

**RECOMENDACIONES
PLAN DE DESARROLLO
MUNICIPIO DE SANTA ISABEL
2004-2007**

PLAN DE DESARROLLO

Para la constatación de los elementos que debió contemplar el plan de desarrollo “Todos somos Santa Isabel” se han tenido en cuenta los lineamientos generales para la formulación del Plan de desarrollo 2004-2007 de la dirección de desarrollo territorial, la “*LEY 152 DE 1.994*”, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Plantilla de evaluación a la formulación de planes de desarrollo municipal esto con el fin de contar con una herramienta guía para la valoración del Plan de desarrollo tanto de la parte estratégica como del plan Plurianual y poder así formular una serie de recomendaciones.

Las prioridades del desarrollo deben ser el fruto de un proceso dinámico y concertado en el cual se expresan relaciones de poder por cuanto intervienen diversos intereses sectoriales (empresarios, trabajadores, pobladores, mujeres, jóvenes, minorías étnicas, etc.) con el propósito de identificar situaciones problemáticas, proyectos comunes, y definir la orientación y los recursos para su superación o logro del objetivo.

El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento mediante el cual el Estado y la sociedad acuerdan los lineamientos del futuro colectivo en el marco de una unidad territorial para el mediano y largo plazo. Este futuro colectivo tiene que ver con la definición de objetivos, estrategias y metas que definen el ritmo y la orientación del bienestar para todos los habitantes de la unidad territorial. La evaluación de estos componentes nos da una idea acerca de que tan pertinente es el contenido del plan para proyectar la situación objetivo a la que se quiere llegar.

El proceso de evaluación tiene cómo propósito principal hallar recomendaciones que permitan optimizar el funcionamiento del Sistema Institucional de Planeación y fortalecer la capacidad institucional de los municipios en el área de la planificación. Con base en lo anterior se ha reconocido la necesidad de investigar no solo el cumplimiento de las tareas formales relacionadas con el contenido de los planes (parte general y plan de inversiones) sino también su correspondencia con las competencias locales, la armonización con los Planes de Desarrollo Nacional y Departamental, y el alcance de la participación comunitaria para maximizar su impacto en pro de las comunidades de su jurisdicción.

Parte estratégica:

La Ley 152 de Julio 15 de 1.994, constituye la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo en Colombia. Esta tiene como propósito establecer los procedimientos y

mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en el país, siendo su ámbito de aplicación la nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden.

Se analizará si el Plan de Desarrollo Municipal cumple en su estructura formal con lo estipulado en la Ley especialmente en lo referente al contenido y organización y oportunidad del plan de desarrollo, esto es, si la estructura de la parte estratégica contiene el diagnóstico, los objetivos, las metas, las estrategias, y si el plan de inversiones incluye la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución, la descripción de los programas, y los presupuestos plurianuales de inversión.

En los términos de la ley el Plan de Desarrollo debió presentar inicialmente el diagnóstico detallado, integral y actualizado de su situación física, económica, social, ambiental, financiera, administrativa, cultural y política. Con base a la información obtenida se inicia la etapa de análisis y diagnóstico integral de la situación local. Esta etapa permite definir 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.

En el PDM de Santa Isabel no existe un diagnóstico general de todos los sectores solamente contempla el sector agropecuario y de educación. En el diagnóstico se debe destacar los problemas y las potencialidades que van afectar de manera directa para la acción del gobierno municipal, para que sea posible establecer una clara correspondencia entre este y los objetivos y metas.

La formulación del diagnóstico debe suministrar una información que permita el conocimiento de la realidad municipal y muy especialmente de la sectorial sobre la cual se va a intervenir -que destaque y explique los problemas estructurales, las potencialidades, que describa la problemática sectorial y especialice la información relevante- es decir, que en fin de cuentas caracterice la situación inicial sobre la que se pretende actuar.

Las variables a considerar en el diagnóstico, son aquellas asociadas a la problemática o a la situación que pretende ser afectada por la acción liderada por la administración municipal.

En el momento de abordar el diagnóstico se hace necesario preguntar por la causa de los problemas. Con frecuencia las manifestaciones de un problema reflejan las consecuencias de uno o varios factores que lo determinan. Además se debe considerar las variables que son aquellas asociadas a la problemática o a la situación que se pretende ser afectada por acción que lidera el gobierno municipal.

Las variables que se debieron haber considerado en el diagnóstico municipal son:

- La situación de la población: Características generales como tamaño, crecimiento, edad, sexo, etnia, raza, ubicación geográfica. En particular las características de sexo y edad estarán presentes de manera transversal en los diferentes análisis y momentos de elaboración de los Planes, y en particular en todas las variables e indicadores con referencia a la población.

Características socioeconómicas; ingresos categorías de empleo, nivel educativo y escolaridad, discriminan por sexo edad y zona.

Características demográficas y epidemiológicas: como natalidad, fecundidad, mortalidad, incidencia, de las principales enfermedades y de enfermedades inmunoprevenibles, mortalidad materno infantil discriminación por sexo, edad y por zona.

Características sociológicas y culturales: como situación de las relaciones intrafamiliares el grado de consolidación de las comunidades, niveles de organización y de participación, discriminadas por sexo, edad y zona.

- La situación del territorio: El manejo y control de los recursos ambientales, condiciones de accesibilidad y de comunicación entre centros urbanos vecinos y entre zonas rurales y la cabecera municipal, articulación con proyectos de escala regional, estimación del nuevo uso del suelo a incorporar dentro del perímetro urbano definición del suelo no urbanizable.
- Situación de la provisión u oferta de los servicios: Se debe obtener información actual sobre la capacidad potencial y real instalada, capacidad de administración, cobertura, dotación per capita o estándares promedio, accesibilidad, déficit cualitativo o cuantitativo, costo de prestación del servicios.
- La situación política de la participación de la sociedad civil: Se deben considerar a los actores políticos con la correlación de fuerzas existentes y niveles de polarización de las confrontaciones o conflictos; trayectoria de participación comunitaria o conflictos; trayectoria de participación comunitaria y ciudadana, organización de mujeres y vocación participativa (veeduría ciudadanas u otra); instancias existentes y operativas en el municipio al nivel

de coordinación o decisión; identificación de los diferentes estamentos de la sociedad y grupos del sector privado, con historias de participación en proyectos sociales, niveles de transparencia; claridad y aceptación de las normas o líneas para la convivencia o la solución de los conflictos.

- La situación de los recursos, la capacidad institucional y administrativa: Es necesario ver la estructura y composición histórica de las fuentes de recursos financieros; situación de endeudamiento; grado en que existe funciones y procedimientos de las actividades relacionadas con la planeación; estructura de empleo de recursos humanos por cargo y nivel de calificación; monto promedio de los recursos de inversión ejecutados por dependencias de la administración; relación entre gastos de funcionamiento y gasto de inversión por dependencia, grado de incorporación de instrumentos de gestión y de herramientas tecnológicas en los procesos administrativos y de toma de decisiones.

Estas variables que son objeto del diagnóstico, se debieron haber tenido en cuenta en el Plan de desarrollo para describir por medio de indicadores y poder hacer la valoración de estos al momento del diagnóstico, es decir, cuando no se han empezado a desarrollar las acciones de la nueva administración, se deben establecer las condiciones de la situación inicial. Estos indicadores del diagnóstico son los que permiten dimensionar las magnitudes cuantitativas y cualitativas de la situación que se registra en el municipio en el momento actual y se proyecta la situación deseada

Dicha situación inicial puede ser pensada como aquella que será afectada por la acción de gobierno el efecto de dicha acción puede ser medido o comprobado por el cambio que se registre en la cuantificación o valoración del indicador; al finalizar los cuatro años de gobierno, o en el momento en que se considere oportuno estimarlo.

Estos indicadores pueden tener distintas fuentes de verificación; pueden ser observados o cuantificados a partir de información primaria como encuestas, trabajos con grupos focales, verificación sobre el terreno, etc. También se pueden estimar a partir de información secundaria disponible de proyecciones o de la aplicación de los parámetros previamente establecidos o de común aceptación.

Todo esto enmarcado en la metodología de la planeación estratégica, para el Plan de desarrollo "Todos somos Santa Isabel" no cuenta con este análisis DOFA que no es otra cosa que tratar de minimizar las debilidades aprovechar las oportunidades; potencializar las fortalezas y combatir las amenazas, debido a que el Plan no tiene un diagnóstico claro de la situación inicial para las proyecciones de la administración.

Se pretende medir la claridad con que se manejan los conceptos en el plan, teniendo en cuenta: si la utilización de conceptos que son determinantes para la aplicación de la Ley, se manejan con un significado de aceptación general y si se mantienen con el mismo sentido a lo largo del plan o por el contrario su uso es equívoco.

Para efectos de la evaluación se propone una aproximación a los conceptos cuya utilización es de obligatorio manejo en el plan, como son: objetivos, metas, estrategias y programas.

Objetivos: son los propósitos o finalidades generales o específicas que una administración espera lograr mediante la ejecución del plan de desarrollo. Los *Objetivos Generales* centran los propósitos estratégicos del plan, con base en el análisis integral de la situación de la entidad territorial. 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. Todo Objetivo debe poseer los siguientes atributos: *ser consistentes*, ya que se deben relacionar con la problemática y/u oportunidades identificadas en el diagnóstico; *ser estratégicos*, los objetivos deben apuntar hacia los temas o asuntos prioritarios que poseen un mayor impacto en el desarrollo y deben poseer esta articulación lógica entre niveles de propósitos.

En el plan de desarrollo "Todos somos Santa Isabel" no se plantearon objetivos generales, es decir no se centraron los propósitos estratégicos del plan. Los objetivos específicos si fueron planteados por sectores articulados con aquellos que contaban con un diagnóstico de la situación del municipio.

Metas: expresión concreta de objetivos en términos de tiempo y cantidad, que dan cuenta de los logros que se esperan alcanzar con la ejecución del plan, en un periodo de gobierno dado. Las metas describen una condición, una cuantificación (o cualidad) y una temporalidad determinada. La comprobación de que una meta ha sido alcanzada se hace a través de los indicadores de *base* y los indicadores de *resultado*.

En el planteamiento de las metas el Plan de desarrollo no es claro con algunas de ellas en términos cuantificables y verificables, así como la definición de los plazos en los cuales se ha previsto alcanzar los resultados propuestos es decir no se especifica cuando y cuanto se va hacer, como tampoco existe el diagnóstico en la mayoría de sectores y en los que existe no se crean los indicadores bases es decir cuanto se tiene y en que estado para poder proyectar las metas de producto.

Además no existe ninguna meta de resultado para ningún de los sectores es decir no se especifica en cuanto se supera el problema que se quiere combatir con las metas de producto.

Estrategias: combinación de acciones para el logro de los objetivos y las metas. Responde por la pregunta cómo hacerlo y su pertinencia se establece a partir de evaluar si indican o no los medios o el modo de actuar de la administración, es decir, si apuntan a los objetivos señalados, y definen los recursos con los cuales se intervendrá y la manera como se accedería a ellos.

En las estrategias del Plan de desarrollo para algunos sectores se definen las diversas formas de intervención como gestión, coordinación con otras entidades o la adquisición de recursos financieros y técnicos. En esta fase la administración pudo determinar 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 la disposición de recursos y a la capacidad de gestión.

Programas: es un conjunto organizado de proyectos orientados a la consecución de un objetivo común. 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 simultanea o sucesiva. Para hacerlo más operativo, puede discriminarse en subprogramas que precisen los objetivos por tipo de actividades o por componente del programa.

En el parte estratégica del plan de desarrollo no existe el planteamiento de programas estos los definen en el plan Plurianual aunque la mayoría de estos no son claros en la lógica de acciones del logro que se pretende alcanzar, para poder formular los proyectos en el plan de inversiones.

Plan de Inversiones:

En la parte del Plan de Inversiones encontramos el componente operativo del Plan de Desarrollo, el cual se concreta a partir de la planeación financiera.

En el terreno de la financiación, es importante tener en cuenta que en el plan de inversiones se debe incluir todos los recursos que, de acuerdo con las tendencias históricas de recaudo o de acuerdo con las acciones que realizará el gobierno local, se consideren de alta probabilidad o de certidumbre de ingreso.

Entre más certidumbre haya respecto al ingreso de los recursos, más confiable será el financiamiento del plan. Normalmente, esta certidumbre se refiere

esencialmente a los recursos sobre los cuales el municipio tiene gobernabilidad: *recursos propios tributarios y no tributarios*.

Pero en relación a los recursos sobre los cuales no se tiene gobernabilidad, cabe realizar acciones de concertación e implementar estrategias tendientes a asegurar su ingreso. Dentro de esa categoría se incluyen los recursos de cofinanciación, recursos de empresas privadas, donaciones, cooperación técnica internacional y recursos del crédito interno o externo.

Con el fin de establecer la calidad técnica del plan de inversiones se hará un seguimiento de los siguientes aspectos: información básica para efectuar la planeación financiera; estrategias de financiamiento, proyecciones financieras; formulación de programas y asignación de recursos (presupuestos plurianuales).

El Plan Plurianual de inversiones constituye el componente programático de Plan de Desarrollo. En el se recoge la selección de programas, subprogramas y proyectos identificados y priorizados, 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 respectiva fuente de financiación.

En el Plan Plurianual se agrupa por sector todas las acciones que se han de realizar durante el gobierno, el monto de recursos que se le asignara 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.

En el Plan de Desarrollo “todos somos Santa Isabel” se observa que falta mayor claridad entre los objetivos, metas, estrategias con los programas y proyectos formulados dentro del Plan Plurianual. Es de señalar que existen algunos programas sin formulación de proyectos y otros no son proyectos, además no están desagregados claramente entre los programas, también existen demasiados proyectos con un solo rubro y algunos proyectos son de otros programas y dificulta la desagregación de los recursos.

Es indispensable identificar las fuentes de recursos para la puesta en marcha del Plan y su asignación por programas, subprogramas y proyectos, en cada una de las vigencias fiscales del periodo de gobierno. Para ello el Plan de inversiones debía contar con datos históricos de los ingresos y gastos ejecutados del

municipio para un período no inferior a 3 años para poder así proyectar el Plan Plurianual para la vigencia de la administración.

La información sobre las proyecciones financieros es parte vital del *Plan Financiero*, el cual establece la capacidad de inversión de la entidad 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 financiamiento a través de recursos propios y de otras fuentes alternativas de financiamiento como donaciones internacionales, transferencias, cofinanciación, recursos de crédito, etc.

El plan financiero define las previsiones de ingresos, gasto, déficit y su financiación, que son requeridas para la elaboración de los Planes Operativos anuales de Inversiones (POAI) y los Presupuestos Anuales de Ingresos y Gastos. Define igualmente las metas máximas de pagos a efectuarse durante cada año, que servirán de base para elaborar los programas anuales de caja (PAC).

Es por esto que la relación entre el proceso planificador y el área financiera es tan importante, pues de allí depende la efectiva maximización de la capacidad de recaudo en los recursos para los gobiernos locales, y que permite la asignación eficiente de tales recursos, a través de la racionalización del gasto y de la adopción de sistemas organizativos y procedimientos eficientes para cumplir las metas de desarrollo.

El Plan Financiero de un Plan de Desarrollo se realiza con el fin de coordinar en el tiempo la ejecución de los proyectos de acuerdo con las prioridades establecidas y con la capacidad financiera real del municipio. En este plan se trazan las metas de gestión financiera del municipio y se distribuyen en el tiempo la ejecución de los proyectos (Planes plurianuales de inversión).

Se constatará la descripción de objetivos y metas para cada uno de los programas y subprogramas, es decir se determina la correspondencia del plan financiero con los programas establecidos en el PDM.

Para la formulación de los programas se debe tener en cuenta que estos deben guardar relación con los objetivos, estrategias y metas presentes en el PDM.

La calidad del plan de inversiones, con respecto a la asignación de recursos, será estimada mediante seguimiento a la manera como se presenta la especificación de los recursos por programas y subprogramas principales.

Recomendaciones:

- Oficina de planeación municipal o quien haga sus veces es decir la persona encargada de la coordinación en la formulación del PDM debe ser idónea y con una formación académica pertinente acerca de la planeación y además, que tenga pleno conocimiento de la normatividad y lineamientos existentes para la formulación de dicho plan, lo cual permitirá una mayor eficiencia y eficacia del proceso de planeación.
- El consejo de gobierno debe suministrar la información pertinente que sirva como base para la elaboración del diagnóstico y la situación real del municipio además esta se debe contrastar con la información recogida con las trochas ciudadanas y las guías de observación esto con el fin poder identificar las principales fortalezas y debilidades de cada sector.
- La administración actual debe exigir la revisión oportuna del esquema de Ordenamiento Territorial, realizado por la Alcaldía Municipal y revisado por Cortolima, además el encargado de la elaboración del Plan debe tener en cuenta los programas y proyectos que contempla E.O.T para que exista una consecución en estos.
- Es importante no olvidar que para una buena formulación del PDM, se debe establecer una articulación con los anteriores Planes de Desarrollo ejecutados en el municipio, realizando un análisis de valoración para aquellos proyectos que se ejecutaron se evalúe la posibilidad de seguimiento de los que ya se proyectaron.
- En el Plan de Desarrollo es de vital importancia establecer una misión y visión del municipio siguiendo los parámetros establecidos por la constitución política Colombiana en el artículo 311 el cual es el punto de partida para la formulación estratégica del Plan de Desarrollo.
- La elaboración de un diagnóstico que identifique y cuantifique la dimensión de los problemas prioritarios que afronta la entidad territorial, así como las potencialidades u oportunidades de Desarrollo que van hacer afectados de manera directa por la acción del gobierno, de tal manera que sea posible establecer una clara correspondencia entre el diagnóstico los objetivos, las estrategias y metas de carácter general que contienen el Plan; además debe contener el análisis DOFA que no es otra cosa que tratar de minimizar las debilidades, aprovechar las oportunidades, potencializar las fortalezas y combatir las amenazas.

- Dentro del diagnóstico se debe considerar variables asociadas a la problemática a la situación que pretende ser afectada por la acción que liderará al gobierno municipal, cada una de ellas deberá considerar los indicadores pertinentes. Entre estas se destacan:
 - La situación de la población
 - La situación del territorio
 - La situación de la provisión u oferta de los servicios
 - La situación política de la participación de la sociedad civil.
 - La situación de los recursos, la capacidad institucional y administrativa.

- Se debe realizar por dependencia la formulación de los proyectos para que puedan ser expuestos en el Plan Plurianual.

- Se debe realizar un Plan de inversiones que ha de hacer referencia al camino que recorrerá la administración durante su periodo en cumplimiento de los propósitos generales, el cual debe contemplar una proyección de los recursos financieros, una descripción de los principales programas y proyectos de inversión, un presupuesto Plurianual de la administración para alcanzar las metas propuestas y una especificación de mecanismos y estrategias para su cumplimiento y ejecución.

- El Plan financiero debe contener un diagnóstico que permitirá ver la capacidad de pago y el nivel de endeudamiento del municipio, para saber si es posible acceder a créditos que permitan ejecutar proyectos en pro del Desarrollo del municipio.