríos o vías, éstos se deberán vincular a las capas asociadas al sistema de ríos y/o la jerarquización vial.
- ♦ **Polígonos:** un área que se usa para describir geométricamente un rasgo geográfico, considerado como una extensión o superficie. Por

ejemplo, para datos de áreas, se deberán relacionar con las capas existentes de manzanas, barrios, comunas o corregimientos y veredas.

b. Modelo de datos:

Es la representación estructurada de la información en forma clara, organizada y útil, para diversas aplicaciones geográficas.

c. Catálogo de objetos:

Es la primera aproximación a una representación abstracta y simplificada de la realidad, en una estructura que organiza los tipos de objetos geográficos documentando sus definiciones y características (atributos, relaciones y operaciones).

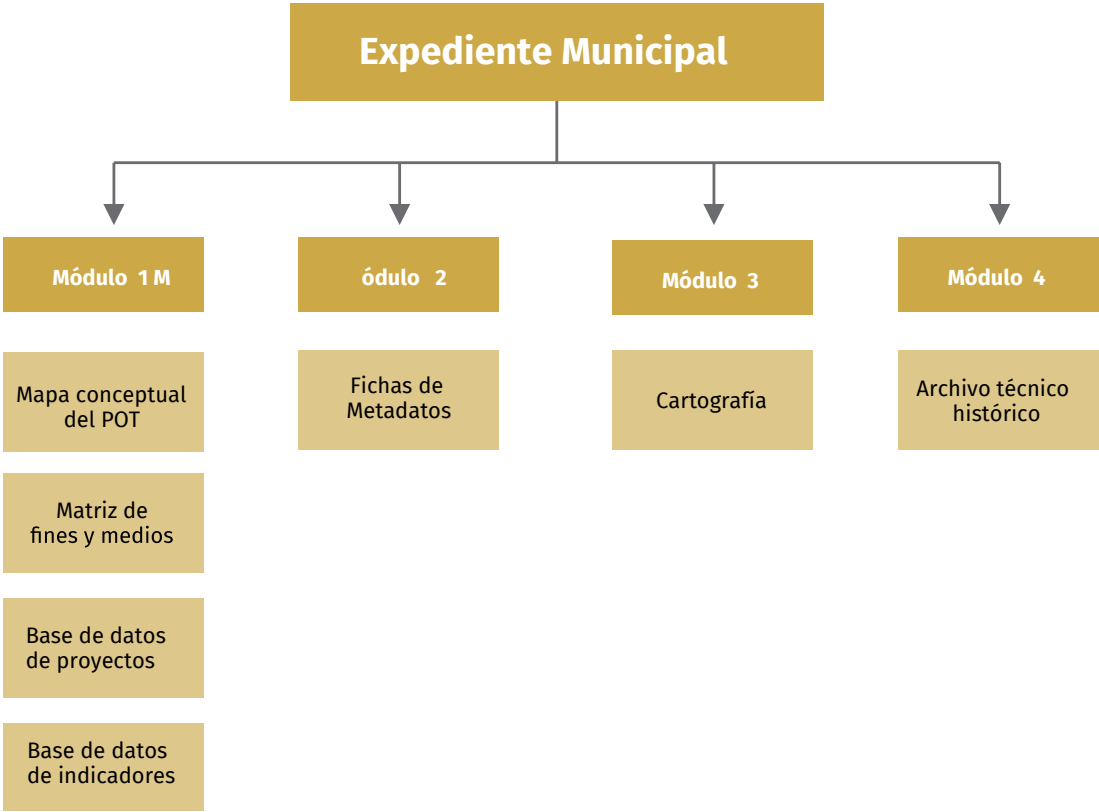
d. Metadatos:

Es la documentación de los objetos geográficos donde se proporciona información acerca de la identificación, calidad, representación espacial, sistema de referencia espacial, contenido de los datos, catálogo de símbolos y la distribución.

Módulo 4

Archivo técnico e histórico: como se dijo anteriormente, es un compendio de la información relacionada con la planeación territorial y un sistema que da soporte a los lineamientos básicos y a las decisiones de ajuste al POT. (Ver numeral 4.3.1).

Figura 2. Distribución y relación de módulos y archivos que componen el Expediente Municipal



Fuente: Expediente Municipal. Seguimiento y Evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Santiago de Cali, 2010.

4.5. Indicadores

Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad, a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y observar su evolución en el tiempo.

Por lo general, son fáciles de recopilar, altamente relacionados con otros datos y de los cuales se pueden sacar rápidamente conclusiones útiles y fidedignas. Los indicadores son un conjunto organizado de datos que, al ser procesados, pueden mostrar un fenómeno y dan sentido a una situación en particular.

Estos sirven para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas del Plan de Ordenamiento Territorial. Por esto se puede decir que son la información que agrega valor y no simplemente un dato.

4.5.1 Beneficios de los indicadores

En el análisis de políticas públicas, los indicadores sirven para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo. Esto se logra a través de un proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información (seguimiento), proveniente de indicadores efectivos para generar correctivos en el corto plazo. De este modo, algunos de los beneficios para la Alcaldía de Santiago de Cali son los siguientes:

- Apoyan el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Establecen mayores niveles de transpa-

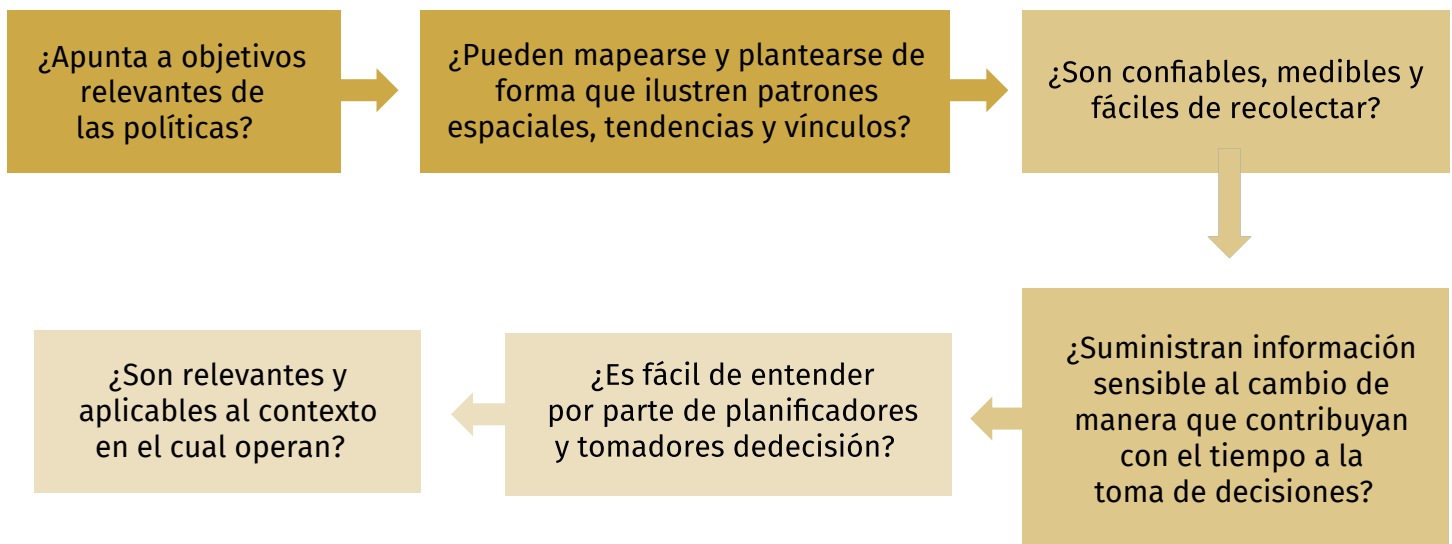
rencia respecto del uso de los recursos públicos y sientan las bases para un mayor compromiso con los resultados, por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.

- Posibilitan, a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción, eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios.
- Alertan sobre las acciones que no se están desarrollando, puesto que la recolección periódica de datos permite ver cuando el valor de un indicador no varía a lo largo del tiempo, o cuando varía en el sentido contrario al esperado, generando incentivos para la revisión de las políticas y las estrategias dentro de las entidades responsables de su ejecución.

4.5.2 Características de los indicadores

Los indicadores deben cumplir con unos requisitos y elementos para poder apoyar la gestión en el cumplimiento de los objetivos. Algunas preguntas clave que se deben tener en cuenta para la formulación de estos se pueden observar en la Figura 3.

Figura 3. Preguntas claves para la formulación de indicadores



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de KITCASP, Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning. ESPON 2013. Cali, 2010.

Las características más importantes de los indicadores se relacionan a continuación:

- Relevancia: que midan la importancia frente a los objetivos estratégicos del POT, captando un aspecto esencial de la realidad.
- Confiabilidad: que existan suficientes datos para la medición y si estos son realizados por diferentes instancias, deben arrojar los mismos resultados.
- Claramente definidos: que aseguren su correcta recopilación y comparación.
- Comprensibles: deben ser fáciles de usar e interpretar.
- Comparables: que se puedan comparar de un periodo a otro.
- Oportunidad: que permitan retroalimentar la gestión.
- Verificables y costo razonable: el proceso de construcción, recolección y registro no debe incurrir en costos excesivos para obtenerlos.
- Validez: que reflejen y midan los efectos y

resultados del POT y sus programas, proyectos y directrices.

- Pertinencia: que guarden correspondencia con los objetivos y la naturaleza del POT y sus programas, proyectos y directrices.
- Sensibilidad: que reflejen el cambio de las variables en el tiempo.

4.6. Variables

Las variables son características, atributos, cualidades, elementos o componentes del indicador, las cuales, según como se observe, pueden modificarse o variar con el tiempo, pero que en su conjunto constituyen el insumo para construir los indicadores, por esto es necesario definirlas para evitar ambigüedades.

Las dependencias de la Alcaldía de Santiago de Cali son responsables de la producción de los datos correspondientes a las variables que son de su competencia. Por ejem-

plo, el DAPM es quien produce el dato anual de población del municipio, la Secretaría de Salud produce diferentes datos de variables asociadas a la calidad del agua para consumo humano en Cali y la Secretaría de Tránsito, el dato asociado al número de intersecciones semaforizadas, entre muchos otros. En este sentido debe existir una coordinación y una comunicación efectiva entre dependencias para que se establezca claramente quién es el responsable del dato oficial, para que no aparezcan datos de una misma variable con diferentes fuentes. Así mismo, el dato empleado para la construcción de un indicador debe venir de la misma fuente en todos los periodos siguientes.

Un indicador puede ser una variable, sin embargo, la forma de expresión general se da a través de la interrelación de dos o más variables, razón por la cual dichos indicadores pueden expresarse de varias formas. A continuación, se presentan algunos ejemplos:

Índice: es una medida estadística, que permite estudiar las fluctuaciones o variaciones de una magnitud, o de más de una, en relación al tiempo o al espacio.

Por ejemplo, el índice de espacio público efectivo corresponde al área de espacio público promedio (en metros cuadrados) por cada habitante del municipio.

Variación: puede producirse entre diferentes objetos considerados o para un mismo objeto. Lo que varía no es el objeto sino alguna de sus características. Por lo general, para medir una variación se utiliza el tiempo como una variable.

Por ejemplo, el índice de espacio público efectivo en el año 2012 fue de 2,4 m² por habitante, y para el año 2014, de 2.76 m² por habitante, lo que generó un aumento de 0,36 m² por habitante durante ese periodo, lo que equivale a un aumento de 15%.

Relaciones: son comparaciones de una cantidad con relación a otra. Se divide la cantidad que se va a comparar por la que sirve de base o referencia. A las relaciones se les denomina proporciones, porcentajes, tasas y razones.

Proporciones: son relaciones que se expresan respecto a la unidad (1).

Por ejemplo, el área de interés de amenaza por inundaciones fluviales ha sido evaluada en una proporción de 0,53, es decir, un poco más de la mitad.

Porcentajes: son relaciones que se expresan respecto a cien (100).

De acuerdo al ejemplo anterior, el 53 % del área señalada como de interés por amenaza por inundaciones fluviales ha sido evaluada.

Tasas: son relaciones que se expresan respecto a mil (1.000), diez mil (10.000), cien mil (100.000).

Por ejemplo, de acuerdo con la Secretaría de Salud Pública Municipal (2010), la Tasa Bruta de Natalidad (TBN) de la ciudad es de 16 recién nacidos por cada mil (1.000) habitantes.

Razón: es el resultado de la comparación entre dos cantidades: razón inversa o directa.

Por ejemplo, en 2010 la razón de mortalidad materna era 29 muertes por cada 100 000 nacidos vivos, la más baja de todos los municipios del país .

²Secretaría de Salud Pública Municipal. (2010). Cali, la ciudad con la tasa de mortalidad materna más baja del país. [Consultado el 13 de agosto de 2015] Disponible en internet en: http://www.cali.gov.co/publicaciones/cali_la_ciudad_con_la_tasa_de_mortalidad_materna_ms_baja_del_pas_pub

5. Metodología para la Construcción del Expediente Municipal de Santiago de Cali

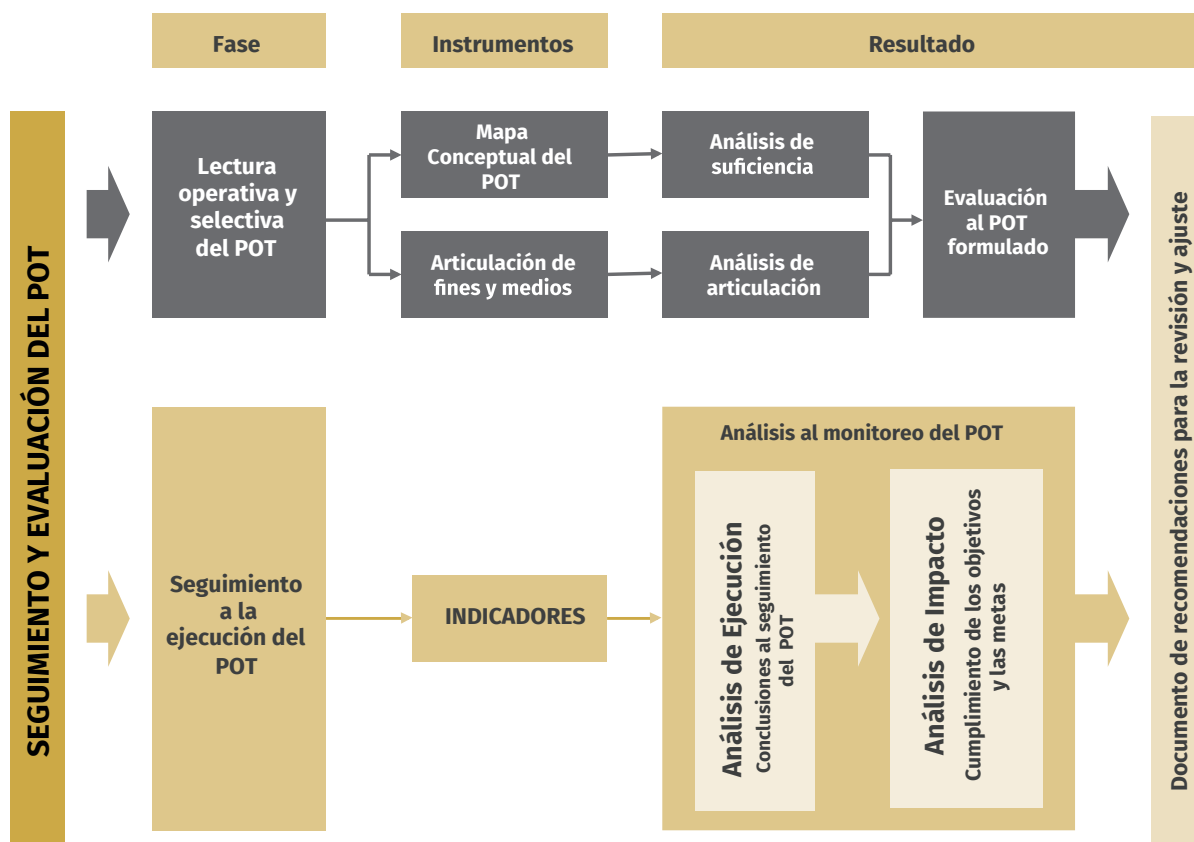
La construcción del Expediente Municipal se enmarca en dos etapas:

1. Lectura operativa: con la cual se busca identificar los temas centrales a evaluar en el POT. Esta fase de lectura operativa y selectiva del POT implica la elaboración de un análisis de suficiencia y articulación. El primero se fundamenta en la construcción del mapa conceptual del POT y el segundo, en la construcción de la matriz de fines y medios.

2. Seguimiento a la ejecución del POT: consiste en la conformación de un sistema de matrices de seguimiento a través de indicadores, mediante la valoración de temas abordados en el POT, que permita obtener una percepción simplificada de lo observado en el proceso de planificación.

El seguimiento y la evaluación del POT se realizan a través del desarrollo de las fases que se muestran en la figura 4.

Figura 4. Fases, instrumentos y resultados del proceso de seguimiento y evaluación del POT



Fuente: Expediente Municipal. Seguimiento y Evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Santiago de Cali, 2010.

5.1. Lectura operativa y selectiva del POT

Consiste en una lectura minuciosa de cada uno de los documentos que integran el POT, buscando identificar los elementos estructurantes planteados, que posteriormente serán objeto de seguimiento y evaluación, e identificando también los elementos para su ajuste. Esta lectura se realiza a través del mapa conceptual del POT y la matriz de fines y medios.

5.2. Análisis de suficiencia del POT (mapa conceptual del POT)

Este análisis parte del mapa conceptual del POT, producto de la lectura operativa y selectiva del mismo, el cual es elaborado para hacer el reconocimiento de los temas estructurales del Acuerdo 0373 de 2014, de conformidad con los tres componentes de análisis establecidos por la Ley 388 de 1997 y por el Decreto 879 de 1998 (componente general, urbano y rural).

Este análisis de suficiencia se realiza con el fin de identificar los vacíos en materia de contenidos mínimos del POT con relación a la ley. Al final de la construcción del mapa conceptual del POT, se elabora el documento con las conclusiones, que señala cuáles elementos cumplen con lo establecido por la ley y cuáles, en cambio, están ausentes, con el fin de llenar estos vacíos.

En el componente general, se identifica la visión, el objetivo general y las políticas con sus estrategias y objetivos específicos. También se identifica la clasificación del suelo como urbano, rural y expansión, junto con los elementos mínimos que los integran.

En el componente urbano, se identifica la administración del suelo urbano y de expansión urbana, la integración de políticas de mediano y corto plazo y los procedimientos e instrumentos de gestión, supeditados al componente general del Plan.

En el componente rural, se identifica la conveniente utilización del suelo rural y la interacción entre los asentamientos rurales y su cabecera municipal. Este componente se enmarca en las actuaciones públicas tendientes a suministrar infraestructura y equipamiento básico para el servicio de la población rural.

Tabla 1. Modelo del mapa conceptual del POT para el Municipio de Santiago de Cali

MODELO DEL MAPA CONCEPTUAL DEL POT DE CALI				
Identificación	Departamento	Valle del Cauca	Trámites de aprobación	
	Municipio	Santiago de Cali	Fecha	Noviembre de 2014
	Tipo de plan	POT	Acuerdo	0373 de 2014
				Resoluciones CVC 710 - 0100 0078 de 2014 (03 Febrero de 2014) 710 - 0100 0170 (27 de marzo de 2014).
CONTENIDOS PLAN DE ODENAMIENTO TERRRRITORIAL DE SANTIAGO DE CALI				
Contenido VIGENCIA: Art. 28 Ley 388/97.		VIGENCIA DEL POT: Definición de Vigencias del Presente Acto de Ordenamiento Territorial. Artículo 535 del Acuerdo 0373 de 2014.		
Visión del Plan de Ordenamiento Territorial. Artículo 1.				
Objetivos generales. Artículo 2.				
Políticas		Objetivos		Estrategias
Contenidos en la Ley 879 de 1998				
Componentes				
General		Urbano		Rural
Programa de ejecución				

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2. Componente General del POT

EJEMPLO DEL MAPA CONCEPTUAL - COMPONENTE GENERAL DEL POT	
Componente	General.
Contenido en la ley 879 de 1998	Los sistemas de comunicación entre las áreas urbanas y rurales del municipio o distrito y de éste con los sistemas regionales y nacionales.
Temáticas relacionadas	Modelo de Ordenamiento Territorial-Movilidad.
Artículos relacionados – Modelo de Ordenamiento Territorial	Modelo de Ordenamiento Territorial. Artículo 04
	Lineamientos del Modelo de Ordenamiento Territorial. Artículo 05
	Elementos del Modelo de Ordenamiento Territorial. Artículo 06
Normas relacionadas – Movilidad	Componentes del Sistema de Movilidad. Artículo 201.
	Subsistema Peatonal de Accesibilidad Universal. Artículo 202
	Subsistema de Transporte en Bicicleta. Artículo 205.
	Subsistema Integrado de Transporte Masivo. Artículo 206.
	Subsistema Vial. Artículo 208.
	Subsistema de Transporte Privado. Artículo 209.
Objetivos relacionados - Movilidad	Subsistema de Carga y Logística. Artículo 210.
	Alcanzar la cobertura universal de los sistemas funcionales en temas de servicios públicos, movilidad, espacio público y equipamientos.
Estrategias relacionadas - Movilidad	Continuar con el proceso de integración del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) que garantice la cobertura del 100 % del territorio municipal.
	Conformar corredores peatonales de calidad en las áreas de mayor flujo de demanda por actividades residenciales económicas y de equipamientos.
	Desarrollar mejoras al acceso al sistema de transporte público y peatonal de personas con movilidad reducida.

Fuente: Elaboración propia.

El Modelo de Ordenamiento describe los elementos claves para el desarrollo territorial que propone el Acuerdo 0373 de 2014, entre ellos los sistemas de comunicación entre el área urbana y el área rural, y a la misma vez con los distritos vecinos y la conexión regional que tiene el municipio.

Los sistemas de comunicación físicas entre las áreas urbanas y rurales se desarrollan en el componente urbano, dentro de la temática de movilidad, tal como se mencionó anteriormente.

Tabla 3. Componente Urbano del POT

Componente	Urbano
Contenido en la Ley 879 de 1998	La estrategia de mediano plazo para el desarrollo de programas de Vivienda de Interés Social, incluyendo las de mejoramiento integral. La estrategia de vivienda incluirá directrices y parámetros para la localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de Vivienda de Interés Social y los instrumentos de gestión correspondientes. También, comprenderá mecanismos para la reubicación de los asentamientos en zonas de alto riesgo.
Temáticas relacionadas	Programa de vivienda nueva. Mejoramiento Integral. Reubicación de vivienda de asentamiento humano.
Normas relacionadas	Destinación de Suelo para Vivienda de Interés Prioritario. Artículo 339. Alternativas para el Cumplimiento de la Obligación del Porcentaje Mínimo de Suelo Destinado a Vivienda de Interés Prioritario y Vivienda de Interés Social. Artículo 340. Programa de Mejoramiento Integral en el Área Urbana. Artículo 499. Componentes de los Programas de Mejoramiento Integral. Artículo 500. Programa de Reubicación de Asentamientos Humanos. Artículo 497.
Objetivos relacionados	Reducir el déficit habitacional de Santiago de Cali. Establecer lineamientos claros para adelantar acciones encaminadas a impulsar procesos de mejoramiento integral para el área urbana y rural que posibiliten adecuadas condiciones habitacionales, con especial énfasis en aquellos que promuevan la articulación y coordinación interinstitucional. Reubicar los asentamientos humanos ubicados en áreas de amenaza y riesgo no mitigable, una vez se haya definido un plan financiero y de ejecución y exista un lugar adecuado para tal fin.
Estrategias relacionadas	Promover el desarrollo de Vivienda de Interés Social y Prioritario, a partir del desarrollo de incentivos en materia de edificabilidad y de reparto de cargas y beneficios. Priorizar en la agenda regional el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Social y Prioritario, asociados a proyectos de movilidad y conectividad regional. Formular y adoptar la política de mejoramiento integral, la cual establecerá el esquema de coordinación interinstitucional, así como los criterios para la evaluación y desarrollo de proyectos de mejoramiento integral tanto en el área urbana como rural. Identificar y priorizar las áreas objeto de reubicación por amenaza y riesgo no mitigables

Fuente: Elaboración propia.

El POT proporciona alternativas para el cumplimiento obligatorio del porcentaje mínimo del área de los proyectos urbanísticos que debe destinarse para Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP) e identifica las áreas para su localización (Mapa N° 52 del POT). Además especifica la ubicación del macro proyecto nacional Ecociudad Navarro, destinado para este tipo de vivienda. Dentro de la normativa de los planes parciales se establece los porcentajes que deben ser destinados para este fin, tanto en planes parciales de renovación urbana como de desarrollo.

espera mejorar determinados sectores de la ciudad, incluyendo sus viviendas, esto se puede visualizar en el Mapa N°53 “Áreas de Evaluación para Proceso de Mejoramiento Integral”.

Se identifican acciones para la reubicación de asentamientos en zonas de riesgo no mitigable y se proponen proyectos como: “Reubicación de viviendas localizadas en zonas de amenaza y riesgo no mitigable” y el “Plan Jarillón de Cali.

También especifica los lineamientos para la Política de Mejoramiento Integral, con la cual se

Tabla 4. Componente Rural del POT

EJEMPLO DEL MAPA CONCEPTUAL – COMPONENTE RURAL DEL POT	
Componente	Rural.
Contenido en la ley 879 de 1998	El señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera.
Temáticas relacionadas	Zonas de producción agropecuaria. Minería.
Normas relacionadas	Actividad Productiva Agrícola y Pecuaria. Artículo 403.
	Programa de Reconversión a Sistemas Agrícolas y Pecuarios Sostenibles. Artículo 461.
	Actividad Productiva de Minería. Artículo 408.
	Permisos en Áreas de Explotación Minera. Artículo 409.
	Minas Inactivas. Artículo 410.
	Franjas de Aislamiento para Minería a Cielo Abierto y Subterránea. Artículo 411.
	Planes Particulares de Adecuación Geomorfológica. Artículo 412.
Objetivos relacionados	Mejorar la calidad del hábitat urbano y rural previniendo y mitigando los efectos del cambio climático.
Estrategias relacionadas	Regular de acuerdo con la normatividad ambiental vigente las actividades agropecuarias, mineras y turísticas del suelo rural siguiendo lineamientos de sostenibilidad que minimicen los impactos ambientales negativos.

Fuente: Elaboración propia.

Se establecen las condiciones de protección, conservación y mejoramiento para las principales actividades que se desarrollan en esta área del municipio, algunas de ellas son la producción agropecuaria, la minería y la protección forestal. Estas se complementan con las directrices y normas establecidas en la temática ambiental dentro del Componente General.

5.3. Análisis de articulación del POT (Matriz de fines y medios)

Este ejercicio se desarrolla a través de una matriz, denominada de fines y medios que permite establecer la articulación que existe entre la visión, la política, los objetivos, las estrategias, las normas, las directrices y los programas de ejecución del POT. La Tabla 5 ilustra en qué consiste este ejercicio adaptado a la temática de Espacio público.

La articulación identifica aquellos elementos que se encuentran relacionados correctamente o los que están desarticulados dentro de la cadena identificada como de fines (visión y objetivos territoriales) y medios (modelo de ocupación del territorio, estrategias, normas y proyectos).

El análisis del contenido del POT y la construcción de la matriz de fines y medios se realizan para cada una de las temáticas del Modelo de Ordenamiento Territorial de Santiago de Cali: ambiental, dinámicas socioeconómicas, equipamientos, movilidad, servicios públicos, espacio público, patrimonio y agenda regional.

Posteriormente, se realiza el proceso de socialización y concertación con cada una de las dependencias y entidades competentes para la revisión de estos indicadores. Esta revisión se lleva a cabo atendiendo los siguientes aspectos:

- Que los indicadores cumplan con la mayoría de las características enunciadas en el numeral 4.5.2.
- Se priorizan los indicadores que son de importancia alta para el Modelo de Ordenamiento, para enfatizar en las acciones que requieren mayor atención, tanto en su ejecución como en el proceso de levantamiento de las variables de base que componen el indicador. Los de importancia media y baja también son objeto de seguimiento, sin embargo, se busca que se inviertan recursos en los procesos de recolección de la información de los indicadores clasificados como prioritarios, en caso de que la producción de datos por parte de las entidades responsables sea insuficiente.
- Se analiza el alcance, la viabilidad, la confiabilidad, la pertinencia y las operaciones estadísticas necesarias para el suministro de cada una de las variables que componen los indicadores.

Tabla 5. Ejemplo de matriz de fines y medios con indicadores

MATRIZ DE FINES Y MEDIOS - TEMÁTICA DE ESPACIO PÚBLICO								
Visión	Política	Estrategia	Artículo	Norma / Directriz	Indicador	Programa o Proyecto	Plazo	Indicador
Conocer, visibilizar las potencialidades de todo tipo que existan en el territorio (...) dándole un mayor impulso al espacio público	Política de Cobertura, Acceso y Equidad Funcional.	Incrementar el índice de espacio público efectivo a partir de la generación de espacio público (...).	Artículo 250. Incremento del Índice de Espacio Público Efectivo.	A través de las nuevas cesiones de espacio público, los proyectos de espacio público propuestos, el espacio público actual y la priorización de proyectos de espacio público de escala local en los sectores con mayor déficit, se proyecta subir el promedio del índice de espacio público.	Índice de Espacio Público Efectivo (m2/hab.).	Proyectos Priorizados para Alcanzar la Meta de Espacio Público Efectivo.	Mediano - Largo Plazo.	Porcentaje área de espacio público efectivo generada por proyectos.
		Otras estrategias asociadas con esta política	Artículos asociados con estas estrategias	Normas o directrices asociados con estos artículos	Indicadores asociados con las directrices (las normas no requieren indicadores)	Proyectos asociados con las estrategias, normas o directrices.	Plazo asociado con los proyectos	Indicadores asociados con los proyectos
	Otras políticas asociadas con este elemento de la visión	Otras estrategias asociadas con estas políticas						

Fuente: Elaboración propia.

5.4. Seguimiento a la ejecución del POT

En la fase de seguimiento y evaluación, se lleva a cabo la construcción de la base de indicadores de seguimiento al POT de Santiago de Cali, los cuales integran la matriz de fines y medios y se agrupan de la siguiente manera:

- Indicadores de monitoreo de las directrices y acciones; agrupados por temáticas, facilitando el análisis del cumplimiento de objetivos y metas.
- Indicadores de monitoreo para la ejecución de proyectos estratégicos, programas y planes planteados en el POT, que permiten realizar el análisis de cumplimiento de los objetivos y metas, de acuerdo al avance de

las actividades y la ejecución presupuestal de cada uno de ellos.

En general, todos los indicadores apuntan a relacionar una situación inicial (línea de base) con el valor real del indicador en distintos momentos y con las metas o estándares fijados. Esta relación permite evaluar el desempeño del Modelo de Ordenamiento, respondiendo a las preguntas: ¿cuánto se ha avanzado respecto a la situación inicial? y ¿cuánto se ha logrado respecto a la programación establecida?

5.5. Tipos de indicadores

Los indicadores se diferencian por el papel que ocupan dentro del sistema de evaluación adoptado. En la práctica existe una amplia tipología de indicadores, no obstante para el

Expediente Municipal tienen especial relevancia los indicadores de producto y los indicadores de resultado, los cuales se describen a continuación.

Indicadores de producto:

Cuantifican los bienes o servicios obtenidos con las actividades de los proyectos de inversión, así como los cambios directos en la situación de los beneficiarios. Expresan el estado del territorio y su evolución a través del tiempo, con respecto a los atributos o componentes que son objeto de regulación e intervención prioritaria y a las interrelaciones entre unidades espaciales. Por ejemplo, para la temática de espacio público, un indicador (anual) de producto es: “Área de espacio público efectivo en el municipio”, que de acuerdo al inventario realizado por la subdirección de recursos físico y bienes e inmuebles en el año 2014 era de 6.509.601 m².

Indicadores de resultados:

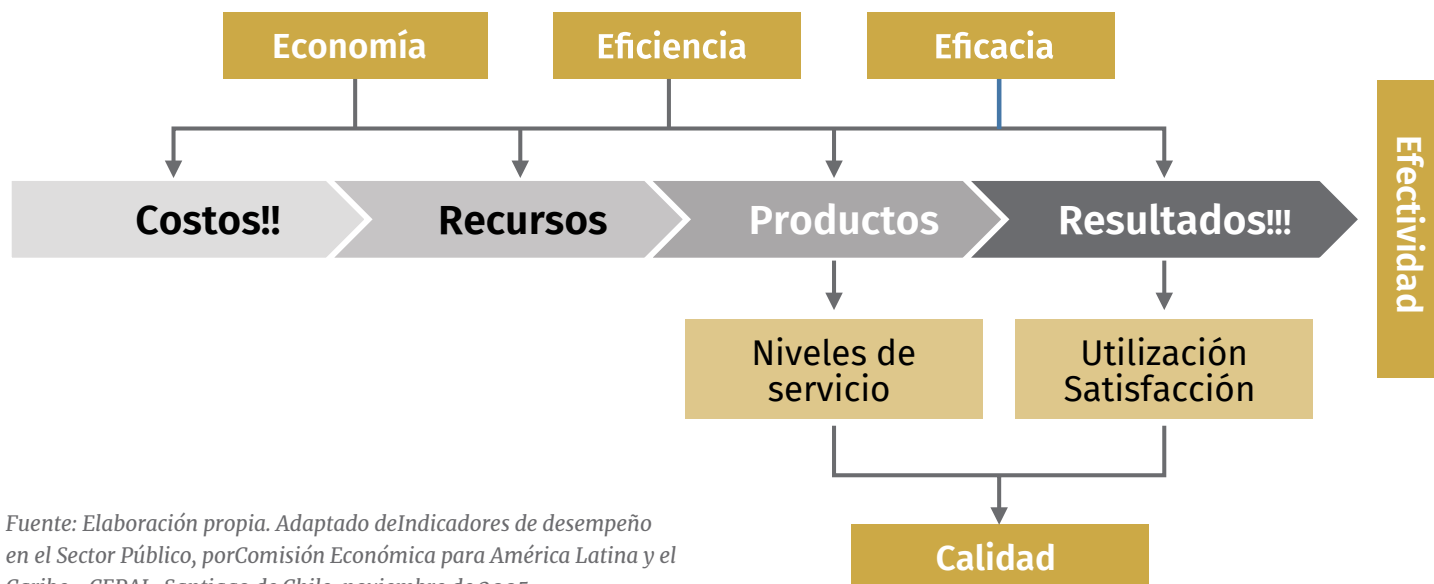
Cuantifican el cambio de un problema o necesidad en un período de tiempo, producido por la entrega de bienes o servicios del programa. Contienen información relacionada con los avances y logros respecto a lo programado en la ejecución de los proyectos del POT y producen las alarmas sobre actividades prioritarias con desempeño insatisfactorio. Por ejemplo, retomando el “Índice de espacio público efectivo”, era igual a 2,6 m² por habitante en el año 2014 y su meta para la vigencia del POT es de 6 m² por habitante. Por lo tanto, para 2014 se ha cumplido el 43 % de la meta.

Al considerar los indicadores de producto y resultado en relación con los objetivos y metas, se obtiene una percepción sobre la eficacia de las acciones, que es en resumen la principal finalidad del Expediente Municipal, tal como se observa en

la Figura 6. Estos indicadores buscan aportar señales claras y actualizadas sobre la forma como van siendo ejecutadas las políticas de POT. De esta manera, ayudan a la gestión cotidiana del Alcalde, el Director de Planeación y las diferentes dependencias y entidades que participan en la ejecución y seguimiento del POT, aportando información precisa y oportuna sobre su implementación.

Adicional a esto, y de acuerdo a la misión del Expediente Municipal de Santiago de Cali de apoyar el proceso de implantación del Modelo de Ocupación del Territorio, es fundamental articular las acciones contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial con la formulación del Plan de Desarrollo del municipio. En este orden de ideas, se propone un grupo de indicadores específicos para el Plan de Desarrollo, que en su mayoría son indicadores de producto, mientras que los indicadores del Expediente Municipal son en su mayoría indicadores de resultados.

Figura 6. Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Indicadores de desempeño en el Sector Público, por Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL, Santiago de Chile, noviembre de 2005.

5.6. Concertación de indicadores

Una vez formulados los indicadores en las matrices de fines y medios para cada una de las temáticas del POT, se inicia la concertación con cada una de las dependencias y entidades involucradas, con el fin de validar la pertinencia, validez y relevancia de cada uno de ellos.

Es importante resaltar que el manejo de la información es un proceso que opera en doble sentido. Por un lado, están los datos brutos suministrados al Expediente Municipal por parte de las entidades y dependencias para la construcción, los cálculos y la evaluación de los indicadores. Por otro lado, los indicadores construidos y calculados se ponen a disposición de los actores competentes para su proceso de toma de decisiones.

Con el fin de facilitar, registrar y darle credibilidad al proceso de transmisión de información, se establece un protocolo de solicitud de datos

como la herramienta para el suministro de los mismos por parte de las dependencias y entidades relacionadas. Estos datos corresponden a las variables que servirán de insumo para la cuantificación de los indicadores del Expediente Municipal. El protocolo dirigido a cada dependencia debe indicar claramente el nombre de la variable que es de su competencia, junto con sus características específicas y deberá contener como mínimo: unidad de medida, la línea base, el periodo de ejecución de cada indicador y la cartografía asociada.

Paralelamente, se construyen las fichas de metadatos, donde se especifican las variables que componen cada indicador por cada una de las temáticas del POT. Estas fichas deberán ser validadas por cada una de las dependencias y entidades competentes, teniendo en cuenta que son ellas quienes suministran los datos correspondientes a cada variable.

La presentación de los indicadores contruoidos se hará por medio del documento del Expediente Municipal y la publicación de los mismos se hará en la plataforma de la Infraestructura de Datos Espaciales de Santiago de Cali (Idesc), disponible en la página web de la Alcaldía www.cali.gov.co/planeacion. Anualmente, se hará una revisión y análisis de los indicadores propuestos, con el fin de validar su relevancia o modificar aquellos que lo ameriten. Lo anterior permitirá la construcción del documento de seguimiento y evaluación del POT, que se actualizará anualmente.

5.7. Ficha de metadatos

La función de la ficha de metadatos es obtener un registro continuo y homogéneo, con el cual se puede evaluar la gestión de cada una de las entidades o dependencias de la Administración Municipal en la generación de información, así como el avance logrado en los temas definidos en el POT, por medio del cálculo y sistematización de indicadores.

Esta ficha se compone de:

- **Nombre del Indicador:** nombre que identifica al indicador.
- **Código:** se refiere a la abreviatura para identificar el indicador.
- **Descripción del indicador:** menciona en qué consiste el indicador, qué mide y cuáles pueden ser sus aplicaciones en el análisis de evaluación del POT del municipio de Santiago de Cali.
- **Unidad de medida:** es la unidad con la que se mide el indicador. Puede ser porcentaje, hectáreas, pesos, etc.
- **Fórmula:** expresión matemática mediante la cual se calcula el indicador. La fórmula se debe presentar con siglas claras y que, en lo posible, den cuenta del nombre de cada

variable.

- **Variables:** descripción de cada variable de la fórmula. Especificación precisa de cada una de las variables con su respectiva sigla.
- **Tipología:** nivel de la cadena de valor en el cual el indicador realiza la medición (producto o resultado). Se pueden considerar otras tipologías.
- **Fuente de los datos:** nombre de las entidades encargadas de la producción y/o suministro de la información, que se utiliza para la construcción del indicador y operación estadística que produce la fuente.
- **Temática:** se refiere a cada uno de los temas específicos desarrollados en el POT, como son: ambiental, movilidad, espacio público, equipamientos, servicios públicos, patrimonio, dinámicas socioeconómicas y agenda regional, de los cuales se puede obtener información estadísticamente significativa a partir de los datos disponibles.
- **Desagregación geográfica:** se refiere al nivel geográfico hasta el cual se puede obtener información estadísticamente significativa. Por ejemplo, nacional, departamental, municipal, entre otras.
- **Periodicidad de los datos:** frecuencia con que se hace la medición del indicador en su expresión total.
- **Año de línea base:** se refiere al valor inicial del indicador antes de empezar a ejecutar acciones para su cambio o modificación. Describe la situación previa a una intervención y con la cual es posible hacer seguimiento a una política, programa o proyecto o efectuar comparaciones relacionadas.
- **Gráfica de comportamiento:** grá-

fico que muestra datos acerca del comportamiento del indicador por un lapso determinado.

- **Meta:** cantidad programada o valor objetivo que espera alcanzar un indicador en un periodo específico (año y cuatrienio).
- **Fecha de información:** fecha inicial y final de la información disponible.
- **Cartografía:** en esta casilla se encuentra el vínculo entre la ficha de metadatos y los archivos cartográficos, conforme a esto se mostrará un mapa que tiene algún tipo de relación con el indicador.
- **Observaciones:** incluye las reflexiones y recomendaciones que se consideren pertinentes para la conceptualización y comprensión del indicador además de señalar la bibliografía de referencia o fuentes documentales utilizados para la elaboración de los conceptos.

5.8. Articulación con el Plan de Desarrollo

Es necesario suministrar la información de indicadores a la Subdirección de Desarrollo Integral del Departamento Administrativo de Planeación Municipal (Banco de proyectos y Plan de Desarrollo), para garantizar la articulación entre el Modelo de Ordenamiento Territorial y su efectiva implementación a través del Plan de Desarrollo, ya que es esta área la que canaliza la adjudicación de los recursos financieros del Municipio.

5.9. Calidad de los datos y línea base

La línea base es la primera información disponible de un proceso en el tiempo. Construir la línea base de un indicador apunta a la eficiencia en el proceso de toma de decisiones y, a su vez, da señales para ajustar en el tiempo la planificación estadística. El resultado global es un mayor

aprovechamiento de los datos a través de indicadores.

Existe la necesidad de adelantar un proceso de análisis de la información disponible, inicialmente, a nivel de los datos y, posteriormente, a nivel de los indicadores. Un primer paso es la identificación de información imprescindible para la planeación y el seguimiento de políticas y programas, con base en necesidades manifestadas por los distintos actores involucrados en la toma de decisiones.

Un segundo paso es la verificación del conjunto de la información identificada como imprescindible, el estado en que se encuentra con respecto a estándares de calidad. El resultado de esta actividad son las recomendaciones de mejoramiento de la información, que podría comprometer, por ejemplo, la revisión y el ajuste de procesos de obtención de datos (operaciones estadísticas: censos, muestras, registros administrativos).

Un tercer paso se refiere a la identificación de requerimientos de información, cuyos datos no se estarían produciendo. Se crea la necesidad de producirlos y se establecen los costos de obtenerlos. La información que efectivamente cumple con los estándares de calidad y la que debe crearse adicionalmente se identifica en función de las necesidades para la toma de decisiones.

6. Conclusiones y Recomendaciones

- Como requisito mínimo, el Expediente Municipal de Santiago de Cali debe estar organizado con archivo (fichas de información, mapas a diferentes escalas, etc.), ya que debe ser una herramienta activa para la consulta y para su actualización permanente en el tiempo, de manera que a futuro se convierta en un sistema de información.
- Es de vital importancia el empoderamiento de este instrumento por parte de las dependencias, entidades relacionadas y la ciudadanía, en general, para darle transparencia al proceso de desarrollo del territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, a la vez que se convierte en una herramienta útil para la veeduría ciudadana y la misma Alcaldía.
- Es necesario que se delegue a un equipo de trabajo continuo dentro de la Administración de Santiago de Cali, que se encargue de administrar el Expediente Municipal, en lo referente a la evaluación y manejo del sistema de base de datos de indicadores, así como delegados permanentes dentro de cada dependencia y entidad, responsables de recopilar la información que les corresponda como insumo para el Expediente Municipal.
- Es necesario disponer de recursos para atender el déficit en materia de información pertinente al seguimiento del POT e incluso al Plan de Desarrollo Municipal. De esta manera, con la existencia de un Expediente Municipal actualizado, se evita que al revisar y modificar los POT, así como también al formular los Planes de Desarrollo Municipal, se establezcan objetivos sin una línea base.
- La implementación del Expediente Municipal permite detectar problemas de gestión en los proyectos territoriales a cargo de las dependencias y entidades, con relación al uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.

7. Bibliografía

- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali. (2014). Cali en cifras 2013.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali. (2010). Expediente Municipal. Seguimiento y Evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Estrategia para el Fortalecimiento Estadístico Territorial.
- Departamento Administrativo de Planeación de Medellín. (2006). Documento Técnico de Soporte POT [Acuerdo 46/2006]. Medellín, Colombia.
- Corpoamazonía. (2009). Documento de seguimiento y evaluación del Plan Básico del Ordenamiento Territorial del municipio de Leticia.
- ESPON Monitoring Committee. (2013). KITCASP – Key Indicators for Territorial Cohesion and Spatial Planning.
- Ley 388 (1997). Colombia.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2007). Guía Metodológica para la conformación y puesta en marcha del Expediente Municipal. Bogotá, Colombia.
- Secretaría de Salud Pública Municipal. (2010). Cali, la ciudad con la tasa de mortalidad materna más baja del país. [Consultado el 13 de agosto de 2015] Disponible en internet en: http://www.cali.gov.co/publicaciones/cali_la_ciudad_con_la_tasa_de_mortalidad_materna_ms_baja_del_pas_public