

PLANIFICACIÓN: Base de la gestión municipal

Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007

TABLA DE CONTENIDO

Sección 1: Marco Conceptual y Legal de la Planificación

- 1.1 ¿En qué consiste la planificación? ¿Cuál es su importancia?
- 1.2 ¿Cuáles deben ser los criterios esenciales que guíen un proceso de planificación?
- 1.3 ¿Cuáles son los instrumentos de la planificación municipal?
- 1.4 ¿Qué condiciones mínimas se requieren para garantizar el cumplimiento efectivo de las diferentes etapas del proceso de planificación en un municipio?
- 1.5 ¿Cuál es la normatividad que rige el proceso de planificación del desarrollo municipal?
- 1.6 ¿Quiénes participan en el proceso de planificación municipal?

Sección 2: El Plan de Desarrollo Municipal

- 2.1 ¿Qué es el plan de desarrollo municipal y cuál es su propósito?
- 2.2 ¿Qué conceptos básicos debemos conocer para iniciar el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal?
- 2.3 ¿Qué debe contener un Plan de Desarrollo Municipal?
- 2.4 ¿Cuál es el cronograma para la formulación y aprobación del plan de desarrollo municipal?
- 2.5 Control Social: Evaluabilidad del plan de desarrollo

Sección 3: Etapas técnicas del proceso de Formulación de la Parte Estratégica del Plan de Desarrollo Municipal

- 3.1 Recolección de información
- 3.2 Elaboración del diagnóstico
- 3.3 Definición de objetivos y metas
- 3.4 Definición de estrategias
- 3.5 Priorización y planificación de medidas
- 3.6 Definición de programas
- 3.7 Selección de proyectos estratégicos
- 3.8 Conclusiones de la parte estratégica

Sección 4: Planificación y gestión de recursos para el financiamiento del Plan de Desarrollo Municipal

- 4.1 Fuentes de financiación del desarrollo local
- 4.2 Planificación Financiera.
- 4.3 El Plan Plurianual de Inversiones y Plan Operativo Anual de Inversión.

Sección 5: Relación entre el Plan de Desarrollo, Plan de Ordenamiento Territorial y otros Planes estratégicos

- 5.1 ¿Cuál es la relación del Plan de Desarrollo con el Plan de Ordenamiento Territorial en un municipio?
- 5.2 ¿Cuál es la relación del Plan de Desarrollo con otros planes sectoriales?
- 5.3 Armonización del Plan de Desarrollo municipal con los planes de desarrollo nacional y departamental
- 5.4 Articulación del Plan de Desarrollo Municipal con los planes de etnodesarrollo y planes de vida

INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los noventa y con el desarrollo de la Carta Política de 1991, el país inició grandes esfuerzos para modernizar el Estado, con el fin de concertar su acción en áreas y actividades prioritarias y lograr eficiencia en sus acciones. Este propósito demandó replantear el papel de la administración pública frente al desarrollo y la sociedad en general, buscar mayor eficacia, eficiencia, demostrar responsabilidad, transparencia y resultados en el manejo de los recursos públicos.

El proceso de modernización del Estado ha previsto la importancia para el desarrollo económico, social y político, de la acción conjunta entre las autoridades locales y la comunidad, con el objeto de mejorar la eficiencia en la gestión pública frente a la provisión de bienes y servicios que antes estaban a cargo de la Nación. En tal sentido, se consolidó un **modelo de descentralización** concebido como un marco para que las entidades territoriales pudiesen contar con una mayor autonomía a través de la transferencia de poder de decisión y responsabilidad desde el nivel nacional, con el fin de atender oportuna y eficientemente las demandas de la comunidad en procura del bienestar general.

Adicionalmente, los procesos de reestructuración del Estado y de descentralización, han estado ligados a los procesos de apertura económica y globalización, los cuales hacen imperativo que el país y sus entidades territoriales trabajen en función de maximizar sus oportunidades y fortalezas competitivas en el contexto internacional.

Para maximizar los recursos del territorio, consolidar el proceso de descentralización, aprovechar mejor las oportunidades para competir en un mundo globalizado y organizar las acciones de los agentes e instituciones, en función de los objetivos que la sociedad establece en la Constitución, es necesario que todos los niveles de decisión cuenten con definiciones claras acerca de los objetivos, medios, viabilizar propósitos y generar mecanismos para verificar su cumplimiento.

Consciente de lo anterior, y con el fin de armonizar las estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo propuestos, la Carta Política le da prioridad e importancia a los procesos de planeación, a través de la institucionalización de los planes de desarrollo.

El propósito de los planes de desarrollo ha sido disponer de un instrumento que permita a las autoridades territoriales orientar y racionalizar la acción del Estado para aprovechar de la manera más eficiente posible los recursos públicos y garantizar un mayor bienestar a la población. De acuerdo con lo anterior, toda la inversión pública debe realizarse en función de la ejecución de los planes de desarrollo siendo éstos vinculantes¹ para el sector público e indicativos para el sector privado.

¹ En razón al voto programático consagrado Ley 131 de 1994.

A pesar de los avances en términos de planificación y gestión del desarrollo iniciados en la década pasada, se observa que los planes de desarrollo se han convertido en una rutina “obligatoria” y una carga para las administraciones territoriales, más que en un instrumento básico y apropiado para la mejor gestión del desarrollo. La planeación que se ha ejercido en las entidades territoriales ha sido objeto de algunas evaluaciones, no sistemáticas, que han identificado debilidades tanto en el momento de la formulación de los planes de desarrollo como en su ejecución.

Los factores explicativos de las deficiencias de la planificación y en general de la gestión son de variada naturaleza, destacándose entre ellos la limitada capacidad técnica, las deficiencias en la disponibilidad de información, la poca voluntad y liderazgo político, la desactualización de conceptos y metodologías de planificación y gestión del desarrollo, el desaprovechamiento de las lecciones y aprendizaje en casos avanzados, exitosos y frustrantes de planificación, y la poca e inadecuada utilización de mecanismos de seguimiento y evaluación para corregir oportunamente, verificar resultados y exigir cumplimiento de principios y responsabilidades.

Dada la importancia de los planes de desarrollo para el progreso económico y social de los municipios, es necesario que los mandatarios locales cuenten con una mayor apropiación de los instrumentos y métodos para su elaboración, con el fin de que se conviertan realmente en una herramienta útil que le permita a la administración responder a las necesidades de sus habitantes. Este documento va dirigido especialmente a funcionarios de la administración local y concejales.

Esta cartilla es resultado de la experiencia del Departamento Nacional de Planeación en el acompañamiento permanente a los procesos de gestión y planificación local, recoge los lineamientos y orientaciones que se han venido desarrollando para apoyar procesos de formulación de planes de desarrollo anteriores. El propósito del documento es brindar orientaciones técnicas y algunas recomendaciones sobre el proceso de planificación territorial haciendo énfasis en la formulación del plan de desarrollo como instrumento fundamental para orientar la gestión pública.

El documento contiene cinco secciones: La primera presenta el marco conceptual y legal de la planificación en Colombia; la segunda, se refiere al plan de desarrollo municipal como instrumento de gestión, la tercera, muestra las etapas técnicas para formular la parte estratégica del plan de desarrollo municipal; la cuarta, aborda el tema de planificación y gestión de recursos para el financiamiento del plan de desarrollo; y por último, se revisa la relación del plan de desarrollo con otros planes estratégicos.

Sección 1: Marco conceptual y legal de la planificación

En esta sección se desarrollarán los conceptos básicos sobre el proceso de planificación, de forma que a partir de ellos, los nuevos mandatarios locales inicien con la discusión y formulación del plan de desarrollo de su municipio.

En primer lugar, hemos definido la planificación municipal como fundamento de la gestión pública y como una actividad permanente, bajo la responsabilidad del alcalde y su equipo de gobierno y con la participación activa de la comunidad; la cual deberá garantizar el uso adecuado de los recursos municipales, con el fin de propiciar una mejor calidad de vida y el desarrollo integral y sostenible del municipio.

A partir de la planificación territorial los gobiernos locales podrán, a través de la identificación de sus opciones estratégicas, transformar la realidad actual y alcanzar el futuro deseado por su comunidad. Con un buen ejercicio planificador, el gobernante anticipa el futuro y procura dar respuesta a preguntas de este orden: ¿Cuál es la realidad actual del municipio? ¿Cómo nos imaginamos el futuro deseable y viable de nuestro municipio? ¿Qué acciones debemos tomar para alcanzar altos niveles de desarrollo para nuestra comunidad?

El proceso de planificación municipal debe ser estudiado como parte integral de la administración pública y aunque hace parte de la formulación de la política y de los programas públicos, es determinante para avanzar con mayor éxito en la implementación y la evaluación de las políticas y programas de gobierno municipales, fundamentales tanto para la comunidad como para los niveles nacional y departamental, con el fin de monitorear, evaluar y controlar las acciones locales desde el Plan de Desarrollo Municipal y tomar los correctivos pertinentes cuando sea el caso.

La introducción de la cultura de la planificación participativa produce cambios en la gestión local, propiciando el afianzamiento de las organizaciones, por tanto, nos acerca a la idea de la democratización de la gestión pública; es en este proceso donde el Estado y la Sociedad presentan un acercamiento mejorando el grado de credibilidad y a la vez de legitimidad de los acciones gubernamentales; pero también de promoción de nuevos liderazgos, mayor autonomía y organización de la comunidades, y de una nueva cultura democrática regida por criterios de eficiencia, eficacia, ética y responsabilidad pública. En esencia, un proceso de planificación efectivo y participativo liderado por el alcalde incrementa la gobernabilidad en el municipio.

El enfoque de la planificación participativa, incide en la calidad de vida de la población, mediante el fortalecimiento de los actores sociales, de la ampliación de los espacios para la discusión pública de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, los acuerdos de

governabilidad y el incremento de capital social que asume el reto de proponer el desarrollo de su municipio o región.

1.1 ¿En qué consiste la planificación? ¿Cuál es su importancia?

Planear significa prever y decidir hoy las acciones que puedan conducir a un futuro deseable o posible, con la utilización eficiente y racional de los recursos disponibles. La planificación es un proceso que busca soluciones a problemas y necesidades a través de acciones dirigidas al cumplimiento de metas y objetivos. La planificación transforma la intención en acción, permite vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en ellos.

LA PLANIFICACIÓN guía la acción presente y decide sobre el futuro.

La planificación en el ámbito de la administración local es una fase de la gestión pública, definida ésta última, como un proceso integral, sistemático y participativo, que articula los procesos de **planificación, ejecución, control y evaluación** de las principales estrategias de desarrollo económico, social y ambiental, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática.

En este sentido, la planificación debe ser un proceso continuo, permanente y sostenible mediante el cual se establecen políticas, se definen objetivos y metas generales, económicas, sociales, políticas y financieras en forma lógica y coherente, partiendo de la identificación de problemas y necesidades, de la disponibilidad de recursos reales y potenciales, que permitan establecer el marco de referencia necesario para concretar programas y acciones específicas en tiempo y espacio.

La planificación del desarrollo municipal no debe limitarse a un ejercicio técnico, sino también a un espacio político, institucional y de participación para construir consensos y una proyección al futuro a partir de un diagnóstico y la expresión del interés colectivo. La planificación con amplia participación² de la sociedad civil es el primer paso para garantizar la gobernabilidad en el ámbito municipal.

· **¿Por qué es importante planificar?**

² Es importante señalar que la participación de la ciudadanía no sólo se da en la formulación del plan de desarrollo sino en todo el proceso de la gestión.

La planificación es importante porque permite vincular el proceso de toma de decisiones con los valores, misión y visión del municipio, así como establecer políticas, objetivos y metas consistentes y viables. El proceso de planificación permite analizar los problemas que enfrenta el municipio, así como identificar los mecanismos para la optimización de los recursos a fin de obtener el máximo beneficio con el mínimo costo económico y social.

La planificación con amplia participación y empoderamiento de las comunidades ayuda a tomar ventaja de las oportunidades, a evitar conflictos, prevenir problemas y a construir municipios viables, gobernables y eficientes; así como comunidades responsables, participativas y cohesionadas. Así mismo, la planificación combina las funciones de la administración municipal y las organiza de manera interrelacionada, orientando la acción de la comunidad en campos tan importantes como el uso del suelo, la producción de bienes y/o servicios, el transporte, el medio ambiente, la provisión de servicios públicos, la dotación de infraestructura social, parques y recreación, entre otros.

¿Cuáles son los beneficios de la planificación?

Un proceso de planificación adecuado permite lo siguiente:

- **Lograr una visión global e intersectorial de la realidad y las necesidades del municipio.**
- **Identificar tendencias y oportunidades.**
- **Anticipar las dificultades que pudieran impedir el logro de los objetivos y metas de desarrollo.**
- **Establecer objetivos precisos y orientar los recursos disponibles hacia áreas estratégicas de gran impacto, donde la razón beneficio-costos sea altamente positiva.**
- **Desarrollar procesos participativos que permitan consolidar el tejido social, estableciendo consensos y logrando compromisos.**
- **Promover la acción interinstitucional y adecuar la estructura organizativa del municipio para que sea congruente y permita los propósitos del desarrollo.**
- **Contar con sistemas de información oportunos, confiables e integrales**
- **Utilizar en forma eficiente los recursos disponibles (humanos, físicos y financieros)**
- **Canalizar las inquietudes y propuestas de la comunidad**
- **Medir la gestión, fortalecer el control social y la auto evaluación**
- **Identificar entidades y posibles fuentes de cooperación para canalizar recursos hacia proyectos estratégicos.**
- **Orientar y fortalecer los procesos presupuestales permitiendo una mejor asignación de recursos financieros.**

1.2 ¿Cuáles deben ser los criterios esenciales que guíen un proceso de planificación?

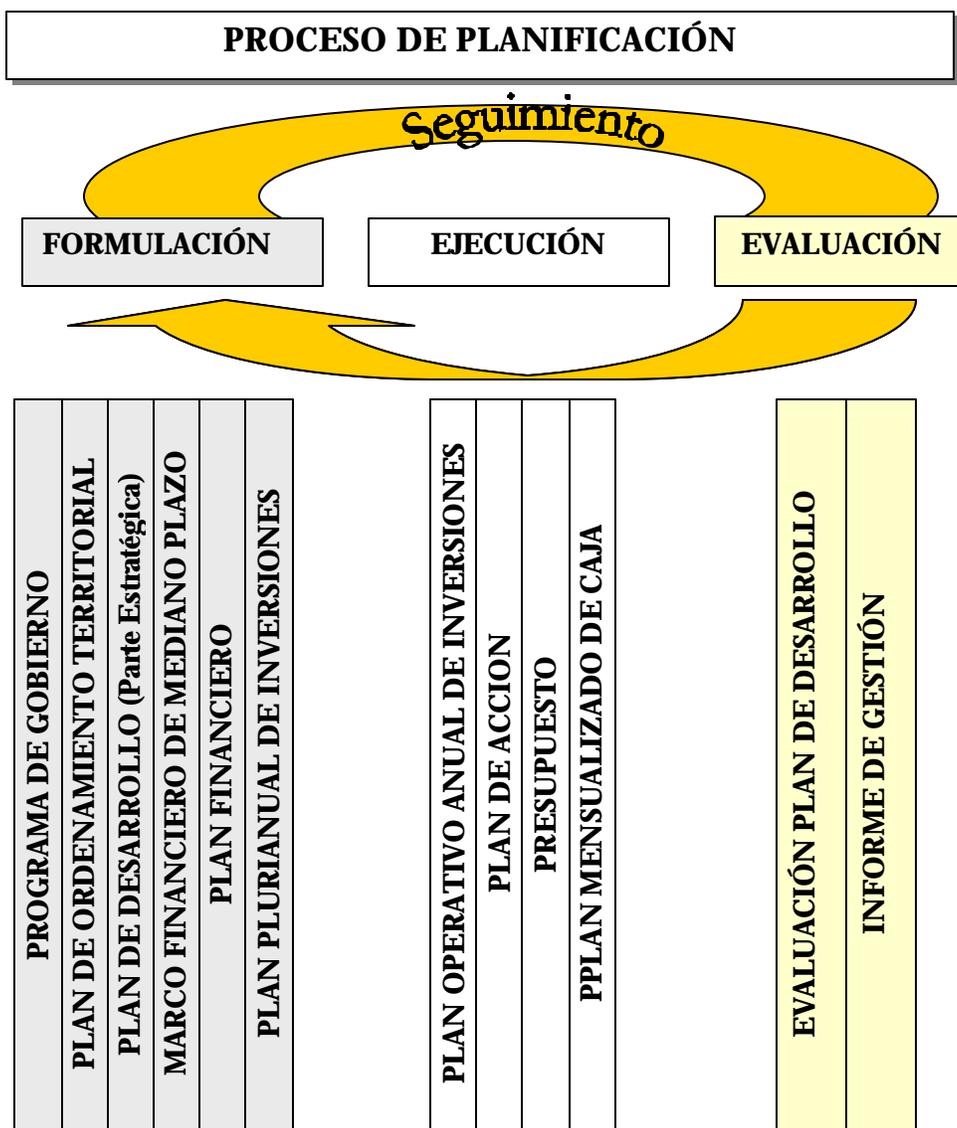
Para que la planificación cumpla sus objetivos de generación de consensos, organización de recursos y producción de resultados de impacto en el desarrollo individual y colectivo, debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- **Información:** El punto de partida debe ser la disposición y análisis de información que dé cuenta de la situación actual y real, tanto interna como del entorno, de la cual se parte y sobre la que es posible realizar seguimiento y evaluación permanente, para retroalimentar el proceso. Un sistema de información debe ser oportuno, veraz, verificable y confiable.
- **Participación efectiva y concertación:** Debe brindar la posibilidad real de intervención a todos aquellos que representan grupos de interés en el municipio, considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible. Debe permitir llegar a acuerdos y definir propósitos, objetivos y metas compartidas, de acuerdo con la visión de futuro concertada. La participación ciudadana adquiere un mayor desarrollo cuando el acceso a la información y las acciones de gobierno logran concitar el interés colectivo.
- **Visión Estratégica:** La planificación debe superar lo coyuntural y brindar orientaciones de mediano y largo plazo respecto al municipio que se espera tener en el futuro. La visión del municipio debe ser revisada en forma permanente en función de factores internos de gobernabilidad de la administración local y de la dinámica externa que incide en la gestión municipal, especialmente en el actual contexto de apertura y globalización.
- **Integralidad:** Debe involucrar e interrelacionar efectivamente todos los componentes de la gestión local, es decir debe integrar los aspectos físicos, geográficos, económicos, sociales, culturales, políticos, administrativos y financieros para poder obtener resultados que realmente logren un desarrollo sostenible en el largo plazo.
- **Articulación y eficiencia en la asignación de recursos.** Debe identificar y potenciar los distintos recursos y capacidades disponibles en el municipio, en favor de proyectos estratégicos de desarrollo de gran impacto en el bienestar común. El plan de desarrollo debe ser capaz de articular de forma eficiente las potencialidades del municipio para hacerlas coherentes con los objetivos deseados.
- **Equidad:** El proceso de planificación del desarrollo debe evitar todo tipo de discriminación y, por el contrario, debe asegurar una justa distribución del ingreso y del acceso a las oportunidades que garanticen mejores condiciones de vida a toda la población, independientemente de factores como sexo, edad, posición política, religiosa, social o económica.
- **Integración:** En el marco del proceso de globalización, el plan de desarrollo de un municipio y por lo tanto la identificación de sus potencialidades y limitaciones no debe circunscribirse a los límites del municipio, sino que se debe propiciar la integración regional con municipios vecinos para aprovechar recursos comunes y economías de escala.

- **Flexibilidad:** La planeación no es un proceso lineal que termina con la formulación de un plan de desarrollo; dado que la realidad es dinámica y cambiante, los procesos de planeación debe ser revisados permanentemente y traducirse en instrumentos flexibles, susceptibles de ser revisados y ajustados, con el fin de recoger los cambios en las condiciones municipales, incluir en la medida que los recursos lo permitan, más propuestas de la ciudadanía y asegurar el equilibrio entre lo que se quiere, lo que se debe y lo que se puede hacer.
- **Evaluabilidad:** Si la intención es que el plan de desarrollo sea el instrumento fundamental de la gestión en el municipio y que sea la guía para el desarrollo de programas y proyectos y para la asignación de recursos, éste debe ser evaluable, es decir, que a partir de procesos de seguimiento permanente, el alcalde y su equipo de gobierno tengan la posibilidad de identificar el avance en el cumplimiento del plan y el impacto de los programas y proyectos establecidos. Para ello el plan debe identificar claramente las metas a alcanzar tanto a nivel de producto (**Ej. número de aulas por construir**) como de resultados (**Ej. cobertura educativa que se espera alcanzar en un periodo de tiempo**).

1.3 ¿Cuáles son los instrumentos de la planificación municipal?

La planificación local consta de instrumentos estratégicos de mediano y largo plazo, y operativos de más corto plazo. En el siguiente gráfico se presenta la secuencia de estos instrumentos, previstos por las normas legales vigentes relacionadas con la gestión local.



El proceso de planificación en su fase de formulación tiene como punto de partida el programa de gobierno presentado con la inscripción de la candidatura y por el cual fue elegido el Alcalde. Este programa de gobierno, debió considerar los programas y avances del Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial (en caso que el municipio cuente con él). A partir de estos dos instrumentos, el nuevo alcalde y su equipo deben formular el plan de desarrollo en su parte estratégica (que establece objetivos, metas, estrategias, programas y subprogramas). Para determinar los programas, subprogramas y/o proyectos a ejecutar, la Ley 819 de 2003, establece que se debe elaborar un marco financiero de mediano plazo y un plan financiero, que permite determinar los recursos disponibles para inversión y con lo cual se hace el Plan Plurianual de Inversiones.

Mediante los instrumentos señalados anteriormente, la administración municipal, en forma participativa, establece los propósitos estratégicos para su periodo de gobierno en los aspectos económico, físico, social y financiero. Una vez termina la fase de formulación se concretan los objetivos y programas mediante la definición de proyectos de inversión y la asignación de recursos financieros para los mismos (plan operativo anual de inversiones); se definen las estrategias, procesos, actividades y responsabilidades de cada dependencia para asegurar el cumplimiento de los propósitos (plan de acción); se establece el esquema anual de ingresos y gastos del municipio (presupuesto) y se realiza la definición mensual de recaudos y pagos, con base en el flujo previsto de recursos (programa anual mensualizado de caja)³. Estos instrumentos aseguran la ejecución del plan de desarrollo y permiten la articulación con el sistema presupuestal.

El ciclo del proceso de planificación se completa con la etapa de evaluación, en la cual el municipio identifica el nivel de alcance de las metas de producto y de resultado definidas en el plan de desarrollo. Para determinar la eficacia de la administración municipal (grado de cumplimiento de los propósitos y compromisos establecidos en los planes) se debe ponderar los diferentes sectores de acuerdo con su importancia estratégica en el desarrollo integral del municipio, con el fin de calificar el impacto del cumplimiento de los programas y proyectos en el bienestar de la población. Una vez evaluado el cumplimiento de metas establecidas y las razones para los niveles alcanzados, es posible plantear ajustes al plan de desarrollo.

Cuando se está preparando el diseño de objetivos, metas y estrategias por desarrollar en un periodo, es fundamental que el equipo técnico responsable de la formulación del plan de desarrollo defina un esquema de seguimiento y evaluación del plan, teniendo en cuenta que de la forma como se expresan los resultados esperados con la ejecución se puede orientar el diseño metodológico del mismo.

La implementación de un sistema de evaluación y seguimiento genera condiciones que mejoran la gestión pública de las entidades territoriales, porque contribuye al fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, a mejorar la planificación y gestión financiera y mejora la disponibilidad de la información, entre otros.

Es fundamental que las nuevas administraciones realicen seguimiento anual al plan y no al final del gobierno, de forma que con los resultados se puedan establecer los correctivos a tiempo y lograr el máximo nivel de ejecución y cumplimiento del plan de desarrollo. La evaluación periódica del plan de desarrollo permite a la administración rendir cuentas a su comunidad en torno a la gestión que viene realizando, los logros alcanzados y las dificultades.

En este sentido, cabe señalar que las administraciones departamentales realizarán la evaluación del desempeño municipal, de acuerdo con lo señalado en las leyes 715/01 y 617/00, para lo cual el Gobierno Nacional ha diseñado una metodología que incluye, entre otros aspectos, la *evaluación de eficacia*, mediante la cual se determina el cumplimiento de los resultados alcanzados

³ Mayor detalle sobre el concepto y contenido de estos instrumentos financieros puede ser visto en el Sección presupuesto de esta cartilla.

por los municipios en los principales sectores de su competencia comparados con las metas previstas sus planes de desarrollo. Esta evaluación se realizará anualmente y deberá difundirse a la comunidad.

1.4 ¿Qué condiciones mínimas se requieren para garantizar el cumplimiento efectivo de las diferentes etapas del proceso de planificación en un municipio?

El éxito en un proceso de planificación integral concertado, con visión de largo plazo, que garantice la solución de la principal problemática municipal y asegure el aprovechamiento de sus potencialidades para obtener un desarrollo sostenible, requiere de las siguientes condiciones básicas:

- **Papel proactivo y liderazgo del Alcalde**

El Alcalde debe ser el líder del proceso de planificación, en el sentido de ser capaz de motivar la participación activa de todos los estamentos de la comunidad y propiciar acuerdos entre los diferentes grupos de interés en su localidad, con otras entidades territoriales y con instituciones externas al municipio.

Sólo si el Alcalde asume el papel de gestor, generador de consensos y dinamizador de procesos, logrará involucrar en la gestión a todos los estamentos de la comunidad y a los grupos económicos, sociales y políticos; obtendrá consensos y compromiso con el desarrollo que se desea para el municipio y por consiguiente logrará respaldo y gobernabilidad durante su mandato.

- **Consenso y respaldo de la Administración**

Para lograr los propósitos del proceso de planificación, un aspecto básico es contar con un eficiente y articulado equipo de trabajo, con funcionarios comprometidos con el desarrollo del municipio con fuerte sentido de lo público y que compartan la visión del alcalde. Adicionalmente, este equipo debe tener la capacidad de trabajar en forma coordinada y asumir cada cual las responsabilidades que su cargo requiera en beneficio del municipio. En su área cada funcionario debe asegurar transparencia en el manejo de la información y de los recursos y debe con sus acciones propiciar participación de la sociedad civil.

No existe el líder aislado, son equipos virtuosos y redes de funcionarios-directivos que generan acciones emprendedoras. El líder concentrador del poder, desconfiado, de mirada corta, celoso

de otros políticos locales, desconfiado de los logros de sus propios directivos, puede provocar acciones que se vean, pero no necesariamente en una gestión destacable y sustentable⁴.

- **Desempeño de la Oficina de Planeación, o quien haga sus veces**

La oficina de planeación municipal, o quien haga sus veces, se constituye en pieza clave para el éxito del proceso de planificación, pues es ella la encargada de la coordinación y concertación con las demás dependencias de la administración de los procesos de planificación. El papel de estas oficinas es fundamental para el alcance de los propósitos y objetivos del plan de desarrollo y en esencia para lograr la integralidad entre los objetivos globales, territoriales y sectoriales. En este sentido, la oficina de planeación debe:

- **Garantizar que el conjunto de la administración conozca y comprenda los objetivos y las estrategias de gobierno del Alcalde y participe en el proceso de estudio, formulación y ajuste de la parte estratégica del plan de desarrollo.**
- **Promover, en coordinación con las demás secretarías y entidades descentralizadas el análisis sobre las responsabilidades de cada dependencia en la gestión del plan de desarrollo, y con base en ello establecer planes de acción⁵ y definir los recursos humanos, técnicos, y financieros requeridos para su ejecución.**
- **Liderar y articular aspectos específicos de la planificación financiera, sectorial, territorial y económica.**
- **Posibilitar a las demás dependencias de la administración y a sus funcionarios el acceso a estadísticas, estudios y diferentes fuentes de información. Así como a instrumentos técnicos y de gestión y recursos financieros necesarios para el proceso de formulación del plan.**
- **Articular los procesos de planeación de forma integral, coordinando con los diferentes sectores el cumplimiento de las metas del plan de desarrollo.**
- **Promover estrategias e instrumentos para asegurar total articulación entre los sistemas de planeación y presupuestal.**

Si la oficina de planeación logra ejercer un papel de liderazgo, coordinación y concertación con el resto de secretarías o dependencias de la administración municipal, es más sencillo que el conjunto de la administración marche al unísono, con propósitos comunes y con mecanismos y procedimientos ágiles, reconocidos y avalados, para lograrlos.

⁴ Esteban Valenzuela: El Buen Poder Local en América. 18 rasgos de experiencias emprendedoras de gobiernos locales y regionales en América Latina.

⁵ Es una herramienta de gestión que permite a la administración municipal, orientar estratégicamente la ejecución del plan de desarrollo, para periodos de un año, coincidentes con la ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia. En el plan de acción se definen estrategias, procesos y responsables de cada dependencia para asegurar el cumplimiento de los propósitos del plan de desarrollo.

- **Compromiso real del Consejo de Gobierno**

Es fundamental que el Consejo de Gobierno esté dispuesto a adoptar las medidas requeridas para emprender todas las etapas del Plan de Desarrollo, para asegurar la articulación entre el programa de gobierno y el plan de desarrollo y para preparar las normas, regulaciones, disposiciones y actos administrativos requeridos para la implementación de los objetivos y estrategias del Plan.

Igualmente, debe facilitar en coordinación con el Consejo Territorial de Planeación Municipal, la participación efectiva, responsable y organizada de la comunidad, de los sectores empresarial, campesino, gremial, educativo, artesanal, etc., con el fin de aprovechar sus iniciativas, lograr el mayor consenso posible y contar con el máximo apoyo en la formulación y posterior ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo.

- **Relación permanente con el Concejo Municipal**

El Concejo Municipal juega un papel fundamental en la aprobación de las disposiciones vitales para el municipio, por ello es importante mantenerlo informado del proceso de formulación del plan así como invitarlo a participar en él, asumiendo su calidad de primeros representantes y defensores de los intereses de su comunidad. Si el Concejo se siente comprometido con las prioridades identificadas en el Plan de Desarrollo y conoce las limitaciones de recursos, no tendrá inconveniente en realizar un análisis objetivo del plan, aprobarlo y avalar todas las decisiones que durante su administración el Alcalde deba tomar para la implementación oportuna y el cumplimiento de los objetivos y metas del plan.

- **Fortalecimiento de los mecanismos de participación**

En la perspectiva de la planeación democrática, es fundamental que las nuevas administraciones apoyen los distintos mecanismos de participación ciudadana a través del fortalecimiento de los canales de comunicación e interacción de todos los actores presentes en el territorio de forma que puedan expresar sus intereses y concertar las estrategias de desarrollo para el municipio. De esta forma, la administración local podrá contar con el apoyo de sus comunidades y generar condiciones de gobernabilidad y sostenibilidad de las acciones que se emprendan.⁶

⁶ Dibujo de “Gobernar es construir el futuro”. DNP- Gustavo Wilches

1.5 ¿Cuál es la normatividad que rige el proceso de planificación del desarrollo municipal?

- Constitución Política

La elaboración de planes de desarrollo para orientar la gestión en los tres niveles de gobierno (Nación, Departamento y Municipio) está prevista por el artículo 339 de la Carta Política de 1991. Este artículo precisa cuál debe ser el contenido de los planes y plantea la necesidad de concertación en su formulación. Establece que el propósito del plan en las entidades territoriales es asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por Constitución y por ley.

Igualmente el artículo 340, establece la necesidad de asegurar la participación de la comunidad en la formulación de los planes, a través de los consejos municipales de planeación. La articulación de los diferentes consejos de planeación constituye el Sistema Nacional de Planeación.

- Ley 152 de 1994

Esta Ley establece la necesidad de elaborar planes de desarrollo en los que aspectos económicos, sociales e institucionales se concreten de acuerdo a las prioridades de los grupos sociales que conforman el municipio y basados en los propósitos y orientaciones de los programas de gobierno.

En desarrollo de los preceptos constitucionales y atendiendo lo estipulado en el artículo 342, la Ley 152 de 1994, estableció los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo; así mismo, establece mecanismos para su armonización e interrelación con procesos presupuestales y determina la función de cada una de las dependencias e instancias que participan en el proceso, dando énfasis a la participación de la sociedad civil.

Una de las instancias de planeación que permite la participación de la sociedad civil y que el Alcalde debe tener en cuenta durante su periodo de gobierno, son los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, quienes tienen la responsabilidad de analizar, discutir y formular recomendaciones sobre el contenido y la forma del Plan de Desarrollo.

- Ley 388 de 1997

En esta Ley se da especial énfasis a los procesos de planificación territorial, como elemento fundamental para propiciar y organizar el territorio como requisito fundamental para direccionar el desarrollo municipal.

El Ordenamiento del Territorio consiste en la adopción de las acciones políticas, administrativas y de planificación física que permiten orientar el desarrollo del territorio. Su objetivo es el de *“complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, para*

racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible” (Artículo 6).

Otras normas a nivel sectorial también están relacionadas con los procesos de planificación de cada sector como por ejemplo, la Ley 115 de 1994 de educación, Ley 101 de 1993 sector agropecuario, Ley 99 de 1993 ambiental, entre otras.

1.6 ¿Quiénes participan en el proceso de planificación municipal?

Para lograr una verdadera participación de la comunidad en el desarrollo del municipio, las entidades territoriales y la Nación cuentan con los Consejos de Planeación, que de acuerdo con la Ley 152 de 1994, están integrados por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Los Consejos de Planeación tienen funciones en el proceso de formulación, mediante la emisión del concepto al proyecto de plan de desarrollo presentado por el alcalde, éste recoge las recomendaciones de los sectores allí representados. Igualmente, deben continuar su labor en el resto del proceso realizando una evaluación permanente a la ejecución del plan.

A continuación se presenta el esquema de planificación para el nivel local:

	Responsable	Objeto	Funciones
Instancias de Planeación	Consejos Territoriales de Planeación Municipal	Espacio que materializa la representación de todas las fuerzas vivas y grupos de interés en el municipio, para que de manera articulada y concertada participen en la formulación del Plan.	<ul style="list-style-type: none"> · Analizar el plan de desarrollo elaborado por la administración y emitir concepto de conveniencia, conforme a las características, necesidades y potencialidades del municipio. · Establecer la coherencia del Plan de Desarrollo con el Programa de Gobierno del Alcalde · Realizar evaluación permanente de la ejecución del Plan de Desarrollo. · Emitir conceptos y recomendaciones al Plan de Desarrollo.
	Concejo Municipal	Grupo representativo de la sociedad civil elegido por votación popular para el mismo periodo del Alcalde, es responsable junto con éste del desarrollo local	<ul style="list-style-type: none"> · Revisar el Plan de Desarrollo presentado por el Alcalde y sugerir ajustes. · Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal.

	Responsable	Objeto	Funciones
Autoridades de Planeación	Alcalde	Líder del desarrollo local; máximo orientador de la planeación en su jurisdicción.	<ul style="list-style-type: none"> · Impartir las orientaciones para iniciar el proceso de planeación y elaborar el plan de desarrollo de acuerdo con su Programa de Gobierno. · Presentar el resultado del proceso de planeación al Consejo de Gobierno. · Convocar al Consejo Territorial de Planeación Municipal. · Presentar el Plan de Desarrollo al Concejo Municipal. · Realizar los ajustes que considere pertinentes de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación Municipal y del Concejo Municipal. · Realizar los trámites pertinentes para la aprobación del Plan de Desarrollo
	Consejo de Gobierno	Apoyar al alcalde en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de los sectores a su cargo.	<ul style="list-style-type: none"> · Brindar el apoyo requerido para la elaboración del Plan. · Definir las prioridades de inversión sectoriales.
	Secretaría de Planeación	Responsables técnicas de la integralidad y viabilidad del Plan de Desarrollo Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> · Dirigir y coordinar técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las demás secretarías y oficinas especializadas, y las entidades descentralizadas que operen en su jurisdicción. · Estudiar y aprobar el plan de desarrollo como resultado del proceso de planeación. · Verificar consistencia con Programa de Gobierno. · Establecer las ponderaciones sectoriales y de programas y metas para asegurar la evaluabilidad del plan.
	Secretarías Sectoriales y oficinas especializadas	Responsables de definir programas y proyectos que permitan cumplir metas en su respectivo sector.	<ul style="list-style-type: none"> · Participar activamente en la formulación del plan, aportando elementos de su sector. · Establecer prioridades de inversión sectorial. · Asegurar la disponibilidad de la información fundamental para la formulación y evaluación del plan.

Como se puede deducir del esquema anterior, la mayor responsabilidad en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal está en cabeza del Alcalde, quien a partir de las propuestas de su Programa de Gobierno⁷, debe aprovechar el periodo entre su elección y posesión para realizar el empalme con la administración saliente y adelantar el diagnóstico, y concretar sus propuestas, para luego trabajarlas de manera detallada y técnica con su equipo de gobierno, bajo la coordinación de la secretaria de planeación o quien haga sus veces.

El proceso debe garantizar la participación de la sociedad civil y los diferentes grupos de interés en el municipio, para ello debe ser convocado el Consejo Territorial de Planeación Municipal, el cual tiene como función principal revisar el proyecto de plan, verificar si desarrolla las propuestas del Programa de Gobierno y determinar si cumple las expectativas de la comunidad, referidas a la solución de la problemática fundamental del municipio y al avance en las aspiraciones conjuntas de desarrollo equitativo y sostenible.

Las observaciones que realicen los miembros del Consejo Territorial de Planeación Municipal deben ser el producto de la socialización y discusión del plan con la comunidad y específicamente con los sectores que cada uno de ellos representa⁸. Estas discusiones se deben realizar mediante talleres, mesas de trabajo, y posteriormente los miembros del Consejo analizan y elaboran un documento general con las observaciones y recomendaciones que tengan respecto al plan. Aunque las observaciones y recomendaciones al plan no tienen que ser asumidas totalmente por el Alcalde, en su respuesta al Consejo debe justificar las razones por las cuales se abstuvo de incorporar o tener en cuenta algunas de ellas.

Como toda norma fundamental para el municipio, el Plan de Desarrollo debe ser sometido a consideración del Concejo Municipal, quien tiene la posibilidad de analizarlo, determinar su viabilidad y si es del caso proponer ajustes. En términos generales, después del proceso de revisión el Concejo Municipal aprueba el Plan de Desarrollo que debe ser sancionado por el Alcalde, de esta manera el plan será norma de estricto cumplimiento por la Administración Municipal, pero con la flexibilidad suficiente para realizar los ajustes que las circunstancias del municipio requiera y que sean determinadas mediante el seguimiento y evaluación del plan.

1.6.1 ¿Cómo se conforma el Consejo Territorial de Planeación Municipal?

De acuerdo con la normatividad vigente, el Alcalde debe propiciar la conformación del Consejo Territorial de Planeación Municipal con la intención de que la comunidad organizada se pronuncie sobre el Plan de Desarrollo, haga comentarios y solicite ajustes. Igualmente, el

⁷ El Programa de Gobierno es el documento presentado por cada candidato a la alcaldía en el cual presenta las principales políticas y programas que desarrollará durante su mandato. Los ciudadanos deben elegir al candidato que presente el mejor programa de gobierno y por ello este debe ser el punto de partida para la formulación del respectivo Plan de Desarrollo Municipal. Para una mayor aproximación ver Ley 131 de 1994, por la cual se reglamenta el voto programático.

⁸ A este respecto cabe destacar el ejercicio realizado por el Consejo Nacional de Planeación, con el respaldo de los consejos departamentales y municipales, que se conoce con el nombre de trochas ciudadanas, en el cual la comunidad plasmó su diagnóstico y expectativas de desarrollo para su municipio. El ejercicio se realizó a nivel municipal y se consolidó en la Trocha Nacional ciudadana, publicada y divulgada en el año 2002.

Alcalde debe asegurar que aún después de la aprobación del Plan, el Consejo Territorial de Planeación Municipal continúe su labor de apoyo y evaluación a la ejecución del mismo.

El Consejo Territorial de Planeación Municipal en el municipio estará integrado por las personas que designe el alcalde de las temas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios con asiento en el municipio, de acuerdo con la composición que defina el Concejo Municipal mediante Acuerdo.

En primera instancia, el Concejo Municipal mediante Acuerdo define cuál será la composición del Consejo Territorial de Planeación Municipal (número de miembros y representantes por sector). Para los grupos poblacionales deberá tenerse en cuenta sus características (etnias, jóvenes, profesionales, mujeres) y en cuanto a los sectores deberá considerarse no sólo los sectores productivos (artesanos, industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras, microempresarios y las empresas y entidades de prestación de servicios) sino también los sectores educativo y cultural, ecológico, y el comunitario en aquellas entidades territoriales donde está debidamente organizado y constituido.

Para la elección de los miembros del Consejo Territorial de Planeación Municipal, es importante que el Alcalde propicie los espacios y la motivación para que los diferentes líderes agrupen su sector dentro de la comunidad y consulten quiénes son las personas que mejor representarían el sector. El Alcalde deberá tener en cuenta cuáles son los grupos y sectores que tienen asiento en su población, ésta composición deberá estar avalada por el Concejo Municipal.

El Alcalde realiza la convocatoria para presentar las respectivas ternas. Es de esperar que cada sector que desee estar allí representado debe establecer un mecanismo interno, democrático y amplio para elaborar la terna que será enviada al Alcalde. A partir de las ternas presentadas el Alcalde seleccionará a las personas con mejor perfil dada su formación, conocimientos, experiencia participativa y nivel de representatividad de la población respetando la composición aprobada por el Concejo Municipal.

Una vez seleccionados los miembros por parte del Alcalde, éste debe emitir el Decreto de designación de los consejeros municipales de planeación. En el Decreto se debe señalar con claridad los consejeros que representan a cada uno de los grupos que conforman el Consejo Territorial de Planeación Municipal.

Los Consejeros ejercerán su labor por dos periodos de gobierno, renovando la mitad de ellos al inicio de cada periodo⁹. El Consejo Territorial de Planeación Municipal -CTMP- tiene como finalidad la representación de la comunidad, por tanto, no pueden hacer parte de los CTMP los

⁹ El nuevo alcalde debe determinar qué consejeros ya han completado dos periodos y por lo tanto deben ser renovados.

funcionarios de dicha administración. Los consejeros municipales de planeación no reciben remuneración y no tienen ningún vínculo laboral con la administración municipal.

Por mandato legal la Administración, tanto nacional como departamental y municipal, deben apoyar administrativa y logísticamente a sus respectivos Consejos de Planeación. Pero más importantes que estos apoyos son los que la misma comunidad organizada pueda aportar, pues la idea es que los Consejos de Planeación sean independientes de la Administración y así ser consecuentes con los conceptos y sugerencias que presente, tanto de la formulación del plan de desarrollo como de su seguimiento y evaluación.

Sección 2: El Plan de Desarrollo Municipal

La elaboración del plan de desarrollo debe ser un proceso asumido de manera responsable y democrática por la autoridad local, de forma que se convierta en un verdadero instrumento de gestión

para la administración, a través del cual se debe conocer, definir y priorizar los problemas del municipio a partir de la interacción entre el gobierno y la comunidad. En este sentido, esta sección presenta unas orientaciones generales y recomendaciones para el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal.

2.1 ¿Qué es el Plan de Desarrollo Municipal y cuál es su propósito?

El plan de desarrollo, es un instrumento guía para la acción de las instancias públicas y privadas del municipio, no sólo porque refleja el compromiso que adquirieron los alcaldes electos en su programa de gobierno, sino porque en él se expresan los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores de la población local. El plan es un conjunto de acciones destinadas a promover el desarrollo del municipio en sus diversas dimensiones económica, social, ambiental, cultural, institucional y política.

En el plan de desarrollo la administración municipal, en forma ordenada, coherente e integral, define objetivos, políticas, estrategias, programas, proyectos y metas con sus respectivos indicadores, estableciendo el tiempo de ejecución y el lugar donde se desarrolla el proyecto, lo mismo que la población beneficiada directa e indirectamente.

Los grandes propósitos en la formulación de un plan de desarrollo municipal deben estar enfocados a:

- **Promover el desarrollo del municipio en sus diversas dimensiones: economía, social, política e institucional, ambiental.**
- **Propiciar el desarrollo permanente del municipio, utilizando adecuadamente sus potencialidades.**
- **Mejorar la calidad de vida y el acceso a oportunidades de todos los habitantes del municipio en igualdad de condiciones.**
- **Superar los desequilibrios sociales existentes.**
- **Ordenar el uso de los recursos y garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.**
- **Aprovechar al máximo los recursos disponibles.**
- **Asegurar eficiencia, transparencia y equidad en la asignación de recursos, mediante proyectos de inversión.**

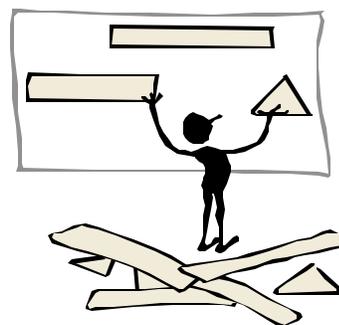
- **Democratizar la administración pública con la participación de la comunidad en todas las etapas de la gestión.**
- **Orientar la gestión del mandatario y su equipo de gobierno, así como del sector privado.**

De esta manera, el plan de desarrollo es la herramienta que permite al gobernante local no sólo limitarse a cumplir con la función de administrar el municipio, sino debe gerenciarlo y gobernarlo con una visión de largo plazo, aumentar su gobernabilidad al hacer partícipes en su formulación, ejecución y evaluación a todos los sectores de su comunidad, definir acciones realistas y de alto impacto que se constituyan en soluciones de beneficio general y realizar una gestión eficiente y transparente.

Un plan de desarrollo municipal bien formulado es una herramienta esencial para la gestión local, provee una orientación para el futuro y da a los mandatarios locales un marco general para las decisiones diarias que deben tomar durante su mandato.

2.2 ¿Qué conceptos básicos debemos conocer para iniciar el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal?

La elaboración del plan de desarrollo se realiza en cumplimiento de una obligación definida legalmente, en muchos municipios se ha encontrado planes que no reflejan las necesidades prioritarias de la población, por ello, es fundamental que los alcaldes sean conscientes de la importancia de este instrumento para su gestión y se comprometan en el proceso de su formulación, ejecución y evaluación.



El plan no debe tomarse como un documento más con unos contenidos generales, debe ser el resultado de un proceso participativo en el cual se analicen en forma detallada las posibilidades de desarrollo del municipio. Para la elaboración del plan de desarrollo se debe tener en cuenta los siguientes conceptos:

2.2.1 ¿Qué es la misión?

La misión de cualquier institución, entidad u organización es el propósito fundamental de su existencia; es la definición del beneficio que pretende dar y la delimitación de sus responsabilidades. La misión constituye la razón de ser de una institución, y es lo que debe distinguirla de otras similares.

La definición concreta de la misión es fundamental para orientar la toma de decisiones en la entidad teniendo claridad sobre cuál es su alcance y las áreas de servicio que debe prestar. Es vital que todos los miembros de la organización o de la entidad tengan claridad y consenso

sobre cuál es la misión de la misma para desarrollarla a través de programas y proyectos, en términos de lo que quiere ser y a quién debe servir.

La misión responde a las preguntas: ¿quiénes somos?, ¿cuál es nuestra responsabilidad?, ¿cuáles son los productos y servicios que debemos prestar?, ¿quiénes son nuestros clientes o usuarios? ¿Cuál es nuestro ámbito de acción y nuestro marco ético y moral?

Todos los municipios tienen una misión específica que cumplir en pro del bienestar de sus habitantes, pero no todos se han preocupado por establecer claramente cuál es su misión; conocerla, entenderla y asumirla es un prerequisite fundamental en el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal.

En la definición de su misión, la administración municipal debe iniciar estableciendo con claridad qué competencias y funciones¹⁰ se le han entregado en el ordenamiento legal vigente, en qué sectores debe responsabilizarse totalmente por la prestación de bienes y servicios a la comunidad y en qué otros tiene responsabilidades compartidas, debe conocer el alcance de su responsabilidad, tanto para cumplirla, como para no excederse¹¹. Así mismo, debe conocer los recursos con que cuenta y su nivel de gobernabilidad sobre ellos, también es fundamental estar al tanto de las normas que deben regir la acción de los servidores públicos, tanto aquellas definidas a nivel nacional, como las que rigen para el departamento y las establecidas por el propio municipio.

Estos aspectos son fundamentales para definir el ámbito de acción en el cual se debe enmarcar el Plan de Desarrollo Municipal y en consecuencia la gestión del Alcalde durante su periodo de gobierno. Por ejemplo, en el caso del sector de educación, la administración municipal debe entender que no tiene responsabilidades ni recursos disponibles legalmente para el área de educación superior, en tanto que tiene responsabilidad en garantizar la cobertura y calidad en materia de educación preescolar, primaria y secundaria. Igualmente, debe tener claridad que si el municipio cumplió algunos requisitos¹² tendrá la capacidad y los recursos para administrar la planta de docentes que atenderán el servicio educativo, en caso contrario estos docentes serán administrados por el departamento respectivo, y por lo tanto, el logro de cobertura implicará una articulación permanente con la administración departamental.

De otra parte, principios como la participación permanente de la comunidad, la eficiencia en el uso de los recursos, la transparencia en la gestión, austeridad en el gasto, privilegio de la inversión y equidad en su asignación son aspectos que si son compartidos y asumidos como compromiso de la administración deben hacer parte de su misión.

¹⁰ La Constitución Política, en su artículo 311, establece como competencias del municipio: prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

¹¹ Recordar que como funcionario público, un alcalde y su equipo de gobierno sólo puede hacer aquello que expresamente le ha sido autorizado por ley.

¹² Previstos en las leyes 115 de 1994 y 715 de 2001

Ejemplo: La misión del municipio de Guaciré es prestar a sus habitantes, de manera oportuna, eficiente, equitativa y con calidad los bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de su calidad de vida, específicamente en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y vivienda. Así mismo, garantizará el uso eficiente y transparente de los recursos públicos.

2.2.2 ¿Qué es la visión?

La visión es la descripción del futuro deseable y viable para el municipio, de ser alcanzado en el mediano y largo plazo y se basa en principios, ideales y valores compartidos por todas las fuerzas vivas del municipio. La definición de la visión debe ser colectiva y concertada y en ella debe participar el gobierno municipal y todos los grupos de interés que inciden en el territorio.

La formulación de la visión debe plantearse y responder concertadamente la pregunta ¿cómo podría estar el municipio en 10 o 15 años? dadas las características físicas, sociales, económicas, geográficas administrativas y financieras si se aprovechan las potencialidades y se superan las dificultades existentes en la actualidad.

Una de las fallas de la mayoría de los planes de desarrollo municipales radica en que se limitan a pensar en programas, proyectos y acciones a ejecutar en el periodo de gobierno del alcalde, sin tener en cuenta su trascendencia ni impacto en el largo plazo; no tienen ni dejan a futuras administraciones una visión de lo que podría ser un proceso de desarrollo continuo del municipio, con un norte claro basado en sus potencialidades. Este tipo de planes repite proyectos comunes, como por ejemplo construcción de vías, ampliación de acueductos, proyectos de asistencia técnica agropecuaria, pero sin tener en cuenta la integralidad de los mismos ni su contribución hacia un futuro mejor y sostenible para el municipio.

Es fundamental que la formulación del Plan de Desarrollo se construya a partir de la visión que se tenga sobre el porvenir y las posibilidades reales de desarrollo del municipio, es decir que se tenga clara la visión futura del municipio. Si ya se cuenta con una visión construida colectivamente, se recomienda articularla al momento de iniciar el proceso de formulación del plan de desarrollo, de forma que se incorporen en él las líneas estratégicas que permitan cumplir con los objetivos específicos de la visión.

Si en el municipio no hay una visión definida, el proceso de formulación de plan del desarrollo debería iniciar con un proceso de aproximación a ese futuro deseable y a partir de allí definir los programas estratégicos de la administración¹³. Un ejemplo sencillo de visión podría ser:

El municipio de Guaciré será en el año 2015 un polo turístico de la región central del país, con un alto nivel de vida de sus habitantes, que ofrece al turista actividades deportivas y

¹³ Aunque son procesos con diferente alcance y periodos de formulación, en el caso que el municipio no cuente con una visión, se debería iniciar en forma paralela la formulación del plan de desarrollo y la construcción de visión colectiva.

culturales, con una gran infraestructura de servicios públicos y sociales. Con una administración ágil, eficiente y transparente y una comunidad organizada y copartícipe del desarrollo local.

2.2.3 ¿Qué es un objetivo?

Un objetivo es un propósito general o específico que una administración espera lograr mediante la ejecución del plan de desarrollo. Si se ha establecido la misión del municipio y se ha trabajado en la identificación de su visión de futuro, a partir de allí será más sencillo derivar cuáles son los objetivos estratégicos con los cuales se va a comprometer la administración durante su periodo de gobierno y que quedarán establecidos en el plan de desarrollo.

La definición de objetivos hace parte fundamental de la formulación del plan de desarrollo municipal, ya que concretan en forma cualitativa los propósitos que la administración desea alcanzar y hacia cuyo cumplimiento se orientarán sus recursos y esfuerzos. Los objetivos deben expresar una acción específica que se espera alcanzar. **Ejemplo: Aumentar la cobertura de niños en el sistema educativo, mejorar la calidad de la educación en la básica secundaria, aumentar la cobertura en régimen subsidiado.**

Los **Objetivos Específicos** centran a nivel de sector o de componente temático, los propósitos que permiten que el sector o el componente *contribuya efectivamente* al logro de los objetivos generales, bajo una lógica de *Medios a Fines* de manera articulada.

Los objetivos que se establezcan para el periodo de gobierno deben ser estratégicos, es decir estar orientados a solucionar la problemática fundamental y asegurar que tengan un impacto real, especialmente para cumplir la visión definida para el municipio. Los objetivos establecidos en general para el municipio y en particular para cada sector en el cual éste tiene competencia, deben ser el punto de partida para la definición de programas, proyectos y metas.

Los objetivos estratégicos suministran dirección, ayudan en la evaluación, son generadores de sinergias, son reveladores de prioridades y permiten la coordinación, son esenciales para las actividades de control, motivación, organización y planificación efectivas. Las características de los objetivos son las siguientes:

- **Cuantificables.** Debe ser claro y brindar la posibilidad de comprometerse con una meta de resultado concreta en un periodo determinado.
- **Realizables.** Deben ser posibles de alcanzar, prácticos y realistas. No tiene sentido diseñar un objetivo estratégico que de antemano se sabe que no se podrá alcanzar.
- **Comprensibles.** Deben estar escritos con palabras muy sencillas y deben ser comprendidos fundamentalmente por quienes están involucrados en su logro.
- **Motivadores.** Deben estimular a la mayor eficacia y eficiencia en la gestión.

2.2.4 ¿Qué es una estrategia?

Las estrategias son mecanismos y acciones para alcanzar los objetivos estratégicos. Elaborar una estrategia consiste en distribuir y aplicar medios y optar por diversas modalidades operativas teniendo en cuenta las estructuras existentes en la sociedad, las instituciones presentes en el municipio y las posibilidades reales financieras, administrativas, políticas y socioeconómicas. A cada objetivo debe corresponder una o varias estrategias.

Por ejemplo, el municipio puede pensar en asociarse con otros municipios cercanos para la prestación del servicio de aseo de tal manera que se reduzcan los costos y se aumente la cobertura.

2.2.5 ¿Qué es un programa?

Es una unidad lógica de acciones, dirigidas al logro de un propósito que por su complejidad, requiere del aporte que puede hacer la ejecución de varios proyectos, a efectuarse de manera simultánea o sucesiva. Está conformado por un conjunto de proyectos orientados al cumplimiento de un objetivo y concretamente a la solución de un problema o a la satisfacción de una necesidad de la población. Dada su complejidad y la interacción de diversas estrategias, los programas pueden ser divididos en subprogramas.

Ejemplo: Programa de mejoramiento de la calidad educativa. Este programa respondería a un problema generalizado en el país de bajo rendimiento en los resultados académicos de los estudiantes. Para el desarrollo de este programa se podría establecer subprogramas como: Capacitación de docentes; dotación de equipos, como laboratorios, computadores y material didáctico; construcción y dotación de bibliotecas; incremento de los niveles de nutrición de los estudiantes, y talleres orientados a padres de familia, para incrementar su capacidad de acompañamiento a las labores académicas de sus hijos.

La definición de los programas a desarrollar es uno de los aspectos claves en la formulación del plan de desarrollo, ya que deben apuntar directamente a la solución de la problemática municipal y gracias a ello los resultados de los programas realmente apuntarán al logro de los objetivos estratégicos.

2.2.6 ¿Qué es un proyecto?

Un proyecto es un conjunto de actividades a realizar en un tiempo determinado, con una combinación de recursos humanos, físicos y financieros, y con costos definidos, orientados a producir un cambio en el municipio que permita alcanzar uno o más de los objetivos formulados en el plan. Los proyectos se manifiestan en una obra física o en una acción específica y por lo general desarrollan un programa establecido por la administración en el plan de desarrollo e incluso un subprograma. El proyecto en cuanto asigna recursos y desarrolla

acciones específicas es la oportunidad de la administración para asegurar el cumplimiento de principios de eficiencia, austeridad y equidad en el uso de los recursos.

Ejemplo:

- **Proyecto de capacitación de los 56 docentes del municipio en técnicas de estudio y en diseño de talleres.**
- **Dotación con textos literarios a 20 escuelas veredales.**
- **Provisión de insumos para suministro de refrigerios balanceados en las 20 escuelas veredales.**

2.2.7 ¿Qué es una meta?

La meta es un propósito medible para poder llegar al objetivo, es la cuantificación del objetivo que se pretende alcanzar en un tiempo señalado, con los recursos necesarios, de tal forma que permite medir la eficacia en el cumplimiento de un programa. Las metas se deben establecer en cuanto a productos específicos esperados con la ejecución de los proyectos, así como a resultados en relación con su impacto en el logro de los propósitos previstos para los programas en desarrollo de los objetivos definidos para el plan.

Se deben tener en cuenta dos (2) tipos de metas: **de resultado y de producto**. Las primeras se relacionan con aquellas que responden directamente a la solución o disminución del problema planteado, requieren que se conozca con claridad la situación inicial o actual para poder evaluar el cambio o modificación lograda. Las metas de producto son netamente cuantitativas y a su vez pueden ser logradas mediante la realización de acciones o actividades continuas y secuenciales que son ponderadas individualmente y conducen a un resultado final.

El cumplimiento de los dos tipos de meta permite determinar la consistencia en la formulación del plan, ya que es posible que se logren las metas de los proyectos, pero éstas no tengan ningún impacto en la solución de la problemática fundamental, lo cual significaría que los programas y proyectos definidos no eran los apropiados para solucionar los problemas esenciales del municipio.

Algunos ejemplos de metas son:

Ejemplo meta de resultado para el cuatrienio: Incrementar en 30% la matrícula educativa, disminuir en un 4% la morbilidad y mortalidad infantil, incrementar en un 8% la productividad de las actividades agrícolas fundamentales en el municipio, incrementar en un 5% el número de alumnos que obtienen resultados satisfactorios municipio en las pruebas de calidad educativa (ICFES, SABER).

Ejemplo meta de producto: 5 aulas construidas en el periodo de gobierno, 280 niños vacunados anualmente, 20 pequeños productores asistidos técnicamente en el año, 20 docentes capacitados semestralmente.

El Plan de Desarrollo debe definir claramente las metas de resultado para los programas incorporados, así como las metas producto de los diferentes proyectos.

Definir las metas en el plan de desarrollo¹⁴, permite al mandatario local tener claridad de qué va a ejecutar en su gobierno y le proporciona la posibilidad de realizar un seguimiento y evaluación permanente a la ejecución del plan con el fin de efectuar a tiempo los ajustes necesarios, de tal manera que el plan realmente pueda cumplir su papel de carta de navegación de la gestión municipal.

2.2.7 ¿Qué es un indicador?

Un indicador es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de un resultado esperado. De acuerdo con la unidad de medida, los indicadores pueden señalar el nivel de prestación de los servicios (indicadores de resultados), la eficiencia con que se prestan en términos de resultados frente a recursos utilizados (indicadores de eficiencia de la gestión) o los insumos requeridos para satisfacer las demandas de la población (gasto público per cápita). Los indicadores socioeconómicos agrupados por áreas temáticas permiten vigilar o diagnosticar cambios en las condiciones de vida de la población a nivel del territorio y en los resultados de la gestión local.

Dado que los indicadores son un punto de referencia, es necesario identificar un valor inicial como línea de base y establecer aquel que se espera lograr (meta) en un periodo limitado con la ejecución de las acciones y proyectos que adelante la administración departamental o municipal en cumplimiento del Plan de Desarrollo. La utilidad de los indicadores como herramienta para formulación y evaluación de planes de desarrollo requiere que cumplan los siguientes criterios:

- **Deben ser fáciles de cuantificar, agregar y desagregar.**
- **Deben ser sencillos, de fácil manejo e interpretación.**
- **Deben estar actualizados permanentemente.**
- **Debe asegurarse la disponibilidad periódica de los datos para construir los indicadores.**
- **Debe garantizarse al máximo la calidad de los datos o confiabilidad de la información.**
- **Es fundamental la posibilidad de comparar los datos en el tiempo.**
- **Deben ser comparables con los de entidades territoriales de similares características.**
- **Deben ser válidos, es decir medir lo que se supone que miden, tanto estadística como conceptualmente.**
- **Deben tener significación conceptual, es decir asegurar claridad sobre el significado del indicador.**

Algunos ejemplos de indicadores son:

¹⁴ Después de un proceso lógico que va del análisis del municipio para identificar su problemática y las áreas estratégicas a trabajar en pos de una visión de futuro hasta la definición de objetivos, programas y proyectos coherentes y articulados.

- **Aulas construidas en el año:** No. de aulas construidas en el año/ total de aulas a construir en el periodo de gobierno
- **Productores asistidos por año:** No. de productores asistidos en el año / total de productores a asistir en el año
- **Cobertura de vacunación en el año:** total niños vacunados en el año/ total niños a vacunar en el periodo de gobierno
- **Capacitación a docentes:** No. docentes capacitados por semestre / total docentes a capacitar en el cuatrienio

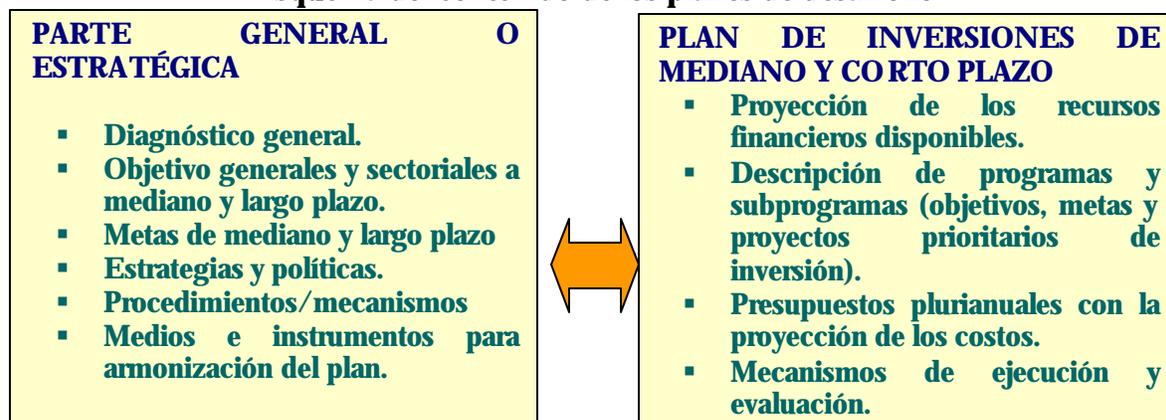
Un sistema municipal de indicadores permite:

- **Servir como punto de partida, para la definición de metas y objetivos por alcanzar a través de programas, proyectos que conforman el plan de desarrollo municipal.**
- **Establecer prioridades en las necesidades.**
- **Evaluar periódicamente el desarrollo municipal en todos sus ámbitos, especialmente en las áreas social, económica y financiera.**
- **Verificar la viabilidad de una política específica.**
- **Observar cambios en el consumo y distribución del ingreso.**
- **Observar la movilidad o el ascenso social de la población. Medir los avances o retrocesos de la economía municipal en su conjunto.**
- **Reflejar las tendencias del desarrollo municipal, y permitir la posibilidad de ajustes en las políticas de desarrollo.**

2.3 ¿Qué debe contener un Plan de Desarrollo Municipal?

En cuanto a la estructura interna del plan y su contenido, la Ley 152 de 1994 señala que los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo, "en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley" (artículo 31).

Esquema del contenido de los planes de desarrollo



En los términos de la ley el Plan de Desarrollo debe presentar inicialmente el diagnóstico detallado, integral y actualizado de su situación física, económica, social, ambiental, financiera, administrativa, cultural y política. A partir del análisis de este diagnóstico, de la construcción de escenarios y de la identificación de las mejores alternativas, el plan debe contener el planteamiento de los objetivos estratégicos generales y sectoriales y para ellos desarrollar un conjunto de políticas, estrategias, acciones e instrumentos que permitan definir programas, proyectos y metas concretas para ser alcanzadas durante el periodo de ejecución del plan.

Sería recomendable que si el municipio ha determinado su misión y construido su visión éstas sean expresamente planeadas al inicio de la parte estratégica del plan como marco de referencia fundamental del plan.

Con el propósito de que el plan sea viable en términos de que esté respaldado por la identificación de los recursos disponibles para la financiación de sus proyectos, la Ley 152 de 1994 determina que debe incluir el plan de inversiones de mediano y largo plazo, el cual debe contener las proyecciones de recursos financieros disponibles para su ejecución, la descripción de los principales programas y subprogramas, los presupuestos plurianuales y los mecanismos de ejecución.

El Plan Plurianual de Inversiones como parte constitutiva del Plan de Desarrollo define para cada programa los subprogramas y/o proyectos a ejecutar en cada uno de los años del periodo de gobierno. Para cada subprograma y/o proyecto se debe establecer el costo estimado de ejecución, la programación anual de su ejecución, las fuentes de financiamiento y su asignación anual y el responsable de la ejecución.

La formulación del plan de inversiones de mediano y corto plazo requiere que para cada programa, subprograma y/o proyecto, se establezca su costo estimado de ejecución, para que con base en ello se determine su financiamiento y asignación anual de recursos.

2.4 ¿Cuál es el cronograma para la formulación y aprobación del plan de desarrollo municipal?

De acuerdo con lo establecido por la Ley 152 de 1994, el Plan de Desarrollo Municipal debe ser aprobado por el Concejo Municipal a más tardar en el mes de junio del primer año de gobierno, después de haber sido analizado por la comisión del plan y de haberse surtido los trámites y consultas definidos legalmente ante el Consejo Territorial de Planeación Municipal.

Si el Alcalde presentó su proyecto de Plan de Desarrollo en el tiempo establecido por ley, y el Concejo no le da trámite o no lo aprueba, el Alcalde está facultado para sancionarlo a través de un Decreto con el cual entran en plena vigencia.

Para que el proceso de formulación sea desarrollado de manera oportuna e integral se recomienda que los alcaldes inicien el proceso una vez sean elegidos, incluso al postularse como candidatos, deberían contar ya con un diagnóstico general, la identificación de la

principal problemática del municipio y la definición de las grandes políticas y programas por desarrollar en el periodo de gobierno.

El empalme con el mandatario saliente es fundamental para conocer la situación económica, administrativa y financiera en que se recibe el municipio, así como el estado de prestación de los servicios sociales y públicos.

El siguiente cuadro plantea los tiempos óptimos para adelantar el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal.

Etapa	Actividad	Tiempo
Elaboración o Formulación	Recolección y análisis de información	Noviembre -enero
	Proceso de empalme	
	Revisión y análisis de POT	Entre enero y febrero
	Elaboración, complementación o ajuste del diagnóstico	
	Análisis del diagnóstico (Precisión problemas y potencialidades).	
	Formulación primer borrador de objetivos estratégicos, programas y metas	
	Presentación al Consejo de Gobierno y consolidación del plan por parte de este organismo	
	Convocatoria para la constitución del Consejo Municipal de Planeación	A más tardar el 1º de marzo
Presentación del Plan consolidado al Concejo Municipal y al CTPM		
Aprobación	Análisis del plan de desarrollo por el Concejo Municipal y del Consejo Territorial de Planeación Municipal, rendición de concepto y formulación de recomendaciones.	Desde el momento de su presentación por parte del Alcalde y a más tardar hasta el 31 de marzo
	Ajuste del plan por parte del Alcalde y su equipo de gobierno con base en las recomendaciones formuladas.	Abril
	Presentación del Plan ajustado al Concejo Municipal.	Máximo el 30 de abril
	Aprobación por el Concejo Municipal (o decreto sí el Concejo no se pronuncia en el termino previsto).	Máximo el 31 de mayo

Es de esperar que con la formulación y aprobación de los planes o esquemas de ordenamiento territorial, establecidos por la Ley 388 de 1997, los procesos de recolección de información y el diagnóstico hayan sido provistos y el Alcalde pueda apoyarse en ello y utilizar el tiempo ahorrado para fortalecer la parte estratégica del plan (es decir la definición de objetivos, estrategias, programas, metas).

2.5 Control Social: Evaluabilidad del Plan de Desarrollo

En el marco de la gestión pública orientada a resultados el plan de desarrollo se constituye en un *contrato de gestión*, asumido por el gobernante electo con la ciudadanía. En esta relación contractual se otorga un mandato a cambio de la exigibilidad de resultados. Por ello, **es fundamental que el plan de desarrollo sea evaluable,**

es decir, permita realizar seguimiento y evaluación a la gestión adelantada por las administraciones locales.

La condición básica para el seguimiento y la posterior evaluación es una buena formulación del plan de desarrollo, en términos de la coherencia, pertinencia y claridad de sus objetivos, estrategias, programas y subprogramas, y la utilización de indicadores que permitan contrastar los logros alcanzados con respecto a la situación inicialmente encontrada y comprobar si se cumplieron o no las metas establecidas.

A través de un buen ejercicio de monitoreo y evaluación, las administraciones pueden identificar los logros alcanzados, determinar las estrategias que han resultado exitosas, visualizar buenas prácticas de gestión, así como evidenciar fallas, aprender de ellas y actuar de manera más eficiente en la etapa de ejecución del plan, así como hacerle ajustes cuando sea necesario. Así mismo, el seguimiento a su cumplimiento facilita el proceso de rendición de cuentas por parte del Gobierno ante la ciudadanía, en la medida en que se produce información pertinente, oportuna y veraz, sobre la evolución de las metas y compromisos del plan de desarrollo.

De manera complementaria, el seguimiento y la evaluación brindan claridad y organización dentro de las entidades territoriales, lo que permite constituir un ambiente propicio para promover el control social y la transparencia en la gestión pública.

De acuerdo con lo anterior, es fundamental contar con un plan de desarrollo medible que responda, entre otros, a los siguientes interrogantes:

- ¿Qué se quiere lograr con su gestión?
- ¿Cómo lo puede lograr?
- ¿Cómo se mide el logro? (Indicadores)
- ¿Cuánto se espera lograr? (en términos de beneficio o cantidad, calidad, cualidad, u oportunidad de bienes y servicios, etc.)
- ¿En cuánto tiempo?
- ¿Quién o quiénes son los responsables de su logro?
- ¿Qué disponibilidad de recursos institucionales y financieros se requiere para alcanzar el logro esperado?

Sección 3: Etapas técnicas del proceso de formulación de la parte estratégica del Plan de Desarrollo Municipal

En esta sección se presentan las etapas generales que se recomienda abordar para la formulación de un Plan de Desarrollo. Estas etapas que se presentan en forma lineal, pueden desarrollarse en forma

paralela, y suponen una continua retroalimentación y revisión, ya que el proceso de planificación es permanente, está influenciado por factores y cambios tanto internos como externos al municipio y es un ejercicio que debe estar presente durante todo el periodo de gobierno ya que, aunque el Plan de Desarrollo es su principal expresión, el proceso no termina con su formulación.

Las etapas aquí planteadas son las generales en un proceso racional de planificación, pero pueden ser ajustadas o complementadas, de acuerdo con la metodología particular que cada gobierno local utilice para asumir esta tarea¹⁵.

3.1 Recolección de información

Para conocer cuál es el punto de partida sobre el que se va a planear el desarrollo integral del municipio, es necesario disponer de todo tipo de información que sea útil para diseñar un diagnóstico general que involucre todas las áreas de la vida local y permita comprender el conjunto de variables que inciden sobre su desarrollo.

Se debe contar con información que permita conocer la situación municipal en las áreas física, económica, social, cultural, política, financiera, administrativa y de prestación de servicios desde una perspectiva territorial, con el fin de poder identificar fácilmente la problemática local, así como las áreas geográficas y los grupos sociales en los cuales se debe intervenir de manera prioritaria.

La información pertinente para el diagnóstico municipal puede obtenerse de diversas fuentes, existe una serie de instrumentos que son importantes como antecedentes y que sirven de base para la elaboración del diagnóstico, a saber:

➤ **Programa de gobierno por el cual fue electo el alcalde.**

¹⁵ Esta parte de la guía toma algunas de las recomendaciones del documento “Planeación del desarrollo municipal con enfoque territorial”, elaborado para la GTZ y el DNP por Luis Gabriel Amaya.

- **Plan de Ordenamiento territorial del municipio o Esquema de OT (aprobado o en la fase que haya quedado).**
- **Plan de Desarrollo Departamental.**
- **Programa de Gobierno del gobernador electo.**
- **Planes de desarrollo del municipio de anteriores administraciones y sus evaluaciones**
- **Planes y estadísticas sectoriales.**
- **Evaluaciones de gestión del alcalde anterior.**
- **Banco de Proyectos de Inversión Municipal.**
- **Otros estudios técnicos que existan sobre el municipio.**

Así mismo, las nuevas administraciones deben consultar la información que tienen las diferentes entidades asentadas en el municipio como Corporaciones, entidades descentralizadas, organizaciones de base, ONG, y la oficina de planeación departamental o quien haga sus veces. También, son útiles los mapas, estudios sobre el municipio y su zona de influencia, realizados por entidades públicas locales, departamentales y nacionales y estudios de gremios, universidades y entidades privadas.

Se recomienda realizar consultas a los representantes de las comunidades para conocer las principales necesidades, demandas y expectativas. Durante todo el proceso se deberían realizar talleres participativos donde se convoque a los líderes de la comunidad, hacer encuestas, entrevistas etc.

Con el fin de que la información obtenida pueda ser utilizada para análisis consistentes, será tarea del equipo de gobierno hacer compatible la información que proviene del uso de diversas fuentes y diferentes periodos de tiempo.

Es necesario definir el nivel de desagregación de la información o detalle que se requiere para trabajar con los datos y el periodo de tiempo en el cual se requiere la información, esto con el fin de lograr el máximo de consistencia en la agregación de toda la información obtenida, a partir de la cual se construirán indicadores.

3.2 Elaboración del diagnóstico

Con base en la información obtenida se inicia la etapa de análisis y diagnóstico integral de la situación local actual. Esta etapa permite identificar las debilidades o problemas del municipio y sus causas, las amenazas o limitaciones estructurales para el desarrollo, así como las fortalezas y oportunidades que deberán ser aprovechadas al máximo.

El objetivo del diagnóstico es conocer y entender la situación física, económica, social y política que existe en el municipio, sus recursos, problemas y necesidades, su evolución reciente, sus tendencias pasadas y los factores que podrían convertirse en potencialidades para el territorio en un futuro. Así mismo, permite establecer los factores del entorno que inciden en el desarrollo y que estén fuera de la gobernabilidad del Alcalde.

El diagnóstico brinda las bases o puntos de partida para planificar las estrategias y acciones de desarrollo que se impulsarán desde el municipio, ya que a través de éste es posible caracterizar, conocer y distinguir los aspectos sobre los que se ha de intervenir en el municipio para propiciar su desarrollo.

Para tener claridad sobre la clase de información que se requiere y el análisis que sobre ella se debe realizar será necesario identificar para cada área de la realidad municipal (física, económica, social, cultural, política, financiera, administrativa y sectorial) los siguientes elementos:

Condicionantes (Fortalezas y debilidades). Son todos aquellos elementos que definen la situación actual y constituyen determinantes para la acción futura. Ejemplos de condicionantes son: el medio ambiente, los municipios limítrofes, las características hídricas y topográficas, la estructura poblacional del municipio, la infraestructura, su posición en el contexto regional, la composición étnica, las tradiciones y valores culturales, entre otras.

Se debe realizar un análisis de cuáles de estas situaciones condicionantes representan fortalezas que deben ser aprovechadas y maximizadas y cuáles son debilidades que deben ser superadas o por lo menos tenidas en cuenta para establecer objetivos de desarrollo viables.

Problemas (Amenazas). Son todas aquellas situaciones que representan riesgo, conflicto, o deficiencia para la economía, la sociedad o el territorio, y que constituyen demandas específicas para la acción. Con relación a los problemas es fundamental identificar sus causas con el fin de identificar soluciones precisas y oportunas.

Potencialidades (Oportunidades). Son aquellas condiciones que presentan opciones de progreso o desarrollo, si son bien aprovechadas por el municipio tendrán una alta incidencia en su progreso. La identificación de potencialidades debe ser el resultado de un análisis exhaustivo e histórico de las condiciones del municipio y prospectivo, para asegurar que estas potencialidades son reales y brindan ventajas comparativas al municipio, y que sus beneficios son realmente significativos.

A continuación se presenta un ejemplo de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que pueden ser detectadas en el diagnóstico de un municipio.

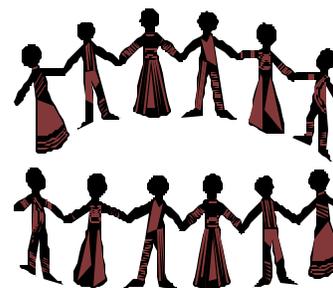
<p>FORTALEZAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad de recursos (físicos, humanos, financieros, infraestructura) • Desarrollo institucional y tecnológico • Capital social • Reestructuraciones financieras • Visión gerencial y liderazgo de la administración 	<p>OPORTUNIDADES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios en el entorno económico, social, tecnológico, político • Posibilidades de asociación • Ventajas naturales y posición geográfica • Demandas por bienes y servicios • Posibilidad de competir en procesos de integración y globalización.
<p>DEBILIDADES:</p>	<p>AMENAZAS:</p>

<ul style="list-style-type: none">• Retrasos en desarrollo• Insuficiencia de recursos• Problemas de corrupción• Inestabilidad financiera• Escasa participación social• Ausencia de grupos económicos	<ul style="list-style-type: none">• Situación de orden público• Migración poblacional• Ruptura de comunicación entre administración y sociedad civil
---	--

Como se puede observar el análisis integral debe abarcar tanto el medio interno del municipio como las características de su entorno. En el primer caso fijar con exactitud las fortalezas y debilidades del municipio permite identificar la cantidad y calidad de los recursos disponibles en el municipio. En relación con el entorno se pretende identificar elementos que no son controlables por el municipio y pueden condicionar su desarrollo de manera positiva (oportunidades) o negativa (amenazas).

3.2.1 Análisis participativo de la situación municipal

En la elaboración del diagnóstico se debe involucrar a todos los actores y agentes del desarrollo; es decir, debe utilizarse una metodología participativa que permita a los habitantes identificar conjuntamente, recursos, problemas, y necesidades más urgentes en el municipio. Lo anterior, en la medida que en muchas ocasiones, los diagnósticos elaborados no contemplan la realidad de las comunidades y por tanto las políticas o programas adoptados no logran solucionar las necesidades reales de la población objeto.



Para saber con quiénes, cuándo, dónde, en cuánto tiempo y bajo qué condiciones se va a trabajar con la población objetivo seleccionada, se recomienda convocar masivamente a talleres de acuerdos comunitarios. Con base en el taller, se deben definir los representantes comunitarios y de las organizaciones por convocar, el número de reuniones por realizar, cuáles serían los aportes comunitarios y de la administración municipal para garantizar la realización de las reuniones (transporte, alimentación, etc.).

Teniendo en cuenta que la comunidad es el actor principal de su desarrollo, el diseño metodológico participativo debe utilizar herramientas de comunicación que permitan establecer un diálogo claro y comprensible que supere la limitación de lenguajes diferentes y para aquellos segmentos de la población que no tienen formación académica, de manera que se mantenga una comunicación directa y permanente entre los participantes en los distintos eventos, los representantes de la administración municipal y los facilitadores del proceso, si los hay. Metodológicamente se recomienda trabajar con las comunidades los siguientes aspectos:

- Visualización conjunta de la problemática del municipio

- Análisis y priorización de cada uno de los factores que perturban el desarrollo del municipio.
- Construcción colectiva de una visión preliminar del municipio.
- Reconocimiento de la aptitud crítica y la creatividad de cada uno de los participantes, en su contribución para transformar el municipio.
- Fomento de una conciencia colectiva para establecer los niveles de compromisos y responsabilidades.

Para analizar la información es importante iniciar con un análisis descriptivo de la situación actual de la zona, en relación con la dinámica de las actividades productivas y la interrelación entre Estado-sector económico-comunidad, y de éstos con el entorno, bajo el contexto departamental, regional y nacional. Posteriormente, deberá cruzarse los resultados de la información proveniente de las diferentes fuentes de información (institucional y las comunidades).

El paso siguiente al análisis de la información es la priorización participativa de las necesidades, de acuerdo con las variables que estén incidiendo (afectación positiva o negativa) en el problema objeto de análisis. Una vez priorizado el problema, es importante buscar la explicación de la relación causa-efecto, para elaborar árboles de problema identificando algunas alternativas de solución.

3.2.2 Áreas de diagnóstico

El plan de desarrollo debe ser integral, por ello el diagnóstico debe cubrir todas las áreas de la gestión local. A continuación se presenta un esquema de las variables que se deben tener en cuenta para el diagnóstico:

Variable	Características
Características generales	Tamaño de población, tasas de crecimiento, edad, sexo, etnia, ubicación geográfica.
Características socioeconómicas	Empleo, ingresos, nivel educativo, y escolaridad, categorías de empleo.
Características demográficas	Natalidad, fecundidad, mortalidad, incidencia de enfermedades
Características sociológicas y culturales	Relaciones intra-familiares (niveles de desplazamiento), niveles de organización y participación comunitaria.
Situación del Territorio	Usos, aprovechamiento y vocación del suelo; estado y manejo de los recursos naturales y del medio ambiente; condiciones climáticas; condiciones de accesibilidad y comunicación entre la cabecera y los asentamientos rurales, condiciones hidrográficas, disponibilidad de recursos mineros, vocación agropecuaria, capacidad productiva de la tierra, etc.
Situación de la provisión de servicios públicos e infraestructura vial.	Coberturas actuales, condiciones de calidad y accesibilidad, déficit, costos de prestación de servicios, nivel de demanda y capacidad potencial y real instalada, capacidad de administración.
Situación política y de	Actores políticos en la región, correlación de fuerzas existentes,

Variable	Características
participación de la sociedad civil.	nivel de representatividad de la población en el concejo municipal, trayectoria de la participación ciudadana, nivel de transparencia, claridad y aceptación de las normas o líneas para la convivencia y la resolución pacífica de conflictos, etc.
Situación de los recursos, la capacidad institucional y administrativa.	Estructura y composición histórica de las finanzas municipales, situación de endeudamiento, viabilidad financiera, sistemas de planificación financiera, estructura administrativa, estructura de empleo, nivel de asunción de funciones y metodología, capacidad técnica, posibilidades de asociación o integración con vecinos, características de la región donde se encuentra.
Situación de los servicios sociales (educación, salud, cultura, recreación, bienestar social, deporte, vivienda).	Claridad sobre competencias asignadas al municipio con base en normatividad vigente, coberturas, calidad, costos, eficiencia, capacidad administrativas.
Desarrollo económico	Determinar base económica del municipio, potencialidades y ventajas competitivas, infraestructura comercial, industrial y de servicios, agroindustria, características de empleo, población económicamente activa, etc.

Nota: Es importante tener en cuenta que existen diferentes fuentes oficiales como el Dane para información relacionada con aspectos demográficos, IGAC con información geográfica, cada ministerio en la parte sectorial, entre otras. Es importante que las nuevas administraciones revisen esta información y la contrasten con la disponible por el municipio, con el fin de identificar desfases que afecten la gestión local y establecer los mecanismos para superarlos.

Si el Alcalde y su equipo logran recopilar información sistemática, organizada, veraz y consistente sobre cada una de estas variables, estará en capacidad de formular un diagnóstico integral, lo cual le permitirá plantear los escenarios posibles de desarrollo para su municipio.

En materia de prestación de servicios es fundamental tener una descripción detallada de la dotación, déficit, necesidades y potencialidades por cada sector, con el fin de elaborar planes sectoriales específicos que se armonicen con los objetivos globales del municipio y formen parte integral del Plan de Desarrollo. De esta forma, se deben tener diagnósticos precisos respecto a salud, educación, servicios públicos domiciliarios, vivienda, transporte, medio ambiente, cultura y deportes, turismo, sector agropecuario y desarrollo económico, entre otros.

Toda la información que se obtenga conformará una base de datos que deberá mantenerse actualizada, para efectos de seguimiento y evaluación de resultados de la ejecución del plan. En el documento de diagnóstico, es recomendable hacer énfasis no sólo en los aspectos problemáticos, sino que se debe intentar describir los aspectos positivos que podrán servir de base en la ejecución de programas y proyectos específicos de desarrollo municipal.

El municipio puede tener problemas de alto desempleo o problemas de falta de equipamiento de servicio de salud en la zona rural. El diagnóstico, además de hacer énfasis en esos problemas, debe también describir las áreas con potencial económico, cantidad de empresas o negocios, potenciales inversionistas, y la disposición del

gobierno local de incentivar la creación de empresas que generen empleo. También el diagnóstico debe describir la forma en que está organizada la población de la zona rural para gestionar la solución del problema de prestación del servicio de salud.

3.2.3 Sistema de indicadores

En la mayoría de los casos la información por sí sola no permite identificar la situación real del municipio, especialmente su problemática, es preciso construir indicadores que permitan establecer la evolución de las diferentes áreas de la gestión local para establecer avances o retrocesos, así como realizar comparaciones con parámetros de municipios de similares características, sólo así se podrá conocer el nivel de progreso o las limitaciones para cada área en el municipio.

Los indicadores elaborados a partir del diagnóstico permitirán la definición de objetivos y metas específicas, así como la evaluación de los resultados e impacto de su implementación. Ejemplos de indicadores son: número de estudiantes por maestro, cobertura de servicios públicos domiciliarios, población empleada en relación con la población económicamente activa, población afiliada al régimen subsidiado y contributivo respecto a la población total, entre otros.

Los indicadores permiten identificar claramente en qué consisten los problemas (definición), a qué cantidad de habitantes afecta (cuantificación), a qué sectores de la población afecta (localización poblacional) y en qué áreas geográficas se encuentra concentrado (localización espacial). Esta información brinda la posibilidad de actuar más eficientemente para la solución de la problemática local.

El diagnóstico de cada una de las áreas de acción de un municipio requiere del análisis de diferentes estadísticas e indicadores que estudiados en conjunto permitan establecer con claridad la situación del sector o área en términos de debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades.

3.2.4 Identificación de potenciales para el desarrollo

A partir del diagnóstico integral de la situación municipal es posible establecer los diferentes potenciales de desarrollo del municipio. En esta etapa se trata de identificar las oportunidades que existen en el municipio y su entorno y las fortalezas internas para aprovecharlas. Con esto se pretende determinar los componentes o elementos de la economía municipal, sobre los cuales se deben centrar los esfuerzos, ya que presentan ciertas condiciones favorables, como fertilidad del suelo, condiciones climáticas, disponibilidad de recursos naturales, etc., que deben ser aprovechadas para desarrollar el municipio con mayor celeridad, facilidad y sostenibilidad.

Otras fortalezas están relacionadas con la organización de la sociedad civil en el municipio, y las posibilidades de fortalecerla, consolidarla y desarrollarla, como base importante para facilitar el desarrollo municipal. Así mismo, la capacidad técnica y el nivel de formación

académica de la población son un enorme potencial de desarrollo. De acuerdo con las características propias de cada municipio, sería posible identificar diferentes clases de potencialidades para alcanzar el desarrollo económico.

- **Potencial minero**
- **Potencial agrícola**
- **Potencial energético**
- **Potencial forestal**
- **Potencial pecuario**
- **Potencial piscícola**
- **Potencial ecológico**
- **Potencial agroindustrial**
- **Potencial empresarial (pequeña y microempresa)**
- **Potencial turístico**
- **Potencial industrial**
- **Potencial artesanal**
- **Potencial para la prestación de Servicios públicos en la región**
- **Potencial profesional y técnico**
- **Potencial organizacional**
- **Potencial financiero, etc.**

De acuerdo con las características de cada municipio, pueden existir 1, 2, 3, 4 ó 5 potenciales de desarrollo, los que serían el punto de partida para orientar el proceso de desarrollo municipal. **Se recomienda que los potenciales de desarrollo sean ubicados en mapas, los que permitirán agilizar la toma de decisiones sobre la ubicación geográfica de los proyectos de desarrollo en el territorio municipal.**

3.2.5 Determinación de las áreas problemáticas y de los grupos de atención o intervención prioritaria

La siguiente etapa del proceso de elaboración del diagnóstico, consiste en la identificación de las áreas en las cuales el desarrollo municipal se encuentra estancado o ha tenido retrocesos en años recientes, como por ejemplo las coberturas en la prestación de los servicios públicos y sociales, el desempleo, la calidad de la educación, el incremento de la brecha entre diferentes grupos sociales.

Así mismo, se busca identificar particularmente sectores de la población con escasos recursos económicos, con niveles de pobreza, grupos de productores, ganaderos, agricultores, mineros, artesanos, etc. que carecen de fuentes de financiamiento para mejorar sus sistemas de producción; grupos de la población que no cuentan con sistemas de seguridad social y salud; niños en edad escolar que no tienen cupo en las instituciones educativas; barrios, comunidades, veredas y caseríos carentes de los servicios básicos elementales; sectores del municipio con abundante potencial agrícola o minero pero sin infraestructura de servicios para aprovecharlo; etc.

Estos grupos serán los receptores y beneficiarios directos de los programas, proyectos y acciones dirigidas de la agenda de desarrollo local. La selección de estos grupos de atención prioritaria debe ubicarse espacialmente a través de mapas para definir áreas homogéneas que presentan características y problemáticas comunes y sobre las cuales se debe actuar de una forma integral.

Para establecer las áreas problemáticas y los grupos de atención, debe partirse de la identificación de las responsabilidades asignadas a los municipios frente a la población y determinar cuál población está excluida de los servicios básicos, así como identificar los sectores que requieran intervención para aprovechar las potencialidades identificadas en la etapa anterior.

La participación de la población en todos los servicios a los cuales tiene derecho, tanto en términos de cantidad como de calidad, no sólo es cuestión de equidad social al garantizarse a toda la población igualdad de oportunidades para mejorar sus condiciones de vida, sino que además, genera externalidades o efectos positivos para el municipio ya que contar con una población educada, sana y con acceso a la seguridad social incrementa las posibilidades de desarrollo, productividad y eficiencia para el municipio en general.

Si la identificación de las áreas problemáticas y de los grupos beneficiarios de atención prioritaria es efectuada de manera concertada por todas las fuerzas vivas del municipio, se asegurará de que aquellos que participen sean verdaderamente los que viven en condiciones que requieran de apoyo, a través de programas y proyectos de desarrollo, y que los proyectos por desarrollar realmente tengan un impacto positivo y conduzcan gradualmente al logro de los objetivos estratégicos, al cumplimiento de la misión y al alcance de la visión planteada por la comunidad local.

Entre la población objetivo podrían plantearse entre otros, los siguientes grupos:

- **Mujeres y niños en el área rural y urbana que no tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas elementales, como alimentación, educación, salud y vivienda. Niños y ancianos abandonados.**
- **Población vulnerable.**
- **Pequeños productores y microempresarios, que carecen de acceso a fuentes de financiamiento que les permitan modernizar sus sistemas productivos, elaborar productos de calidad y ser competitivos en el mercado.**
- **Pequeños agricultores que no cuentan con recursos ni con una asistencia técnica adecuada que les permita obtener mejores productos.**
- **Jóvenes con interés por educación básica y secundaria pero que por conflictos económicos o sociales deben abandonar sus estudios.**
- **Propietarios de fincas con terrenos de alta vocación forestal.**
- **Organizaciones y asociaciones de pobladores que impulsen acciones de fomento del desarrollo económico local.**

La problemática local también puede estar concentrada en la manera como se administran los recursos y se asumen las competencias. En casi la totalidad de municipios la debilidad institucional y financiera, si bien no es la principal causa, sí agudiza la problemática local y requiere importantes procesos de racionalización y de ajuste.

3.2.6 Construcción de escenarios de futuro

Una vez se han identificado las principales fortalezas, debilidades, amenazas, oportunidades, potencialidades y las áreas problemáticas, la administración puede elaborar unos escenarios de futuro para identificar las estrategias de desarrollo más adecuadas que garanticen la solución de una problemática.

Los escenarios de futuro son imágenes que surgen de pensar cómo podría ser el futuro, las cuales parten de un análisis de las tendencias favorables o desfavorables de las variables clave provenientes del diagnóstico. Estos escenarios pueden ser:

- Escenarios tendenciales, los cuales responden a la pregunta qué pasaría si las condiciones actuales se mantuvieran, en dirección de las tendencias.
- Escenarios alternos: los escenarios tendenciales nos indican para dónde vamos, pero no necesariamente para dónde queremos ir, por tanto es conveniente construir escenarios alternos que parten del principio que el futuro se puede construir y no simplemente esperar a partir de los resultados de las tendencias, es decir, que además de lo probable (o tendencial) existen otras alternativas que se podrían explorar. Sin embargo, dentro de este tipo de escenarios es importante distinguir entre los realizables y los imposibles de realizar.

Una vez identificados los distintos escenarios, se procede a hacer una evaluación de cada uno de ellos, identificando los posibles impactos y determinando el camino más conveniente para el territorio en función de las potencialidades y obstáculos encontrados. Este ejercicio conduce a la selección del **escenario apuesta** o deseable, el cual a su vez se puede constituir en el insumo para la elaboración de la visión de futuro.

Este es el escenario a partir del cual podrán definirse las orientaciones estratégicas y elaborarse el proyecto de futuro del municipio, ya que indica el futuro esperado por su comunidad; esto último en la medida que los escenarios de futuro deben construirse colectivamente, con el fin de que el escenario apuesta cuenten con la apropiación y el compromiso de todos los actores relevantes para el impulso al desarrollo del municipio.

3.3 Definición de objetivos y metas

Una vez elaborado el diagnóstico y con la claridad sobre las potencialidades (oportunidades y fortalezas), las áreas problemáticas (debilidades, amenazas) y la identificación de los grupos sobre los cuales se deben focalizar las acciones, el paso siguiente es formular la parte

estratégica del plan de desarrollo en armonía con lo propuesto en el programa de gobierno. Esta parte está constituida por los objetivos estratégicos o generales, los objetivos y metas sectoriales y territoriales.

La formulación del plan de desarrollo debe ser integral, por ello es fundamental que la definición de objetivos estratégicos asegure una articulación entre los objetivos sectoriales de desarrollo y los de desarrollo territorial, como mecanismo para lograr que la planificación de las acciones futuras en el municipio involucre medidas que impulsen el desarrollo económico y social, a la vez que contribuyan a reducir los desequilibrios presentes en el territorio, superar las debilidades, impulsar el aprovechamiento de las potencialidades del municipio y garantizar el uso racional del suelo y de los recursos naturales.

3.3.1 Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos son resultados que, a largo plazo, el municipio espera alcanzar, realizando acciones que le permitan cumplir con su misión, eso quiere decir, es un resultado por alcanzar a largo plazo (más de un año) inspirado en la visión para cumplir con la misión.

La formulación de los objetivos estratégicos se logra a partir de la valoración de la situación actual del municipio, de la evaluación de sus ventajas comparativas derivadas de sus características propias y de su localización específica en el contexto subregional y departamental.

Ejemplos de objetivos estratégicos para un municipio pueden ser:

- **Lograr mejores condiciones de vida para la población**
- **Promover el desarrollo económico y la creación de empleo permanente en el municipio**
- **Una mayor equidad en la distribución del ingreso y del acceso a bienes y servicios**
- **La sostenibilidad económica del municipio**
- **Garantizar la preservación de los recursos naturales**
- **Promover y facilitar un proceso de reconversión industrial en todas las empresas existentes en el municipio, particularmente en pequeñas, medianas y microempresas.**
- **Impulsar la creación de cadenas productivas municipales o intermunicipales, desde la extracción de la materia prima hasta la elaboración del producto final.**
- **Aumentar la productividad agrícola y el grado de competitividad en el ámbito nacional e internacional.**
- **Impulsar el desarrollo de la infraestructura productiva, como base importante y motivadora del incremento de la inversión privadas en el municipio.**
- **Promover el desarrollo del sector agropecuario**
- **Mejorar los niveles de calidad de vida de la población, dando prioridad a los habitantes de los asentamientos urbanos y rurales de mayor pobreza.**
- **Mejorar la prestación de los servicios municipales.**
- **Mejorar la calidad de los servicios básicos en salud, educación, seguridad social, etc.**
- **Ampliar la cobertura de la red de agua potable, de manera que beneficie a todos los sectores de la población.**
- **Ampliar la cobertura del servicio de energía eléctrica.**

➤ **Propiciar la democracia participativa, procurando la integración de los concejales, organizaciones civiles, sector privado y de toda la comunidad, a las tareas de promoción del desarrollo local.**

De acuerdo con sus alcances, algunos objetivos estratégicos pueden cumplirse durante los cuatro años de periodo; por ejemplo, impulsar el desarrollo de infraestructura productiva, como base importante y motivadora del incremento de la inversión privada en el municipio, ampliar la cobertura de la red de agua potable. Para otros objetivos de mayor complejidad como mejorar los niveles de calidad de vida de la población y propiciar la democracia participativa, se deberá establecer cuál será la contribución que se realice durante el periodo de gobierno para el logro del objetivo.

3.3.2 Objetivos específicos

Los objetivos específicos centran a nivel de sector o de componente temático, los propósitos que permiten que el sector o el componente *contribuya efectivamente* al logro de los objetivos estratégicos de manera articulada. Algunos ejemplos de objetivos específicos se señalan a continuación:

- **Mejorar el manejo de los recursos naturales a través de la capacitación a los habitantes de las zonas rurales y de protección ecológica por intermedio del grupo que ha venido trabajando en la reserva, teniendo en cuenta las diferencias de la población por sexo.**
- **Facilitar la creación de nuevas empresas agrícolas y agroindustriales en el municipio.**
- **Promover el cultivo de productos agrícolas no tradicionales, tanto para el consumo interno, como para la exportación.**
- **Proporcionar a los productores información sobre fuentes de financiamiento, y sobre políticas de comercialización con el sector de comerciantes del municipio.**

3.3.3 Definición de metas

La formulación de metas implica la precisión de los objetivos (resultados) y acciones en términos cuantificables y verificables, así como la definición de los plazos en los cuales se ha previsto alcanzar los resultados propuestos. Como se mencionó anteriormente, las metas se pueden clasificar como metas de resultado y metas de producto. Las de resultado se refieren a aquellas que manifiestan la superación de un problema o el aprovechamiento de una potencialidad. **Por ejemplo: la meta para el sector educación es reducir, durante los tres próximos**

años, en el 20% el nivel de deserción escolar que actualmente se registra en el área rural del municipio.

Las metas de productos se refieren a la obtención de productos específicos que agregados tienen un efecto en términos de resultado, por **ejemplo la construcción de 10 aulas educativas, la capacitación en mecanismos de riego al 20% de los agricultores del municipio.**

De acuerdo con esto, en el proceso de formulación del plan de desarrollo, el paso siguiente será definir metas tanto para los objetivos estratégicos como para los objetivos específicos, sobre la base de la situación actual del municipio en los diferentes aspectos de la gestión. Estas metas deben ser pertinentes y viables para la solución de los problemas. Igualmente, debe establecerse la meta global para el periodo de gobierno y su discriminación anual de acuerdo con los recursos que se prevén disponibles para cada vigencia.

Las metas pueden ser revisadas anualmente con base en los resultados de la evaluación de la ejecución del plan de desarrollo y a partir de factores internos o externos que tengan implicaciones sobre su cumplimiento.

3.4 Definición de estrategias

Los municipios cuentan con diversas formas de intervención, algunas de ellas suponen gestión, coordinación con otras entidades y otras requieren la utilización de recursos financieros y técnicos. Estas formas de intervención pueden ser normativas, mediante la expedición de acuerdos y/o actos administrativos, la obtención de asesoría técnica y administrativa, la ejecución de proyectos de inversión, la asociación con municipios vecinos, la obtención de recursos complementarios a través de créditos o cofinanciación, la organización de su gestión interna, etc.

En esta fase, cada administración determina las posibilidades a su alcance y la conveniencia de cada una de ellas o de su combinación, para diseñar las estrategias más efectivas y que se ajusten a su disponibilidad de recursos y a su capacidad de gestión. La definición de estrategias debe basarse y complementar las definidas previamente en el Esquema o Plan de Ordenamiento Territorial.

La clave en la formulación del plan es definir estrategias concretas para solucionar las problemáticas en zonas específicas, de acuerdo con sus particularidades: por ejemplo, para

cumplir con el objetivo de asegurar el servicio de educación a toda la población en edad escolar con una meta de incremento de la cobertura del 20% en la zona rural, es posible que para un área del municipio la estrategia sea garantizar transporte escolar a los niños para que asistan a escuelas en áreas vecinas, mientras que en lugares más poblados la estrategia puede ser incrementar el número de niños por curso (relación alumno/docente) e incluso en áreas muy alejadas puede ser construir una escuela o utilizar sistemas alternativos de aprendizaje.

3.5 Priorización y planificación de medidas

Una vez delimitadas las áreas de intervención, las áreas problemáticas y los grupos que requieren atención prioritaria, es necesario establecer claramente las demandas y propuestas concretas para cada una de estas áreas, de acuerdo con los condicionantes, las potencialidades y las deficiencias identificadas previamente.

Por cada área de acción deben identificarse claramente las demandas y verificarse si ya existen propuestas de acción factibles de ser ejecutadas y que realmente den solución a los problemas o permitan el aprovechamiento de la potencialidad. Será necesario complementar o actualizar las propuestas existentes o formular nuevos proyectos para aquellos aspectos que aún no tengan propuestas, de esta forma se logrará la integralidad necesaria para alcanzar los propósitos establecidos.

Teniendo en cuenta que en todo municipio las demandas por acciones específicas y las necesidades de la población por bienes y servicios son amplias, y que por lo general los costos de su implementación exceden la disponibilidad de recursos, es necesario definir prioridades de acuerdo con las necesidades más apremiantes y con los objetivos estratégicos. No se puede atender solamente lo urgente, sino que paralelamente se debe avanzar en aquellas estrategias que son esenciales para el desarrollo del municipio.

De esta forma, del menú amplio de estrategias posibles por ejecutar durante el periodo de gobierno, derivadas del plan de desarrollo, debe ser seleccionado aquel conjunto que mejores condiciones ofrezca para alcanzar los fines propuestos, partiendo de consideraciones técnicas, económicas, sociales y ambientales. Ello implica una formulación eficiente de los proyectos considerados como necesarios, la cuantificación de sus costos para establecer la viabilidad financiera, la definición de criterios de priorización y un proceso de concertación con los actores involucrados en el proceso de planeación.

Para dar legitimidad a todo el proceso participativo en la formulación del plan, el Alcalde y su equipo de gobierno deben asegurar el consenso en la definición de prioridades, teniendo en cuenta el interés de cada área y grupo social, pero liderando la prevalencia del interés común que asegure realmente el desarrollo del municipio y en consecuencia mejores condiciones de vida para la comunidad en su conjunto. Sólo si se logra el consenso de todas las partes, las medidas que se adopten tendrán el respaldo de la comunidad y de las funcionarios locales ya que se considerará la mejor opción para la inversión de los recursos municipales y responderán a las expectativas y necesidades de la mayoría de la población y al bienestar y progreso general del municipio.

Algunos criterios básicos para priorizar las estrategias, programas y proyectos por realizar son:

- **El nivel de competencia del municipio en el área correspondiente (educación, seguridad, ciencia y tecnología, desarrollo productivo, vivienda, etc.).**
- **La posibilidad de potenciar ventajas comparativas o de superar ampliamente un problema estructural.**
- **El impacto generado, es decir su contribución al alcance de los objetivos propuestos.**
- **El efecto multiplicador que una acción pueda producir al generar condiciones propicias para canalizar otro tipo de actividades, procesos y/o recursos vitales para el desarrollo del municipio.**
- **La viabilidad técnica, financiera y administrativa que presente una acción o proyecto para ser ejecutado oportunamente, en términos de calidad y con el menor costo posible.**
- **El impacto ambiental que genera.**
- **La oportunidad de una medida para dar respuesta a demandas urgentes de acción.**
- **La solución de necesidades apremiantes de un área geográfica y/o de un grupo social.**
- **Su efecto en términos de avanzar en la solución de situaciones de inequidad regional o social.**
- **La posibilidad real de operar eficiente y rentablemente las instituciones o equipos resultantes de la ejecución del proyecto.**
- **La aceptación por parte de la comunidad de las medidas propuestas como consecuencia de la acción o proyecto.**
- **La posibilidad de generación de empleo, con la participación de la comunidad en la ejecución de los proyectos.**
- **La posibilidad de unificar esfuerzos y recursos de otros niveles de gobierno (departamental y nacional) e incluso de obtener apoyo del sector privado.**
- **La relación beneficio/costo del proyecto. Esto está relacionado con los efectos positivos, la proporción de población beneficiada, la magnitud del problema que resuelva o la capacidad de impulsar potencialidades para el municipio, comparado con los costos que implique su implementación, no solo financieros, sino humanos, ambientales, sociales, culturales. Esta relación debe ser medida para la administración municipal, y adicionalmente estimarse los beneficios y costos sociales, es decir para toda la comunidad.**

3.6 Definición de programas

Una vez se tenga claridad sobre las potencialidades, las áreas problemáticas, los grupos que requieren atención inmediata, las estrategias generales y las áreas de intervención, el paso siguiente es la definición de la parte programática del plan, de aquello específico con lo cual el gobernante se comprometerá durante su periodo de gobierno, a partir de la óptica de lo que se ha planeado a largo plazo.

Los objetivos o líneas estratégicas trazadas son la base para la definición de programas de desarrollo. Dado que su realización requiere de la ejecución de un conjunto de acciones, los

programas y proyectos, se constituyen en instrumentos para intervenir o actuar sobre la realidad actual del municipio y conseguir los objetivos que se han planteado, concretamente los considerados como prioritarios.

El plan de desarrollo local debe contener programas dirigidos a atender temas generales o un objetivo estratégico. Dichos programas a su vez se organizan en torno a proyectos específicos o actividades muy particulares, cuyo propósito es contribuir al logro de un objetivo estratégico.

Los programas y proyectos buscan incidir sobre una situación reflejada en el diagnóstico para transformarla o cambiarla en un periodo de tiempo determinado y a través de la utilización eficaz de recursos de toda índole. Ejemplos de programas para el objetivo estratégico de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad infantil serían:

- **Programa de vacunación infantil**
- **Programa de nutrición a madres lactantes y menores de 6 años**
- **Programa de potabilización de agua potable**
- **Programa de educación en prevención de la enfermedad dirigido a padres de familia.**
- **Programa de ampliación de los afiliados al régimen de seguridad social en salud.**
- **Programa de adecuación y mejora de vivienda**

Como puede observarse, un objetivo puede ser logrado a través de la articulación de programas multisectoriales.

Para el objetivo de mejorar la productividad del sector agrícola en el municipio podría pensarse en programas como:

- **Programa de fomento del cultivo de productos agroindustriales.**
- **Programa de financiamiento del cultivo de productos destinados a la agroindustria local.**
- **Programa de asistencia técnica y capacitación a productores agrícolas**
- **Programa de apoyo a la comercialización de productos agroindustriales elaborados en el municipio.**
- **Programa de apoyo a la creación de empresas agroindustriales en el municipio.**
- **Programa de dotación de infraestructura para almacenamiento y comercialización de productos agrícolas y agroindustriales.**

Pueden ser formulados tantos programas como sea necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos, asegurando su articulación, su complementariedad, su pertinencia de acuerdo con las características concretas de las diferentes áreas geográficas y grupos poblacionales, la disponibilidad de recursos para su implementación, operación, las medidas para asegurar su sostenibilidad y la articulación con programas similares desarrollados por el departamento o la Nación.

El orden de prioridades en la implementación de los programas, puede estar en correspondencia con los niveles de urgencia en la solución de los problemas del municipio, o con lo que decidan los actores que participaron en la formulación del plan de desarrollo.

Así, los objetivos estratégicos concebidos para ser alcanzados en el mediano o largo plazo (5-10 años), de acuerdo con la visión de futuro del municipio, se concretan en los programas y proyectos a través de objetivos más específicos a ser alcanzados durante un periodo de gobierno.

Los programas pueden ser divididos en subprogramas con el fin de hacerlos más operativos, de tal forma que se precisen los objetivos por tipo de actividades o por componentes del programa. Los proyectos que permiten concretar los programas pueden tener una lógica y contenido eminentemente sectorial, pero los programas en general deben tener la posibilidad de articular integralmente la contribución que actividades en diferentes sectores pueden hacer al logro del objetivo esperado.

Los programas están estructurados sobre la base de proyectos específicos, en un orden tal que permitan mediante su ejecución el logro del objetivo o los objetivos estratégicos de los cuales se derivan.

Por ejemplo el programa de apoyo a la creación de microempresas agroindustriales en un municipio, podría estar estructurado sobre la base de los siguientes proyectos:

- **Proyecto de cultivo de 1.200 hectáreas de naranja para producción de jugos.**
- **Proyecto de capacitación a 300 productores de naranja sobre técnicas de manejo de plantaciones de naranja.**
- **Proyecto de construcción e instalación de un centro de acopio y comercialización de naranja.**
- **Proyecto de Instalación de una planta procesadora de naranja para la producción de jugos.**
- **Proyecto de comercialización de los jugos producidos por los microempresarios del municipio.**

Todos esos proyectos al ejecutarse permitirán la realización del programa; sin embargo, debería existir uno de ellos que la administración municipal considere estratégico, ya que su implementación crearía condiciones para la ejecución de los restantes y agilizaría el logro del objetivo estratégico, por lo cual debería ser priorizado.

Después de definir los programas de desarrollo, la siguiente etapa en el proceso de planificación es la identificación, selección y priorización de los proyectos.

3.7 Selección de proyectos estratégicos

Los proyectos considerados estratégicos contribuyen de una manera más directa a la realización de los objetivos planteados en el plan de desarrollo. La definición de los proyectos estratégicos obedece a las condiciones particulares de cada municipio, sus potencialidades, problemas y necesidades. Pueden existir tantos proyectos estratégicos como se estime conveniente para fines de ejecución de programas de desarrollo.

Los proyectos estratégicos, una vez identificados, deben registrarse en un banco de proyectos, por lo menos en forma de perfil, de tal manera que aquellos que no puedan ser ejecutados inmediatamente por falta de recursos puedan ser formulados posteriormente, una vez se disponga de los recursos necesarios.

Por ejemplo, si el problema fundamental para implementar un programa de apoyo a la creación de microempresas agroindustriales en el municipio es la dificultad de comercialización, los proyectos identificados en la solución de los problemas para el almacenamiento y transformación de la naranja serían:

- **Proyecto de capacitación a 300 productores de naranja sobre técnicas de manejo de plantaciones de naranja.**
- **Proyecto de construcción e instalación de un centro de acopio y comercialización de naranja.**

3.7.1 Formulación de proyectos

La elaboración del plan de desarrollo concluye con la selección de proyectos que deben estar debidamente formulados para garantizar el éxito en la ejecución del plan; se requiere que los proyectos apunten a la solución de la problemática en una región y un sector específico. De esta forma, los proyectos son parte fundamental para ejecutar las estrategias definidas en el plan.

Existe un conjunto de pasos que deben darse para optar a una formulación útil de un proyecto, el cual puede estar definido a nivel de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad.

La preparación de los proyectos debe incluir:

- **Componentes técnicos:** Acciones directas para lograr el objetivo del proyecto.
- **Componente ambiental:** Descripción de los efectos ambientales, tanto negativos como positivos en la ejecución y operación de cada uno de los componentes del proyecto.
- **Componente institucional:** Consiste en la previsión, análisis y precisión de las acciones institucionales que se requiere llevar a cabo, una vez sean asignados los recursos al proyecto. Se concreta en dos aspectos: 1) La capacidad técnica y administrativa de la entidad responsable y 2) el mecanismo propuesto para la ejecución del proyecto.

- **Identificación de área de acción y población beneficiada:** El proyecto debe establecer claramente el área en la que se ejecutará y por consiguiente determinar quiénes serán los beneficiados.
- **Cronograma de actividades:** Definición del tiempo que tomará la ejecución de cada uno de los componentes del proyecto. Debe ser lo más detallado posible en cuanto a las actividades y brindar un panorama completo de la duración del proyecto.
- **Estructura de costos y presupuesto:** De acuerdo con los componentes y actividades previstas para el proyecto, se define para cada uno de ellos los requerimientos de diseños, insumos, equipos, mano de obra, asistencia técnica, infraestructura, etc., de esta manera se puede definir la estructura de costos de cada componente y el costo total del proyecto.
- **Cronograma de inversiones:** Es la identificación del flujo de recursos necesario en cada etapa de ejecución y operación del proyecto. De acuerdo con esta necesidad de recursos se puede establecer las fuentes de financiamiento del proyecto y determinar si es viable financieramente, si se requiere mayor gestión de la administración para incrementar las fuentes de financiación, si dados los costos sólo se puede avanzar algunas etapas durante la administración o si definitivamente el proyecto no es viable en términos financieros.

Esta información respecto a los proyectos, especialmente a aquellos considerados estratégicos, es la que permite realizar un análisis sobre su factibilidad, validar su priorización y determinar si el municipio cuenta con los recursos técnicos, administrativos y financieros para su ejecución. Este paso permite decidir cuál de los proyectos puede estar listo para la ejecución, cuál debe ser descartado como no factible, y cuál necesitará pasar nuevamente por un proceso de formulación más precisa.

Un criterio que no debe ser el fundamental, pero es necesario tener en cuenta de manera adicional, es la viabilidad política del proyecto en términos de que éste tenga el respaldo no sólo de la comunidad, sino de todas las autoridades locales y de los miembros del Concejo Municipal, entre mayor concertación se logre respecto al proyecto al interior de este cuerpo consultivo, mayor seguridad habrá para la apropiación de los recursos que su ejecución requiere.

Es fundamental que cada alcalde al iniciar su periodo de gobierno considere en primer lugar la terminación de proyectos iniciados en anteriores administraciones con el objeto de no dejar inconclusos proyectos importantes para la comunidad y de no dilapidar recursos.

3.7.2 El Banco de Programas y Proyectos

El Banco de Programas y Proyectos es un instrumento de apoyo al proceso de planeación, en el cual se registran todos los proyectos de inversión viables y que son susceptibles de ser financiados con recursos de cualquier fuente y de interés para el municipio, además registra información sobre todas las etapas del ciclo de vida de los proyectos (formulación y evaluación, ejecución y operación).

Esta cualidad hace del Banco de Programas y Proyectos una herramienta que permite obtener información útil para diferentes propósitos relacionados con la planeación y, de manera especial, en la programación de las inversiones y con el seguimiento a su ejecución. Esto último es un insumo central para aprovechar que en el periodo de empalme se haga una evaluación sistemática de la ejecución del Plan (las acciones que se están realizando o que ya se hicieron) lo cual forma parte de la fase analítica de preparación del plan de desarrollo de la nueva administración.

Es importante que los proyectos priorizados por el municipio y registrados en el Banco de Proyectos Nacional, sean igualmente inscritos en el respectivo Banco de Proyectos del Departamento, si eventualmente es susceptible de cofinanciación con recursos del departamento.

De otra parte, el Banco de Programas y Proyectos puede incorporarse a la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, constituida por todos los Bancos de las entidades territoriales y por el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN-; esta Red es un instrumento útil para lograr coherencia y articulación de la planeación en todos los niveles de gobierno y garantiza el flujo permanente de información de forma que facilita la gestión de la inversión entre los diferentes niveles.

La condición básica para poder realizar los proyectos que demanda el desarrollo local, independientemente de su conveniencia y su factibilidad técnica, de su oportunidad y de su impacto, es contar con los recursos financieros para sufragar su costo. Para poder determinar la disponibilidad de recursos con que cuenta el municipio para la financiación del mayor número posible de los proyectos establecidos y priorizados se requiere hacer un análisis detallado de las fuentes de financiación disponibles, sobre el estado de las finanzas locales, realizar una proyección de recursos disponibles para inversión, identificar áreas críticas que atentan contra una mayor disponibilidad de estos recursos y formular medidas que superen las limitaciones presentes, este proceso se denomina Planificación Financiera y es desarrollado en sección cuatro.

3.8 Conclusiones de la parte estratégica

Dado el contenido establecido por la Ley 152 de la parte estratégica, y las recomendaciones desarrolladas en esta guía, para asegurar la posterior evaluación del plan es importante plasmar el resumen del plan en una matriz donde se describan para el periodo de gobierno, los principales programas y subprogramas, estableciendo sus objetivos y metas sectoriales y los proyectos prioritarios. Igualmente, se debe establecer la ponderación en el plan de los diferentes sectores o áreas estratégicas, programa, subprogramas y metas. Así mismo, se recomienda realizar este proceso para cada una de las vigencias del periodo de gobierno, de acuerdo con las inversiones previstas para cada año.

Sector o Área Estratégica	%	Objetivos	Programa	%	Metas de resultado	Indicadores	Subprograma	%	Metas de resultado	Indicadores

Sección 4: Planificación y gestión de recursos para el financiamiento del Plan de Desarrollo Municipal

La experiencia ha demostrado que la mayoría de los planes municipales no se ejecutan, no se cumplen las metas previstas y en consecuencia las expectativas de la comunidad se ven frustradas. Esta

De otra parte en términos generales, los municipios asumen un papel pasivo frente al recaudo de recursos propios, dejando todo al azar y al mantenimiento de tendencias. En consecuencia cerca del 90% de las administraciones municipales dependen en su mayoría de los recursos transferidos por la Nación para la financiación de sus planes, lo cual les resta autonomía y los lleva a situaciones donde algunos proyectos no disponen de recursos para su ejecución, dadas las restricciones respecto al uso de los recursos transferidos.

Una de las piezas claves del proceso de gestión y de planificación es la planeación y administración de las finanzas municipales. El alcalde debe tener claridad sobre el comportamiento de sus finanzas, determinar la tendencia en el recaudo de ingresos, el comportamiento histórico del gasto, la disponibilidad de fuentes; frente a esto debe tener la posibilidad de tomar medidas en torno al área financiera, que le permitan incrementar recursos, racionalizar gastos de funcionamiento y maximizar los recursos disponibles para realizar inversión. Ello le permitirá el mayor grado de ejecución del plan de desarrollo y en consecuencia aumentar su legitimidad y gobernabilidad, en la medida que cumple sus compromisos y las expectativas de la comunidad.

En esta sección se mostrará cómo se puede planificar el área financiera, en un proceso liderado por el Alcalde. La planificación del área financiera asegura total armonía entre el sistema de planificación y el sistema de presupuestación en cada municipio.

4.1 Fuentes de financiación del desarrollo local

De acuerdo con la normatividad existente, los municipios cuentan con diversas fuentes de recursos para el financiamiento

de su desarrollo, las cuales deben ser complementarias y no sustituirse mutuamente. Cada una de las fuentes tiene sus propias características y condiciones de acceso y de utilización, la combinación adecuada y eficiente de todas ellas garantizará una estructura financiera sana al municipio y la sumatoria de gestiones financieras eficientes al nivel de entidades territoriales garantizará a su vez estabilidad macroeconómica a escala nacional.

Una síntesis de las principales fuentes de financiamiento disponibles para los municipios y sus características se presenta en el siguiente cuadro:

Clasificación de ingresos locales

Fuente	Características
Ingresos Corrientes	Son los recursos que genera el municipio en forma regular como resultado de su gestión tributaria y la prestación de servicios.
<i>Ingresos tributarios</i> (Impuesto Predial, Industria y Comercio, circulación y tránsito, avisos y tableros, etc.)	Tienen carácter obligatorio, son de propiedad del municipio, son generales, no permiten exclusiones y no generan una contraprestación directa, pueden ser exigidos coactivamente
<i>Ingresos no tributarios</i> (multas, tasas, contribuciones parafiscales, regalías)	Son recibidos en forma regular, requieren contraprestación directa, pueden generar exclusión (quien no paga no tiene el servicio), se basan en la definición de tarifas de acuerdo a estratos socioeconómicos o la a definición de montos fijos, de acuerdo con la gestión del municipio.
<i>Transferencias</i> <i>Automáticas*</i> (Sistema general de participaciones: educación, salud, propósito general) <i>Condicionales</i> (Fondo Nacional de Regalías, Participación en recursos del Presupuesto Nacional, Cofinanciación para algunos programas nacionales)	Son recursos que se reciben de otros niveles del Estado en desarrollo del proceso de descentralización o para contribuir en la financiación de proyectos de interés nacional. Su asignación y las condiciones para su uso tienen diferentes características, acorde con los objetivos para los cuales la transferencia es establecida. Son recibidas por todos los municipios, asignadas por fórmula y transferidas periódicamente. La condicionalidad de las transferencias se refiere al mecanismo para su asignación entre entidades territoriales, no a su utilización o destinación por parte de éstas. Generalmente hay unas condiciones de acceso, especialmente la presentación de proyectos.
Recursos de Capital (Crédito interno y externo, rendimientos financieros, donaciones, excedentes financieros de las empresas públicas y sociedades de economía mixta, venta de activos y Fondos especiales)	Por sus características los recursos de capital deben orientarse principalmente para financiar y/o apalancar inversión. Si las circunstancias lo ameritan podrían eventualmente dirigirse a financiar déficit o a gastos de funcionamiento extraordinario (por ejemplo, pago de indemnizaciones)

Fuente	Características
	Los recursos del crédito por norma legal se deben destinar exclusivamente a inversión, a excepción de los créditos de tesorería que están previstos para solucionar problemas de liquidez de corto plazo.
Ingresos de los establecimiento públicos municipales	Ingresos Corrientes de los establecimientos públicos, que deben ser tenidos en cuenta para la reinversión en el respectivo sector.
Otros recursos . Cooperación Técnica Internacional . Fonade . Federación de Cafeteros . Fundaciones sin ánimo de lucro.	Son recursos que se pueden obtener de entidades gremiales o de organismos extranjeros y dependen totalmente de la gestión de proyectos realizada por el Alcalde. Sus condiciones son establecidas por la entidad aportante.

*La clasificación se realiza con base en la constancia en la recepción de los ingresos, no en las condiciones para su utilización.

La importancia de cada fuente de ingresos en cuanto a la financiación de la inversión local está dada por el tamaño poblacional del municipio unido a la dinámica de su actividad económica. Así, municipios con un gran potencial de contribuyentes, con una gama de actividades o bases gravables y con una actividad económica en auge o por lo menos en crecimiento permanente tendrán la opción de generar recursos tributarios significativos para el financiamiento de su inversión. Sin embargo, ello no se da automáticamente, se requiere el liderazgo del Alcalde y su equipo de gobierno, primero para realizar una gestión tributaria eficiente, y segundo para concientizar a la comunidad sobre la importancia del pago de impuestos.

Aunque el tamaño poblacional y el desarrollo económico son aspectos claves para el recaudo de impuestos, la gestión financiera eficiente es igualmente posible en municipios pobres, pues siempre habrá una opción para que la gente contribuya con su municipio, en el marco de sus limitaciones financieras. Si el Alcalde logra comprometer a la comunidad con el desarrollo de su municipio y la hace partícipe en todas las etapas de la gestión, incluso desde la formulación del plan de desarrollo, ello redundará en la voluntad por el pago de impuestos y tasas por la prestación de servicios. Tal vez el mejor incentivo al pago de impuestos es ver su resultado en términos de la realización de obras, proyectos y programas que correspondan a las necesidades reales de la comunidad y que beneficien equitativamente a los habitantes del municipio.

Existe consenso en torno a que una estructura financiera sana es aquella donde el total del gasto corriente municipal es financiado con los ingresos corrientes de libre destinación (recursos tributarios, no tributarios y transferencias corrientes) generados por el propio municipio. En forma más específica, los recursos recaudados por concepto de impuestos deberían ser utilizados para financiar el funcionamiento del municipio y para servicios de tipo colectivo que benefician a la comunidad y a todo el municipio en general, y los recursos no tributarios deberían utilizarse para financiar la prestación de servicios y complementar el pago de los costos de operación municipal. La generación de ingresos corrientes de libre destinación debería incluso contar con recursos adicionales para financiar inversión, de manera complementaria con las transferencias, las opciones de Cofinanciación, el crédito y otros recursos de capital obtenidos por el municipio.

Adicionalmente se requiere la visión, liderazgo y gestión del Alcalde y su equipo de gobierno para identificar fuentes adicionales de recursos y llevar a cabo las acciones necesarias para acceder a ellos (formular proyectos, establecer contrapartidas, asociarse con municipios vecinos, etc.).

La única manera de utilizar adecuadamente estas fuentes es mediante un efectivo proceso de planificación de las finanzas locales. Este proceso se debe realizar permanentemente, pero con especial énfasis durante la formulación del plan de desarrollo, con el fin de establecer las posibilidades reales de inversión durante el periodo de gobierno en los proyectos identificados como prioritarios.

4.2 Planificación financiera

El área financiera es un aspecto fundamental de la gestión local que requiere especial atención y sobre la cual se debe realizar un proceso de planeación,

evaluación y permanente monitoreo, pues de ella dependen las posibilidades reales de desarrollo del municipio.

El proceso, que abarca desde la recolección de información financiera, pasando por su análisis y la definición de medidas de ajuste para incrementar el ahorro disponible para inversión, es la planificación financiera y se plasma en el Plan Financiero Plurianual Municipal, a partir del cual se elabora el plan plurianual de inversiones incluido en el plan de desarrollo; así como el plan financiero ajustado anualmente permite el desarrollo de los presupuestos anuales y el plan operativo anual de inversiones.

El plan financiero establece la capacidad de inversión del municipio en el mediano plazo, para ejecutar los programas y proyectos identificados en el plan de desarrollo, de acuerdo con las prioridades establecidas y con las posibilidades reales de financiación, fundamentalmente a través de los recursos propios, las transferencias y los recursos del crédito.

El plan financiero plurianual o de mediano plazo realiza previsiones de recursos propios, proyecta niveles de transferencias y estima posibilidades de recursos adicionales vía cofinanciación o aportes externos. A su vez proyecta necesidades de gastos, tanto de funcionamiento, como pago de deuda ya contraída. Establece las condiciones de déficit o superávit corriente y la necesidad y posibilidad real de acceder a recursos de crédito. De esta manera define en términos reales el volumen de recursos disponibles para inversión y su flujo anual.

El volumen de recursos resultante se coteja con el costo del plan de desarrollo con el fin de establecer los proyectos viables de financiación y determinar la capacidad de gestionar recursos adicionales, para finalmente precisar los programas y proyectos por financiar en el periodo de gobierno y elaborar así el plan plurianual de inversiones.

Partiendo del hecho de que el plan de inversiones se trabaja sobre la base de supuestos y de proyección de ingresos y gastos, que puede variar respecto al recaudo real y a las apropiaciones definitivas, este es un plan que requiere permanente monitoreo y ajuste para que las previsiones en él establecidas no se desfasen de la realidad y no se convierta en un instrumento ineficaz, y por el contrario mantenga su vigencia y validez como instrumento de la gestión financiera municipal.

Es importante tener en cuenta que de acuerdo con la Ley 819 de 2003, el plan financiero es parte fundamental del marco fiscal de mediano plazo programado mínimo para un periodo de 10 años, el cual debe ser presentado anualmente siendo exigible a partir de la vigencia de la ley para los departamentos, distritos y los municipios de categorías especial, 1 y 2 y para municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6, a partir de la vigencia 2005. Para la elaboración del plan de desarrollo deberán considerarse las proyecciones y metas establecidas en el marco fiscal de mediano plazo, que se constituye en el instrumento que guía la gestión fiscal de la entidad territorial, y al cual debe sujetarse el presupuesto anual y la inversión conforme al plan de desarrollo. El contenido mínimo del marco fiscal es el siguiente:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 de la Ley 179 de 1994;
- b) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;
- c) Las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución;
- d) Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el marco fiscal de mediano plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública;
- e) Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior;
- f) Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.

En este sentido, la elaboración del plan de desarrollo, debe contemplar la definición del marco fiscal de mediano plazo y la articulación de las metas por alcanzar en materia de inversión y finanzas para el periodo de gobierno con miras a lograrlas en 10 años.

Las etapas para la formulación de un plan financiero municipal son las siguientes:

4.2.1 Análisis de las finanzas municipales

La elaboración del plan financiero debe partir del análisis de la situación financiera actual para identificar su evolución y las áreas críticas sobre las cuales se debe intervenir con el fin de potenciar la disponibilidad de recursos¹⁶.

En términos generales la metodología de análisis financiero del DNP, establece la necesidad de elaborar tres tipos de análisis para tener claridad sobre la situación financiera del municipio: análisis financiero de la vigencia; análisis histórico de la estructura fiscal; y análisis de la estructura de la gestión financiera.

Los resultados de estos estudios permitirán tener claridad sobre la situación financiera del municipio, sobre el volumen de recursos de que dispone y de las áreas donde se requiere definir políticas para sanear las finanzas locales y que son susceptibles de generar recursos adicionales para inversión.

A continuación se presentan en forma general las principales características de cada uno de estos análisis. Es de aclarar que el estudio se debe realizar sobre el gobierno central municipal y adicionalmente cada una de sus entidades descentralizadas y empresas públicas no financieras, si las tiene, de manera independiente. Después se puede realizar la agregación, para obtener el panorama general del municipio.

· **Análisis financiero de la vigencia**

El objetivo fundamental es establecer la situación financiera real de municipio desde el punto de vista presupuestal, de tesorería y contable, e identificar los factores determinantes de los resultados obtenidos.

Adicionalmente, debe analizarse el presupuesto de la vigencia en curso y su ejecución hasta la fecha, para establecer cómo se ha financiado el déficit de la vigencia anterior, su impacto sobre el presupuesto en ejecución y los posibles resultados presupuestales al final del año.

¹⁶ Para elaborar este análisis se recomienda seguir el procedimiento del documento "Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales", elaborado por La Dirección de Desarrollo Territorial del DNP.

El análisis de la situación actual de las finanzas territoriales parte de su situación presupuestal, fiscal y de tesorería a 31 de diciembre de la vigencia que terminó. Se trata de determinar si existe superávit o déficit y pretende profundizar en las causas y consecuencias que esto tiene para la vigencia en curso. Para el efecto será necesario preparar y analizar cuadros donde se muestre la situación presupuestal, la situación de tesorería, el balance general, todos ellos a 31 de diciembre, así como un movimiento mensual de tesorería para determinar la estacionalidad de los ingresos.

- **Análisis histórico de la estructura fiscal**

Su objetivo es establecer la evolución de la estructura fiscal del ente territorial durante un periodo, no inferior a 3 años, con el fin de identificar áreas problemáticas. Así mismo, profundizar en el análisis de las áreas problema para establecer sus causas reales, sus descriptores y determinar sus consecuencias futuras en caso de no aplicarse los correctivos necesarios.

Para el desarrollo de este análisis se propone utilizar la metodología de operaciones efectivas; la cual trabaja las estadísticas fiscales, en el caso de los ingresos, como aquellos efectivamente recibidos por el fisco y los pagos que se realizaron durante la vigencia fiscal, con lo cual se obtiene una visión más precisa sobre la situación financiera de la entidad territorial y el impacto real de los diferentes componentes de ingresos y gastos en el ahorro y el déficit fiscal.

En la clasificación de cuentas se busca una estructura más coherente para el análisis económico y financiero. El criterio adoptado para la reclasificación es el económico, que agrupa los ingresos de acuerdo con su origen y los gastos de acuerdo con su destinación económica. Los principales componentes de esta clasificación son¹⁷:

Esquema de operaciones efectivas:

- **Ingresos tributarios**
- **Ingresos no tributarios**
- **Ingresos de la propiedad**
- **Otros ingresos no tributarios**
- **Transferencias corrientes**
- **Pagos de funcionamiento**
- **Intereses de la deuda**
- **Otras transferencias pagadas**

¹⁷ Una descripción detallada se encuentra en el documento “Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales”, elaborado por el DNP (Dirección de Desarrollo Territorial) y que fue distribuido a todos los municipios del país. Puede ser obtenido vía Internet en la página del DNP www.dnp.gov.co

- **Déficit o ahorro corriente (*ahorro corriente = ingresos corrientes – pagos corrientes*)**
- **Ingresos de capital.**
- **Pagos de capital**
- **Préstamo neto**
- **Déficit o superávit total**
- **El déficit total se calcula de acuerdo con la siguiente expresión y permite analizar el resultado de la política fiscal y económica local.**
- **Superávit(+) o déficit total(-) ahorro corriente + ingresos corrientes – gastos de capital + préstamo neto**

Financiamiento. Los principales componentes del financiamiento a nivel territorial son crédito externo neto, crédito interno neto, variación de depósitos, otros.

El análisis estructural e histórico de las finanzas se realiza sobre la base de indicadores cuantitativos, cualitativos y de preguntas orientadoras que permiten identificar problemas, causas y efectos sobre las finanzas de las entidades territoriales.

Una vez se tengan organizadas las cuentas para un periodo de más de tres años y éstas sean comparables, es decir se conviertan a pesos del mismo año, mediante un proceso de deflatación, se procede a realizar dos tipos de análisis: cuantitativo y cualitativo.

- **Análisis cuantitativo**

El análisis cuantitativo busca determinar la situación del municipio, a través de un conjunto de indicadores financieros, que muestren claramente el comportamiento de cada tipo de ingreso y gasto y den una idea clara de la sostenibilidad financiera del municipio¹⁸.

- **Análisis cualitativo**

Una vez efectuado el análisis cuantitativo en el que se establecen las áreas críticas de las finanzas municipales, es necesario determinar las causas de estas situaciones y poder definir objetivos y estrategias que saneen las finanzas del municipio y que permitan una mayor magnitud de recursos para inversión.

Para realizar el análisis cualitativo es necesario disponer de la siguiente información:

- **Respecto a los tributos de las entidades territoriales se debe obtener información sobre: tarifas vigentes, base tributaria, censo de contribuyentes, estimación del nivel de consumo para calcular el recaudo potencial (cuando sea pertinente),**

¹⁸ Ver propuesta de indicadores en el documento mencionado del DNP

- relación de rentas pignoradas y sus condiciones de pignoración, exenciones, destinación de los impuestos y sistemas de recaudo, y mecanismos de control.**
- **Para los ingresos no tributarios debe conseguirse información sobre: tipo de servicios prestados directamente por la entidad territorial, sistema de tarifas o tasas establecidas para su cobro, tipo de multas vigentes, sistemas de cobro; relación de los bienes con que cuenta el municipio, precisión de inmuebles dados en arrendamiento, valor de los bienes y valor de los arrendamientos mensuales, relación de las inversiones financieras y sus respectivos rendimientos; y en general los sistemas de control que tiene implementados.**
 - **En la parte de transferencias recibidas es necesario analizar su origen institucional y legal, así como su destinación funcional.**
 - **En los pagos de funcionamiento se debe analizar, para el periodo estudiado, la estructura administrativa del municipio, las funciones que ha asumido, el número de funcionarios por secretaría o dependencia, la escala salarial, las prestaciones sociales establecidas (tipo, características y monto), provisión de cesantías que realizan, el valor del pasivo pensional, el tipo de vinculación del personal (planta, contrato y supernumerario), la formación del personal, etc. Adicionalmente los criterios para programar y realizar las compras.**
 - **En relación con los intereses, establecer su origen (deuda de corto o largo plazo, créditos de tesorería), sus condiciones financieras (tasa de interés, plazo, forma de amortización y periodos de gracia, entre otros), destino de los créditos y clase de intereses pagados (corrientes y/o de mora).**
 - **Para las transferencias pagadas se debe establecer claramente su destino institucional y funcional y sus características en cuanto a continuidad y obligatoriedad.**
 - **En la inversión se debe analizar, para el periodo, el comportamiento**
 - **sectorial, características de la sectorización, la continuidad en la ejecución de proyectos y los sistemas de seguimiento y control aplicados, el porcentaje ejecutado para cada sector y la composición interna del gasto en cada sector.**
 - **En el financiamiento establecer el tipo de garantías otorgadas para la obtención de créditos, el saldo de la deuda y el servicio que generará en el futuro, el tipo de entidades financieras a las que se ha recurrido, la oportunidad de los pagos, cálculo del índice de fragilidad financiera (servicio de la deuda/ahorro) y utilización del mecanismo de renegociación de la deuda.**

- ***Estructura de gestión***

Tiene como objetivo identificar la incidencia sobre las finanzas de la organización, los métodos y los procedimientos utilizados por la administración territorial para el manejo del área financiera y su interrelación con las demás áreas de la gestión local. Para realizar este análisis se debe:

- **Identificar las dependencias que participan en la gestión financiera al nivel más detallado posible.**
- **Establecer si existe sistematización para la realización de los procedimientos financieros.**

- **Determinar las responsabilidades y/o procesos en que interviene cada dependencia.**
- **Diagramar los procesos, siguiendo el orden en que se aplican.**
- **A partir de identificación de estos aspectos se pueden elaborar flujogramas para apoyar el análisis de gestión.**

- ***Estructura orgánica***

Se trata de determinar si la entidad territorial cuenta o no con organigrama y funciones por dependencia, en especial las relacionadas con los aspectos financieros, y los sistemas y mecanismos de coordinación entre dependencias.

Hay que establecer a través de cuáles dependencias territoriales se realiza la coordinación financiera, control y seguimiento (si lo hay) del sector descentralizado territorial, así como la coordinación financiera con el nivel nacional de gobierno, con otras entidades territoriales y con organizaciones no gubernamentales.

- ***Métodos***

Se trata de establecer los métodos y/o prácticas aplicadas por la administración territorial en el área financiera, específicamente para el manejo del sistema presupuestal, como realiza la tesorería el recaudo y administración de los ingresos, como se está desarrollando la función contable y como se realizan las decisiones sobre acceso al crédito, su seguimiento y el registro del pago del servicio de la deuda.

- ***Procedimientos***

A partir de la elaboración de flujogramas se pueden esquematizar y analizar la eficiencia de los procesos de:

Recaudo y control de ingresos

- **Elaboración del *Plan financiero***
- **Preparación del *Plan plurianual y anual de inversiones***
- **Elaboración del presupuesto**
- **Ejecución del gasto**
- **Ingresos y egresos a tesorería**
- **Administración de la deuda**
- **Constitución de las cuentas por pagar**
- **Registros contables**
- **Otros que se considere necesarios al efectuar los análisis coyuntural e histórico.**
- **Proyección de la situación actual**

4.2.2 Identificación de tendencias y proyección de escenarios

Con base en la situación financiera actual del municipio y de acuerdo con las tendencias presentadas tanto por los ingresos como por los gastos, se efectúa la proyección de las finanzas municipales para los próximos cuatro años en caso de no ser efectuado ningún ajuste, es decir, suponiendo que las autoridades locales no emprendieran medidas que mejoraran la situación financiera actual. Para establecer el monto total de recursos que el municipio tendría disponible para

inversión y cotejarlo con el costo total establecido para el plan de desarrollo.

De esta manera, es posible determinar qué clase de ajustes el municipio deberá efectuar, no sólo para corregir las situaciones deficitarias que se puedan estar presentando o las anomalías en la gestión financiera, o las deficiencias en los procesos que se hayan detectado, sino también para incrementar el nivel de los recursos para inversión y consecuentemente asegurar un mayor nivel de ejecución de los programas y proyectos establecidos en el plan de desarrollo.

4.2.3 Definición de objetivos y estrategias para el área financiera

Con base en los resultados de los análisis mencionados, e identificada la potencialidad financiera en caso de no tomar medidas de ajuste, el Alcalde y su equipo de gobierno pueden establecer diferentes alternativas de acción para sanear la estructura financiera de su municipio y a la vez incrementar la capacidad de ahorro para inversión.

Las alternativas que se planteen son autónomas del municipio, de acuerdo con su problemática, sus potencialidades y su realidad, pero por supuesto deben estar enmarcadas en las disposiciones del código de régimen municipal, de la Ley de ajuste fiscal (Ley 617/00), la normatividad sobre transferencia de recursos (Ley 715 de 2001) y de las normas que regulen la materia.

Las alternativas planteadas necesariamente deben buscar incidencia en el incremento de ingresos, la reducción de gastos de funcionamiento, el mejoramiento de los procesos internos para lograr total coordinación en la gestión financiera y menores costos administrativos.

Cada alternativa debe ser evaluada, incluso en el área de los ingresos, en términos de sus efectos en el incremento de recursos, tanto en forma directa, como mediante la mayor capacidad de apalancamiento de endeudamiento que permita; así mismo, se debe analizar los costos adicionales que puedan ser ocasionados por ella.

En el área de los gastos, probablemente el municipio debe seleccionar alternativas que reduzcan su nivel de gastos de funcionamiento¹⁹, en estos casos el análisis debe tener en cuenta cual será el ahorro de gasto generado, los efectos legales, los costos directos e indirectos que la medida genere y su extensión en el tiempo (por ejemplo los costos de indemnizaciones), los

¹⁹ No sólo como una estrategia para generar mayor ahorro corriente, sino acatando las disposiciones de la Ley 617/00.

efectos sobre el normal y eficiente funcionamiento de la administración que permita el cabal cumplimiento de sus competencias.

Como se puede observar no se trata sólo de idear o repetir medidas comunes, sino que cada municipio de acuerdo con sus particularidades debe realizar un análisis y una evaluación exhaustiva de las posibles alternativas para seleccionar el conjunto de aquellas que mayor beneficio produzca a la administración y a la comunidad, en el marco de las disposiciones legales.

La definición de alternativas y la selección de la más favorable para los objetivos del municipio, debe estar basada en las posibilidades reales de recaudo de ingresos en el municipio. En otras palabras la formulación de políticas fiscales y tributarias no debe sobredimensionar la capacidad real de pago o la voluntad de pago de los contribuyentes locales, ya que hay una estrecha relación entre la disposición al pago de impuestos y la situación económica de las familias. Fijar objetivos tributarios desfasados de esta realidad no solo imposibilitará el cumplimiento de las metas fiscales, sino que sobredimensionará el ingreso de recursos y ocasionará desequilibrios presupuestales durante cada vigencia del periodo de gobierno.

Una vez definidas cuidadosamente las mejores y más viables alternativas de ajuste en el área financiera, se deberá realizar una nueva proyección para establecer el monto adicional de recursos con el cual el municipio contaría como efecto de los ajustes programados.

Estos recursos adicionales incrementarán la inversión directamente o al utilizarlos como ahorro para el apalancamiento de recursos adicionales de crédito.

Sobre la base de la nueva proyección del ahorro disponible para inversión se calculará la capacidad de endeudamiento del municipio para cada año del periodo de gobierno. Es decir, el monto total de recursos de crédito al cual podría acceder para complementar su inversión sin poner en peligro su equilibrio financiero.

4.2.4 Cálculo de la capacidad de endeudamiento

De acuerdo con la legislación vigente en la materia, la capacidad legal de endeudamiento se define como el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones. Igualmente, debe considerarse las condiciones previstas en la Ley 819 de 2003.

En todo caso se entiende que las operaciones de crédito deben destinarse exclusivamente para inversión (concepto definido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto), con excepción de los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnización de personal en procesos de reducción de planta.

Con los anteriores indicadores, la capacidad legal de endeudamiento queda definida como sigue:

Capacidad legal de endeudamiento según la Ley 358 de 1997

Semáforo	Capacidad de endeudamiento	Intereses pagados y causados en la vigencia/ ahorro operacional *	Saldo de la deuda/ingresos corrientes *100	Ahorro operacional	Incremento del saldo de la deuda de la vigencia anterior
Rojo	No existe**/	Mayor que 60%	Mayor que el 80%	Menor o igual que 0	

En el caso del semáforo rojo, con uno solo de los indicadores que no se cumplan, el municipio no tendrá capacidad de endeudarse.

Los municipios no capitales que tengan capacidad de endeudamiento condicionada deben pedir autorización a los gobernadores, previo concepto de las oficinas de planeación departamental y la suscripción de un plan de desempeño financiero, el cual seguirá vigente hasta que la relación intereses/ahorro operacional sea menor o igual a 40%.

Los departamentos, distritos y las capitales de departamento deberán pedir autorización al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y suscribir el correspondiente *Plan de desempeño financiero*.

4.2.5 Combinación ideal de fuentes de financiamiento

Cada fuente de recursos tiene sus propias particularidades, requisitos y restricciones para su uso, por lo tanto una vez identificadas, y definidas políticas y estrategias para su optimización es necesario establecer cuál es la mejor combinación posible para la financiación de los diferentes proyectos en cada sector. Esto es clave para atender eficientemente todos los sectores necesarios para el desarrollo local, para combinar disponibilidad de cada fuente con costo de proyectos, etapas de ejecución y trámites para la gestión de los recursos.

El criterio fundamental debe ser cumplir los límites de gasto de funcionamiento y con los recursos restantes destinar el máximo de los recursos a inversión, asegurando un funcionamiento adecuado de la administración y cumpliendo las disposiciones legales sobre ejecución de recursos.

Al interior de cada sector, la utilización de recursos de inversión debe asegurar un equilibrio entre los diferentes factores de gasto que suponen la prestación adecuada de cada servicio. Por ejemplo no todos los recursos previstos para educación deben destinarse únicamente a docentes o a infraestructura²⁰. En lo posible deben cubrirse directamente o en concertación con el departamento todas las áreas necesarias para asegurar mayor cobertura y calidad del servicio educativo.

²⁰ En los municipios certificados la prioridad debe ser en el pago de personal, mientras que para los no certificados los recursos deben ir dirigidos al pago de factores de calidad establecidos en la Ley 715 de 2001.

4.2.6 Establecimiento de la capacidad de ejecución de los proyectos del plan de desarrollo

Del plan financiero saldrán las metas de inversión para el periodo del plan de desarrollo conforme al cálculo del total de recursos disponibles de la vigencia, lo cual debe compararse con el costo total de los proyectos identificados en el plan de desarrollo. Si aún los costos son mayores al total posible de ingresos, se debe proceder a descartar proyectos, que de acuerdo con la priorización efectuada anteriormente son los menos prioritarios. Igualmente postergar proyectos que puedan esperar un mejor comportamiento de los ingresos.

De otra parte, hay proyectos que por sus características es posible desarrollar por etapas durante los cuatro años del periodo de gobierno, realizando una programación más racional de acuerdo con el flujo anual de recursos disponibles.

Este proceso de planificación financiera es el que permite construir la segunda parte del plan de desarrollo, establecida por la Ley 152/94: el Plan Plurianual de Inversiones²¹.

4.3 El Plan plurianual de inversiones y Plan operativo anual de inversión

El *Plan plurianual de inversiones* constituye el componente programático del plan de desarrollo. En él se recoge la selección de programas, subprogramas y proyectos identificados y priorizados tal como se mencionó en la sección 4, con la identificación precisa de su costo y de los recursos que se les asignará durante cada uno de los cuatro años de la vigencia y las respectivas fuentes de financiación.

El plan plurianual, en la medida que concreta los programas, subprogramas e incluso proyectos a realizar durante la vigencia, identifica costos y precisa recursos de financiación, clasificados por fuente; es el instrumento que relaciona los procesos de planeación del municipio.

En el plan plurianual se agrupan por sector todas las acciones que se han de realizar durante el gobierno, el monto de recursos que se le asignará cada año y las fuentes previstas para su financiación, igualmente es conveniente establecer las unidades de la administración responsables de la ejecución de cada proyecto. De esta forma, el plan de desarrollo se convierte realmente en una guía para la gestión y la evaluación municipal, a partir del cual cada entidad de acuerdo con sus responsabilidades puede realizar planes de acción que orienten y organicen su trabajo en forma tal que se garantice el cumplimiento del plan de desarrollo mediante una ejecución eficiente y un proceso continuo de seguimiento y evaluación.

El contenido del *Plan plurianual de inversiones* debe ser considerado como indicativo, en tanto esta sujeto a los ajustes que anualmente se realizan del plan financiero y del plan operativo anual e inversiones, siempre que estén acordes.

²¹ Para mayor información sobre el plan financiero ajustado anualmente y su articulación como parte del sistema presupuestal, le recomendamos consultar el documento de bases para la gestión presupuestal del DNP.

4.3.1 Plan operativo anual de inversiones

El *Plan operativo anual de inversiones* es un elemento del sistema presupuestal que basado en el plan financiero, retoma anualmente el alcance del plan plurianual de inversiones incorporado del Plan de Desarrollo, con los ajustes que permiten adecuar a la realidad anual, las inversiones del plan de desarrollo, bajo la línea de la parte estratégica de dicho plan.

El *Plan operativo anual de inversiones municipal* –POAIM– es un instrumento de gestión que permite operacionalizar los objetivos y metas establecidas en el plan de desarrollo municipal.

El POAIM es un elemento integral del sistema presupuestal, que tiene por objeto determinar los programas, subprogramas y proyectos de inversión por ejecutar durante una vigencia fiscal (contado el año a partir del 1 de enero hasta el 31 de diciembre).

Este instrumento debe ser programado con todos los recursos que van a ser destinados a inversión incluyendo la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones, destinados a financiar inversión²².

²² Para mayor información le recomendamos consultar el documento “Bases para la gestión presupuestal” donde se explica en mayor detalle el alcance y contenido del Plan Operativo Anual de Inversiones, en forma articulada al proceso presupuestal.

Sección 5: Relación entre el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Ordenamiento Territorial y otros planes estratégicos

1.7 ¿Cuál es la relación del Plan de Desarrollo con el Plan de Ordenamiento Territorial en un municipio?

Los planes de desarrollo en los municipios, por lo general, se formulaban sin tener en cuenta las características de su espacio físico, ni el análisis de sus efectos

El POT es el instrumento que permite reordenar el territorio de acuerdo con los propósitos de desarrollo económico, social, ambiental de largo plazo, en él se precisan y articulan decisiones administrativas, análisis técnicos, expectativas de los grupos sociales, directrices, políticas, estrategias, metas y actuaciones a fin de orientar el desarrollo físico del territorio, tales como criterios de localización, usos del suelo, formas de interrelación y de ocupación espacial de las diversas actividades humanas, entre otras, con una mirada de largo plazo, 9 años o más. Con base en este plan, es posible direccionar de manera más eficiente las políticas de desarrollo económico, social, cultural y financiero normalmente incluidas en el plan que cada alcalde formula para su periodo de gobierno.

en términos de fortalezas o debilidades para el desarrollo municipal. Por ello, la Ley 388/97 estableció a los municipios la obligación de adoptar e implementar planes de ordenamiento territorial - **POT**-. Tener en cuenta la dimensión territorial en la formulación del plan de desarrollo es una forma de asegurar municipios más productivos, equitativos, sustentables y gobernables.

De acuerdo con la vocación del municipio, el POT permite tomar decisiones que potencien sus posibilidades de desarrollo, por ejemplo si el municipio tiene potencialidades en el sector turístico, el POT permite organizar el casco urbano municipal de tal manera que se identifiquen áreas de recreación, restaurantes, culturales, así mismo, deberá asegurar la dotación necesaria y de calidad en la infraestructura de servicios públicos, deberá tener en cuenta aspectos fundamentales como disponibilidad de parqueadero para turistas.

Si el municipio tiene potencial agropecuario, el POT debe a partir de la identificación del conflicto de uso del suelo debe establecer los mecanismos para propiciar el uso según su vocación, asegurar la infraestructura física y de servicios en el municipio para la comercialización de los productos y el mejoramiento de los ingresos de los productores.

En cualquier caso el POT debe organizar en el municipio la ubicación de residencias, industria, comercio, servicios, con el fin de que el desarrollo de las diferentes actividades no se vea entorpecido por la mezcla indiscriminada de ubicaciones.

5.1.1 Contenido del plan de ordenamiento territorial

Parte General	Objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo
Componente urbano	Políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.
Componente rural	Políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar el desarrollo rural, que trascienda lo meramente agropecuario, que propicie la utilización eficiente de los recursos como suelo, agua, etc. Y que reconozca las sinergias entre lo urbano y rural.
Programa de ejecución	Proyectos prioritarios, programación de actividades, entidades responsables y recursos para el periodo correspondiente a cada administración.

El alcance de los planes de ordenamiento territorial varía de acuerdo con el tamaño del municipio (con base en su población), de esta manera los municipios mayores de **100 mil habitantes** deben realizar planes de ordenamiento territorial, los que poseen entre **30 mil y 100 habitantes** deben realizar planes básicos y los que cuentan con menos de **30 mil habitantes** sólo requieren formular y aprobar esquemas de ordenamiento territorial.

En consecuencia, los dos planes – **el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial**-conforman el sistema de planeación en un municipio y brindan la integralidad necesaria al abordar no sólo la parte económica y sectorial, sino también la planificación del territorio con base en unos objetivos generales de desarrollo para el municipio.

5.1.2 ¿Cuál es la relación entre los dos planes?

La ley establece que los planes de desarrollo municipal deberán tener en cuenta las definiciones de mediano y largo plazo establecidas en el POT y que el programa de ejecución de éste último debe integrarse al plan de desarrollo.

Los programas de ejecución incluyen definición de obras físicas (infraestructura y equipamiento) para realizar en el corto (3 años), mediano (6 años) y largo plazo (9 años) y disposiciones de control urbano y rural. De esta forma si el programa de ejecución es tenido en cuenta y se incorpora a cada uno de los planes de desarrollo será posible para el municipio construir una plataforma territorial que garantice una mayor productividad económica, mejor y más equitativa prestación de servicios públicos y sociales y una más alta sostenibilidad ambiental.

Los planes de ordenamiento territorial debieron ser aprobado en todos los municipios en el año 2000, en consecuencia si su alcance es de 9 años, estarían vigentes hasta el año 2009, de esta manera los planes de desarrollo municipal formulados durante este lapso deberían partir de identificar lo previsto en el programa de ejecución del plan de ordenamiento, evaluar lo que realmente se ha ejecutado, revisar los que está pendiente de realizar. En el caso de los alcaldes que se posesionarán en el año 2004, ya habrá transcurrido casi la mitad del tiempo previsto del POT, así que el nuevo alcalde en la formulación de su plan de desarrollo debe tener claridad del estado de ejecución del POT y sobre esta base formular su plan de desarrollo, para el periodo de gobierno que le corresponde.

En el caso de que el municipio no cuente con un plan de ordenamiento territorial formulado, el nuevo alcalde podría proceder a su formulación en forma paralela y articulada con el plan de desarrollo, o al formular del plan de desarrollo una sección fundamental a incluir en él y sobre la cual se deberían fijar objetivos, programas y metas es el ordenamiento del área físico-espacial del municipio.

5.2 ¿Cuál es la relación del plan de desarrollo con otros planes sectoriales?

Es usual que cada sector solicite a los responsables de la prestación del servicio la elaboración de un plan específico, es el caso de educación (Ley 115 de 1994) y salud (ley 100 de 1993), donde los municipios deben formular planes que contengan las principales estrategias para la ejecución de las competencias que les han sido transferidas en cada una de estas áreas fundamentales para el cumplimiento de las funciones del Estado.

Una gestión consistente requiere que sobre la planeación del desarrollo del municipio se tenga claridad sobre la situación de cada sector y la realidad de interrelacionar los programas y proyectos bajo la responsabilidad de los mismos, que se asegure una visión integral intersectorial que se plasme en el plan de desarrollo municipal para lograr un avance armónico en cada área y de tal manera asegurar la eficiencia del municipio no solo en su organización interna, en sus finanzas y en sus posibilidades de desarrollo económico, sino en los que es más importante la prestación de servicios a su comunidad.

En consecuencia, a la hora de formular el plan de desarrollo municipal para el periodo de gobierno del nuevo alcalde se debe identificar la existencia de planes sectoriales, analizarlos, evaluarlos y ajustar las políticas en ellos contenidas a la realidad actual del municipio y articularlo al contenido del plan de desarrollo. Este ajuste de políticas y la consecuente actualización de programas, proyectos y metas sectoriales deben ser incluidas en el plan de desarrollo municipal, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos para su financiación y la articulación de programas intersectoriales.

Por ejemplo un programa de disminución de la morbilidad infantil no sólo se logra con proyectos del sector salud, como campañas de vacunación, salud oral y salud preventiva, sino adicionalmente tiene relación con proyectos como

potabilidad del agua (sector agua potable y saneamiento básico) y campañas de capacitación a padres de familia para incrementar las condiciones higiénicas de su vivienda (educación no formal), entre otros.

5.3 Armonización del plan de desarrollo municipal con los planes de desarrollo nacional y departamental

Una de las condiciones para consolidar el proceso de descentralización es la acción articulada de los diferentes niveles de gobierno en la gestión de los asuntos de su competencia, por lo tanto si la gestión depende de un efectivo proceso de planificación, es de esperar que exista la debida articulación entre los planes, que tanto a nivel nacional como departamental y municipal, las respectivas autoridades de gobierno formulan como guía de su respectiva administración.

Un aspecto que conviene tener en cuenta para la formulación del plan de desarrollo, y específicamente para identificar posibilidades de financiación de proyectos importantes para el municipio es la articulación de los objetivos, estrategias y programas del Plan de Desarrollo Municipal es su armonización con los planes de desarrollo departamental y nacional. Incluso si el municipio hace parte de una asociación de municipios o de una región o subregión geográfica, también se deben considerar las políticas de estas instancias territoriales, con el fin de asegurar la máxima integración de propósitos y esfuerzos.

El periodo de los próximos alcaldes y gobernadores coincidirá altamente con el periodo del actual presidente, cuyo plan de desarrollo es aprobado en mayo de 2003. Por consiguiente, en la elaboración del plan de desarrollo local, los alcaldes y gobernadores tienen una gran posibilidad de tomar como punto de referencia los lineamientos del plan nacional. Así mismo, los gobernadores, en su calidad de líderes del desarrollo regional y de articuladores del Estado, deberían formular el plan de desarrollo departamental de manera concertada con sus municipios.

De esta manera se logrará que las políticas del nivel nacional sean replicadas en los entes territoriales, de acuerdo con su pertinencia y que los programas y proyectos de los municipios sean coherentes con los de los departamentos y los de éstos con aquellos de la Nación, garantizando así unificación de esfuerzos, en el marco de las competencias asignadas a cada nivel de gobierno.

La armonización de programas entre los tres niveles de gobierno (Nación, departamento y municipio), da la opción de aplicar los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (Art. 288 CN). Se logrará concertación de intereses y de recursos y en el caso particular de los municipios es posible que algunos de los proyectos prioritarios sean financiados total o parcialmente por la Nación y/o el departamento. Así mismo será importante para el Alcalde conocer los proyectos de interés de la Nación para Cofinanciación pero que requieren de contrapartida por parte del municipio, ya que podrá programar los recursos para tal fin.

La armonización de los planes facilita la opción de realizar convenios, de asociarse o de establecer alianzas estratégicas, que permitan superar los costos de los proyectos, aprovechar economías de escala y superar las limitaciones generadas por la crisis financiera del sector público colombiano. Así mismo, si el sector privado en un municipio identifica la articulación de políticas entre la administración local, departamental y nacional, tendrá más incentivos y seguridad para aportar en aquellos proyectos en que este interesado apoyar.

En todo caso independientemente de la voluntad del gobernador por tener un plan de desarrollo concertado, cada municipio por su parte debería, por lo menos a nivel de grandes programas, conocer cual va a ser la política departamental y los criterios de asignación de recursos por programas y proyectos en aquellas áreas donde municipios y departamentos tienen responsabilidades compartidas por ejemplo en educación y salud.

Si se trata de un municipio no certificado en educación (ver Ley 715 de 2001 sobre distribución de competencias y recursos) y uno de los objetivos estratégicos de su administración es incrementar la matrícula educativa, debe concertar con el departamento el número de docentes que éste le va a financiar.

Si el plan de desarrollo municipal logra articulación con los planes departamental y nacional se incrementará su viabilidad y se asegurará mayor integralidad en la prestación de servicios básicos a la comunidad.

5.4 Articulación del plan de desarrollo municipal con los planes de etnodesarrollo y planes de vida

Los Planes de Vida y de Etnodesarrollo son herramientas con que cuentan los grupos étnicos²³, para preservar su integridad étnica y cultural y a su vez son la estrategia privilegiada que tienen éstos para plantear alternativas al desarrollo desde sus cosmovisiones particulares²⁴.

23 Los grupos étnicos reconocidos por el Estado colombiano son los pueblos indígenas, afrocolombianos, raizal y rom (gitano). Jurídicamente la necesidad de armonizar los planes de desarrollo municipal y departamental con los Planes de Vida y de Etno-desarrollo de estos grupos étnicos está sustentado en Ley 21 de 1991 mediante la cual se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”. Al respecto en el artículo 7, numeral 1 se ordena: “Los pueblos interesados [indígenas, afro-descendientes, raizal y rom] deberán tener derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual (...) y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”.

De la misma manera para los afrocolombianos la Ley 70 de 1993, conocida como Ley de Comunidades Negras, contempla varias disposiciones (principalmente en los artículos 47 y 49) tendientes a garantizar que las prioridades de desarrollo definidas por estos pueblos puedan hacerse efectivas.

En lo que concierne al pueblo raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-086 de 1999, reconoció a este pueblo su “capacidad y el derecho (...) para determinar su destino como parte de Colombia y mejorar sus condiciones de vida”.

Estos planes apuntan a garantizar el devenir y la pervivencia²⁵ de los grupos étnicos en consonancia con sus opciones civilizatorias propias. En suma, puede decirse que estas formas diferenciadas de abordar la planificación son el instrumento con que cuentan los grupos étnicos para afirmar y consolidar sus identidades étnicas y culturales. Estas formas alternas al desarrollo que plantean los grupos étnicos, se soportan en principios éticos, tales como reciprocidad, comunitarismo, colectivismo, solidaridad intragrupal, integridad del mundo, no separación seres humanos y naturaleza, sostenibilidad, autogestión, autodependencia, participación profunda y satisfacción colectiva de las necesidades vitales²⁶.

En los Planes de Vida y de Etnodesarrollo los grupos étnicos desde sus lógicas derivadas de sus cosmovisiones particulares, definen sus propias prioridades para la pervivencia, las que en muchos casos entran en contradicción con las prioridades del desarrollo definidas en los planes de desarrollo, que se fundan en la necesidad del crecimiento económico.

De allí que sea necesario posibilitar espacios y mecanismos de armonización y articulación entre los planes de desarrollo municipales con los Planes de Vida y de Etnodesarrollo. Dado que la Constitución del 91 reconoce al país el carácter de pluriétnico y multicultural, es importante comprender que las cosmovisiones sobre el desarrollo y la pervivencia también son variadas y que todas deben estar incorporadas adecuadamente en las políticas, programas y acciones públicas.

A continuación se presentan algunas recomendaciones importantes para tener en cuenta el tema étnico, cuando sea pertinente:

- Incorporación de las territorialidades de los pueblos indígenas, afrocolombianos y raizal en los esquemas o planes de ordenamiento territorial de los municipios (y departamentos cuando haya lugar). De la misma manera, cuando exista población perteneciente al pueblo rom se debe incorporar también los contenidos principales que caracterizan sus tradicionales formas de ocupación y apropiación del espacio. Al respecto lo ideal sería que en estos Esquemas o Planes de Ordenamiento se definiera estos territorios y espacios étnicos como especiales para poder adelantar allí acciones específicas.

- Involucrar apropiadamente a los grupos étnicos en los programas y proyectos formulados por la entidad territorial, cuyos propósitos sean la lucha contra la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, sobre todo lo que tiene que ver con seguridad social en salud, educación, generación de empleo y planes de vivienda.

En referencia al pueblo rom, la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia emitió el 2 de octubre de 2003 la Circular No. 1629 mediante la cual recomienda a los alcaldes y gobernadores "incorporar adecuadamente (...) medidas concretas y específicas a favor del pueblo rom".

²⁴ Para el caso de los pueblos indígenas de los Andes, por ejemplo, esta cosmovisión se caracteriza por los siguientes principios: la crianza, la equivalencia, el amparo y la armonía, entre otros.

²⁵ Permanencia y sostenibilidad en el tiempo de las opciones civilizatorias de los grupos étnicos de acuerdos con sus usos y costumbres y con sus valores identitarios.

²⁶ Dalila Gómez. *O'lasho Drom*, Aportes teóricos y metodológicos. ESAP, 2002.

- Desarrollar estrategias dirigidas a visibilizar y a valorar los aportes de los grupos étnicos concernidos, al enriquecimiento de la diversidad étnica y cultural en los contextos municipal y departamental.
- Incorporación en los servicios de salud municipal y departamental de las prácticas médicas tradicionales de los grupos étnicos.
- Procurar tener en cuenta la participación de personas de los grupos étnicos en cargos claves de las administraciones municipales y departamentales.
- Acciones específicas desarrolladas por las Umatas en proyectos productivos de los pueblos indígenas y afrocolombianos y la manera como se han incorporado los conocimientos y tecnologías propios en la asistencia técnica desarrollada por estas unidades.