



GOBERNACION DE ANTIOQUIA
Departamento Administrativo de Planeación

GESTION LOCAL Y PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Medellín
2004



Anibal Gaviria Correa
GOBERNADOR DE ANTIOQUIA

Pedro Juan González Carvajal
DIRECTOR
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

Francisco Zapata Builes
DIRECTOR
PLANEACION ESTRATEGICA INTEGRAL

Eugenio Prieto Soto
GERENTE
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA -IDEA

Elaboración
Nancy Ruiz Muñoz
Alba Lucia Otalvaro

Colaboración

Blanca Lucia Bustamante
Maria del Pilar Gómez Echeverri
Jhon Jairo Ramírez Gaviria
Rosalba Eslava Montañez
DIRECCIÓN PLANEACION ESTRATEGICA INTEGRAL - DAP

William Castrillon Alzate
DIRECCIÓN DE FINANZAS PÚBLICAS - DAP

Hernan Torres Alzate
IDEA

Diseño caratula

Jhon Jairo Ramírez G.
Lina María Cadavid E.

Diagramación

Nancy Ruiz Muñoz

Publicación

IDEA



TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION

INTRODUCCION

1. LA PLANEACION

1.1. PLANEACION Y GESTION

1.1.1. Marco Constitucional y legal de la planeación

Cambios que introdujo la constitución de 1991 a la planeación
Desarrollo legislativo

1.1.2. La planeación como instrumento de gestión

Marco general
La planeación participativa
Instrumentos de planeación para la gestión
Referentes e insumos para la formulación del plan de desarrollo municipal
La planeación estratégica y el razonamiento lógico

1.1.3. Principios de la planeación

1.1.4. Autoridades e instancias de planeación en todos los niveles de gobierno



1.2. PROCESO PLANIFICADOR LOCAL

1.2.1. Criterios para el ejercicio de la planeación local

1.2.2. Autoridades e instancias de planeación en el nivel municipal

1.2.3. La planeación y los planes de desarrollo en el nivel municipal

1.2.4. El plan de desarrollo y el programa de ejecución

2. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

2.1. DEFINICION Y PROPÓSITOS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

2.2. ETAPAS DEL PLAN DE DESARROLLO

2.2.1. ETAPA 1 - Programa de gobierno

2.2.2. ETAPA 2 - Formulación del plan de desarrollo

2.2.3. ETAPA 3 - Ejecución y planes de acción

2.2.4. ETAPA 4 - Seguimiento y evaluación

2.3. PROCESO Y CRONOGRAMA DEL PLAN DE DESARROLLO

2.3.1. Proceso general

2.3.2. Cronograma general del proceso

2.4. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO



3. PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.

3.1. PARTE ESTRATEGICA

- 3.1.1. Paso 1: Análisis de involucrados - cuadro de actores sociales
- 3.1.2. Paso 2: Definición de problemas y selección - Protocolo de selección de problemas
- 3.1.3. Paso 3: Análisis de problemas
- 3.1.4. Paso 4: Análisis de objetivos - definición de operaciones
- 3.1.5. Paso 5: Redacción parte general del Plan

3.2. PLAN DE INVERSIONES

- 3.2.1. Fuentes de financiación
- 3.2.2. Proyecciones financieras
- 3.2.3. Diagnóstico de la situación financiera
- 3.2.4. Plan cuatrianual de inversiones

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANEXOS



LISTA DE FIGURAS

- Figura 1. Esquema general de la planeación - Articulación entre las acciones y los resultados
- Figura 2. Sistema integrado de planeación
- Figura 3. Relación largo, mediano y corto plazo
- Figura 4. El problema
- Figura 5. Pasos a seguir en la formulación del Plan de Desarrollo



LISTA DE CUADROS

- Cuadro 1. Procedimiento general para la elaboración y presentación del plan
- Cuadro 2. Análisis de involucrados - Actores sociales
- Cuadro 3. Definición de problemas y selección - Protocolo de selección de problemas
- Cuadro 4. Análisis de problemas
- Cuadro 5. Análisis de objetivos - definición de operaciones
- Cuadro 6. Recursos propios
- Cuadro 7. Fuentes de recursos municipales
- Cuadro 8. Modelo proyecciones financieras y capacidad de pago
- Cuadro 9. Cuadro de chequeo para el plan de inversiones
- Cuadro 10. Plan cuatrianual de inversiones (matriz)



LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Modelo de acuerdo para la creación y conformación del consejo municipal de planeación

Anexo 2. Modelo de decreto para la renovación del consejo municipal de planeación

Anexo 3. Modelo de acuerdo para la adopción del plan de desarrollo

Anexo 4. Competencias y recursos para la gestión municipal

Anexo 5. Métodos de proyecciones financieras



PRESENTACION

Con la ley orgánica del Plan de Desarrollo -Ley 152 de 1994, que fija los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, se obliga al Municipio a elaborar un plan de desarrollo para cada período de gobierno, lo que permite que se inserte en el ejercicio de la planeación y disponga de un instrumento guía para la acción de las instituciones públicas y privadas del Municipio; donde se establezcan los objetivos de desarrollo del Municipio, las metas que se pretenden alcanzar y los medios y recursos técnicos, financieros y humanos requeridos.

La prioridad que tienen los Alcaldes, una vez iniciada su administración, es abordar la formulación del Plan, ya que éste se constituye en el eje central de toda su gestión. El documento que se presenta es una alternativa metodológica para que las Administraciones Municipales cuenten con información general sobre planeación, y dispongan de una herramienta para abordar de una manera esquemática y ágil la elaboración del Plan.

El propósito de la presente guía, es el de aportar al proceso de fortalecimiento institucional de los Municipios, elementos que permitan el ejercicio oportuno de una gestión orientada a resultados en el marco de su misión y competencias, así como el de contribuir a una efectiva formulación de los Planes de Desarrollo en términos de coherencia, pertinencia y claridad de objetivos, estrategias y programas; de modo que respondan a las aspiraciones y propósitos colectivos.

De acuerdo con lo expresado, la metodología presenta en la primera parte, conceptos generales sobre la planeación y el proceso planificador. En la segunda parte, se describe todo el proceso general del Plan de Desarrollo, considerando las diferentes etapas, el cronograma general del proceso y el procedimiento para su elaboración, y en la tercera parte se presenta la propuesta metodológica para la elaboración del plan, con el esquema del Razonamiento Lógico.

Igualmente se muestran anexos que permiten abordar otros aspectos que se considera son necesarios en el proceso planificador local.



Es de anotar que esta propuesta metodológica parte de otras metodologías planteadas para períodos anteriores, con actualizaciones en lo relacionado con la normatividad, y revisiones basadas en la ampliación de conceptos de importancia en la planeación - gestión, en la planeación estratégica situacional o razonamiento lógico, y en la experiencia de los municipios que en alguna medida las han retomado.

En su labor de apoyo a las administraciones municipales, y acorde con las funciones de concurrencia, complementariedad e intermediación, que por la constitución y la ley se le han otorgado al Departamento, el Gobierno Departamental pone a disposición de los Alcaldes y de su Administración, esta versión de la Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, como una alternativa para abordar y mejorar el proceso planificador en el Municipio y con el objetivo de contribuir a consolidar paulatinamente los procesos de descentralización y autonomía Municipal.



INTRODUCCION

La consagración del Municipio como ente territorial cuya función básica debe ser la planificación del desarrollo de su jurisdicción, hace que los Municipios deban transformarse permanentemente, buscando la eficacia y eficiencia en todas las acciones, con el objetivo último de garantizar el bienestar de su población.

El planificar, permite reducir el número de decisiones tomadas sólo por intuición y por lo tanto, manejar la incertidumbre que implica dirigir un Municipio, donde se deben tomar decisiones, tanto a corto, como a mediano y a largo plazo, es decir tomar las decisiones del hoy, pero también decisiones del futuro que por ende implican mayor incertidumbre. El Alcalde debe convertirse en líder del Municipio y conciliar, es decir, establecer correspondencia del corto y el largo plazo, para así, tomar decisiones de carácter administrativo.

Con la ley 152 de 1994, se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, dándole una gran importancia a la planeación y al mismo plan, ya que se entiende por ley orgánica la que regula el ejercicio de la actividad legislativa, es decir que es una ley de leyes, por encima de las demás leyes, pero por debajo de la Constitución.

En la ley se establecen los principios rectores de la planeación y los contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes, siendo éstos de importancia, ya que se está regulando el ejercicio de la planeación y se están dando las bases para que las entidades territoriales aborden el ejercicio planificador.

Como aporte en el ejercicio planificador, también se definen en la ley, las autoridades e instancias de planeación, y se determina su conformación y funciones, lo que es un aspecto a resaltar, ya que se da la incorporación del punto de vista de la sociedad en la formulación del Plan a través de los Consejos Territoriales de Planeación.



Si se considera la planeación como un proceso mediante el cual se toman decisiones y como un proceso continuo y sostenido, la planeación del desarrollo en las entidades territoriales debe ser una de las funciones básicas para la correcta gestión y ejecución de los asuntos municipales, junto con la organización para el seguimiento y la evaluación del desarrollo.

Con la promulgación de la ley de Desarrollo Territorial, se experimenta un gran cambio en los procesos de planeación, especialmente, por la incorporación de la dimensión espacial del desarrollo, por la visión del largo plazo y por el logro de un desarrollo sostenible del municipio.

En este sentido, los Planes de Desarrollo Municipales, deberán tener en cuenta los instrumentos, planes y en general los procesos de concertación y de largo plazo adelantados tanto en nivel nacional como departamental y subregional, así como los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997), el cual establece en el mediano y largo plazo las acciones territoriales, estableciendo propósitos de desarrollo económico, social y ambiental, concertados con las comunidades.

El plan de desarrollo en el nivel Municipal, pasa a convertirse entonces en el instrumento guía para la acción de los Municipios, en el cual se expresan los resultados de un proceso de planeación concertada entre los diversos sectores de la población local, y como tal se constituye en la base de los procesos de planeación.



1. LA PLANEACION

1.1. PLANEACION Y GESTIÓN

La Constitución Nacional de 1991, fundamentada en el principio de que “Colombia es una república unitaria, democrática, descentralizada, participativa y pluralista ...”, (artículo 1), establece como fines esenciales del estado entre otros los de: “... Servir a la comunidad y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (artículo. 2).

En este marco constitucional, en el Título XI “De la organización territorial”, Capítulo 3” del Régimen Municipal, artículo 311, “Al municipio como entidad fundamental de la División Político Administrativa del Estado le corresponde ...”, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”.

Fue así como el proceso de descentralización y modernización del estado generado en la década de los 80, no solo hizo énfasis en el fortalecimiento de los gobiernos municipales, sino que fortaleció la democracia local, mediante mecanismos para fomentar una mayor participación de la comunidad. En este sentido, las medidas descentralizadoras apuntan principalmente a:

- ❖ Incrementar los ingresos locales, tanto propios como de transferencia, con miras a garantizar una mayor inversión en servicios y obras requeridas por la población para fortalecer su base económica.
- ❖ Definir las funciones a cargo de los municipios y clarificar su responsabilidad.
- ❖ Fortalecer la autonomía territorial y elevar el protagonismo de los ciudadanos, con el fin de potenciar respuestas efectivas que reduzcan las desigualdades de la población.



Las medidas políticas buscan:

- ❖ Establecer una relación más directa entre gobernantes y gobernados, que conduzca a una gestión más eficiente y comprometida con las necesidades de la población.
- ❖ Ampliar los espacios democráticos y de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de su localidad.

En general puede decirse como lo plantea Uribe (1998), que hablar de planeación en Colombia significa plantearse un proceso social y político continuo, permanente y sostenible, orientado a la identificación de una serie de objetivos, metas, procedimientos y recursos disponibles, que respondan a los fines y propósitos políticos, sociales, económicos, ambientales y de equidad, que hayan sido propuestos en un momento dado por la sociedad.

De otro lado, es importante tener en cuenta, que si bien puede decirse que con el Plan se avanza en el proceso de la planeación, no ha sido muy clara la inserción real de éste en la gestión del desarrollo, ya que se ha encontrado que algunos municipios siguen manejando los presupuestos independientes del Plan

de Desarrollo, olvidando que en última instancia el plan se concreta en los presupuestos y en los recursos que verdaderamente se ejecuten; se adelantan proyectos no contemplados en el Plan; no se consultan los planes municipales al momento de aprobar los presupuestos y asignar recursos de cofinanciación; y en muchas ocasiones no se encuentra un compromiso permanente por parte de todas las Secretarías y los entes del Municipio. (Ruiz, 1999)

Es importante por lo tanto, tener claro que es necesario avanzar en la búsqueda de que el Plan de Desarrollo se convierta verdaderamente en una herramienta para la planeación - gestión en los entes territoriales y que por ende sea el verdadero motor de desarrollo territorial, donde se considere como lo plantea Forero, que no debería existir una diferenciación temporal entre planeación y gestión, en la medida en que lo que tiende a establecerse es una estructura permanente de toma de decisiones.



1.1.1. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PLANEACIÓN

• CAMBIOS QUE INTRODUJO LA CONSTITUCIÓN DE 1991 A LA PLANEACIÓN

Es de resaltar el cambio conceptual que se le ha impartido a la Planeación en el país a partir de la Constitución de 1991. Anteriormente el mayor problema que presentaba la planeación era el divorcio permanente entre la planeación y la presupuestación. Se definían planes de desarrollo para la Nación, los Departamentos y los Municipios, con unos criterios netamente técnicos, pero desvinculados de la realidad fiscal y financiera en los diferentes niveles del gobierno.

La planeación se realizaba por separado: el ordenamiento físico - espacial de un lado y la planeación de las inversiones o de los recursos económicos del Estado, de otro.

El sistema tradicional de planificar los recursos, se basaba en programar unidades de gasto, o sea, definir en que se gastaban los recursos, sin importar que no se tuvieran proyectos, ni necesidades reales.

Con la concepción de la planeación en el sistema actual, se planifican los objetivos (que se quiere lograr) y estrategias (como se va a lograr), para definir posteriormente a que proyectos se le asignan los recursos o se gestionan los que faltan.

Según Palacios (1995), muchos fueron los cambios que la constitución generó, considerando que, entre los que más afectan a la planeación regional y municipal se deben resaltar:

- ❖ La descentralización política, administrativa y financiera que reorganizó y distribuyó las cargas y responsabilidades entre los diferentes entes territoriales.
- ❖ La participación ciudadana en todos los procesos de decisión de la administración pública, que obliga a redefinir los estilos y formas de hacer política y planeación en el nivel regional y local.



- ❖ La posibilidad de que el sector privado intervenga y participe en actividades que antes se consideraban exclusivos de los entes públicos.

Los aspectos específicos en los cuales se produjeron cambios a la planeación como resultado de la Constitución, son los siguientes:

└ **Obligatoriedad de la Nación y las Entidades Territoriales de elaborar Planes de Desarrollo**

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 339, establece que "Habrà un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del gobierno. El plan de inversiones, contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, Planes de Desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la Ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una **parte estratégica** y un **plan de inversiones** de mediano y corto plazo.

└ **Participación Ciudadana**

Al considerarse en la Constitución que uno de los fines fundamentales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación", se trata no sólo de transformar al país de una democracia representativa hacia una democracia participativa, sino de fortalecer la planeación, toda vez que su ejercicio permite mantener la cohesión de las comunidades, mejorar su niveles de vida y por ende, avanzar en su desarrollo.



En cuanto a la planeación, la Constitución definió la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo a través del Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, como entes de carácter consultivo, integrados con representantes de los diferentes sectores del Municipio y establecidos a través de una ley, ordenanza o acuerdo Municipal, según el caso.

Se considera también la participación de la ciudadanía a través de la Juntas Administradoras Locales de elección popular (artículo 318) en la elaboración de los planes y programas de desarrollo, en la vigilancia y control de la prestación de servicios públicos, y en la formulación de propuestas de inversión y de distribución de las partidas globales que se les asigne en el presupuesto municipal, entre otras.

└ Consolidación del Sistema Nacional de Planeación

El Sistema Nacional de Planeación, constituido por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación (art. 340), fue pensado como un instrumento fundamental para la consolidación de las localidades, constituyéndose en núcleos de la estructura social, económica y política del país. En este contexto el sistema adquiere importancia como conjunto de relaciones entre los Consejos, las autoridades de planeación y las corporaciones públicas.

La función principal del sistema, es la de constituir una instancia consultiva del Gobierno para la elaboración de los Planes de Desarrollo, garantizando así, que se vincule el Plan Nacional de Desarrollo con las entidades territoriales.

El sistema de planeación en el marco de la autonomía, debe asegurar el ejercicio de la planeación en cada nivel, concentrándose en los asuntos que son de su competencia y de acuerdo con las características de la planeación local, regional y nacional. En esta perspectiva de articulación, el nivel inferior debe tener los medios para intervenir en la formulación de las políticas y los planes del nivel superior, pero igualmente debe acoger sus orientaciones y prioridades.



Con la exigencia de la participación activa de los actores sociales organizados en la formulación de los planes de desarrollo, mediante la conformación de los Consejos territoriales de Planeación, (art. 341 al 344 de la Constitución), se plantea un cambio radical en el esquema de la planeación que se venía realizando en el país, cambio que implica repensar no solo el método, sino los mecanismos e instrumentos para el ejercicio de la planeación participativa.

┌ Obligación del cumplimiento del Programa de Gobierno

La Constitución establece en su artículo 259, que "quienes elijan Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido, el programa que presentó al inscribirse como candidato"; es lo que se ha denominado el Voto Programático, reglamentado posteriormente por la Ley 131 de 1994.

Dado que el programa de gobierno debe plasmarse en un Plan de Desarrollo, se considera entonces que ésta es la primera fase del mismo.

┌ Planeación como proceso

La Carta Política señala la obligatoriedad de estructurar un sistema de evaluación de gestión y resultados de la administración pública. Igualmente asigna la responsabilidad a los organismos departamentales de planeación, de realizar la evaluación de gestión y resultados de los planes de desarrollo, tanto de cada departamento, como de los municipios de su jurisdicción.

Se considera entonces la planeación como un proceso en el que se diagnostica, se formula el plan, se ejecutan las acciones y se evalúan resultados con el fin de realizar ajustes.

┌ La sostenibilidad ambiental

Desde el planteamiento de los principios fundamentales previstos en el Título I de la Constitución, se establece la obligatoriedad de proteger las riquezas naturales de la Nación. Posteriormente en el artículo 80, se considera que el Estado planificará el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar un desarrollo sostenible.



• DESARROLLO LEGISLATIVO

- └ **Ley 9 de 1989 - Ley de Reforma Urbana.** Aunque es anterior a la Constitución de 1991, está vigente, ya que la Ley 388 de 1997 la modificó pero no la derogó.
- └ **Ley 38 de 1989 - Ley Orgánica del Presupuesto,** crea el **Banco de Proyectos** Nacional -BPIN, define los bancos de proyectos y fija plazos para reglamentar su funcionamiento. La ley 152 de 1994 define la creación de los bancos de proyectos a todas las entidades territoriales y define la prioridad a los proyectos inscritos en el Banco para acceder al Sistema Nacional de Cofinanciación.
- └ **Ley 99 de 1993 - Medio Ambiente.** Por la cual se crea el Ministerio del medio Ambiente, se ordena el sector público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente, se organiza el sistema nacional ambiental SINA, y se dictan otras disposiciones. Define mecanismos claros para la planificación bajo el principio constitucional de la sustentabilidad ambiental.
- └ **Ley 100 de 1993 - Seguridad Social.** Se establece el sistema de seguridad social en el país, el cual puede estar integrado, entre otros, por entidades promotoras de salud, instituciones prestadoras del servicio de salud, empleadores, trabajadores y organizaciones independientes.
- └ **Ley 101 de 1993 - Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.** Por la cual se estimula la participación de los productores agropecuarios y pesqueros a través de sus organizaciones; también plantea la obligación de crear las UMATA y la creación de los consejos municipales de desarrollo rural. Con la ley **607 de 2000**, se modifica la creación y funcionamiento de las UMATA y se fortalecen estos Consejos.
- └ **Ley 105 de 1993 - Ley de Transporte.** Se dictan responsabilidades sobre infraestructura de transporte, recursos, concesiones y Planes Territoriales de Transporte.



- ┌ **Ley 115 de 1994 - Ley General de la Educación.** Señala las normas generales para regular el servicio público de la educación.
- ┌ **Ley 131 de 1994 - Ley Estatutaria del voto Programático.** Se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. En desarrollo del artículo 259 de la Constitución, se entiende por voto programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido, el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado en la inscripción de su candidatura.
- ┌ **Ley 134 de 1994 - Mecanismos de Participación Ciudadana.** Crea los espacios de participación política y participación ciudadana, y reglamenta la Ley 131 de 1994. Regula la revocatoria del mandato y consagra la integración de las veedurías ciudadanas para ejercer vigilancia sobre los planes y programas que desarrollen los gobernantes. Igualmente, dicta normas sobre los mecanismos de participación, iniciativa popular, referéndum, consulta popular y cabildo abierto, entre otros.
- ┌ **Ley 136 de 1994 - Ley de Régimen Municipal.** Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Con la **Ley 617 de 2000** por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, se adiciona la ley orgánica de presupuesto y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización. En general se consideran aspectos relacionados con la categorización de las entidades territoriales, el saneamiento fiscal, la creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales y departamentales, las reglas para la transparencia de la gestión, los alivios a la deuda territorial, y se dictan otras disposiciones.
- ┌ **Ley 141 de 1994 - Regalías.** Se regula el derecho del Estado de percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y se establecen las reglas para su liquidación y distribución. **La ley 756 de 2002**, modifica la ley 141, establece criterios de distribución y dicta otras disposiciones.
- ┌ **Ley 142 de 1994 - Régimen de Servicios Públicos.** Se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.



- ┌ **Ley 152 de 1994 - Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.** Es la norma básica de planeación en el país, en ella no sólo se reglamenta el contenido del plan de desarrollo, sino que se definen las autoridades e instancias nacionales y territoriales de planeación; así como también, los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes de desarrollo.

- ┌ **Ley 160 de 1994 - Sistema Nacional de Reforma Agraria.** Orientada hacia el desarrollo rural campesino y sus posibilidades de acceder a la propiedad de la tierra.

- ┌ **Ley 181 de 1995 - Ley del Deporte.** Se dictan las disposiciones para el fomento del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

- ┌ **Ley 358 de 1997 - Capacidad de Endeudamiento.** Modifica el endeudamiento de los municipios, cuyo monto debe establecerse de acuerdo con la capacidad de pago por cada sector.

- ┌ **Ley 388 de 1997 - Desarrollo Territorial.** Entre los objetivos que se plantean en la ley, se encuentra el del establecimiento de los mecanismos que permitan al Municipio promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Además, se plantea en la ley, que los Municipios deben adoptar un plan de ordenamiento territorial (al cual se refiere el artículo 41 de la ley 152 de 1994) como el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal.

- ┌ **Ley 397 de 1997 - Cultura.** Se refiere al patrimonio cultural de la nación, a los derechos de los grupos étnicos, al fomento de estímulos a la creación, a la infraestructura y a las casas de la cultura, entre otros aspectos.

- **Ley 563 de 2000 - Veedurías ciudadanas** Se refiere a la vigilancia sobre el proceso de gestión pública frente a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas.



- ┌ **Ley 614 de 2000.** Se adiciona la ley 388 de 1997 y se crean los Comités de Integración Territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.
- ┌ **Acto legislativo 01 de 2001, Ley 715 de 2001, Decreto 159 de 2002.- Sistema general de participaciones de las Entidades Territoriales.** Establece los porcentajes de asignación de recursos.
- ┌ **Ordenanza 013 de 2002 - Política de Equidad de Género para las Mujeres.** Instrumento orientador de la planeación y la gestión del desarrollo local y subregional, para concertar con los actores sociales y políticos, objetivos, estrategias y acciones de desarrollo que sirvan a la incorporación de las mujeres a la ciudadanía plena.
- ┌ **Ley 812 de 2003 - Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 "Hacia Un Estado Comunitario".** Traza políticas del orden nacional que se deben acoger en el nivel municipal en los Planes de Desarrollo.
- ┌ **Ley 819 de 2003 - Normas orgánicas del presupuesto para la transparencia fiscal.** Establece que se debe elaborar un marco fiscal de mediano plazo programado mínimo para un período de 10 años. Se establece igualmente un plan financiero que es parte fundamental del marco fiscal que debe ser presentado anualmente, siendo exigible a partir de la vigencia de la ley para los departamentos y municipios de categorías especial, 1 y 2, y para municipios de las categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005. 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. 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.



1.1.2. LA PLANEACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN

- **MARCO GENERAL**

La planeación desde siempre ha sido la herramienta que permite el logro de los objetivos trazados al emprender una gestión; sin embargo, no en todos los niveles del Estado se ha tenido esta conciencia, presentándose muchas veces grandes improvisaciones.

Si se entiende como gestión el proceso permanente de planeación, ejecución y evaluación de la acción en función de los objetivos y metas del Plan de Desarrollo de una entidad territorial, es claro que la planeación deja de ser un proceso estático para convertirse en dinámico, continuamente retroalimentado por la evaluación, y facilitador de la toma de decisiones. (DNP, 1995).

La gestión pública por lo tanto, es una noción de gran importancia en la administración de un Municipio, ya que se entiende como el proceso que articula estratégicamente las acciones de una entidad a su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en los planes de desarrollo, con el propósito de garantizar la mayor coincidencia entre las decisiones derivadas de la planeación y las acciones reflejadas en el presupuesto (Sarmiento, 1995).

Es decir, que se puede entender la planeación, como el primer momento de la gestión pública en el que se identifican, ordenan y articulan de manera concertada, un conjunto de estrategias para alcanzar determinadas metas.

Luego de que en la Constitución y en la Ley 152 de 1994 se considerara la obligatoriedad de las entidades territoriales de realizar Planes de Desarrollo, puede decirse que se avanza en la estructuración de una cultura de la planeación, ya que mediante este instrumento los alcaldes pueden:



- ┌ **Ordenar** las actividades a desarrollar de acuerdo con sus compromisos de gobierno y las competencias municipales.
- ┌ **Priorizar** los gastos y las inversiones de acuerdo con las metas a cumplir.
- ┌ **Armonizar** los programas y proyectos del nivel nacional, departamental y subregional con los del nivel municipal, con el fin de encontrar fuentes de apoyo financiero y de asesoría técnica.
- ┌ **Tener Consistencia** de los programas y proyectos planteados en el plan de desarrollo, con las proyecciones de los recursos financieros con que cuenta el municipio.
- ┌ **Concertar** con las comunidades, gremios y diferentes actores sociales, los propósitos de la administración municipal.
- ┌ **Articular** las acciones de los diferentes niveles de gobierno nacional, departamental y municipal.

Igualmente, para el desarrollo de una buena gestión, como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación, los elementos a tener en cuenta corresponden a:

- ┌ **Claridad** en la formulación de los objetivos, metas, acciones, proyectos y actividades a ejecutar por parte de la administración municipal.
- ┌ **Voluntad y compromiso** de la administración municipal con las acciones y actividades programadas para el logro de los objetivos y metas de bienestar y desarrollo.
- ┌ **Capacidad institucional** del municipio en el diseño, ejecución y obtención de resultados del plan de desarrollo, en términos de la misión y la disponibilidad de recursos físicos, humanos, tecnológicos y financieros.
- ┌ **Transparencia** en el desarrollo de las acciones y en el manejo de los recursos de la entidad.



- **LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA**

La Planeación debe ser un proceso de construcción de interés colectivo y de consenso. La elaboración del plan de desarrollo municipal debe enmarcarse en estos conceptos, pues de lo contrario quedará relegado a un documento inconsulto e irrealizable, con la única función de cumplir una norma.

Se debe tener muy presente la planeación participativa como pilar fundamental para la formulación y el desarrollo del Plan, que no es más que un proceso de definición de consensos donde participan diversos actores sociales con visiones e intereses diversos que apuntan a obtener un interés colectivo. Este debe ser construido en forma participativa, ya que sólo funciona si la ciudadanía ve reflejados sus intereses, propuestas y anhelos en él.

En el cuadro siguiente se muestra una comparación entre el enfoque de la planeación tradicional y la participativa.



PLANEACIÓN TRADICIONAL	PLANEACIÓN PARTICIPATIVA
Vertical e impositiva: de arriba hacia abajo	Horizontal y concertada: de abajo hacia arriba
Tecnicista: realizada por expertos	Dialogada: promueve diálogos de saberes
Sectorial	Integral
Se hace por requisito legal: importa la forma	Se reconoce como una necesidad real: importa el contenido
Prioriza la inversión sectorial	Prioriza la inversión social
Asigna responsables pero no asume responsabilidades	Asume responsabilidades y compromiso social
Homogenizante y unificadora	Reconoce la diversidad y respeta la diferencia
Excluyente	Incluyente
Autoritaria	Democrática
Distancia el Estado y la sociedad civil	Acerca el Estado y la sociedad civil
Reconoce una población objetivo beneficiaria del Plan	Reconoce actores sociales como sujetos activos de desarrollo
Responde a un Estado interventor	Promueve un Estado facilitador
Desconoce las condiciones concretas y específicas	Parte de las condiciones concretas y particulares
Genera desconfianza en las instituciones Promueve confrontación e imposición de poderes	Construye relaciones de confianza Promueve tolerancia y convivencia pacífica
Confrontación e imposición	Recupera gobernabilidad





- **INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN PARA LA GESTIÓN**

┌ **Programa de Gobierno:** es el instrumento primario de planeación, a partir del cual se estructura el Plan de Desarrollo que orientará la gestión de los próximos cuatro años.

┌ **Plan Estratégico:** es la construcción colectiva de un conjunto ordenado y sistémico de grandes líneas estratégicas de acción, que se convierten en políticas de estado y se concretan en proyectos y acciones específicas, ajustables en el tiempo y direccionadas con un propósito común. Se formulan a largo plazo y deben ser el producto de un acuerdo amplio entre todos los actores (gobierno, sector privado, ONGs, redes sociales), quienes se comprometen en procura de una visión compartida acerca de su futuro y deciden enfocar sus acciones en aquellas cosas que son prioritarias para materializar dicha visión.

┌ **Políticas públicas:** son un conjunto de criterios orientadores de la gestión, fundadas en un apostura ética sobre el desarrollo humano, que guían las decisiones de los entes territoriales y de las organizaciones sociales

┌ **Plan de Desarrollo:** instrumento de gestión para la administración, a través del cual se definen los objetivos, estrategias y metas, que se lograrán mediante la formulación de proyectos a los cuales se les asignan recursos específicos para su ejecución. Los Planes de Desarrollo son de obligatorio cumplimiento y corresponde a las Oficinas Departamentales de Planeación, realizar la evaluación de gestión y resultados.



┌ **Plan de Ordenamiento Territorial:** tiene una connotación de más largo plazo, dentro del cual deberá situarse la acción del mandatario de turno y debe constituirse en la guía de los gobiernos sucesivos. El ordenamiento del territorio comprende un conjunto de acciones político - administrativas y de planificación física concertadas, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio.

┌ **Planes sectoriales:** plantean directrices para los sectores, y se constituyen en insumos fundamentales para los programa de gobierno y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, ya que muestran un panorama, si se quiere más completo, de cada sector, así como acciones más concretas.

┌ **Plan de Acción:** es el módulo básico y práctico de la planeación, siendo el medio para enfrentar los problemas seleccionados por las administraciones municipales a través de acciones específicas. Es el instrumento con el cual se materializa la ejecución del plan de desarrollo y su período de duración es de un (1) año; es propio del ente u organismo que ejecuta.



• REFERENTES E INSUMOS PARA LA FORMULACION DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

Los Planes de Desarrollo deben tener en cuenta otros insumos generados desde los propios municipios, así como referentes de los niveles superiores; considerando procesos de largo plazo y estrategias de concertación que se hayan formulado. Para el caso específico del Departamento de Antioquia se tienen algunos referentes importantes que deben tenerse en cuenta al formular el Plan de Desarrollo Municipal, como es el caso de:

┌ **Plan Nacional de Desarrollo:** define objetivos, estrategias y metas para el período de gobierno, y en general estrategias desarrollo en el nivel nacional, que obviamente involucran el nivel regional y municipal.

┌ **La visión departamental:** la visión que se formuló para el departamento como un proceso de concertación entre diferentes actores del desarrollo de que **"en el año 2020, Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza"**, debe ser el reto a asumir por parte de todos los actores del Departamento.

┌ **Plan Estratégico de Antioquia - PLANEA:** este es un proceso de planificación de carácter social y estatal, que a partir de la visión de Antioquia al 2020, busca orientar los procesos de desarrollo del Departamento, definiendo de manera participativa y concertada variables claves y líneas estratégicas como grandes orientaciones para el logro de los objetivos definidos. Las Líneas estratégicas definidas corresponden a: construcción del tejido social; promoción del cambio para un desarrollo humano, equitativo y sostenible; articulación e integración territorial de Antioquia; y revitalización de la economía.

El PLANEA, y en general los proyectos estratégicos de futuro, permiten configurar agendas de negociación de proyectos entre las regiones y el gobierno nacional e incidir en la formulación de políticas públicas nacionales conformes a las características y necesidades de las regiones y a sus proyectos de desarrollo (PLANEA, 2003)



- ┌ **Pacto social por la Convivencia y el Desarrollo para una Paz Incluyente y Participativa:** en el proceso de la Asamblea Constituyente de Antioquia, se definieron acuerdos que conforman el núcleo del gran pacto social, a través de la aplicación de una agenda que en general comprende los siguientes elementos programáticos: fortalecer la gobernabilidad con participación democrática; contribuir a la búsqueda de un camino de solución política del conflicto armado, con participación de la sociedad civil, haciendo de Antioquia un Laboratorio de Paz; promover una educación y una cultura de paz en Antioquia; y emprender la construcción e implementación de un modelo de desarrollo a escala humana integral, sostenible, sustentable y diverso.

- ┌ **Programa de Gobierno Departamental:** en vista de la simultaneidad en la formulación de los Planes de Desarrollo Departamental y Municipales, el Programa de Gobierno se constituye en un insumo fundamental para la formulación y concreción del plan de desarrollo municipal.

- ┌ **Perfiles e información subregional:** aproximación de la realidad subregional, que incorpora fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas; la visión; las áreas claves de desarrollo; y los proyectos estratégicos. Aporta información fundamental para los procesos de planificación subregional y local, y se convierte en la carta de navegación y el reto para la gestión del desarrollo.

Es importante tener en cuenta los resultados de ejercicios planificadores en el nivel subregional, como es el caso del **cruce de los programas de gobierno** de los Alcaldes, donde se pueden observar coincidencias y propuestas comunes para cada subregión. Igualmente, el resultado de los **talleres subregionales** para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental 2004 - 2007, donde se definieron o convalidaron las visiones subregionales y se plantearon los principales problemas con sus causas y operaciones.

- ┌ **Planes de desarrollo municipales anteriores y evaluación de los planes:** permiten visualizar la situación económica, social y financiera del municipio, así como el cumplimiento y avances de los programas y proyectos de la administración saliente.



• LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y EL RAZONAMIENTO LOGICO

La Planeación debe ser mirada en forma integral, de tal manera que se articule la Planeación Estratégica de largo plazo con los planes de mediano plazo (Planes de Ordenamiento Territorial), y éstos con los planes por períodos de gobierno (Planes de Desarrollo) y sus instrumentos de ejecución (Planes de Acción, proyectos y/o acciones de gestión).

Para conformar un sistema de planificación pública se requiere combinar varios métodos, según sea la jerarquía y complejidad de los problemas abordados en los distintos niveles del sistema organizativo.

Cualquiera que sea la metodología a utilizar, la planeación debe permitir seleccionar los objetivos de una administración y determinar las políticas y estrategias necesarias para alcanzar los objetivos en virtud de las metas.

La planificación es la principal herramienta de gobierno para pensar y crear futuro; lo cual implica:

- ❖ Pensar antes de actuar, es decir, pensar sistemáticamente con método.
- ❖ Explicar cada una de las posibilidades y analizar sus ventajas o desventajas.
- ❖ Proponer objetivos.
- ❖ Proyectar para el futuro.

La planeación es por lo tanto un proceso dinámico, concertado, participativo, secuencial y lógico, mediante el cual se toman decisiones para la correcta gestión y ejecución de los asuntos municipales, junto con la organización para el seguimiento y evaluación de esas acciones.



Al realizar un ejercicio de planeación, se establece por lo tanto:

- ❖ **DONDE ESTAMOS** - análisis situacional o diagnóstico.
- ❖ **PARA DONDE VAMOS** - imagen objeto, visión y misión.
- ❖ **COMO LLEGAR ALLÁ** - estrategias y acciones (programas, proyectos).

Así entonces, en la **Planificación o Análisis Situacional**, la realidad es explicada desde la perspectiva de diferentes actores sociales, con el propósito de definir acciones para transformarla, resaltando que:

- ❖ La planificación es un ejercicio técnico - político
- ❖ Planificar implica tener en cuenta la interrelación de diferentes recursos escasos: poder, conocimiento, capacidad institucional, recursos naturales, tiempo, recursos financieros, recursos humanos

- ❖ La planificación no es independiente de quién explica, para qué explica, desde qué posición explica y frente a quiénes otros explica
- ❖ Es un diálogo entre un actor, los otros actores y la realidad
- ❖ El actor explica la realidad comprometido con ella, y con el propósito de actuar
- ❖ El centro del análisis es el **problema**, como un obstáculo entre la realidad actual y las aspiraciones de un actor.



En síntesis, es importante tener en cuenta que quien pretende actuar en una realidad concreta y cambiar los resultados insatisfactorios que observa en esa realidad, debe comenzar por conocerla y formular un modelo explicativo de ella desde su propia perspectiva. Esto lleva al actor a enunciar un conjunto de oportunidades y a señalar problemas, o discrepancias entre la realidad y una norma que acepta como válida, que declara evitable y enfrenable desde su ámbito de acción. Esos problemas son ordenados de acuerdo con la importancia o valor que ellos tienen para el actor y la prioridad que éste le asigna a su enfrentamiento.

En la figura 1 - esquema general de planificación - articulación entre las acciones y los resultados, se puede visualizar de manera esquemática todo el proceso general, con los elementos que se considera deben tenerse en cuenta al abordar los procesos planificadores en general, y el Plan de Desarrollo en particular.

Las figuras 2, 3 y 4, resaltan otros elementos dentro de los cuales se deben enmarcar los entes territoriales, para desarrollar ordenada y armónicamente este proceso.

De igual manera, se presentan conceptos claves dentro de la Planeación Estratégica y el Análisis Situacional, como importantes elementos a tener presentes en el momento de la formulación del Plan de Desarrollo.



**Figura 1. ESQUEMA GENERAL DE PLANIFICACION
ARTICULACIÓN ENTRE LAS ACCIONES Y LOS RESULTADOS**

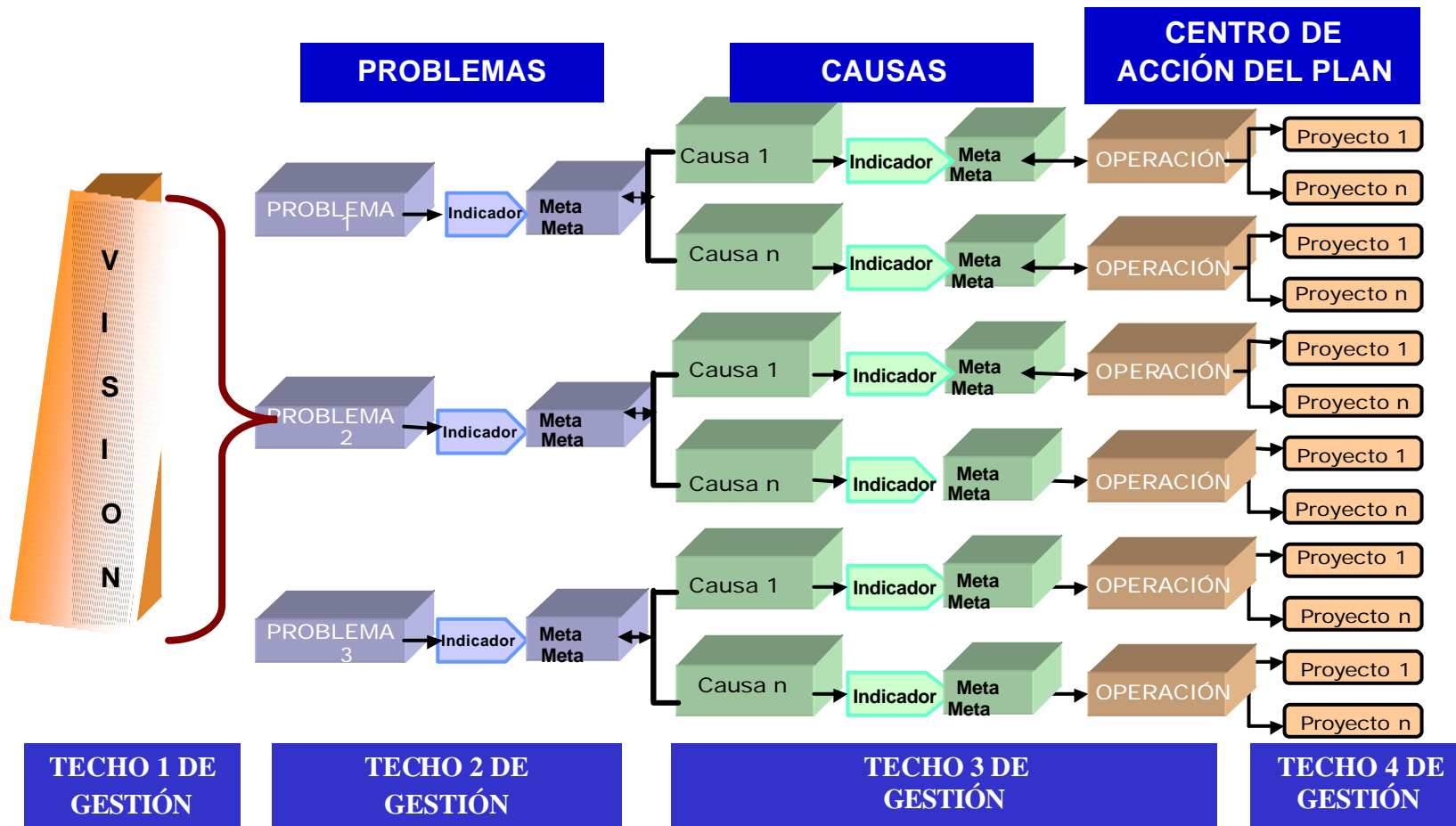




Figura 2. SISTEMA INTEGRADO LA PLANEACION

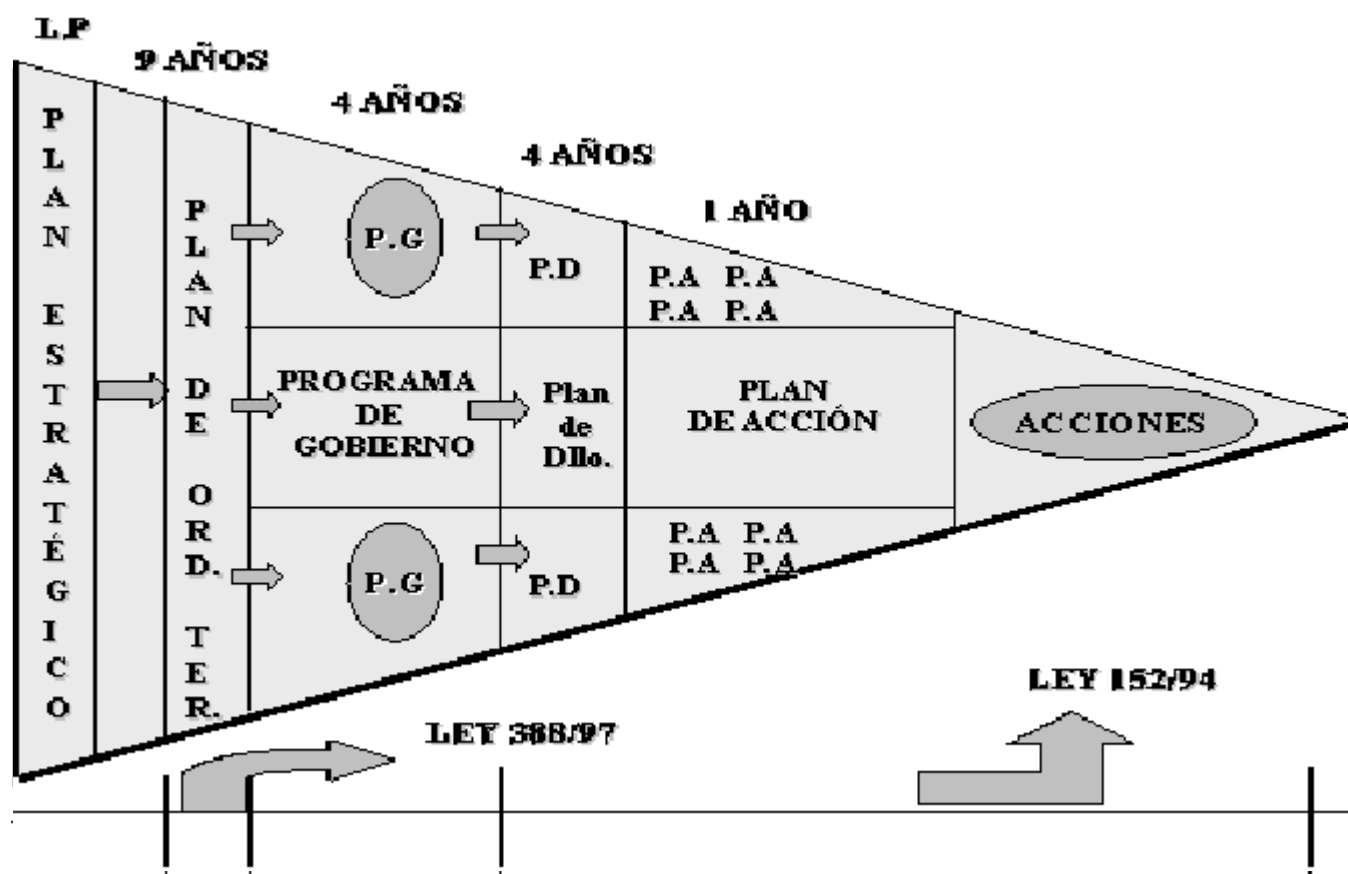




Figura 3. RELACIÓN LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO

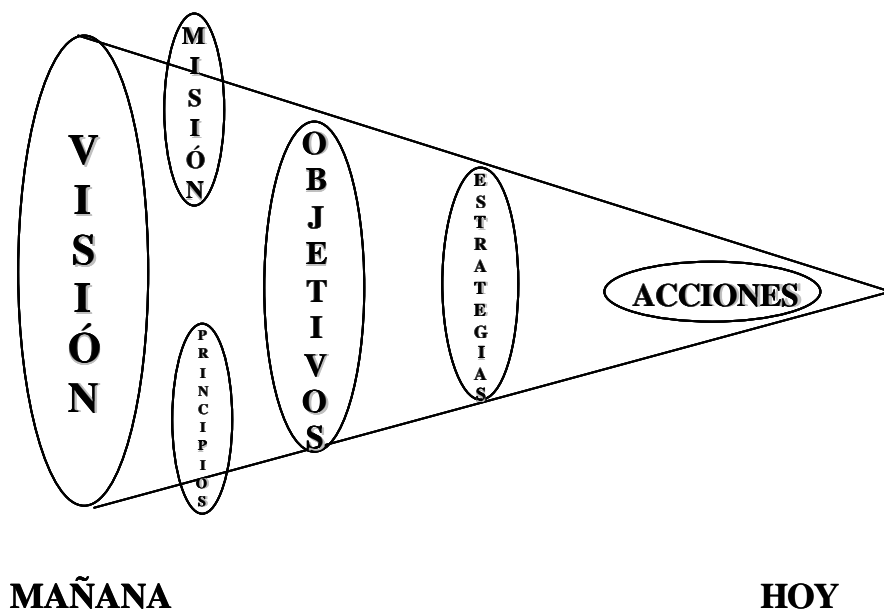
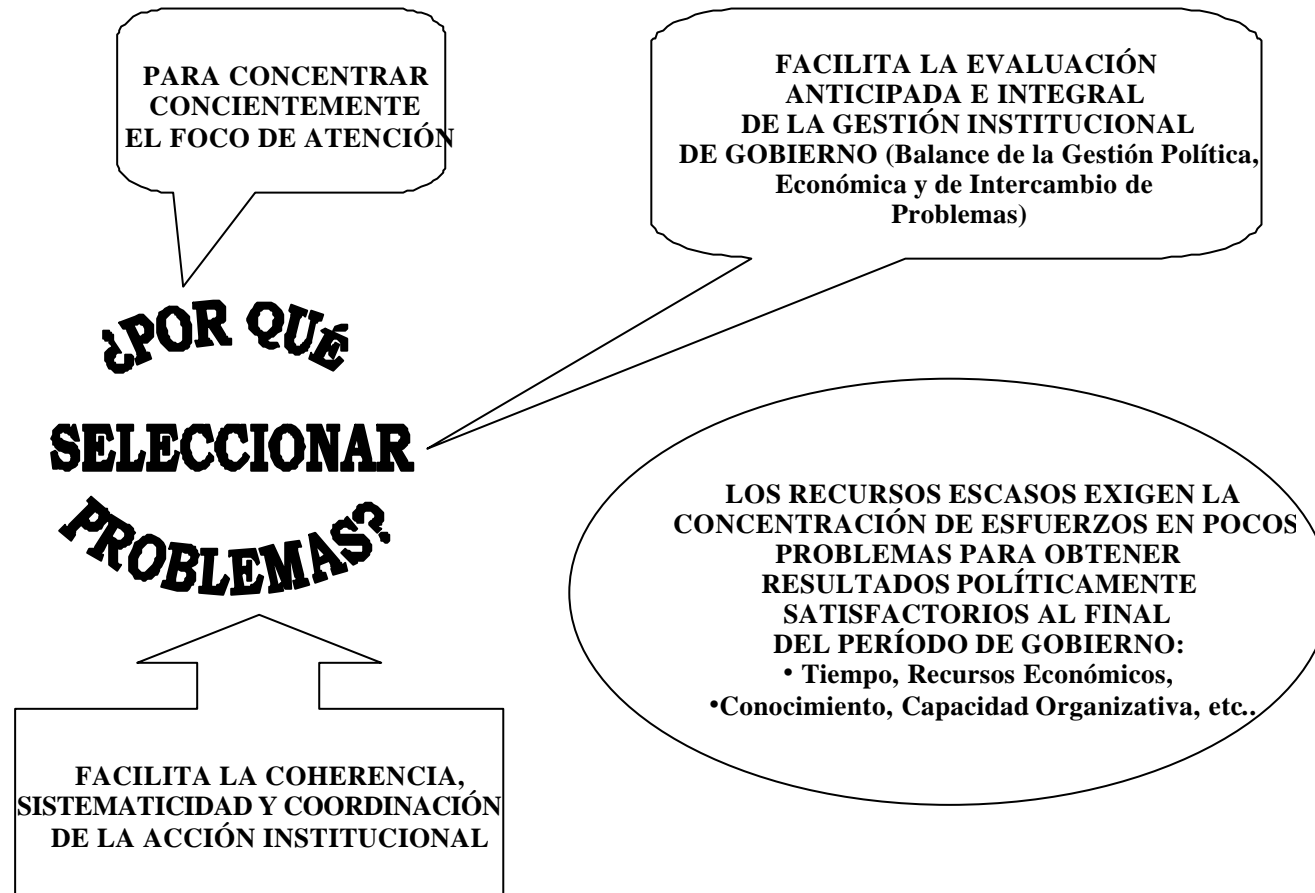




Figura 4: EL PROBLEMA





VISION: 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. La visión se constituye en la descripción del futuro deseado y viable de ser alcanzado en el mediano o largo plazo y se basa en principios, ideales y valores compartidos por todas las fuerzas vivas del Municipio (DNP, 2002). La visión se traduce en atreverse a soñar un futuro diferente y mejor.

En el caso de que ya se tenga formulada la visión para el Municipio, por ejemplo en la formulación del POT, es importante que ésta sea tenida en cuenta y que se apropie por parte del equipo formulador del Plan, de la Administración Municipal y de la comunidad en general, ya que la formulación del plan de desarrollo debería basarse en ésta. En caso de que la Visión no haya sido planteada, o que la establecida no haya sido concertada o construida colectivamente y requiera replantearse, debe emprenderse su construcción teniendo en cuenta que la visión es un marco de referencia para la acción, es decir que es un estado ideal pero realizable.

Así entonces, en la construcción o revisión de la visión, es necesario considerar aspectos relevantes como: la ubicación geográfica, la vocación económica, las características ambientales, las potencialidades de sus suelos, las relaciones subregionales, así como los valores humanos, sociales y culturales.

Igualmente, la visión debe enmarcarse o tener en cuenta la visión departamental formulada para el 2020 y la visión o imagen objetivo que se haya formulado para la subregión.

La visión, en general, debe tener las siguientes características: ser propia del municipio, debe motivar hacia una transformación o cambio y debe plantear un equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.

MISIÓN: La Misión de una entidad es su finalidad específica, que la distingue de otras de su tipo. La definición concreta de la misión es fundamental para orientar la toma de decisiones, al tener claridad sobre las funciones y los alcances.



En la definición de su misión, la administración municipal debe iniciar por establecer con claridad qué competencias y funciones¹ se le han entregado en el ordenamiento territorial vigente, en qué sectores debe responsabilizarse totalmente por la prestación de bienes y servicios a la comunidad y en que otros tiene responsabilidades compartidas, es decir, que debe conocer el alcance de su responsabilidad, tanto para cumplirla, como para no excederse.

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, principios y valores que deben regir su acción como servidor público, tanto aquellas definidas en el nivel nacional, como las que rigen para el departamento y las establecidas por el propio municipio (DNP, 2003)

¹ 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.

Las políticas constituyen la guía para la acción de la futura administración en todos sus niveles; éstas se encuentran estrechamente vinculadas con la misión, por cuanto establecen pautas, y posibilitan su cumplimiento de acuerdo a los aspectos que se tienen como prioritarios.

OBJETIVOS: El objetivo describe los resultados que se quieren alcanzar; por lo tanto, se deben constituir en el reto de toda organización. Se resume en "QUE SE QUIERE ALCANZAR".

Los objetivos constituyen una decisión explícita de alcanzar determinados resultados en el transcurso de un período específico, con base en un juicio sobre las condiciones y recursos existentes para su obtención. Un objetivo para que esté bien formulado debe contener los siguientes elementos:

- ❖ **Variable o atributo**, o sea la acción – lo que se va a hacer
- ❖ **Umbral** – punto de llegada
- ❖ **Unidad de medida**
- ❖ **Horizonte** – tiempo en que se cumple el objetivo.



Si se ha establecido la visión y la misión del municipio, será más sencillo derivar los objetivos que quedarán establecidos en el plan de desarrollo del municipio y que corresponden a los compromisos de la administración durante el periodo de gobierno. Los objetivos que se definan deben estar orientados a solucionar la problemática fundamental del Municipio y asegurar que tengan un impacto real.

Los objetivos definidos tanto para el municipio, como para cada sector, dimensión o área, deben ser el punto de partida para la definición de programas, proyectos y metas (DNP, 2003)

ESTRATEGIAS: Las estrategias son las acciones que se trazan para alcanzar los objetivos. Es la selección de la mejor combinación lógica de pasos que integran actores, factores y acciones, para lograr un objetivo específico en un contexto determinado. La estrategia se puede resumir o muestra, el CÓMO HACERLO, CON QUIÉN HACERLO Y CUÁNDO HACERLO.

METAS. La meta es la cuantificación de lo que se espera lograr como producto de la ejecución de una acción o proyecto, constituyéndose en la medida de cumplimiento de la acción; es decir, que una meta es un objetivo cuantificado en el tiempo, y puede entenderse como la expresión numérica de la situación esperada que solucionará el problema.

Se consideran básicamente metas de resultados y de producto. Las primeras se relacionan con aquellas que responden a la solución o disminución del problema planteado, requiriendo que se conozca con claridad la situación inicial para poder evaluar el cambio o modificación lograda. Las metas de producto son netamente cuantitativas y pueden ser logradas mediante la realización de acciones o continuas y secuenciales que 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 (DNP, 2003).

Las metas deben ser: **medibles**, para que se pueda determinar su cumplimiento; **razonables**, para que se puedan cumplir; **coherentes**, con la visión, misión y objetivos; y **claras**, es decir, que no necesiten explicarse.

La definición de las metas, de acuerdo con los criterios mencionados es fundamental, ya que:

- ❖ El costo de las acciones está relacionado con elementos que se expresan en las metas propuestas.
- ❖ La entidad territorial dispone de un instrumento ideal para el seguimiento y la evaluación.
- ❖ Son necesarias para que realmente se avance en el proceso de autoevaluación, permitiendo detectar los avances y tomar los correctivos en caso de requerirse. (DNP, 1998)

PROGRAMA: Es un conjunto organizado de proyectos orientados a la consecución de un objetivo común, apuntando a la solución de un problema, o a la satisfacción de una necesidad de la población. Debe hacer referencia a un contenido homogéneo, de modo que pueda ser operativo y producir los efectos esperados. Se diferencia del

proyecto, por su mayor complejidad, alcance y diversidad.

PROYECTO: Es un propósito planificado consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas, con el fin de alcanzar un objetivo específico y concreto dentro de los límites de un presupuesto y un tiempo determinados; su formulación está orientada a la ejecución. El proyecto tiene como objetivo fundamental, modificar una situación específica mediante la adecuada utilización, racionalización y consecución de los recursos; es así como, un proyecto debe ser flexible y dinámico.

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 resultado), 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. Los indicadores socioeconómicos agrupados por áreas temáticas permiten vigilar o diagnosticar cambios en las



condiciones de vida de la población a nivel del territorio.

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 período de tiempo.

Los indicadores, como herramienta para la formulación y evaluación de planes de desarrollo, deben cumplir los siguientes criterios:

- ❖ Ser sencillos, de fácil manejo e interpretación.
- ❖ Ser fáciles de cuantificar.
- ❖ Estar actualizados permanentemente.
- ❖ Asegurarse de la disponibilidad periódica de los datos para construir los indicadores.
- ❖ Garantizarse al máximo la calidad de los datos o confiabilidad de la información.
- ❖ Ser válidos, es decir medir lo que se supone que miden, tanto estadística como conceptualmente.
- ❖ Tener significación conceptual, es decir asegurar claridad sobre el significado del indicador.
- ❖ Es fundamental la posibilidad de comparar los datos en el tiempo (DNP, 2003)

La definición de unos buenos indicadores permite:

- ❖ Servir como punto de partida, para la definición de metas y objetivos a alcanzar a través de programas y proyectos que conforman el plan de desarrollo municipal.
- ❖ Establecer prioridades en las necesidades.
- ❖ Evaluar periódicamente el desarrollo municipal en todos sus ámbitos.
- ❖ Verificar la viabilidad de una política específica.
- ❖ Reflejar las tendencias del desarrollo municipal, y permitir la posibilidad de ajustes en las políticas de desarrollo. (DNP, 2003)



DIAGNOSTICO - EXPLICACIÓN SITUACIONAL: en éste se identifica la situación actual del Municipio, y se determinan las causas posibles de los problemas. El diagnóstico debe ser preciso, actualizado y objetivo, para que sirva de apoyo a la formulación de objetivos y metas de desarrollo; de ahí que se puede decir que es la conclusión práctica a que se llega después de analizar en forma integral la situación del Municipio; la cual sirve de orientadora y como punto de partida en la toma de decisiones en la solución de la problemática detectada.

PROBLEMA: un problema es un obstáculo que, en una situación concreta, se posiciona entre la realidad actual y las aspiraciones de un actor, con una carga particular de ideologías, valores y conocimientos.

Con relación al problema se debe tener en cuenta que:

- ❖ Es relativo a la posición de un actor, no es definible como un absoluto.
- ❖ Es actual (problemas vigentes en tiempo presente) o es potencial (amenazas futuras probables).
- ❖ Es asumido como inaceptable por un actor si éste le asigna un valor o interés positivo a su eliminación.
- ❖ Es **terminal**, si afecta directamente a la población y si constituye una medida insatisfactoria de contacto directo o frontal con los actores sociales; y es **intermedio** cuando dichos actores son afectados por realidades de las cuales no tienen conciencia o con las cuales no tienen una relación directa.

Los problemas son ordenados de acuerdo con la importancia o valor que ellos tienen para el actor y la prioridad que éste le asigna a su enfrentamiento; en esto consiste la explicación situacional que hace un actor en función de su acción, de tal forma que diseñe los medios que estime necesarios para alterar la situación actual hasta convertirla en una situación objetivo, que se propone alcanzar en un horizonte de tiempo determinado.



1.1.3. PRINCIPIOS DE LA PLANEACIÓN

La Ley 152 de 1994 tiene como propósito “establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo ...”

En este marco se tienen como Principios Generales que rigen las actuaciones de las autoridades territoriales en materia de planeación, los siguientes:

- Autonomía
- Ordenación de competencias: concurrencia, subsidiariedad y complementariedad
- Coordinación
- Consistencia financiera
- Prioridad del gasto público social
- Continuidad
- Participación
- Sustentabilidad ambiental
- Desarrollo armónico de las regiones
- Proceso de planeación
- Eficiencia
- Viabilidad
- Coherencia
- Conformación de los planes de desarrollo

Autonomía: el municipio ejerce libremente sus funciones en materia de planeación, pero debe estar siempre sujeto a las atribuciones que le asignó la Constitución y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Ordenación de competencias: en el contenido de los planes de desarrollo, se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Concurrencia: cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna y procurar la mayor eficacia respetando las competencias de cada uno de ellos.



Subsidiariedad: las autoridades de planeación de nivel más amplio deben apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo municipal.

Complementariedad: las autoridades de planeación deben colaborar con las otras autoridades del municipio, con el fin de lograr una mayor eficacia en la gestión municipal.

Coordinación: las autoridades de planeación del municipio deben garantizar la armonía entre las actividades que se proponga realizar en el municipio y las que realice el Departamento y la Nación, ya que así puede beneficiarse en mayor medida de los programas que ejecuten éstos.

Consistencia financiera: el Plan de Inversiones derivado del Plan de Desarrollo Municipal, debe tener asegurado la totalidad de los recursos. Para ello el Plan de Inversiones debe ser consistente con la proyección de ingresos y de financiación que reciba el municipio.

Prioridad de gasto público social: para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en la elaboración de los planes de desarrollo, se deberá considerar en la distribución territorial del gasto público, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas.

Continuidad: las autoridades municipales deben garantizar la plena realización de los programas y proyectos que se aprueben en el Plan. Así mismo culminarán algunos proyectos prioritarios provenientes de vigencias anteriores.

Participación ciudadana: el Plan de Desarrollo debe ser elaborado y aprobado contando con una activa participación ciudadana.

Sostenibilidad ambiental: las estrategias, programas y proyectos deben estimar los costos y beneficios ambientales que le garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.



Desarrollo armónico de las regiones: los planes de desarrollo propenderán por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones.

Proceso de planeación: el Plan de Desarrollo establecerá elementos básicos que comprendan la planificación como una actividad continua, teniendo en cuenta la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

Eficiencia: optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que los costos y beneficios que genere sean positivos.

Viabilidad: las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo, deben ser factibles de realizar según las metas y el tiempo disponible.

Coherencia: los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en éste.

Los principios son las ideas y valores que constituyen la base ideológica sobre los cuales no existe posibilidad de negociación y que se está dispuesto y comprometido a defender.



1.1.4. AUTORIDADES E INSTANCIAS DE PLANEACION EN TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO

Para el ejercicio de la planeación participativa, la Constitución Nacional y la ley 152/94, establecen claramente que en cada uno de los niveles se deben consolidar espacios de participación para que la sociedad civil se involucre en las tareas del estado; en este sentido, los Planes de Desarrollo, deben ser el resultado de un trabajo técnico - político en el que exista una responsabilidad compartida entre los gobernantes y los gobernados. Es por ello que, para que la planeación participativa tenga sentido, en el país deben existir autoridades e instancias de planeación.

Los Consejos Territoriales de Planeación son espacios plurales de concertación entre los distintos sectores de la sociedad civil con el Estado en el proceso planificador. Su importancia radica no sólo en el hecho de ser una instancia de representación de la sociedad civil, sino en que son los interlocutores en todo lo concerniente a las políticas de desarrollo económico, social y ambiental.

AUTORIDADES		
NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Presidente	Gobernador	Alcalde
Conpes	Consejo de Gobierno Departamental	Consejo de Gobierno Municipal
Departament o Nacional de Planeación	Secretaría u Oficina de Planeación	Secretaría u Oficina de Planeación
Ministerios	Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas Especializadas	Secretarías u Oficinas Especializadas

INSTANCIAS		
NACION	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
Congreso	Asamblea Departamental	Honorable Concejo Municipal



Consejo Nacional de Planeación	Consejo Departamental de Planeación	Consejo Municipal de Planeación
--------------------------------------	---	---------------------------------------



1.2. PROCESO PLANIFICADOR LOCAL

1.2.1. CRITERIOS PARA EL EJERCICIO DE LA PLANEACIÓN LOCAL

Si se considera la planeación como un proceso secuencial y lógico mediante el cual se toman decisiones; la planeación del desarrollo del municipio debe ser una de las funciones administrativas básicas para la correcta gestión y ejecución de los asuntos municipales, junto con la organización para el seguimiento y la evaluación del desarrollo; por tanto, la planeación no puede ser vista simplemente como una exigencia de carácter legal, sino que debe asumirse como una herramienta que apoya el desarrollo local, que aglutina consensos, organiza sus recursos y produce resultados de impacto en el desarrollo.

ELEMENTOS Y CRITERIOS A TENER EN CUENTA EN EL PROCESO PLANIFICADOR LOCAL

El proceso de planeación debe tener en cuenta los siguientes elementos y criterios:

CRITERIOS

- **Información:** el punto de partida debe ser la disposición y análisis de información, tanto interna como del entorno, que de cuenta de la situación actual y real.
- **Participación y concertación:** se requiere la intervención de todos los actores de desarrollo del municipio, con el fin de priorizar problemas y acciones, y lograr el máximo nivel de beneficio social posible. Se debe llegar a acuerdos y a definir propósitos, objetivos y metas compartidas, en coherencia con la visión de futuro concertada.



- **Visión Estratégica:** 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.
- **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:** se debe identificar y potenciar los distintos recursos y capacidades disponibles en el municipio, en favor de proyectos estratégicos.
- **Equidad:** el proceso de planificación del desarrollo debe asegurar una justa distribución del ingreso y del acceso a las oportunidades que garanticen mejores condiciones de vida.
- **Integración:** el plan de desarrollo municipal no debe circunscribirse a los límites del municipio, sino que debe propiciar la integración con municipios vecinos para aprovechar las potencialidades y posibilidades de acción comunes.
- **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 deben ser revisados y ajustados permanentemente, con el fin de recoger los cambios en las condiciones municipales.
- **Evaluabilidad:** el plan de desarrollo 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 en el nivel de productos como de resultados.

**OTROS ELEMENTOS A TENER EN CUENTA**

- ❖ La planeación municipal es una función propia del alcalde y toda la Administración.
- ❖ Se debe enfatizar en el proceso planificador y en el Plan de Desarrollo.
- ❖ La concepción de la planeación debe considerarse como un proceso técnico-político.
- ❖ Es necesario tener un enfoque integral.
- ❖ Se requiere la participación de la comunidad, es decir, es un proceso vinculado a la decisión de la mayoría, tomado por la mayoría y en beneficio de la mayoría.
- ❖ Es necesario desarrollar capacidad institucional para el ejercicio de la planeación.
- ❖ Se deben definir esquemas de seguimiento y evaluación, que garanticen la eficiencia de las acciones.

De las anteriores consideraciones se puede concluir, que un plan de desarrollo municipal, es un esquema general de decisiones que deben tomarse en la búsqueda del bienestar de la población, y que de conformidad con la normatividad vigente, debe ser elaborado y adoptado de manera concertada por las diferentes actores que actúan en el municipio, con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le han sido asignadas a los Municipios.

Partir de la identificación de una visión compartida de desarrollo de largo plazo, construida colectivamente, es el primer paso para la planeación, y por tanto, es necesario que se tomen en cuenta las aspiraciones de los diversos actores involucrados, así como los efectos que sobre ellos tendrán las soluciones planteadas, tanto como la eficacia de los mismos.

Se entiende la planeación como un proceso dinámico donde intervienen diversos intereses con el propósito de identificar situaciones problemáticas y definir una orientación para su superación, así como los recursos que sean necesarios para este propósito.





1.2.2. AUTORIDADES E INSTANCIAS DE PLANEACION EN EL NIVEL MUNICIPAL

Considerando que la planeación es responsabilidad y función de toda la administración municipal, la ley Orgánica del Plan de Desarrollo define las autoridades e instancias que deben hacer parte de todo el proceso planificador en el Municipio.

• AUTORIDADES DE PLANEACIÓN

┌ **El Alcalde:** es la máxima autoridad de planeación en el Municipio. Debe ser el líder del proceso de planificación, en el sentido de lograr 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 e instituciones externas al municipio.

Funciones del Alcalde:

- ❖ 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 y presentar el Plan de Desarrollo.
- ❖ Realizar los tramites pertinentes para la aprobación del Plan de Desarrollo.
- ❖ Realizar los ajustes pertinentes sugeridos por el Consejo Territorial de Planeación Municipal.

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 gobierno y de acuerdo con los referentes, la visión y el análisis situacional, concreta sus propuestas, para trabajarlas con su equipo de gobierno y la comunidad, bajo la coordinación de la secretaría de planeación.



└ **La Oficina de Planeación Municipal:** se constituye en pieza clave para el éxito del proceso de planificación, ya que es la encargada de desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde y coordinar técnicamente el trabajo de elaboración del Plan, con las diferentes secretarías y entidades descentralizadas.

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.

La oficina de planeación debe:

- ❖ 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 revisar el plan de desarrollo como resultado del proceso de planeación.
- ❖ Verificar la consistencia del Plan de Desarrollo con el Programa de Gobierno.

└ **Las secretarías Sectoriales y oficinas especializadas,** de acuerdo con las orientaciones de las demás autoridades de planeación, deben:

- ❖ Participar activamente en la formulación del plan, aportando elementos de su sector.
- ❖ Asegurar la disponibilidad de la información para la formulación y evaluación del Plan.

└ **El Consejo de Gobierno Municipal:** es el encargado de debatir el Plan y aprobarlo al interior de la Administración.

Es fundamental que el Consejo de Gobierno este 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.



CONSEJO DE GOBIERNO

❖ Integración

El Consejo de Gobierno está integrado por el Alcalde, el Jefe de Planeación, los Secretarios de Oficina o Gerentes de Establecimientos Públicos y el Tesorero.

❖ Funciones

- Recomendar políticas administrativas
- Aprobar planes
- Vigilar la ejecución de los planes
- Asesorar al Alcalde
- Coordinar los asuntos presupuestales
- Preparar los planes de acción establecidos en la ley 152/94, en armonía y coherencia con los planes de desarrollo.

• INSTANCIAS DE PLANEACION

┌ **Concejo Municipal:** es la instancia responsable de revisar, sugerir ajustes y aprobar el Plan de Desarrollo presentado por el alcalde.

El Concejo Municipal juega un papel fundamental en la aprobación de las disposiciones asumidas 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 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.



Consejo Territorial de Planeación Municipal: ente consultivo que presenta recomendaciones a la administración municipal para efectos de ajuste del Plan de Desarrollo Municipal, las cuales deben ser estudiadas por la administración, para ser incluidas en la medida de lo posible. Esta es una instancia representada por todos los actores del desarrollo del municipio, los cuales de una manera articulada y concertada participan en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.

CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION MUNICIPAL

❖ Funciones

Al Consejo Territorial de Planeación, se le asigna un papel fundamental en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal; garantizando la participación de la sociedad civil y de los diferentes grupos de interés en el municipio.

El Consejo Territorial de Planeación Municipal no es un organismo de carácter decisorio, sin embargo, tiene como responsabilidad principal, formular recomendaciones a las demás autoridades de planeación sobre el contenido del Plan. Se constituye en el cuerpo consultivo y foro para la discusión del mismo, para lo cual debe desarrollar, de acuerdo con la Constitución y la ley, las siguientes funciones:

- Discutir y analizar el proyecto del Plan de Desarrollo.
- Formular recomendaciones a las autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y forma del Plan, y resolver las consultas que le formulen sobre éste.
- Organizar y coordinar una amplia discusión del proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la convocatoria a reuniones en las cuales intervengan todos los sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana.
- Servir de marco de concertación de las acciones entre el sector público y privado con respecto a las estrategias de desarrollo.



- Verificar la correspondencia del Plan de Desarrollo con el Programa de Gobierno.
- Recomendar la inclusión de estrategias y programas en concordancia con las características, necesidades, y potencialidades del municipio y con base en los instrumentos, referentes e insumos de que se disponga, tanto en el mismo nivel Municipal, como en el departamental y nacional.
- Emitir concepto y recomendaciones sobre el proyecto del Plan de Desarrollo Municipal antes de transcurrido un mes, contado desde la fecha en que se haya presentado ante dicho Consejo.

Los ajustes propuestos, deben ser producto de la socialización y discusión del Plan con la comunidad y específicamente los sectores que ellos representan. Estas discusiones se realizaran a través de mesas de trabajo y talleres los cuales son el insumo para la elaboración del documento de recomendaciones y observaciones al proyecto del Plan.

❖ **Período**

El período de los representantes del Consejo Territorial de Planeación Municipal es de dos periodos de gobierno, con remoción de la mitad de los miembros al inicio de cada periodo².

Es conveniente que las organizaciones y sectores interesados en la recomposición y fortalecimiento del Consejo; preferiblemente entre los meses de octubre a diciembre, antes de que culminen su vigencia las respectivas corporaciones públicas; gestionen acuerdos con el objeto de ampliar el derecho para que nuevos sectores presentes ternas, y así incluir a quienes hubiesen quedado por fuera en el período anterior.

² El Departamento Administrativo de Planeación ha elevado consulta al Departamento Nacional de Planeación, con miras a establecer si el período de los Consejeros de Planeación sigue siendo tres años o pasa a ser de cuatro años, éste es, conforme al nuevo período de cuatro años que tienen los mandatarios locales, a partir de la expedición del Acto legislativo 02 de 2002



❖ Integración

El Consejo Territorial de Planeación en el municipio, estará integrado por las personas que designe el alcalde de las ternas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones en los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios con asiento en el municipio, tanto del área urbana como rural, de acuerdo con la composición que defina el Concejo municipal.

Para el caso de los sectores sociales que no tengan estructuras organizativas consolidadas o jurídicamente reconocidas, es conveniente que el respectivo acuerdo establezca un procedimiento para integrar dichas ternas, por ejemplo, reuniones amplias de los interesados y convocatorias por parte del Consejo de Planeación o de una instancia gubernamental de participación.

Para los grupos poblacionales deberá tenerse en cuenta sus características (etnias, jóvenes, profesionales, mujeres) y en cuanto a los sectores deberá considerarse no solo los sectores productivos sino también el sector educativo y cultural, el sector ecológico y el sector comunitario, entre otros.

Para la elección de los miembros del Consejo Territorial de Planeación, es importante que el Alcalde propicie los espacios y motive para que los diferentes líderes agrupen su sector dentro de la comunidad y consulten quienes son las personas que mejor lo representarían.

❖ Creación

Esta instancia debe estar creada en todos los Municipios, en cumplimiento de lo estipulado en la ley 152 de 1994; el Concejo Municipal mediante acuerdo de creación, debe haber definido su composición en los términos ordenados por la ley.

Es importante mencionar que no existe límite máximo de consejeros, ya que el número lo determina el respectivo acuerdo; pero debe considerarse, que el número que se determine se acomode a las características del Municipio y que cubra proporcionalmente a todos los sectores.

Por la naturaleza del Consejo Territorial de Planeación, la creación se hace por una sola vez, es



decir que éste ya debe estar creado, puesto que la ley que regula su creación es del año 1994.

En caso de que la Administración entrante considere que en el acuerdo por el cual se creó el Consejo, no se contemplan todas las disposiciones que se requieren para un buen funcionamiento de esta instancia, el Alcalde puede presentar al Honorable Concejo Municipal un proyecto de acuerdo para modificarlo, es decir que se puede incluir algunos sectores no contemplados y que pueden ser importantes en la participación de la comunidad; suprimir sectores que no estén operando en el Municipio; y ampliar o clarificar las funciones del Consejo, teniendo en cuenta que éstas deben estar enmarcadas en la ley 152 de 1994, que crea dichos Consejos.

Los Consejeros que se renuevan para un nuevo período, deben ser diferentes a los que fueron renovados en el anterior período; con lo cual se garantiza la participación y la continuidad en el proceso de planeación. Las designaciones deben hacerse de las ternas presentadas por las organizaciones o sectores, teniendo en cuenta que la renovación de la mitad de los miembros, la hace el Alcalde por medio de un decreto, de conformidad con el mecanismo establecido en el acuerdo que crea el Consejo Municipal de Planeación.

El Alcalde, a más tardar en el mes siguiente a su posesión, debe convocar a los sectores facultados en el acuerdo del Concejo para que presenten ternas, y por lo menos a los **cincuenta días** de posesionado, debe integrar el Consejo Municipal.

La convocatoria debe ser amplia y con toda la información suficiente para que las organizaciones presenten sus ternas adecuadamente y a tiempo; un mes a partir de la convocatoria; ya que si no lo hacen en este tiempo, el Alcalde puede designar libremente los consejeros, siempre que procedan del sector a representar.

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.

En el anexo 1, se presenta un modelo de acuerdo para la creación y conformación del Consejo Municipal de Planeación. En el anexo 2 se presenta un modelo de proyecto de decreto para la renovación de los miembros del Consejo.



1.2.3 LA PLANEACIÓN Y LOS PLANES DE DESARROLLO EN EL NIVEL MUNICIPAL

La legislación existente ha identificado dos instrumentos básicos de planeación en el nivel Municipal: el Plan de Desarrollo Municipal, adoptado por la ley 152/94 - Orgánica del Plan de Desarrollo, y el Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado por la ley 388/97 - de Desarrollo Territorial; que se constituyen en una unidad que permite su interrelación y que son indispensables para la planificación del desarrollo del Municipio.

Los dos tipos de planes deben estar articulados con los propósitos del Municipio, y deben ser la base para la planeación en el largo plazo y para los demás programas.

El Plan de Ordenamiento territorial introduce la variable espacial y define las estrategias para concretar la visión del desarrollo, de esta forma complementa la planificación económica y social, racionalizando así las intervenciones sobre el territorio y orientando su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

Para la elaboración de los Planes de Desarrollo se debe tener en cuenta las definiciones de mediano y largo plazo establecidas en el P.O.T. como instrumento básico del planeamiento físico, jurídico y económico del territorio. Como también las modificaciones al P.O.T. que se encuentran en trámite.

Teniendo en cuenta las normas vigentes, los P.O.T. están sujetos a revisiones extraordinarias y ordinarias, en el primer caso por presentarse circunstancias de carácter extraordinario que impliquen modificar algunas de las actuaciones o contenido de los planes en forma parcial o total y en el segundo caso por vencimiento de los plazos previsto para el correspondiente componente.

Corresponde a la mayoría de los municipios que aprobaron sus P.O.T. en el año 2000, la revisión ordinaria de la vigencia del contenido del Corto Plazo, así como lo determina el artículo 23 de la ley 388 de 1997 y decreto 932 de 2002, artículo 2º: Dentro de los 6 meses anteriores al vencimiento de la vigencia del plan de ordenamiento territorial, las



administraciones municipales deberán iniciar el trámite para la revisión y ajuste; o en el caso que no se requiera su modificación, se deben tener en cuenta las recomendaciones a incluir en el Plan de Desarrollo del periodo siguiente.

Lo anterior en cumplimiento con el artículo 21 de la ley 388 de 1997, que establece la armonía del P.O.T. con el Plan de Desarrollo. “El Plan de Ordenamiento Territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio”.

De otro lado, el artículo 18 de la misma ley establece que “el programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que, conjuntamente con éste, será puesto a consideración del Concejo por el Alcalde y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales.”

Es necesario tener en cuenta que de lo que se trata para las nuevas administraciones, sobre todo, es de ajustar el plan de desarrollo de acuerdo con las estrategias y programas de los nuevos alcaldes, es decir, a su concepción sobre cómo actuar en el mediano y corto plazo, para alcanzar también los propósitos de largo plazo, todo lo cual ha debido quedar explícito en sus respectivos programas de gobierno (DNP-CORPES, 1997, citado por Ruiz, 1999).

La formulación de los planes de desarrollo debe ser mucho más que la simple sumatoria de proyectos agrupados en un plan plurianual de inversiones. Los planes construidos participativamente deben plantear una imagen compartida del Municipio deseado a mediano y largo plazo, tratando de propender por la efectiva realización del estado social de derecho; es decir, que el plan no sólo es un fin en si mismo, sino un instrumento para la progresiva construcción de la ciudadanía (Viva la ciudadanía, 1998, citado por Ruiz, 1999).



Esquemáticamente, y de acuerdo con lo establecido en la ley 152 de 1994, es necesario considerar que:

- ❖ La prioridad que tienen los Alcaldes, una vez iniciada su gestión, es abordar la formulación del Plan de Desarrollo, ya que se constituye en el eje central del Municipio.
- ❖ Los planes sectoriales de salud, educación, el ambiental, y los demás que establezca la ley, deberán elaborarse de acuerdo con las orientaciones y metodologías que establezcan los respectivos ministerios, pero siempre deberán responder a los objetivos y propósitos establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal. La elaboración de todos estos planes deberá realizarse bajo la coordinación y orientación de la Oficina de Planeación Municipal y en todo caso, no deben ser planes separados del Plan de Desarrollo.
- ❖ La ley desarrolla lo preceptuado en la Constitución Nacional, como quiera que el Plan de Desarrollo debe estar compuesto de una parte general de carácter estratégico y un plan de inversiones, y debe incluir los diferentes programas sectoriales e institucionales que concretan el Programa de Gobierno del Alcalde.

Para la formulación del Plan de Desarrollo se debe tener en cuenta:

- ❖ Los planteamientos contenidos en el programa de Gobierno, respetando los del Plan de Ordenamiento Territorial.
 - ❖ La descripción de acciones a realizar durante el período de gobierno.
 - ❖ Que sea un instrumento de gestión, cohesión y definición de propósitos comunes para la administración y los diferentes estamentos sociales y económicos.
 - ❖ La definición de objetivos posibles y realizables de acuerdo con la disponibilidad de recursos.
 - ❖ Que debe revelar coherencia entre el diagnóstico, los objetivos, las estrategias y las metas.
-
- ❖ Una vez elaborado el proyecto del Plan de Desarrollo, el Alcalde debe presentarlo al Consejo de Gobierno, quien lo discute y consolida el documento final, actividad que se realiza entre enero y febrero.



- ❖ A más tardar el primero de marzo, el Alcalde debe presentar el documento consolidado del Plan, al Consejo Municipal de Planeación, con el objeto de que el Consejo lo analice, discuta, dé su concepto y formule recomendaciones; ya que la ley plantea, que el Plan debe ser presentado a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su posesión.
- ❖ El Consejo Municipal de Planeación, dispone de un mes para cumplir con sus funciones, contado desde el momento en que recibió el documento por parte del Alcalde, si el Consejo no se pronuncia en este tiempo, se considera que se ha cumplido con este requisito.
- ❖ Una vez el documento se ajuste, de acuerdo con las recomendaciones, el Alcalde, a finales de abril, debe presentarlo al Honorable Concejo Municipal para su aprobación, quien dispone de un mes para aprobarlo, ya que si en este tiempo no lo aprueba, el Alcalde puede adoptarlo por Decreto.

Para que el proceso sea realizado de manera oportuna e integral y tener como resultado un Plan de Desarrollo estratégico y efectivo, se recomienda que los alcaldes inicien el proceso una vez electos, 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 a desarrollar en el periodo de gobierno en caso de resultar electo.

En el cronograma general del proceso del plan de desarrollo (numeral 2.3.2) puede verse con más detalle los tiempos disponibles para las actividades, así como las fechas límite de presentación y aprobación de acuerdo con la ley 152 de 1994.

Igualmente, en el anexo 3 se presenta un modelo de Acuerdo para la adopción del Plan de Desarrollo, con el fin de que los Municipios, dispongan de elementos para iniciar una discusión al interior de la Administración y se defina un proyecto de acuerdo que se ajuste a las características y necesidades de cada Municipio.



Debe recordarse que simultáneamente a la presentación del Plan al Consejo Municipal de Planeación, se le debe presentar al Honorable Concejo, así se dispone de más tiempo para su estudio.

El Consejo Municipal de Planeación y el Honorable Concejo, deben verificar que exista correspondencia entre el Plan de Desarrollo y el Programa de Gobierno.

Toda modificación que pretenda introducir el Honorable Concejo Municipal, debe contar con la aceptación previa y por escrito del Alcalde (artículo 40, ley 152 de 1994).



1.2.4 EL PLAN DE DESARROLLO Y EL PROGRAMA DE EJECUCION

De acuerdo con lo anteriormente mencionado respecto al Programa de Ejecución, es de recordar que éste define con carácter obligatorio las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial que serán ejecutadas en el período de la correspondiente administración municipal, el cual se integrará al plan de inversiones, de tal manera que conjuntamente con este será expuesto a consideración del concejo municipal por el alcalde para su aprobación.

└ Componentes mínimos del programa de ejecución

- ❖ Los proyectos estratégicos priorizados con la programación de actividades
- ❖ Los programas y proyectos de infraestructura de vías y transporte.
- ❖ Los programas y proyectos de saneamiento y servicios públicos domiciliarios.
- ❖ Los programas de espacio público y equipamientos.
- ❖ La identificación y localización de los terrenos e inmuebles para adelantar planes de vivienda de interés social nueva.

- ❖ Los terrenos o inmuebles a los cuales se les imponga la figura de construcción prioritaria.
- ❖ Los terrenos a los cuales se les imponga la figura de desarrollo prioritario.
- ❖ La definición de las zonas donde se adelantarán programas de mejoramiento integral y entorno (con la identificación de los instrumentos para su ejecución).

└ Contenidos del programa de ejecución

Es importante destacar que el Programa de ejecución debe señalar:

- ❖ La programación de las actividades.
- ❖ Las entidades responsables de cada una de las actividades o programas.
- ❖ Las prioridades de cada uno de los programas y/o proyectos.
- ❖ La apropiación de los recursos respectivos



└ Normas urbanísticas complementarias y el programa de ejecución

El Programa de Ejecución de que trata el artículo 18 de la ley 388 de 1997, se le debe incorporar las normas urbanísticas complementarias, que son las relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento. También forman parte de este nivel normativo las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo...(Ley 388 de 1997 numeral 3, art. 15).

└ Cartografía del programa de ejecución

Estas acciones y actividades del corto plazo también serán plasmadas en una cartografía, constituyéndose así los planos como la representación gráfica del P.O.T.. en los planes de Desarrollo.



2. PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

2.1. DEFINICION Y PROPÓSITOS DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

El Plan de Desarrollo Municipal es un plan de gestión, definido para orientar la acción de la Administración Municipal en los cuatro años del período de gobierno respectivo.

El Plan de Desarrollo Municipal no es más que un esquema general de decisiones que deben tomarse en la búsqueda del bienestar de la población y que, de conformidad con la normatividad vigente, debe ser elaborado y adoptado de manera concertada y participativa por las diferentes fuerzas que actúan en el Municipio, con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les han sido asignadas a los municipios.

El Plan tiene como punto de partida el Programa de Gobierno y la visión, teniendo en cuenta los referentes e insumos nacionales, departamentales, subregionales y municipales. Cobija los diferentes aspectos sectoriales e institucionales que apunten al desarrollo general del Municipio y debe expresar los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos actores de la población local.

Debe convertirse por lo tanto, en una guía para la acción de las instituciones públicas y privadas del Municipio, donde se establezcan los objetivos de desarrollo del municipio, las metas que se pretende alcanzar, y los medios y recursos técnicos, financieros y humanos requeridos.



De esta manera, el plan de desarrollo es la herramienta que permite al gobernante local superar la función de administrar el municipio, permitiéndole 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.

En síntesis, el plan de desarrollo es un instrumento de política vital para el municipio, con el cual la administración municipal define, en forma ordenada, coherente e integral, las estrategias, y metas en el tiempo y espacio, y dirige sus acciones y recursos hacia el cumplimiento de sus objetivos.

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.

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

- ❖ Lograr el desarrollo humano, económico y la competitividad del municipio
- ❖ 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 de su equipo de gobierno, así como del sector privado (DNP, 2003)



2.2. ETAPAS DEL PLAN DE DESARROLLO

2.2.1. ETAPA 1 - PROGRAMA DE GOBIERNO

¿QUÉ ES?

Es el documento que presentan los candidatos al momento de su inscripción, y a través del cual, ofrecen a la comunidad una alternativa de gobierno para el desarrollo del Municipio.

El programa de gobierno propuesto en la campaña, debe ser base para el Plan de Desarrollo, ya que es la manera de concretar las acciones y darle cumplimiento a lo prometido en el programa; de acuerdo con lo establecido en la ley 131 de 1994 reglamentaria del voto programático; y además porque se entiende que el programa refleja los intereses de la mayoría de la comunidad.



2.2.2. ETAPA 2 - FORMULACION DEL PLAN DE DESARROLLO

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, el Plan de Desarrollo Municipal debe estar integrado por una parte general de carácter estratégico y un plan de inversiones de carácter operativo.

• PARTE GENERAL DEL PLAN

La parte general del plan, conocida como parte estratégica, debe contener:

- ┌ **UN DIAGNOSTICO** que muestre la realidad del Municipio, donde se identifiquen las fortalezas y debilidades y se prioricen las necesidades y problemas, para definir las alternativas de desarrollo y los objetivos.
- ┌ **LAS METAS Y LOS OBJETIVOS** de desarrollo Municipal que se quieren alcanzar en el mediano y corto plazo.
- ┌ **LAS ESTRATEGIAS** que utilizará la Administración Municipal para alcanzar los objetivos y las metas que se hayan propuesto, teniendo en cuenta las políticas y acciones departamentales, subregionales y nacionales.

• PLAN DE INVERSIONES

El plan de inversiones del Plan de Desarrollo, debe contener:

- ┌ **LAS PROYECCIONES** de los recursos financieros que el Municipio recibirá en los cuatro años de período de gobierno.
- ┌ La descripción de los **PROGRAMAS Y PROYECTOS** prioritarios de inversión, teniendo en cuenta que éstos deben contribuir al cumplimiento de los objetivos y las metas del plan.
- ┌ **LOS COSTOS Y LAS FUENTES DE FINANCIACION** de los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan, teniendo en cuenta, que deben ser por año y en total para el período de gobierno.
- ┌ Los **MECANISMOS FINANCIEROS E INSTITUCIONALES** que posibiliten la ejecución de los proyectos.

El Plan Plurianual de Inversiones es el instrumento base del cual se derivan los POAI y los presupuestos anuales.



2.2.3. ETAPA 3 - EJECUCION Y PLANES DE ACCION

• EJECUCION

Llevar a la práctica el Plan de Desarrollo, es decir ejecutarlo, se logra mediante la elaboración de los Planes de Acción de las diferentes secretarías y/o sectores que tienen que ver con el Municipio.

• PLANES DE ACCION

Los Planes de Acción son una herramienta que permite a la Administración Municipal orientar los recursos humanos, económicos, técnicos y administrativos, para la formulación de los programas y proyectos de cada vigencia fiscal. Estos tienen que estar encaminados a cumplir las metas y los objetivos del Plan de Desarrollo.

Los Planes de Acción los elabora cada dependencia o secretaría de la Administración Municipal, bajo la coordinación de la oficina de planeación.

Los planes de acción deben contener lo siguiente:

- ❖ Los proyectos que se llevarán a cabo durante la vigencia fiscal (cada año).
- ❖ Las metas a alcanzar en el año.
- ❖ El costo total de los proyectos, con sus respectivas fuentes de financiación.
- ❖ Las actividades por proyecto, con los tiempos de ejecución y los responsables.
- ❖ Los requerimientos de apoyo institucional.
- ❖ Indicadores de seguimiento y evaluación.



2.2.4. ETAPA 4 - SEGUIMIENTO Y EVALUACION

El Alcalde debe presentar un informe anual de la ejecución del Plan de Desarrollo, y los organismos departamentales y nacionales de planeación deben hacer evaluación de la gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión de los Municipios, por lo cual es necesario que se implementen unos sistemas de evaluación y seguimiento, que permitan mejorar la gestión del Municipio.

┌ **SEGUIMIENTO:** es un sistema que permite registrar sobre la marcha el avance o retraso de los proyectos y las acciones, y las limitaciones en el cumplimiento de las actividades programadas, permitiendo determinar las causas y los correctivos que sean necesarios.

┌ **EVALUACION:** debe ser un proceso continuo para verificar periódicamente el cumplimiento de los objetivos y las metas del Plan y retroalimentar el proceso de gestión.

Dentro de esta etapa, que debe ser continua y que debe partir desde el Programa de Gobierno, el Plan de Desarrollo y los Planes de Acción, se debe tener en cuenta la articulación de los planes con las políticas, estrategias y programas de los niveles superiores o sectores más amplios, y si es necesario, realizar los ajustes.

El Alcalde está facultado para presentar al Honorable Concejo Municipal, los ajustes al plan plurianual de inversiones.

El sistema de evaluación y seguimiento debe manejar en forma ágil y flexible la información sobre la gestión de la organización, de modo que permita:



- ❖ Concentrar el foco de atención del dirigente en los aspectos críticos de la gestión, con el fin de aprovechar mejor su tiempo.
- ❖ Precisar y medir, la eficiencia y eficacia en cada ámbito de la gestión institucional.
- ❖ Detectar oportunamente lo que va mal o tiende a ir mal, o lo que al menos parece anormal.
- ❖ Detectar las causas de las anormalidades y deficiencias.
- ❖ Minimizar el retraso de la acción para enfrentar las anormalidades y deficiencias.

SISTEMA DE PETICIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La realización del Plan exige capacidad gerencial y responsabilidad. Para ello es necesario que cada acción tenga responsables bien definidos y que cada responsable asuma una responsabilidad.

Para elevar la responsabilidad de un grupo se requiere un sistema de petición y rendición de cuentas por desempeño, con el fin de que cada compromiso sea exigible.

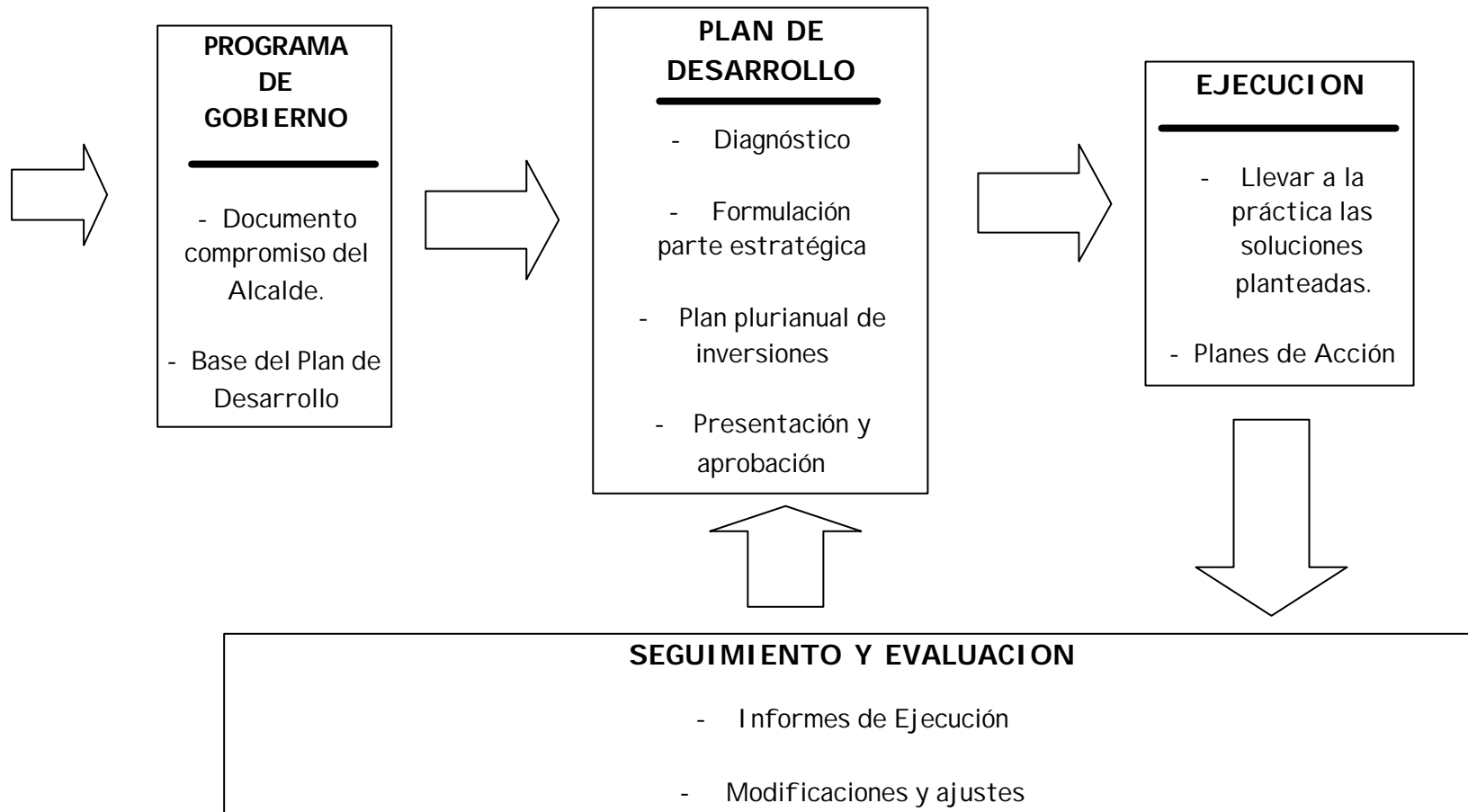
Un sistema de petición y rendición de cuentas es eficaz sólo en la medida que:

- ❖ El responsable tiene suficiente gobernabilidad sobre la acción.
- ❖ El responsable participa en el diseño de los indicadores y condiciones en que le serán exigidas las cuentas.
- ❖ El sistema es establecido de manera previa al acto de petición de cuentas.
- ❖ La rendición de cuentas considera las circunstancias favorables o desfavorables que influyen sobre los resultados.



2.3. PROCESO Y CRONOGRAMA DEL PLAN DE DESARROLLO.

2.3.1. PROCESO DEL PLAN





2.3.2. CRONOGRAMA GENERAL DEL PROCESO DEL PLAN DE DESARROLLO

ACTIVIDADES	FECHAS	FECHA LIMITE
Formulación del proyecto del Plan de Desarrollo (bases del plan)	Enero - Febrero	Febrero 28
El Consejo de Gobierno analiza la correspondencia entre el proyecto de plan y el Programa de Gobierno	Enero - Febrero	
Presentación del proyecto del plan al Consejo Municipal de Planeación		Marzo 1
El Consejo Municipal de Planeación efectúa el análisis del proyecto del Plan y presenta las recomendaciones.	Marzo	Marzo 31
Ajustes al Plan de Desarrollo de acuerdo con las recomendaciones.	Abril	
Presentación del Plan de Desarrollo al Concejo Municipal para su aprobación.	Abril	Abril 30
El Honorable Concejo Municipal analiza y aprueba o rechaza el Plan presentado.	Mayo	Mayo 31
Si el Plan de Desarrollo es aprobado por el Concejo, el Alcalde lo sanciona. Si el Plan de Desarrollo no es aprobado, el Alcalde lo puede adoptar por decreto.	Junio	
Las secretarías o Dependencias del Municipio, elaboran los planes de acción	Meses siguientes	
El Alcalde presenta informe anual de la ejecución del Plan de Desarrollo al Honorable Concejo Municipal		



2.4 PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL PLAN DE DESARROLLO

La planeación es un proceso dinámico de concertación para el logro de objetivos, donde se trazan directrices para la orientación del desarrollo Municipal. La elaboración del Plan de Desarrollo debe entenderse como una herramienta de la planeación y como un proceso que genera resultados.

La ley 152 de 1994 en su artículo 39, numeral 2, señala: “una vez elegido el Alcalde o Gobernador respectivo, todas las dependencias de la administración territorial y en particular las autoridades y organismos de planeación le prestaran a los candidatos electos y a las personas que éstos designen para tal efecto, todo el apoyo técnico, administrativo y de información que sea necesario para la elaboración del Plan”. Dicha tarea más que una obligatoriedad por parte del equipo de la saliente administración debe constituirse en un compromiso de los funcionarios en aras de una mejor gestión para beneficio de la comunidad.

El proceso de planeación se inicia con la fase de empalme entre las administraciones salientes y entrantes, en la cual los Alcaldes, representantes legales de las autoridades y corporaciones públicas del sector central y descentralizado y servidores que hacen dejación del cargo publico tienen la obligación de suministrar la información financiera, económica y social a quienes los sucedan.

El empalme o período de transición debe ser aprovechado para sentar las bases políticas y operativas de la nueva administración; en dicho período el diálogo es fundamental para evaluar conjuntamente el estado de las principales inversiones y los alcances logrados en el desarrollo.

La elaboración del Plan debe partir de una etapa de empalme entre la administración entrante y saliente, donde se logren acuerdos que permitan abordar las demás etapas de una manera menos traumática y así culminar exitosamente el Plan.



Entre la información a entregar por parte de los funcionarios de la saliente Administración se encuentra: Balance general comparativo; estado de actividad financiera, económica y social; estado de cambios en el patrimonio (formatos establecidos por la Contaduría General de la Nación, con fecha de corte a 30 de noviembre de 2000, circulares No. 022 y 023)

De acuerdo con lo anterior, en el siguiente cuadro se presenta de manera esquemática, todo el proceso para la elaboración del Plan, partiendo del empalme, hasta la presentación y aprobación final.

**Cuadro 1: PROCEDIMIENTO GENERAL PARA LA ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PLAN.**

EMPALME					
ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO -	
INICIACION DEL PROCESO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conformar el equipo de empalme e informar a la actual administración. ▪ Orientar acciones a realizar en el empalme básicas para la elaboración del Plan de Desarrollo, con base en el Programa de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde electo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Participativo ▪ Administración Municipal ▪ Comunidad en general 	Una vez elegido	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Voluntad Política ▪ Conciencia ▪ Continuidad
SOLICITAR INFORMACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar la solicitud de información por áreas: planeación, financiera e inversiones, administrativa e institucional ▪ Concertar reuniones con funcionarios de la actual administración. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde Electo ▪ Equipo de empalme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizar grupos de trabajo ▪ Definir información que se requiere por cada área ▪ Elaborar cronograma de trabajo 	Una vez elegido (noviembre -diciembre)	
COORDINACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar al interior de la Administración para el apoyo administrativo y técnico. ▪ Disponer de información necesaria para la elaboración del Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefe de Planeación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organización de grupos de trabajo ▪ Motivación ▪ Reuniones 	Una vez elegido el Alcalde (dos meses de empalme)	Es necesario: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interinstitucionalidad ▪ Integralidad



EMPALME					
ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO-	
RECOLECCION DE INFORMACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Recoger los documentos y/o instrumentos de planeación útiles para la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefe de Planeación ▪ Consejo de Gobierno ▪ Comité Interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Area de planeación: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Plan de Desarrollo anterior ✓ Planes sectoriales ✓ Plan de Ordenamiento ✓ Cartografía del POT ✓ Código Urbanístico ✓ Informes de gestión del Gobierno saliente ✓ Programas y proyectos que requieren continuidad ▪ Area financiera y de inversión: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Situación fiscal (impuestos que se cobran, avalúos catastrales) ✓ Situación financiera (ingresos-egresos) ✓ Situación presupuestal ▪ Area administrativa e institucional: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Organigrama de la estructura administrativa ✓ Manual de funciones y procedimiento ✓ Relación de planta de cargos y de contratos en ejecución ▪ Instancias de participación 	Una vez electo el Alcalde	Documentación completa y en lo posible actualizada.
ANALISIS FINANCIERO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar recursos financieros y fiscales actuales. ▪ Propuestas de fortalecimiento fiscal y financiero. ▪ Proyecciones de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefe de Planeación ▪ Tesorero Municipal ▪ Consejo de Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trabajar coordinadamente 	En el empalme (noviembre y diciembre)	Se recomienda analizar el presupuesto, acuerdos vigentes sobre impuestos y tasas y en general las fuentes de financiación



INICIACION PERIODO DE GOBIERNO - PLAN DE DESARROLLO					
ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO -	
PROGRAMA DE GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interpretar y analizar el Programa de Gobierno. ▪ Definir el Cronograma para la elaboración del Plan. ▪ Definir compromisos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Consejo De Gobierno ▪ Comité Interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En armonía con instrumentos existentes. ▪ Continuidad en la gestión. ▪ Principios de la ley 152/94 	Una vez elegido el Alcalde	Buscar asesoría para la definición de programas y proyectos que no estén institucionalizados en el Municipio y con los cuales se comprometió el Alcalde electo
PLANEACION PARTICIPATIVA	<p>Convocar a la comunidad con el objeto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocer expectativas. ▪ Sensibilizar y motivar para la participación ▪ identificar problemas ▪ Definir prioridades del Programa de Gobierno. ▪ Realizar ajustes. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde electo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reactivar, iniciar y/o dinamizar los procesos de planeación participativa ▪ Utilizar metodologías de planeación participativa. 	Una vez elegido el Alcalde	El número de reuniones depende del liderazgo y la dinámica generada por el Alcalde electo y de la respuesta de la comunidad.



INICIACION PERIODO DE GOBIERNO - PLAN DE DESARROLLO					
ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO	
EQUIPO DE GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> Conformación del equipo de colaboradores. 	<ul style="list-style-type: none"> Alcalde 	<ul style="list-style-type: none"> Organizar grupos para que participen en la elaboración del plan. 	Enero	Si la estructura administrativa no responde a los requerimientos para el cumplimiento del Programa de Gobierno, se puede proponer al Honorable Concejo realizar ajustes a la estructura administrativa o la contratación de servicios
CONVOCATORIA CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION	<ul style="list-style-type: none"> Presentar proyecto de acuerdo para la reestructuración del: Consejo Municipal de Planeación Convocar ampliamente por diferentes medios de comunicación, para la presentación de ternas para el Consejo. 	<ul style="list-style-type: none"> Alcalde Honorable Concejo Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Motivación permanente. Difusión Proyecto de Acuerdo. Definir funciones, calidades y períodos 	Enero	<ul style="list-style-type: none"> La mitad de los miembros del Consejo, deben haber participado en el anterior. Se puede definir también el reglamento interno.
PROYECTOS DE ACUERDO	<ul style="list-style-type: none"> Aprobar proyecto de acuerdo que crea el Consejo Municipal de Planeación 	<ul style="list-style-type: none"> Honorable Concejo Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Definir la conformación de los Consejos, teniendo en cuenta que debe ser de acuerdo a las características del Municipio. 	Noviembre - enero	Esta actividad la puede realizar el actual Alcalde o el entrante.
DESIGNACION	<ul style="list-style-type: none"> Con base en las ternas presentadas, se deben designar los integrantes del Concejo Municipal de Planeación. 	<ul style="list-style-type: none"> Alcalde 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar en la designación, a personas que hayan participado en los procesos de planeación. 	Enero	Del Consejo Municipal de Planeación no hacen parte los funcionarios de la Administración, del Consejo de Gobierno, o del Honorable Concejo.



INICIACION PERIODO DE GOBIERNO - PLAN DE DESARROLLO					
ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO-	
CRONOGRAMA DE TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Realizar una descripción de las actividades en el tiempo, con el fin de ajustarse a los requerimientos establecidos por la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefe de Planeación ▪ Consejo de Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una vez electo el Alcalde se debe iniciar el proceso de elaboración del Plan. 	Enero	Concertar el cronograma con el Comité Interinstitucional
ANALISIS PROGRAMA DE GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar los aspectos relevantes del Programa de Gobierno y su relación con: <ul style="list-style-type: none"> - El Plan de Desarrollo - Los planes sectoriales - La información surgida de las consultas con la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Jefe de Planeación (coordinador). ▪ Consejo de Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir lineamientos específicos del Plan de Desarrollo 	Enero	En caso de no haberse realizado las reuniones con la comunidad, es necesario emprender el proceso participativo.
GRUPOS DE TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asignar responsabilidades por sectores, con el objeto de definir estrategias y objetivos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefe de Planeación (coordinador) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinación de cada grupo de trabajo 	Enero	Se deben tener criterios de integralidad y no de sumatoria de sectores.
DEFINICIÓN SITUACIÓN MUNICIPAL - DIAGNÓSTICO E INFORMACIÓN DE INTERÉS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Actualizar el diagnóstico, con el objeto de tener una visión clara de la situación del Municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefe de Planeación ▪ Consejo de Gobierno ▪ Comité Interinstitucional 	Tomar como base: <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Plan de Desarrollo, ▪ Los planes sectoriales ▪ La información financiera ▪ El avance de proyectos en ejecución. ▪ El Plan de Ordenamiento ▪ Información de la comunidad. 	Enero Febrero	Considerar la mayor cantidad de información existente, para extraer la información clave que dé cuenta de la situación del Municipio.



INICIACION PERIODO DE GOBIERNO - PLAN DE DESARROLLO

ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO-	
ANALISIS DE INVOLUCRADOS Y SELECCION DE PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir grupos y organizaciones involucradas en un problema específico ▪ Analizar la información, priorizando problemas con base en el conocimiento de la realidad, el Programa de Gobierno y la visión ▪ Selección de problemas - protocolo de selección 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo de Gobierno ▪ Comité Interinstitucional 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir coordinadores y asignar responsabilidades. ▪ Cada grupo debe elaborar cronogramas de trabajo específicos ▪ Se deben definir los criterios para la priorización de los problemas 	Enero Febrero	Es importante contar con el análisis financiero y la proyección de los recursos, así como con otra información disponible para el Municipio, para ayudar a la definición de los problemas
ANALISIS DE PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir grupos y organizaciones involucradas ▪ Identificar causas de los problemas seleccionados ▪ Establecer relaciones de causalidad ▪ Definir causas fundamentales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo de Gobierno ▪ Comité Interinstitucional ▪ Actores sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir coordinadores y asignar responsabilidades. ▪ Definir equipos de trabajo ▪ Definir parámetros para selección de causas 	Enero Febrero	Utilizar metodologías que propicien la participación grupal.
OBJETIVOS- ESTRATEGIAS OPERACIONES ACCIONES	Se deben definir: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los objetivos de desarrollo del Municipio ▪ Las estrategias generales ▪ Las metas ▪ Las operaciones y acciones (programas y proyectos) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Consejo de Gobierno ▪ Consejo Municipal de Planeación ▪ Comité Interinstitucional ▪ Grupos -actores sociales 	Para esta parte de la formulación se debe considerar: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las políticas nacionales y departamentales ▪ Las funciones y competencias asignadas al Municipio por la constitución y las leyes. ▪ Las causas fundamentales que le apunten a la solución de los problemas y al logro de la visión municipal 	Febrero	Utilizar metodologías que propicien la participación grupal.



INICIACION PERIODO DE GOBIERNO - PLAN DE DESARROLLO

ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO-	
DOCUMENTO PARTE ESTRATEGICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar documento con el contenido de la parte general o estratégica del Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Jefe de Planeación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En la parte general, las estrategias, operaciones/programas pueden integrarse en áreas o grandes políticas de desarrollo, las que deben corresponder con el plan de inversiones 	Febrero	Se recomienda que en esta etapa queden definidos en forma general los programas del Plan de Desarrollo.
IDENTIFICACION OPERACIONES / PROGRAMAS - PRIORIZACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir las operaciones y/o programas del Plan de Desarrollo, con base en el análisis situacional ▪ Priorizar operaciones y programas y proyectos, tanto en el área urbana como la rural, trabajando con la comunidad. ▪ Concretar las estrategias para los programas y proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Consejo de Gobierno ▪ Consejo Municipal de Planeación ▪ Apoyo del Comité Interinstitucional ▪ Jefe de Planeación ▪ Actores sociales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tener claridad sobre los recursos actuales y las proyecciones, para no crear expectativas en la comunidad. ▪ Definir criterios de priorización Los que pueden ser excluidos <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los que pueden incluirse ▪ Los que den solución al mayor número de población con necesidades Básicas insatisfechas (focalización). ▪ Solución a problemas que son competencia del Municipio. (ley 715 de 2001). ▪ Proyectos inconclusos ▪ Compromiso Programa de Gobierno ▪ Beneficio social ▪ Beneficio económico ▪ Programas y proyectos de otras entidades que requieran contrapartida. 	Enero Febrero	Se debe hacer un inventario de programas y proyectos concertados con la comunidad. Proyectos Excluidos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los completamente financiados ▪ Los que están en proceso de ejecución y están financiados. Información requerida: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estudios ▪ Estratificación socio-económica ▪ Información del SISBEN ▪ Recursos financieros ▪ Porcentajes y sectores de inversión autorizados



INICIACION PERIODO DE GOBIERNO - PLAN DE DESARROLLO

ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO-	CUANDO-	
REVISION OPERACIONES/ PROGRAMAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Confrontar las prioridades de la comunidad, con el programa de gobierno, las obras en proceso, programas de secretarías operativas y recursos disponibles para evaluar y/o determinar los programas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Jefe de Planeación ▪ Consejo Municipal ▪ Consejo de Gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Retomar los recursos de la ley 715/01 como punto de partida para asignar a los programas y proyectos, sobre todo si ésta es la mayor fuente de financiación para el Municipio. 	Enero Febrero	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se puede hacer un plan global y asignar recursos a programas, de acuerdo con compromisos del Alcalde.
ALCANCE DE OPERACIONES /PROGRAMAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir el alcance de los programas y proyectos del Plan. ▪ Definir las metas de techo y de piso (máximas y mínimas) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Consejo de Gobierno ▪ Consejo Municipal de Planeación ▪ Jefe de Planeación 	Considerar: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Area geográfica cubierta ▪ Solución al problema ▪ Tiempo, para la solución total y/o por etapas. ▪ Recursos actuales y proyecciones ▪ Empleo generado, entre otros aspectos 	Enero Febrero	Las metas deben tener: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Unidad de medida ▪ Horizonte en el tiempo ▪ Lo que se espera lograr (qué se va a hacer)
PLAN DE INVERSIONES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Definir programas a corto y mediano plazo. ▪ Asignar recursos por año y en total. ▪ Definir fuentes de financiación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde ▪ Jefe de Planeación ▪ Consejo de Gobierno ▪ Tesorero 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Si se tienen proyectos que requieren ser madurados (estudio, diseño, etc) para incluirlos en la vigencia siguiente, en el Plan pueden aparecer cifras globales asignadas a programas. 	Febrero	



INICIACION PERIODO DE GOBIERNO - PLAN DE DESARROLLO

ACTIVIDADES -QUE-		RESPONSABLES	RECOMENDACIONES	TIEMPO	OBSERVACIONES
NOMBRE	DESCRIPCION	-QUIENES-	-COMO -	CUANDO-	
PRESENTACION PROYECTO DEL PLAN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presentar el proyecto del plan al Consejo de Gobierno y al Consejo Municipal de Planeación. ▪ Simultáneamente se puede enviar copia al Honorable Concejo Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El proyecto de plan puede presentarse consolidado o por partes. 	Febrero (a más tardar el primero de marzo)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Consejo de Gobierno consolida el documento.
ANALISIS PROYECTO DEL PLAN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Consejo Municipal de Planeación verifica la correspondencia entre el Plan de Desarrollo y el Programa de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consejo Municipal de Planeación 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Consejo Municipal de Planeación tiene un mes para el análisis del proyecto 	Dos primeros meses (un mes después de recibido el proyecto - a más tardar el 31 de marzo)	
PRESENTACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poner a consideración del Honorable Concejo Municipal, el proyecto del Plan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alcalde 		Cuatro primeros meses (a más tardar el 30 de abril)	El Alcalde puede citar a sesiones extras al Honorable Concejo
APROBACION	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verificar la correspondencia entre el Plan de Desarrollo y el Programa de Gobierno. ▪ Aprobar el plan, si existe correspondencia y se ciñe a los prescrito por ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Honorable Concejo Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Honorable Concejo Municipal tiene un mes para la aprobación del proyecto del plan. 	A más tardar el 31 de mayo	Si el Honorable Concejo Municipal no toma ninguna decisión respecto al Plan, el Alcalde lo puede adoptar por decreto.



3. PROPUESTA METODOLOGICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Como ya se mencionó, y de acuerdo con la legislación, el Alcalde electo debe presentar un Plan de Desarrollo que contenga un diagnóstico, una parte estratégica y un plan de inversiones. En concordancia con lo anterior, la metodología propuesta, presenta una alternativa para abordar el contenido de los temas mencionados, permitiendo organizar, presentar y analizar la información de manera rápida y ágil.

Para la formulación del Plan, se plantea trabajar con elementos de la Planeación Estratégica Situacional y del Razonamiento Lógico (Marco lógico), en los cuales se considera el problema como el centro del análisis, a fin de seleccionar problemas para concentrar el foco de atención y el tiempo del gobernante.

La solución de los problemas de la comunidad, que es lo que se busca en última instancia, se puede enfrentar a través de la planificación participativa, instrumento que utiliza el Razonamiento Lógico para la identificación de problemas que permitan la selección de alternativas de solución.

En el razonamiento lógico; teniendo en cuenta que está regido por los principios de la orientación para grupos beneficiarios y que es participativa; se parte de identificar los actores y de realizar un análisis de involucrados, encontrando sus intereses, su potencial y sus limitaciones.

Con los actores involucrados, se debe realizar el análisis situacional, donde se identifica la situación actual del Municipio y se considera el análisis de los problemas, con la determinación de las causas y los efectos. Este análisis es el que sirve de orientación para concebir una posible intervención, es decir, para definir los objetivos y las operaciones (programas) y acciones (proyectos) necesarias para el logro de la visión y la solución de la problemática detectada (ver esquema general del proceso planificador y articulación entre las acciones y los resultados)



La participación y la concertación es fundamental, teniendo en cuenta, además, que se debe contar con suficiente información que permita ser analizada y discutida por los diferentes actores sociales con conocimiento de dicha problemática.

Se considera que ésta es una metodología apropiada mediante la cual los Alcaldes se pueden acercar a sus comunidades, recoger sus necesidades e inquietudes, y analizar, procesar y priorizar su gestión.

La metodología implica entonces, un trabajo participativo, que debe dar como producto, la identificación y análisis de problemas, el análisis de objetivos y propuestas, la selección de alternativas de solución, y la identificación y asignación de recursos para viabilizar los propósitos y estrategias..

A continuación se muestran en forma secuencial los diferentes elementos y pasos a seguir en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, siguiendo el esquema metodológico del razonamiento lógico; con la participación ciudadana como elemento fundamental y mediante la utilización de instrumentos y técnicas participativos, que tengan una amplia cobertura territorial (área urbana y rural).

Igualmente se presentan al final, la figura general de los pasos a seguir para la formulación del Plan de Desarrollo, así como los formatos sugeridos para la elaboración de la parte general, definiendo en cada uno de los pasos, las actividades, tareas y el procedimiento general para abordarla.



3.1. PARTE ESTRATEGICA

La formulación debe partir de la misión y las políticas de desarrollo y/o visión que se hayan planteado para el Municipio, y que obviamente deben estar enmarcadas en toda la legislación que determina funciones y competencias en el nivel municipal (ver cuadro anexo 4, sobre competencias y recursos para la gestión municipal).

La formulación del Plan de Desarrollo Municipal debe estar fundamentada en el conocimiento y análisis de la realidad de la localidad y por ende será el resultado de un proceso de construcción colectiva (administración y comunidad), en el cual se precisa la mayor cantidad de información para dar autenticidad a las propuestas de solución a los problemas. Es importante identificar la situación actual del Municipio con el fin de orientar las decisiones para la solución de los problemas y/o necesidades detectadas.

En la explicación situacional se debe detectar básicamente:

QUÉ OCURRE; identificar la situación del Municipio, es decir los diferentes problemas, situaciones o necesidades que se presentan, así como las potencialidades.

POR QUÉ OCURRE; determinar las causas posibles de los problemas.

QUÉ SE PUEDE RESOLVER; definir, con base en la disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros, que problemas se pueden resolver.

QUÉ SUCEDE, SÍ CONTINUAN LOS ACTUALES PROBLEMAS; mostrar las consecuencias de no dar solución a los problemas o necesidades.

En el análisis situacional se identifica y cuantifica la problemática prioritaria que afronta la entidad territorial, lo cual constituye, a su vez, la sustentación de los objetivos, estrategias y metas que contiene el plan.



En un plan de desarrollo se deberá destacar especialmente los problemas y las potencialidades que van a ser afectados de manera directa por la acción del gobierno, de manera que se pueda establecer una correspondencia entre la situación problemática detectada, los objetivos y las metas.

Los obstáculos o problemas, o bien, oportunidades de carácter estructural, que probablemente no pueden ser sustancialmente modificados por las acciones que se realicen en los cuatro años de gobierno, servirán de soporte a objetivos y metas de mediano y largo plazo, y justificará los esfuerzos que desarrolle el gobierno en la perspectiva de avanzar en su logro.



3.1.1. Paso 1: Análisis de involucrados - cuadro de actores sociales

El análisis de involucrados se utiliza para esclarecer cuales grupos y organizaciones están directa o indirectamente involucrados en un problema específico, así como para considerar sus intereses, su potencial y sus limitaciones.

Antes de entrar a definir los problemas es necesario identificar los diferentes actores que están relacionados con ellos, ya que cada grupo, persona o institución define el problema o los problemas según su percepción o punto de vista, así como sus intereses frente al problema y cómo incide el problema en sus logros o necesidades.

El análisis de involucrados se utiliza para esclarecer:

- ┌ Cuáles **grupos** están involucrados. Los grupos son aquellos que están directa o indirectamente involucrados o afectados por el problema definido y sus posibles soluciones.

- ┌ Los **intereses** de los grupos con relación al problema, es decir, cómo están afectados sus intereses frente al problema y cómo incide el problema en sus logros y necesidades. Estos intereses también pueden reflejar soluciones sugeridas por cada grupo que esté perjudicado por el problema.

- ┌ Las percepciones de los **problemas** que causan, o que resultan de los problemas.

- ┌ Los **recursos** o mandatos de las organizaciones involucradas, es decir, la autoridad legal o estatutaria que tiene una organización para utilizar sus recursos en la solución al problema, y los recursos con los que cada grupo podría contribuir a una solución del problema definido. Se incluyen los recursos existentes de tipo legal, humano, y financiero que se tienen para solucionar el problema.

Los recursos pueden ser financieros y no financieros, teniendo en cuenta que con frecuencia los no financieros (opinión pública, huelgas, influencia, votación) son tan importantes como los financieros



Es necesario considerar la importancia de que la comunidad aporte y participe activamente, para lo cual se debe propiciar la organización de diferentes grupos o mesas de trabajo con responsabilidades y tareas definidas. Como espacios de participación en el nivel Municipal se pueden encontrar los siguientes:

- ❖ Los Consejos Municipales de Planeación
- ❖ El Consejo Municipal de Desarrollo Rural
- ❖ Las Juntas Municipales
- ❖ Las veedurías ciudadanas
- ❖ Los comités de desarrollo y control local de servicios públicos.
- ❖ Las Juntas Administradoras Locales
- ❖ Las Juntas de Acción Comunal
- ❖ Otros gremios, asociaciones y comités, que existan en el Municipio.

Específicamente, en el cuadro de actores sociales o análisis de involucrados se debe:

- ❖ Incluir en la primera columna los nombres de los diferentes grupos de involucrados identificados.
- ❖ Colocar en la segunda columna los intereses de cada grupo con relación al problema definido.
- ❖ Colocar en la tercera columna los problemas percibidos, es decir los problemas específicos o

condiciones negativas de la manera que son percibidos por el grupo de involucrados en relación con el problema.

- ❖ Incluir en la cuarta columna los recursos y mandatos de cada grupo de involucrados.

Es importante señalar que el análisis de involucrados es fundamental, no sólo en el proceso de identificación y diseño del proyecto, sino que también es una fuente indispensable de información para la ejecución, el seguimiento del desempeño y la evaluación.

En este punto es importante recordar y tener en cuenta que 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, ya que la visión se constituye en la descripción del futuro deseado y viable de ser alcanzado en el mediano o largo plazo y se basa en principios, ideales y valores compartidos por todas las fuerzas vivas del Municipio.



Es decir, que es fundamental que al plantear los problemas se definan los obstáculos para el

logro de la visión.

3.1.2. Paso 2: Definición de problemas y selección - Protocolo de selección de problemas

└ Revisión y ajuste de los problemas

Una vez se tenga el cuadro de involucrados se debe dar lectura a cada uno de los problemas que se plantearon revisando su formulación (redacción), teniendo en cuenta:

- ❖ Redactar cada problema (percibido por los involucrados) como una condición negativa (no ambigua)
- ❖ Identificar únicamente los problemas existentes, no problemas posibles o potenciales
- ❖ Que un problema no es la ausencia de una solución, sino un estado existente negativo

El procedimiento de planteamiento de los problemas, que como se mencionó resulta más valioso cuando se efectúa en forma de reunión o taller en el que participan todas las partes implicadas (que conocen la problemática), puede, y es recomendable, combinarse con otros elementos como estudios, planes e información general de que se disponga. Entre éstos se pueden mencionar: el Plan de Desarrollo anterior, el Plan de ordenamiento Municipal, el Programa Agropecuario Municipal -PAM, el Plan local de salud, el Plan educativo, otros planes sectoriales, planes subregionales, el Sistema de Selección de Beneficiarios SISBEN, la estratificación socio - económica, los Bancos de Proyectos Municipal y Departamental, el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, entre otros.

Como ya se mencionó, un problema se puede definir como la discrepancia entre el es y el debe ser de la



realidad, es decir que se puede entender como una realidad insatisfactoria declarada por un actor o grupo de actores.

La explicación del problema es la explicación de la realidad y esta explicación de la realidad es el fundamento del proceso de la planificación y de la formulación del plan.

└ Selección de problemas

Es importante seleccionar problemas para:

- ❖ Concentrar conscientemente el foco de atención
- ❖ Facilitar la evaluación integral de la gestión institucional de gobierno
- ❖ Facilitar la coherencia, sistematicidad y coordinación de la acción institucional
- ❖ Concentrar los recursos escasos (tiempo, conocimiento, capacidad organizativa y recursos económicos) en pocos problemas para obtener resultados políticamente satisfactorios al final de un período de gobierno.

En vista de que los problemas son muchos y los recursos escasos, es necesario realizar una selección de problemas para determinar los más prioritarias y los que puedan generar mayor impacto al dársele

solución. Esta selección de problemas se puede realizar mediante diferentes formas de priorización, para obtener los que verdaderamente son problemas y que están obstaculizando el logro de la visión.

Una forma de priorización puede ser mediante una matriz de selección o protocolo de selección de problemas, donde se definen parámetros de calificación de acuerdo a los objetivos buscados, se califican todos los problemas de acuerdo con los parámetros definidos y se seleccionen los que presenten valores más críticos o importantes.

Los parámetros a tener en cuenta corresponden a:

- ❖ **El valor político:** qué tan importante es para el municipio y sus actores, el problema. ¿Si el alcalde (actor principal) enfrenta este problema, tendrá mayor credibilidad?. Debe responderse si el valor es alto, medio o bajo. Teniendo prioridad el que tenga valor alto.
- ❖ **La cobertura del problema:** debe evaluarse si la población está siendo afectada por el problema, en alto o bajo porcentaje. Tiene prioridad el que tenga alto porcentaje.



- ❖ **El período de maduración:** hace referencia al momento en el que se hacen visibles los resultados de enfrentar el problema. Se debe responder si la maduración es dentro del período de gobierno o fuera del período de gobierno. Tiene prioridad el que este dentro del período de gobierno.
- ❖ **Los recursos críticos:** se consideran los recursos más significativos para enfrentar el problema, tales como: económicos, organizativos, de conocimiento y/o de poder político. Tiene prioridad el que tenga menor número de recursos críticos.
- ❖ **La gobernabilidad sobre el problema:** se refiere al grado de control alto, medio o bajo que tiene el municipio para enfrentar el problema. Tiene prioridad el que tenga alto grado de control.
- ❖ **El costo de postergación:** hace referencia al costo social, económico o ambiental si no se ejecuta ninguna acción para enfrentar el problema. Se califica alto, medio o bajo, teniendo

prioridad el que tenga más alto costo de postergación.

- ❖ **La continuidad:** considera el tipo de acción que exige la solución del problema, considerando si se requiere innovación, continuidad o corrección. Se prefieren las acciones que sean de continuidad.
- ❖ **Inclusión en el Programa de Gobierno:** se considera si el problema enunciado fue incluido en el Programa de Gobierno o no; prefiriendo el que haya sido incluido.
- ❖ **Visión:** se considera si el problema planteado le apunta la visión de manera directa o indirecta, teniendo prioridad el que le apunte directamente a la visión

Otra forma de priorización puede realizarse estableciendo un sistema de puntajes para cada uno de los problemas, donde se asignen mayores puntajes a los problemas que se consideren más prioritarios y menores puntajes a los que se consideren menos importantes, para luego sumar todos los puntajes y seleccionar los problemas que obtengan un mayor puntaje, ya que éstos serían los más prioritarios.



┌ **Explicación del problema - definición de descriptores e indicadores**

Debe tenerse en cuenta que un problema es necesario explicarlo, ya que la explicación de la realidad es el fundamento del proceso de planificación, de la formulación del plan y de la acción. Explicar significa conocer, construir apreciaciones de la realidad, atribuir explicaciones y focalizar la atención.

En la explicación es necesario tener en cuenta que un problema se evidencia por su **marcador**, es decir, por los hechos verificables que lo manifiestan como tal en relación con el actor que lo declara.

El marcador de un problema se precisa por sus **descriptores**, que expresan los síntomas o manifestaciones del problema. El descriptor debe expresar con la mayor exactitud posible los hechos que producen la insatisfacción o malestar y debe llevar un indicador cualitativo o cuantitativo que permita, mas adelante, verificar el cumplimiento de los resultados que se esperan.

El **Descriptor** de un problema:

- Precisa el significado de su nombre y lo hace verificable mediante los hechos que lo evidencian
- Cierra las distintas interpretaciones del nombre de un problema a un sólo significado
- Verifica el problema de manera monitoreable, a fin de acompañar su evolución.

Para medir la evolución del problema se requiere que los **descriptores** se expresen con indicadores, ya que los descriptores se pueden entender como la forma cualitativa de enunciar hechos o circunstancias que impiden el desarrollo, y los **indicadores** como puntos de referencia que permiten observar y medir el avance en el logro de un resultado esperado.

Se debe recordar que los indicadores deben ser "inteligentes", es decir que deben ser específicos, medibles, realizables, pertinentes y enmarcados en el tiempo.



Un problema se puede considerar bien definido si sus descriptores cumplen los siguientes requisitos:

- ❖ Ser precisos y monitoreables, es decir, que se pueda realizar un seguimiento a la evolución del indicador, evaluando si aumenta, disminuye o permanece con el avance de las acciones realizadas en la gestión de gobierno, con el fin de que pueda compararse sus valores entre dos períodos.
- ❖ No deben haber relaciones causales entre los descriptores, pues ello indicaría que al menos, uno de ellos, es causa.
- ❖ Cada descriptor debe ser una parte independiente de los otros, es decir, no debe enunciar algo parcial; cada uno de ellos debe agregar una información relevante.
- ❖ Cada descriptor debe ser necesario a la explicación, y ninguno debe repetir lo que fue dicho por otros para evitar confusiones.

Los **efectos o consecuencias** del problema, que se pueden listar de una manera sintética, corresponden a las consecuencias que se generan por la existencia del problema o por no actuar sobre éste. Son los impactos que tiene el problema analizado sobre otros problemas.



3.1.3. Paso 3: Análisis de problemas

Dentro de la explicación del problema se deben definir las **causas**, que son hechos o situaciones insatisfactorias que contribuyen a la generación o evolución de los síntomas del problema, es decir que muestran **a qué se debe un problema**, respondiendo a la pregunta:

- ❖ ¿Por qué se produce el hecho que representa el descriptor?

Al contestar esta pregunta, el grupo identifica causas y comienza a interrelacionarlas. El producto de este trabajo es el **árbol del problema**, es decir un gráfico donde se precisan y relacionan las causas de manera muy sintética y precisa. Las causas, por lo tanto, serían problemas que se relacionan unos con otros, formando una cadena de causalidad.

El análisis de problemas consiste en el establecimiento de las relaciones de causalidad entre los factores negativos de una situación existente. Con este análisis se pretende identificar los obstáculos reales, importantes y prioritarios para los grupos implicados. Los problemas seleccionados se constatan con los grupos interesados. El análisis se presenta en forma de diagrama, con el problema y sus causas.

Cuando se identifica una causa, ella se transforma, a su vez, en un problema que debe ser explicado, es decir se deben encontrar las causas de las causas. Ese proceso termina cuando el grupo considera que el problema está suficientemente bien explicado.

Para trabajar este paso, el grupo procede a identificar la causa principal que genera el hecho que representa cada descriptor. Se deben relacionar las causas por descriptor, que son de naturaleza variada y tienen diferentes grados de impacto sobre los síntomas. Cada causa debe ser escrita como una frase breve y precisa.



El árbol del problema:

- ❖ Permite visualizar de inmediato, el modelo gráfico explicativo del problema, basado en causas explicativas y descriptores precisos y monitoreables. El árbol exige la síntesis, el rigor, la selectividad y la precisión.
- ❖ Ofrece una descripción precisa del problema.
- ❖ Señala la relación del problema con los demás problemas del plan de desarrollo.

Es importante definir las causas, ya que éstas son las que se debe atacar; es decir que las operaciones y proyectos se formulan para atacar las causas.

Igualmente, es fundamental que se definan indicadores para las causas, ya que éstas son las que permiten la definición de las metas y la posterior evaluación.

Es de recordar que en la perspectiva del proceso general de la planificación, se pueden distinguir tres grandes niveles de gestión: el de la Gran estrategia o VISION, es decir, hacia dónde vamos; el de los problemas claves para el logro de esa visión, donde se procesan los problemas y se encuentran los objetivos generales; y el del nivel de procesamiento de las causas sustanciales y directas de los problemas, o sea, el nivel de objetivos específicos, a partir de los cuales se formulan las operaciones y acciones concretas, con sus respectivas metas.

Se debe tener presente que las causas de un problema no son sólo sectoriales, es decir, un mismo problema puede tener causas desde diferentes sectores.

Es importante considerar que si bien el árbol explicativo del problema destaca las causas que es necesario afectar para alcanzar la solución del problema, es probable que no pueda actuarse sobre todas ellas o que actuando sobre una o varias de ellas se afecten las demás.



Por lo anterior, puede ser necesario realizar una selección de las causas fundamentales a atacar. Para ésto se pueden definir **criterios de selección** como los siguientes:

- ❖ El impacto en los descriptores del problema.
- ❖ La posibilidad de establecer alguna acción concreta sobre la causa.
- ❖ La viabilidad política de cambiar la causa durante el período del plan.



3.1.4. Paso 4: Análisis de objetivos - definición de operaciones

Una vez realizados los diversos estudios y el análisis de los problemas, se debe realizar la formulación de los objetivos que se pretenden conseguir.

El análisis de objetivos es un procedimiento metodológico que permite:

- Describir la situación futura que prevalecerá una vez resueltos los problemas
- Identificar y clasificar los objetivos por orden de importancia
- Visualizar en un diagrama las relaciones medios - fines

Los "estados negativos" del diagrama de los problemas se convierten en estados positivos alcanzados. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

Si en el diagrama aparecen algunos objetivos que no pueden ser realizados por medio de la intervención prevista, se hace necesario realizar una selección. Igualmente, si aparecen objetivos que pueden resultar poco realistas, es necesario encontrar otras soluciones al problema planteado.

En general, con el análisis de objetivos (partiendo del árbol de problemas), el problema foco de atención se convierte en el objetivo general y las causas se convierten los objetivos específicos, a los cuales se les plantean operaciones o programas y proyectos. La visión sería el fin último al que se le apuntaría para el desarrollo municipal.

Es decir que a los objetivos se les deben formular metas, considerando que la meta es la cuantificación de lo que se espera lograr como producto de la ejecución de una acción o proyecto, constituyéndose en la medida de cumplimiento de la acción; es decir, que una meta es un objetivo cuantificado en el tiempo, y puede entenderse como la expresión numérica de la situación esperada que solucionará el problema.



Las metas deben ser **medibles**, para que se pueda determinar su cumplimiento; **razonables**, para que se puedan cumplir; **coherentes**, con la visión y objetivos; y **claras**, es decir que no necesitan explicarse.

Por lo tanto, una vez identificadas las causas fundamentales, se debe pensar en la forma de atacarlas. El enfrentamiento del conjunto de causas fundamentales, permite alterar la carga negativa de los descriptores, es decir, cuantificar hasta donde puede disminuirse el problema. Para ello se requiere de operaciones o actos de intervención con la intención de cambiar la realidad contenida en una causa declarada como fundamental.

Así entonces, para atacar el conjunto de causas seleccionadas e impactar integralmente un problema, se diseñan operaciones (programas/proyectos). Las operaciones son los módulos básicos y prácticos de la planificación, es decir que se convierten en el centro de acción del Plan. Una operación es un compromiso para producir acciones que asume un actor definido.

Características de una operación:

- ❖ Es un ámbito de actividad organizada con responsables bien definidos para su diseño, ejecución, evaluación y control.
- ❖ Utiliza y combina variables bajo el control del actor.
- ❖ Prevé los resultados esperados en relación con las CAUSAS y los DESCRIPTORES del problema.
- ❖ Es una unidad desagregable en submódulos llamados acciones y/o Proyectos. Las acciones se realizan con el propósito de lograr resultados.
- ❖ Emplea una variedad de recursos escasos (poder, conocimiento, recursos económicos, etc) para generar una variedad de productos (políticos, económicos, cognitivos, etc) que provocan una multiplicidad de resultados.

El **programa** (operación) entonces, es un conjunto organizado de **proyectos** (acciones) orientados a la consecución de un objetivo común, apuntando a la solución de un problema o a la satisfacción de una necesidad de la población..



El **proyecto** es un propósito planificado consistente en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas, con el fin de alcanzar un objetivo específico y concreto dentro de los límites de un presupuesto y un tiempo determinados. El proyecto tiene como objetivo fundamental modificar una situación específica mediante la adecuada utilización, racionalización y consecución de los recursos.

Si bien entonces, las operaciones se pueden desagregar en acciones, el DNP (1998) considera que el Plan de Desarrollo no debe incorporar necesariamente el conjunto completo de todos los proyectos y/o acciones que se piensan realizar en el período de Gobierno, excepto que se trate de proyectos macro o de una importancia estratégica. Incluso se plantea que no es deseable incorporar la totalidad de los proyectos, porque no es razonable pensar que una administración que comienza pueda tener la capacidad para definir de antemano todas las acciones puntuales que deben desarrollarse para cumplir con sus objetivos, porque introduciría un alto nivel de rigidez en la administración del Plan de Desarrollo y una excesiva centralización de la toma de decisiones, y porque complejizaría demasiado el proceso de discusión y de aprobación del Plan.

De todas maneras se debe tener en cuenta que es importante analizar y definir por consenso cuáles son las acciones a adelantar y las que se incluyen en el Plan de Desarrollo, teniendo en cuenta, que si no se presentan todos los proyectos o no se detallan las acciones en el Plan, éstas deben definirse en la elaboración de los planes de acción y en la preparación del seguimiento y la evaluación y la rendición de cuentas

Es recomendable formular metas máximas y mínimas, ya que éstas pueden variar, dependiendo de los recursos existentes y de la gestión que se realice.

Igualmente, a cada OPERACIÓN corresponde un responsable bien definido de su ejecución, que responde por los resultados de ella ante el actor que lidera el plan, es decir el Alcalde Municipal.



Paso 5: Redacción parte general del Plan

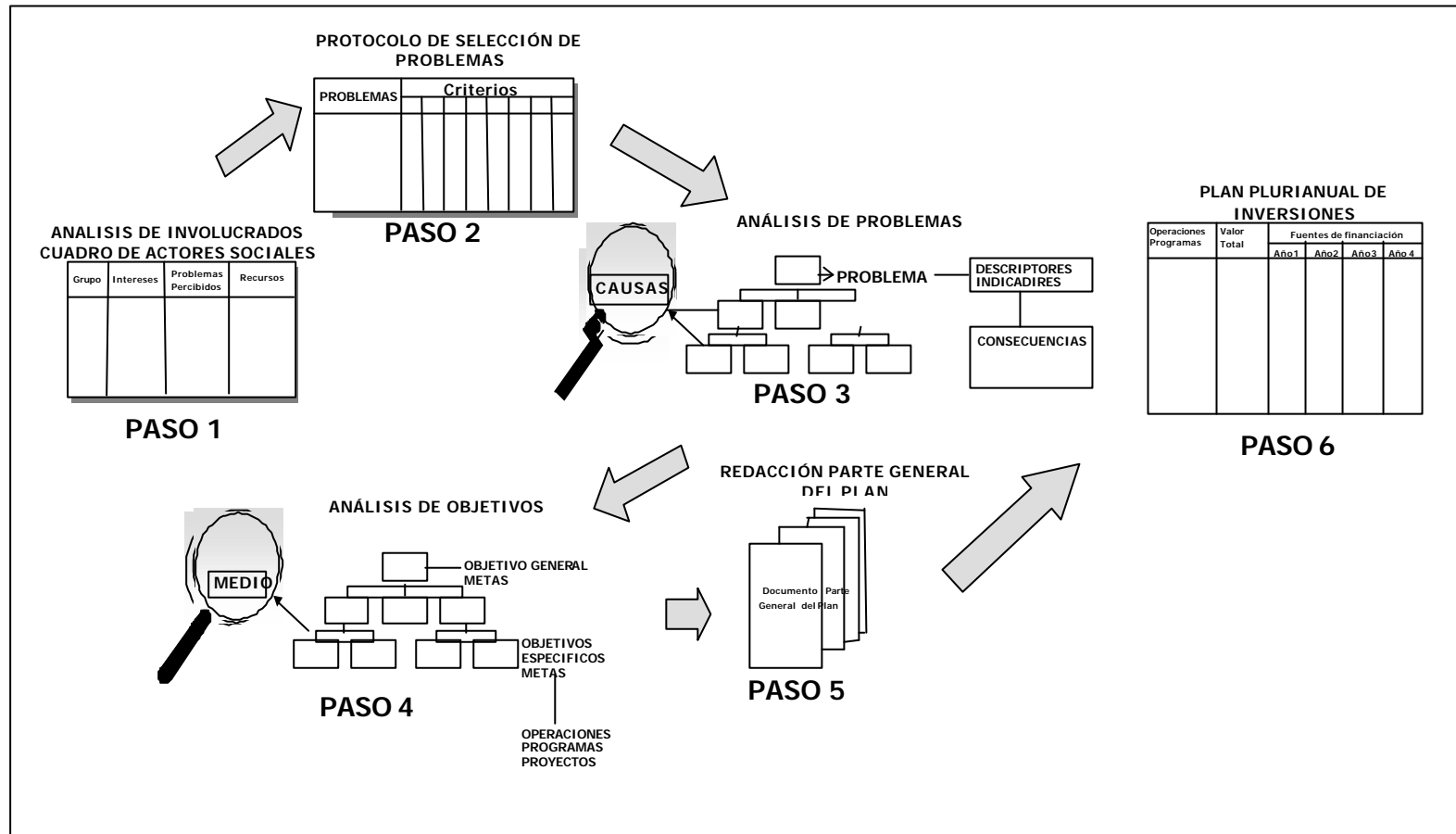
Como se mencionó, la parte estratégica o general del plan debe contener la información sobre la situación del municipio, así como las metas y objetivos y las estrategias, por lo tanto, en esta parte del documento es importante consignar la información producto de los pasos anteriores, con el fin de ponerla a discusión y entregarla en los tiempos establecidos, tanto al Consejo Municipal de Planeación, como al Honorable Concejo Municipal.

En esta parte se debe tener en cuenta el Programa de Gobierno, la información y el análisis de la situación del Municipio y los recursos humanos, técnicos, económicos e institucionales.

En el Plan también puede considerarse una parte introductoria que muestre el contenido del Plan, la importancia y/o necesidad por parte del Municipio de abordarlo, la base legal que lo sustenta y los objetivos y estrategias generales de desarrollo y/o la misión y visión.



Figura 5. PASOS A SEGUIR EN LA FORMULACION DEL PLAN DE DESARROLLO





Cuadro 2... Análisis de involucrados - Actores sociales

PASO	ETAPAS / ACTIVIDADES	TAREAS	RECOMENDACIONES	METODOLOGIA - ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	PRODUCTO
Análisis de involucrados - Construcción de cuadro de actores sociales	Selección y preparación del equipo responsable de la elaboración del plan	<ul style="list-style-type: none"> Definición de directrices generales para la elaboración del Plan Elaboración del cronograma de trabajo Identificación de los actores sociales de apoyo 	<ul style="list-style-type: none"> El Alcalde como actor principal es quien debe liderar la elaboración del Plan de Desarrollo. Se debe tener un coordinador del Plan, que puede ser el jefe de Planeación, como responsable directo Nombrar responsables o coordinadores por temas, que pueden ser los secretarios de despacho Nombrar líderes representativos por temas 	<ul style="list-style-type: none"> Para la identificación de los grupos de apoyo se debe tener presente que un Actor Social es la persona o personas que reúnen los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> Tienen un proyecto Controlan algún recurso relevante Tienen liderazgo y disponen de la capacidad de tomar decisiones Representan una organización o grupo social con un peso importante dentro de ellos El equipo responsable de la elaboración del Plan recoge, ordena y 	<ul style="list-style-type: none"> Equipo responsable de la elaboración del plan
	Selección de los actores sociales involucrados en la elaboración del Plan de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> Convocatoria para definición de responsables por tema y grupos de actores Organización de mesas de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Realizar convocatorias amplias Definir todos los actores involucrados 		<ul style="list-style-type: none"> Actores sociales que participaran en la elaboración del plan Mesas de trabajo

ANALISIS DE INVOLUCRADOS
CUADRO DE ACTORES SOCIALES

Grupo	Intereses	Problemas Percibidos	Recursos

PASO 1



	Identificación y selección de necesidades para realizar el análisis de involucrados y definir los problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de los grupos sociales que representan los actores • Definición de los problemas • Definición de intereses y recursos de los actores sociales 	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar mesas de trabajo que permitan identificar los problemas del Municipio en forma consensuada • Definir metodologías de trabajo participativas • Tener en cuenta los problemas definidos en el Programa de Gobierno • Tener presente la visión definida para el Municipio 	clasifica las variables contenidas en la matriz de actores sociales, donde se identifican <ul style="list-style-type: none"> - Intereses - Recursos - problemas 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de cuadro de actores con grupos, intereses, recursos y problemas • Listado de problemas percibidos por la comunidad
--	---	--	---	--	---

Cuadro 3. Definición de problemas y selección - Protocolo de selección de problemas

PASO	ETAPAS / ACTIVIDADES	TAREAS	RECOMENDACIONES	METODOLOGIA - ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	PRODUCTO
Definición de problemas y selección - Protocolo de selección de problemas	Revisión y ajuste de los problemas	<ul style="list-style-type: none"> • Convocar al equipo responsable de la formulación del Plan quienes orientan y revisan los problemas • Revisar la redacción de los problemas • Revisar la pertinencia de los problemas 		Para la revisión de los problemas tener en cuenta que un problema : <ul style="list-style-type: none"> • Se debe redactar como una condición negativa (no ambigua) • Identificar únicamente los problemas existentes (no problemas potenciales o posibles) • No es la ausencia de una solución, sino que es un estado existente negativo, un estado generalmente insatisfactorio, una deficiencia de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Listado de problemas preliminar revisado y ajustado
	Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los 	<ul style="list-style-type: none"> • La priorización, si 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar los problemas definidos en el 	<ul style="list-style-type: none"> • Protocolo de



	de problemas	<p>critérios de priorización</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de metodología para la calificación de los criterios • Priorización de los problemas más relevantes del Municipio en sus diferentes áreas o temas 	<p>bien puede realizarla el equipo formulador del Plan, es fundamental que se realice con los actores sociales involucrados y con otros actores con conocimiento de las temáticas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es recomendable establecer elementos o criterios para la calificación. Se puede trabajar con un sistema de puntajes, de modo que se seleccionen los problemas que obtengan puntajes más críticos (más altos) 	<p>análisis de involucrados, una vez se hayan organizado y revisado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definir los criterios de priorización, considerando algunos como los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> - Valor político - Cobertura del problema - Periodo de maduración - Recursos críticos - Gobernabilidad sobre el problema - Costo de postergación - Continuidad - Inclusión en el programa de gobierno - Visión • Definir otros criterios de priorización, de acuerdo con características propias • Diligenciar el protocolo de selección de problemas • Seleccionar los problemas 	<p>selección de problemas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas priorizados
--	--------------	---	--	--	---

Continuación....

PASO	ETAPAS / ACTIVIDADES	TAREAS	RECOMENDACIONES	METODOLOGIA - ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	PRODUCTO
Definición de problemas y selección - Protocolo de	Explicación del problema	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de los descriptores • Definición de indicadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Es fundamental definir descriptores, ya que éstos clarifican el problema y muestran si éste verdaderamente existen • Se deben definir indicadores, ya que éstos 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar los problemas priorizados de acuerdo con el protocolo de selección de problemas • Definir, con los mismos grupos que se definieron los problemas (Equipo formulador del plan, 	Problemas definidos con descriptores e indicadores



selección de problemas			muestran la magnitud del problema, permiten definir las metas a alcanzar y se constituyen en la línea base para realizar el seguimiento y la evaluación	grupo de actores, otros expertos), los descriptores del problema, es decir, las manifestaciones del problema <ul style="list-style-type: none"> • Definir los indicadores de los descriptores, recordando que éstos deben ser inteligentes, es decir: <ul style="list-style-type: none"> - Medibles - Realizables - Pertinentes - Enmarcados en el tiempo • Para la definición de descriptores e indicadores, además del conocimiento de los actores, se puede utilizar información existente para el Municipio, así como el conocimiento de expertos en los temas, con el fin de cualificar los indicadores
------------------------	--	--	---	---



Cuadro 4. Análisis de problemas

PASO	ETAPAS / ACTIVIDADES	TAREAS	RECOMENDACIONES	METODOLOGIA - ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	PRODUCTO
Análisis de problemas	Identificación de causas	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de cada problema definido con sus descriptores e indicadores • Organización de mesas de trabajo por problemas foco de atención definidos en el protocolo de selección de problemas • Identificación de las causas que generan un problema, es decir identificar a que se debe cada problema. 	<ul style="list-style-type: none"> • El equipo responsable de la elaboración del Plan debe suministrar información pertinente por mesa de trabajo. La información que se suministre debe ser: <ul style="list-style-type: none"> - Actualizada - Veraz, - Suficiente • Orientar el trabajo recordando que las causas no son sólo sectoriales • Tener en cuenta que en cada mesa de trabajo haya amplia participación, tanto de los actores sociales como de equipos técnicos interinstitucionales e interdisciplinarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar los problemas priorizados y los descriptores definidos para cada uno de ellos • Por cada uno de los problemas seleccionados se debe conformar una mesa de trabajo • Con trabajo en equipo plantear las causas de cada problema • Partir del problema definido preguntando: <ul style="list-style-type: none"> - ¿a qué se debe el problema? - ¿Por qué se produce el hecho que representa el descriptor? 	Causas identificadas



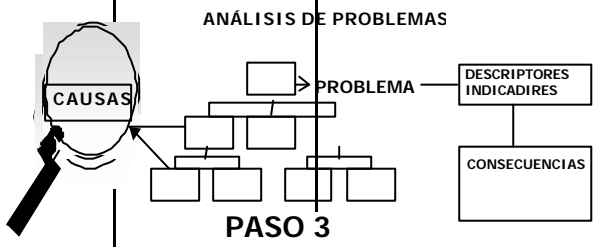
	Construcción del árbol del problema	<ul style="list-style-type: none"> Definición de consecuencias Establecimiento de relaciones de causalidad Interrelación de las causas 	<ul style="list-style-type: none"> Recordar que cuando se identifica una causa, ella se transforma, a su vez, en un problema que debe ser explicado, es decir se deben encontrar las causas de las causas. El proceso termina cuando el grupo considera que el problema está suficientemente bien explicado 	<ul style="list-style-type: none"> Listar las consecuencias de cada problema analizado. Presentar las causas como un diagrama con el problema y sus causas interrelacionadas Utilizar la técnica de las tarjetas para construir el árbol del problema 	Arbol del problema
--	-------------------------------------	---	---	--	--------------------

Continuación....

PASO	ETAPAS / ACTIVIDADES	TAREAS	RECOMENDACIONES	METODOLOGIA - ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	PRODUCTO
------	----------------------	--------	-----------------	---	----------



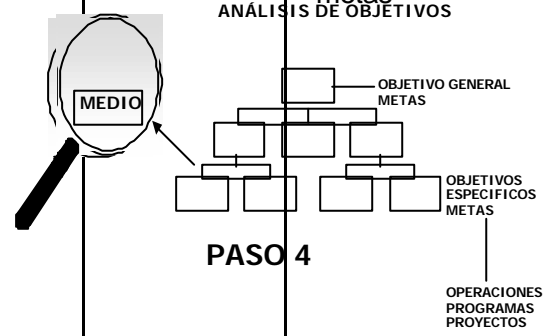
<p>Análisis de problemas</p>	<p>Causas fundamentales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de relaciones de causalidad • Definición de criterios para la selección de causas • Definición de causas fundamentales o nudos críticos por problemas 	<ul style="list-style-type: none"> • Los criterios para la selección de las causas pueden complementarse y ampliarse, de modo que se seleccionen las causas fundamentales para actuar sobre ellas • Para la calificación de los criterios se pueden utilizar rangos de puntajes, para así facilitar la selección • Además de los criterios de calificación, el análisis de las relaciones de causalidad es fundamental ya que se visualiza fácilmente las causas sobre las cuales es más conveniente actuar para afectar a muchas más de ellas 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar los obstáculos reales, importantes y prioritarios para los grupos implicados. • Analizar las relaciones de causalidad, teniendo en cuenta que existen unas causas que al actuar sobre ellas afectan a las demás • Seleccionar las causas fundamentales teniendo en cuenta criterios como: <ul style="list-style-type: none"> - El impacto en los descriptores del problema - La posibilidad de establecer alguna acción concreta sobre la causa - La viabilidad política de cambiar la causa durante el período del plan • Definir descriptores e indicadores a las causas definidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Causas fundamentales - nudos críticos • Descriptores e indicadores de las causas
------------------------------	-----------------------------	--	---	---	---





Cuadro 5. Análisis de objetivos - definición de operaciones

PASO	ETAPAS / ACTIVIDADES	TAREAS	RECOMENDACIONES	METODOLOGIA - ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	PRODUCTO
Análisis de objetivos y operaciones	Definición de objetivos	<ul style="list-style-type: none"> •Convocatoria de las mesas de trabajo •Organización del árbol del problema con los problemas identificados como fundamentales - nudos críticos •Definición de los objetivos •Definición de metas 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y clasificar los objetivos • Recordar que el problema foco de atención se convierte en el objetivo general y las causas se convierten en los objetivos específicos • Tener en cuenta que el enfrentamiento del conjunto de causas fundamentales, permite alterar la carga negativa de los descriptores, es decir, cuantificar hasta donde puede disminuirse el problema • Las metas deben ser medibles, razonables, coherentes, y claras. • Suministrar información pertinente que permita la definición de metas (recursos) 	<ul style="list-style-type: none"> •Retomar el árbol del problema •Ubicar sólo las causas que se definieron como fundamentales •Lo que en el árbol del problema está redactado en sentido negativo, se transforma en forma positiva •Revisar los objetivos planteados, ya que si aparecen objetivos poco realistas, es necesario encontrar otras soluciones al problema planteado •Definir las metas a alcanzar, con base en los indicadores ya definidos. 	Arbol de objetivos Objetivos general Objetivos específicos Metas







Continuación....

PASO	ETAPAS / ACTIVIDADES	TAREAS	RECOMENDACIONES	METODOLOGIA - ELEMENTOS A TENER EN CUENTA	PRODUCTO
Análisis de objetivos y operaciones	Definición de operaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Convocatoria de mesas de trabajo • Definición de actos de intervención - operaciones - programas • Definición de acciones - proyectos • Definición de metas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener presente que las operaciones son los módulos básicos y prácticos de la planificación • Como ya se ha mencionado, el establecimiento de las metas es fundamental, ya que es a través de su identificación y preparación evaluación, que se puede evaluar el cumplimiento o no de las acciones propuestas y que se pueden obtener estimaciones más afinadas acerca del costo y de los resultados de la inversión en su conjunto. • Definir por consenso, el nivel de detalle del Plan, es decir si se incluyen en el Plan todas las acciones a realizar en el período de Gobierno, ya que esto puede complejizar la discusión del Plan, introducir un alto nivel de rigidez en la administración y posiblemente al iniciar el período no necesariamente se pueda tener la capacidad para definir de antemano todas las acciones puntuales. • Las acciones y/o proyectos se pueden definir en la elaboración de los planes de acción y en la preparación del seguimiento y la evaluación y la rendición de cuentas • Definir por consenso cuáles son las acciones a adelantar y las que se 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar los objetivos definidos • Definir las operaciones o actos de intervención para alterar la carga negativa de los descriptores y lograr los objetivos y metas propuestas • Definir responsables de las operaciones • Definir recursos para las operaciones: <ul style="list-style-type: none"> - De poder - De conocimiento - Económicos • Definir metas máximas y mínimas a alcanzar en el período de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Operaciones programas • Acciones/ proyectos • Metas máximas y mínimas



			incluyen en el Plan de Desarrollo.		
--	--	--	------------------------------------	--	--



3.2. PLAN DE INVERSIONES

Como ya se mencionó, el plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo, debe contener las proyecciones de los recursos financieros, los programas y proyectos prioritarios, los costos y las fuentes de financiación y los mecanismos que posibiliten la ejecución de los proyectos durante la vigencia del respectivo Plan de Inversiones Plurianual (período de gobierno).

Es importante recordar el Programa de Ejecución que se plantea en los Planes de Ordenamiento Territorial _POT, donde se define de carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el POT que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal.

El artículo 18 de la Ley 388 de 1997 considera que el Programa de Ejecución debe definir:

- ❖ Los programas y proyectos de infraestructura de transporte y de servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente.
- ❖ La localización de los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio, así como las zonas de mejoramiento integral.
- ❖ Los inmuebles o terrenos cuyo desarrollo se consideren prioritarios.

Estos programas y proyectos deberán incluirse en el Plan de Inversiones, que es el instrumento que permite operacionalizar los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.



3.2.1 FUENTES DE FINANCIACIÓN

Los municipios disponen de varias fuentes de financiación para impulsar el desarrollo de su territorio y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, las cuales deben analizarse cuidadosamente para definir como financiar el plan de desarrollo municipal.

- **RECURSOS PROPIOS**

Son los recursos que obtiene el municipio mediante la aplicación de leyes adoptadas por acuerdos municipales, y que le permiten el funcionamiento del municipio y además la generación de ahorro para financiar la inversión en obras de desarrollo local. La ley 617 de 2000 artículo 7, obliga a generar remanentes para inversión bien por vía del incremento de los mismos o por el racionamiento de los gastos. Los recursos propios están constituidos por ingresos corrientes, fondos especiales e ingresos de capital, algunos de ellos pueden tener destinación especial establecida por los acuerdos municipales, es necesario tener presente esta circunstancia puesto

que afecta los recursos propios de libre destinación establecidos para el cálculo de los indicadores regulados en la ley 617 de 2000.

┌ **INGRESOS CORRIENTES**

Son los ingresos que en forma regular, obtiene el municipio, como resultado de su gestión tributaria y la prestación de servicios y cuyo recaudo está autorizado por la ley. Estos ingresos se clasifican en tributarios y no tributarios.

- **Ingresos Tributarios**

Son los ingresos que obtiene el municipio por concepto de los gravámenes que la ley y los acuerdos imponen a las personas naturales o jurídicas; se subdividen en directos e indirectos.



– Impuestos Directos

Son los que gravan la renta, el ingreso o la riqueza de las personas naturales o jurídicas, consultando su capacidad de pago, no pudiéndose trasladar a un tercero, éstos son:

- Impuesto predial unificado
- Sobretasa Área Metropolitana
- Impuesto de Circulación y Tránsito
- Sobretasa al predial unificado

– Impuestos indirectos

Son los que gravan a las personas naturales o jurídicas que demandan bienes y servicios con base en las disposiciones legales; también recaen sobre la producción y el consumo y no consulta la capacidad económica del contribuyente; éstos son:

- Impuesto de industria y comercio
- Impuesto de industria y comercio, sector financiero
- Intereses de mora industria y comercio
- Avisos y tableros
- Degüello de ganado menor
- Licencias de construcción
- Rotura de vías
- Estacionamiento y ocupación de vías
- Delineación de edificios
- Extracción de arena y material de construcción

Licencias de funcionamiento

Matrículas en general

Impuesto a los teléfonos

Impuesto a las ventas por el sistema de clubes

Impuesto y derechos de explotación sobre rifas

Impuesto a Juegos permitidos y espectáculos públicos

Contribución especial de seguridad

Impuesto sobre apuestas mutuas

Sobretasa a la gasolina

▪ Ingresos No Tributarios

Son los que recibe el Municipio por concepto de la prestación de un servicio, por el desarrollo de una actividad o por la exploración de recursos. Estos se componen de: Tasas, multas, rentas contractuales y ocasionales, aportes y participaciones.

Todo impuesto, tasa o contribución debe estar expresamente establecido por la Ley y en consecuencia, ninguna carga impositiva puede aplicarse por analogía.



– **Tasas y Derechos**

Servicio de acueducto
Servicio de alcantarillado
Servicio de aseo y barrido de vías
Servicio de alumbrado público
Servicio de energía
Servicio de plaza de mercado
Servicio de plaza de ferias
Servicio de matadero
Desinfección y examen de carnes
Nomenclatura
Verificación de pesas y medidas
Servicio de báscula
Intereses de mora

– **Multas y Rentas Ocasionales**

Expedición de certificados y constancias
Sanciones urbanísticas
Infracciones y multas
Aprovechamiento
Reintegros y reconexiones
Venta de formularios
Publicaciones en el Boletín Oficial

– **Rentas Contractuales**

Arrendamiento de bienes inmuebles
Arrendamiento de bienes muebles
Rendimientos financieros ingresos corrientes

– **Participaciones**

Rentas degüello departamentales
Participaciones nacionales o departamentales

└ **FONDOS ESPECIALES**

Son recursos captados a través de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creada por ley con su autorización expresa y que están sujetos a las normas y procedimientos establecidos en el estatuto presupuestal o código fiscal de las entidades territoriales.



| INGRESOS DE CAPITAL

Los ingresos de capital están conformados por los recursos del crédito, los recursos del balance y otros (excedentes financieros, rendimientos financieros, donaciones, etc.).

▪ Recursos del Crédito

Son los provenientes de empréstitos debidamente autorizados y contratados, con plazo mayor a un año. Dentro de estos recursos se encuentran el crédito interno, el crédito externo, la emisión de bonos la titularización y el crédito proveedores.

▪ Recursos del Balance

Son los ingresos provenientes de la liquidación del ejercicio fiscal del año inmediatamente anterior. Dentro de estos recursos, se encuentran entre otros, el superávit fiscal, la cancelación de reservas y la recuperación de cartera.

• Otros Recursos de Capital

Estos recursos corresponden a los ingresos percibidos por conceptos no clasificados previamente, distribución de excedentes financieros, dotaciones, rendimientos financieros y venta de activos.

En el siguiente cuadro se presentan en forma esquemática y resumida los recursos propios tributarios y no tributarios.



Cuadro 6. RECURSOS PROPIOS

RENTA	DISPOSICION	TARIFA
1. INGRESOS TRIBUTARIOS		
1.1 Directos		
Impuesto Predial unificado	Ley 44 de 1990	1 al 16 por mil de avalúo
Sobretasa avalúo catastral área metropolitana	Ley 128 de 1994	2 por mil de avalúo
Impuesto Circulación y tránsito Sobretasa impuesto predial	Ley 14 de 1983, ley 44/90 y decreto 1333/86 Ley 99 de 1993	2 por mil de avalúo comercial del vehículo Con destino a las Corporaciones Regionales
1.2 Indirectos		
Impuesto de industria y comercio	Ley 14 de 1983 y ley 49 de 1990	2 al 7 por mil industrial, 2 al 10 por mil comercio
Complementario de avisos y tableros	Leyes 14/83 y 140/94 y decreto 3070 de 1983	15% del impuesto de industria y comercio
Impuesto de degüello de ganado menor	Ley 20 y decreto 1333 de 1986	Lo determina el Concejo
Impuesto de delineación edificios	Decreto 1333 de 1986	Lo determina el Concejo
Licencias de construcción		Lo determina el Concejo
Rotura de vías	Ley 97 de 1913 y ley 84 de 1915	Lo determina el Concejo
Ocupación de vías	Ley 84 de 1915	Lo determina el Concejo
Extracción de arena	Ley 84 de 1915 y decreto 1333 de 1986	Lo determina el Concejo
Matrículas		Lo determina el Concejo
Matrículas en general		Lo determina el Concejo
Sobretasa a la gasolina	Ley 105 de 1996 y ley 223 de Ley 788/03	Hasta del 20% (a elección de los Concejos Municipales)
Impuesto a los teléfonos		
Impuesto a espectáculos públicos con destino al deporte	Leyes 1/67, 49/67, 48/68 y 30/97	10% sobre valor de cada boleta de entrada al espectáculo (sin destinación específica)
Impuesto a las ventas por el sistema de clubes	Ley 33/68 y decretos 057/69 y 1333/86	2% causado al realizar el sorteo.
Impuesto y derechos de explotación sobre rifas	Leyes 12/32, 69/46, 33/68 643/00 y decretos 1333/86 y 1660/94	10%, sobre boletería, cobrado en el momento de otorgar el permiso. Sin destinación específica
Contribución especial de seguridad	Leyes 104/93, 241/95, Ley 418/97 y Ley 782/03	5% sobre el valor de contratos estatales de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías
Impuesto sobre apuestas mutuas	Decreto 1333 de 1986 Ley 643/00	10% causado al momento de realizar la apuesta
Juegos permitidos	Decreto 1333 de 1986 Ley 643/00	15% sobre plan de premios



Continuación.....

RENTA	DISPOSICION	TARIFA
2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS		
2.1 Tasas y derechos		
Servicio de acueducto	Ley 97/13 y ley 142 de 1994	Según costos y estratificación
Servicio de alcantarillado	Ley 97/13 y ley 142 de 1994	Según costos y estratificación
Servicio de aseo y barrido de calles	Ley 97/13 y ley 142 de 1994	Según costos y estratificación
Servicio de alumbrado público	Ley 97/13 y ley 142 de 1994	Según costos y estratificación
Servicio de energía	Ley 97/13 y ley 142 de 1994	Según costos y estratificación
Matrículas servicios públicos		
Servicio de plaza de ferias	Ley 88 de 1947 y decreto 937 de 1943	La determina el Concejo
Servicio de plaza de mercado	Ley 88 de 1947 y decreto 937 de 1943	La determina el Concejo
Servicio de matadero público	Ley 97/13 y ley 88 de 1947	La determina el Concejo
Servicio de desinfección y exámenes de carnes y animales	Ordenanza 45 de 1934	La determina el Concejo
Nomenclatura	Ley 40 de 1932 y ley 88 de 1947	La determina el Concejo
Servicio de verificación de pesas y medidas	Ordenanza 45 de 11934	La determina el Concejo
Servicios de báscula	Ordenanza 28 de 1959	La determina el Concejo
Servicio de marcas y herrajes	Decreto 1272 de 1933	
2.2 Rentas ocasionales y contractuales		
Expedición de certificados y constancias	Ley 4 de 1913 y decreto 640 de 1977	La determina el Concejo
Aprovechamientos, reintegros y reconexiones		
Sanciones urbanísticas	Ley 9 de 1989 y ley 388 de 1997	Según la ley
Venta de formularios		La determina del Concejo
Publicaciones en boletín		La determina del Concejo
Arrendamiento de bienes muebles e inmuebles		La determina del Concejo



• TRANSFERENCIAS

Son aquellos recursos de la nación u otras entidades que por ley deben ser transferidos a los Municipios. Dentro de las transferencias se encuentran El Sistema General de Participaciones (SGP), las regalías, las transferencias del sector eléctrico, los aportes departamentales, y el fondo de solidaridad y garantías - Fosyga.

└ SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP.

El Sistema General de Participaciones son transferencias recibidas por todos los Municipios, asignadas por formula y recibidas periódicamente.

Los porcentajes de asignación de recursos se distribuyen de la siguiente manera: **4%** (0,5% - alimentación escolar; 0,08% - municipios ribereños Río Grande de La Magdalena; 0,52% - resguardos indígenas, 2,9% - Fondo Nacional de Pensiones Territoriales), **96%** (58,5% - educación; 24,5% - salud; 17% - propósito general, que incluye, agua potable y saneamiento básico). Esta distribución la efectúa la Nación según los criterios establecidos en la Ley 715/01.

En municipios de 4°, 5° y 6° categoría, el 28% de los recursos del Propósito General se pueden destinar a funcionamiento, ya que son de libre inversión, y el 72% se distribuye por el municipio así: 41% para agua potable y saneamiento básico, el 4% para recreación y deporte, el 3% para cultura, el 10% para FONPET y el 42% restante para otros sectores de inversión.

└ REGALÍAS

Constituyen transferencias que la Nación entrega a las entidades territoriales, producto de la explotación de un recurso natural no renovable, como un porcentaje del impuesto cobrado.

└ TRANSFERENCIAS DEL SECTOR ELÉCTRICO

Son recursos que provienen del pago que realizan las empresas generadoras de energía a los municipios en cuya jurisdicción se localicen plantas generadoras o hagan parte de cuencas que abastecen embalses, su distribución y aplicación se regula en la Ley 99 de 1993.



└ APORTES DEPARTAMENTALES

Son aportes que de las rentas departamentales provenientes del Degüello de ganado mayor, se entregan a los municipios, para completar la inversión en programas contemplados en el plan de desarrollo (regulados por la ordenanza 14 de 1998).

└ FOSYGA (Fondo de Solidaridad y Garantías)

Este fondo se surte, entre otros, de la cotización a la seguridad social del régimen contributivo y es destinado a subsidiar la vinculación a la seguridad social de las personas más pobres.

└ ETESA

Recursos del producto de los juegos de suerte y azar, regulados en la ley 643/01 distribuidos para ser aplicados al régimen subsidiado de la población más pobre

● COFINANCIACIÓN

➤ COFINANCIACION NACIONAL

Son recursos no reembolsables, dispuestos por el gobierno nacional a través del Fondo Nacional de Regalías u otros, según el ministerio, dirigidos a programas locales de interés nacional, generalmente localizados en zonas de conflictos o de extrema pobreza; su cuantificación depende de la gestión, para lo cual es indispensable la formulación del proyecto según metodología establecida.

Además, existe la Red de Solidaridad, orientada a cofinanciar programas dirigidos a la población más pobre y vulnerable, en las áreas de vivienda, empleo nutrición, tercera edad, entre otros.

Entre estos recursos están los que las Corporaciones Autónomas Regionales o el Area Metropolitana del Valle de Aburra, como autoridades ambientales pueden aportar a la realización de proyectos ambientales de carácter municipal o regional.



COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Son recursos que se pueden obtener de las entidades gremiales o de organismos extranjeros. Dependen de la gestión del Alcalde. Las condiciones son establecidas por la entidad aportante

COFINANCIACION DEPARTAMENTAL

La cofinanciación departamental en Antioquia está reglamentada por el decreto ordenanza 1872 de 1995, el cual define que serán objeto de cofinanciación, los proyectos que correspondan a programas y subprogramas del Plan de Desarrollo Departamental. Todos los proyectos a ser cofinanciados deben cumplir con la metodología, los procedimientos y condiciones definidos por Planeación Departamental.

Para que un proyecto sea cofinanciado con recursos del Departamento debe estar previamente inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Departamental y estar contemplado en el Plan de Desarrollo Municipal.

CRÉDITO

Recurso opcional de financiación de la inversión, que implica costos y reembolso para los municipios; depende sectorialmente de la capacidad de pago regulada por la Ley 358 de 1997.

CAPACIDAD DE PAGO

Establecida como la medida de posibilidad de endeudamiento del municipio, dada por una porción del ahorro operacional que a su vez lo constituye la diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes; utiliza el esquema de semáforo, donde en la medida de tener menor capacidad de pago deberá establecer programas más rigurosos de manejo y controles por parte de Planeación Departamental o del Ministerio de Hacienda

En la capacidad de pago, se debe tener autorización del Ministerio de Hacienda cuando la relación intereses/ahorro operacional sea superior al 60%, supeditado a la presentación de un Plan de Desempeño Financiero.



Según disposición constitucional debe primar la inversión social tal como la define la ley y ésta debe ser focalizada haciendo uso de los diferentes instrumentos reguladores, tales como la estratificación socio-económica y el sistema de selección de beneficiarios de programas sociales SISBEN. La inversión social no podrá disminuirse porcentualmente de un año a otro.

En el siguiente cuadro, se presentan algunas de las fuentes de los recursos municipales, las condiciones o forma de distribución, el procedimiento que se requiere para poder acceder a ellos y la forma de aprobarlos.



Cuadro 7. FUENTES DE RECURSOS MUNICIPALES

RECURSO	NORMA	CONDICIONES		PROCEDIMIENTO	
		FUNCIONAMIENTO	INVERSION	ACCEDER	APROBAR
Recursos propios	Decreto 1333/86 y 617/00	Categoría 4, 5 y 6: Año: 2001-95% 2002-90% 2003-85% 2004-80%	Categoría 4, 5 y 6: Año: 2001-5% 2002-10% 2003-15% 2004-20%	Acuerdo del Concejo	Acuerdo del Concejo
		Categoría 2 y 3: Año: 2001-85% 2002-80% 2003-75% 2004-70%	Categoría 2 y 3: Año: 2001-15% 2002-20% 2003-25% 2004-30%		
		Categoría Primera: Año: 2001-80% 2002-75% 2003-70% 2004-65%	Categoría Primera: Año: 2001-20% 2002-25% 2003-30% 2004-35%		
		Categoría Especial: Año: 2001-61% 2002-57% 2003-54% 2004-50%	Categoría Especial: Año: 2001-39% 2002-43% 2003-46% 2004-50%		



RECURSO	NORMA	CONDICIONES		PROCEDIMIENTO	
		FUNCIONAMIENTO	INVERSION	ACCEDER	APROBAR
Sistema General de Participación S.G.P.	Ley 715/2001	Según categoría: - Especial, 1,2 y 3: 0% - 4, 5 y 6: 28% de los recursos que perciban por la participación del Propósito General	<p>Alimentación Escolar: para su distribución se recomienda tener en cuenta la Directiva del Ministerio de Educación, ICBF N°13 de 11 de abril de 2002 y decreto N°13 de 2002 que reglamentan el uso de los recursos de alimentación escolar del SGP.</p> <p>Educación y Salud: son preasignados por el Departamento Nacional de Planeación basado en los criterios establecidos en la ley 715/01</p> <p>Propósito General Forzosa Inversión (72%), distribuidos así: 41% Agua potable y saneamiento Básico 4% Deporte, y Recreación 3% Cultura 10% FONPET 42% Otros sectores: Servicios públicos, vivienda, sector Agrario, transporte, medio ambiente, centros de reclusión, prevención y desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables,, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, financiación de Comisarias de familia y empleo.</p>	Son recursos del Municipio, girados por la Nación en los diez primeros días del mes vencido, es decir, los de enero se giran los diez primeros días de febrero y así sucesivamente.	Hacen parte del plan de inversiones.
Transferencias sector eléctrico	Ley 99/93	10%	Mínimo un 45% con prioridad en la ejecución de obras de acueductos y alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos. 45% otros sectores de inversión	Recursos que se transfieren al Municipio en forma proporcional a la cuenca o embalse.	Hacen parte del plan de inversión



RECURSO	NORMA	CONDICIONES		PROCEDIMIENTO	
		FUNCIONAMIENTO	INVERSION	ACCEDER	APROBAR
Regalías	Ley 141/94 y Ley 756/02	Ninguno	75%: educación, salud, agua potable. hasta cumplir coberturas mínimas en dichos sectores 25%: otros sectores de inversión contemplados en el Plan de Desarrollo	Son recursos municipales girados según porcentaje establecido por la ley por la explotación de recursos no renovables.	Hacen parte del plan de inversiones.
Aportes Departamentales	Ordenanza 14/88	Ninguno	50%: agua potable y saneamiento Básico. 50%: otros sectores de inversión. Mínimo el 50% debe invertirse en el área rural	Plan de inversión	Plan de inversión aprobado por Planeación departamental
Crédito	Ley 358/97	Tesorería, Refinanciación. No hay porcentajes establecidos	Todos los sectores	Proyecto definido y aprobado por la entidad crediticia	Tener capacidad de pago.
Aportes de gremios			La entidad aportante especifica las condiciones	Gestión de los gremios	
Aportes de la comunidad Cofinanciación	Ley de Presupuesto	Ninguno	Generalmente representada en mano de obra La inversión en sectores depende de la definición que haga el Gobierno Nacional de los recursos del Plan Colombia, el cual contempla algunos recursos para los sectores sociales. El Fondo Nacional de Regalías y los diferentes ministerios contemplan recursos para la cofinanciación de proyectos de inversión social. Se puede acceder a recursos de cooperación internacional para proyectos exclusivos del sector social que no incluya la infraestructura como aporte solicitado.	Gestión de la comunidad Se requiere tener proyectos completamente definidos, avalados por la comunidad y presentarlos a la entidad cofinanciadora	



3.2.2. PROYECCIONES FINANCIERAS

Las proyecciones financieras consisten en estimar el monto de los recursos con que contará el Municipio para la ejecución de las acciones durante todo el período de Gobierno.

Para calcular las proyecciones, deben considerarse todas las fuentes de financiación del Municipio, las disposiciones legales que reglamentan el uso de los recursos y los datos disponibles de las vigencias anteriores (mínimo cuatro años).

Es importante tener en cuenta que las proyecciones deben realizarse para cada año del período de gobierno, así como la definición de la capacidad de pago por sector y global.

En el anexo 5 se presentan algunos métodos que pueden utilizarse para realizar las proyecciones de los recursos.

A continuación se presenta un modelo para presentar las proyecciones financieras y la capacidad de pago, donde se muestran las posibles fuentes que pueden considerarse.

**Cuadro 8. MODELO PROYECCIONES FINANCIERAS Y CAPACIDAD DE PAGO**

DESCRIPCION	AÑO		
	1	2	3
Crecimiento proyectado			
Inflación esperada			
Tasa de crecimiento			
1. INGRESOS CORRIENTES			
1.1 Ingresos tributarios			
Impuestos directos			
1.1.1 Predial unificado			
1.1.2 Circulación y tránsito			
1.1.3 Sobretasa al Area Metropolitana			
1.1.4 Sobretasa al predial unificado			
Impuestos Indirectos			
1.1.5 Industria y comercio			
1.1.6 Complementario de avisos y tableros			
1.1.7 Parques y arborización			
1.1.8 Degüello ganado menor			
1.1.9 Licencias de construcción			
1.1.10 Rotura y ocupación de vías			
1.1.11 Extracción de arena, cascajo y piedra			
1.1.12 Impuesto a los teléfonos			
1.1.13 Impuestas a las ventas por el sistema de clubes			
1.1.14 Impuestos sobre billetes, boletas de rifas y premios de las mismas			
1.1.15 Impuestos a espectáculos públicos y juegos permitidos			
1.1.16 Matrículas en general			
1.1.17 Impuestos sobre apuestas mutuas			
1.1.18 Sobretasa a la gasolina			
1.1.19 Otros			
1.2 Ingresos no tributarios			
1.2.1 Ventas de servicios (acueducto, alcantarillado, aseo, alumbrado público, energía)			
1.2.2 Plaza de mercado			



Continuación

1.2.3 Plaza de ferias			
1.2.4 Matadero			
1.2.5 Nomenclatura			
1.2.6 Verificación de pesas y medidas			
1.2.7 Servicio de báscula			
Rentas ocasionales			
1.2.8 Expedición de certificados y constancias			
1.2.9 Infracciones y multas			
1.2.10 Peajes			
1.2.11 Participación en la plusvalía			
1.2.12 Sanciones urbanísticas			
1.2.13 Recargos, reconexiones y reintegros			
1.2.13 Publicaciones en boletín oficial			
Rentas Contractuales			
1.2.14 Arrendamientos de bienes inmuebles			
1.2.15 Arrendamientos de bienes muebles			
1.3 Transferencias - Participaciones			
1.3.1 Nación			
1.3.1.1 Aportes y participaciones de libre asignación			
1.3.1.2 Aportes y participaciones forzosa inversión			
1.3.1.3 Regalías			
1.3.1.4 Otros			
1.3.2 Departamentales			
1.3.3 Municipales			
1.3.4 Otros			
1.4 Recursos de Capital			
1.4.1 Rendimientos financieros			
1.4.2 Recursos del balance			
1.4.3 Excedentes financieros			
1.4.4 Crédito			
1.4.5 Otros			

Continuación



2. GASTOS			
2.1 Gastos de funcionamiento			
2.1.1 Servicios personales			
2.1.2 Gastos generales			
2.1.3 Transferencias			
2.2 Servicio de la deuda			
2.2.1 Amortización			
2.2.2 Intereses			
2.3 Inversión			
2.3.1 Inversión social			
2.3.1 Inversión en infraestructura			

DESCRIPCION	AÑO		
	1	2	3
CALCULO CAPACIDAD DE PAGO			
1. Ahorro operacional (Ingresos corrientes - gastos corrientes) **			
2. Intereses			
2.1 Pagados a la fecha			
2.2 Causados para la vigencia			
2.3 De mora en la vigencia			
2.4 Causados para la vigencia del nuevo crédito			
3. Saldo de la deuda - a diciembre 31.			
4. Capacidad de pago			
4.1 Intereses/ahorro operacional			
4.2 Saldo de la deuda/ingresos corrientes			



<p>** AHORRO OPERACIONAL (Nivel Central)</p> <p>Ingresos Corrientes (incluye)</p> <ul style="list-style-type: none"> Tributarios No tributarios <ul style="list-style-type: none"> Participaciones en SGP Regalías Transferencias sector eléctrico Recursos del balance Rendimientos financieros <p>Se excluyen: cofinanciación, aportes esporádicos</p>	<p>Gastos Corrientes (incluye)</p> <ul style="list-style-type: none"> Servicios personales Gastos generales Transferencias de ley y otras Gastos de funcionamiento incluidos en inversión * <p>* incluye: salarios, honorarios, seguridad social pagada con forzosa inversión.</p>
---	--



3.2.3 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA

Una vez conocidas las fuentes de financiación y sus proyecciones, es necesario determinar las posibilidades reales de financiación que tiene el municipios para los diferentes programas y proyectos. Se requiere conocer cual ha sido la dinámica de la situación financiera durante uno o varios períodos de gobierno, identificar los puntos críticos en cuanto a ingresos y egresos e identificar sus causas. El diagnóstico de la situación financiera municipal requiere de tres análisis:

- ❖ El análisis financiero coyuntural o de la vigencia actual, la que permite conocer la situación presupuestal, contable, de tesorería y fiscal vigente.
- ❖ El análisis histórico de la estructura fiscal, con el fin de establecer la evolución de los ingresos y gastos durante por lo menos tres o cuatro años, lo que permite detectar problemas estructurales relacionados con el recaudo de impuestos y la asignación de gastos.
- ❖ El análisis de la estructura de gestión que permite identificar la forma, los procedimientos y métodos utilizados por la administración para la gestión financiera y su incidencia en la situación económica actual.



3.2.4 PLAN DE INVERSIONES CUATRIANUAL

En el plan de inversiones propiamente dicho, se deben describir los programas y proyectos prioritarios de inversión, con sus respectivos costos y fuentes de financiación.

Los programas, costos y fuentes, deben especificarse para cada año de período de gobierno y deben contribuir al cumplimiento de los objetivos y las metas del plan.

Para la elaboración del plan de inversiones cuatrianual se deben considerar, entre otros aspectos, los siguientes:

- ❖ La parte estratégica del Plan de Desarrollo, es decir, tener en cuenta las áreas y/o programas (operaciones) considerados en esta parte; y los objetivos y las metas propuestas en cada sector, o sea, los alcances del cambio.
- ❖ Los recursos disponibles, de acuerdo a las proyecciones financieras para el Municipio.

- ❖ La inversión que es necesario realizar para la ejecución efectiva de las operaciones y/o acciones identificadas.
- ❖ Las fuentes internas o externas de donde pueden provenir los recursos para financiar las operaciones y/o acciones.

Para visualizar el estado de los proyectos y lo que podría ser el plan de inversiones, se propone en primera instancia vaciar la información en el cuadro de chequeo que se presenta a continuación, con el objeto de determinar: los costos o la inversión que es necesario realizar, los proyectos que se encuentran financiados o sin financiación, el origen de los recursos y el estado de los proyectos; es decir, si están para iniciar, se encuentran en negociación o ejecución, o si están terminados.



De acuerdo con la información del cuadro anterior (cuadro de chequeo) y con la información de la parte estratégica del plan, se debe evaluar la necesidad de priorizar los programas y proyectos que deben quedar definitivamente en el plan de inversiones cuatrianual.

Como criterios de priorización se pueden considerar, entre otros aspectos, los siguientes:

- ❖ Estado del proyecto: proyectos inconclusos.
- ❖ Población beneficiada: solución al mayor número de población con necesidades básicas insatisfechas.
- ❖ Necesidad o déficit.
- ❖ Beneficio social y económico
- ❖ Participación de la comunidad
- ❖ Solución a problemas que son competencia del Municipio
- ❖ Recursos disponibles
- ❖ Distribución de la inversión, que no haya atomización de los recursos
- ❖ Compromisos del Programa de Gobierno
- ❖ Programas y proyectos de otras entidades que requieran contrapartida

Es necesario tener en cuenta que al momento de definir proyectos y acciones, debe considerarse que algunos de ellos, pueden requerir la licencia ambiental, ya que la ley 99 de 1993, plantea que “la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, requerirán de una licencia ambiental.” (artículo 49)

Una vez determinadas las operaciones (programas) y proyectos o acciones, con sus respectivos costos y fuentes de financiación, se debe presentar el plan de inversiones cuatrianual definitivo, para lo cual se puede utilizar el siguiente formato de fácil lectura, que permite presentar la información de una manera organizada, y el plan en su conjunto, ya que muestra el área, los programas y/o proyectos, el valor total y los valores por fuentes de financiación y en total para cada año del período de gobierno. Cabe anotar que la Contaduría General de la Nación, mediante Resolución No. 377 de 1999, introdujo modificaciones al plan de cuentas para el sector público, determinando la clasificación del Plan Plurianual de Inversiones por sectores.

Las fuentes que aparecen en el formato corresponden a los recursos propios, las transferencias (Sistema General de Participaciones), la cofinanciación, el crédito, y otros; que en caso de ser utilizada, debe especificarse a que recursos corresponden.



ANEXO 1. MODELO DE ACUERDO PARA LA CREACIÓN Y CONFORMACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN

MUNICIPIO DE

ACUERDO NUMERO

POR MEDIO DEL CUAL SE CREA Y CONFORMA EL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION Y SE ASIGNAN FUNCIONES

EL CONCEJO MUNICIPAL DE, EN USO DE SUS FACULTADES CONFERIDAS POR LA CONSTITUCION NACIONAL, ARTICULOS 313 Y 340 Y POR LA LEY 152 DE 1994, ARTICULOS 12, 34 Y 36:

ACUERDA

Artículo 1º. CREACIÓN Y CONFORMACIÓN: Créase y conformase en el Municipio de el CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION.

Artículo 2º. INTEGRACION: El Consejo Municipal de Planeación estará integrado por las personas que designe el Alcalde de ternas que presenten las correspondientes Organizaciones de los diferentes sectores, para el caso del Municipio quedará conformado por (colocar el número de personas que pertenecerán al CMP) personas, de la siguiente manera: (colocar sobre los espacios el número de personas que representan cada sector)

-representantes del sector económico
-representantes del sector social
-representantes del sector ecológico
-representantes del sector educativo
-representantes del sector deportivo - recreativo
-representantes del sector cultural
-representantes del sector comunitario
-representantes de las comunidades indígenas
-representantes de las comunidades negras
-representantes de las mujeres
-representantes de los corregimientos y/o comunas
-representantes de las Organizaciones No Gubernamentales.



Artículo 3°. NATURALEZA DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION: conforme a lo dispuesto en el artículo 340 de la Constitución, el **Consejo Municipal de Planeación** será un órgano de carácter **consultivo**, característica que se consagra igualmente en el artículo 48 de la ley 152 de 1994.

Artículo 4°. CALIDAD DEL CONSEJERO: Conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 152/94, para ser consejero se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector.

La calidad del consejero se pierde por muerte, renuncia o por incumplimiento en sus funciones, según lo establezca el reglamento interno.

Artículo 5°. PERIODO²: El período de los integrantes del Consejo será de seis (6) años y la

² El Departamento Administrativo de Planeación ha elevado consulta al departamento nacional de Planeación, con miras a establecer si el período de los Consejeros de Planeación sigue siendo de tres años o pasa a ser de cuatro años, ésto es, conforme al nuevo período de cuatro años que tienen los mandatarios locales, a partir de la expedición del Acto legislativo 02 de 2002

mitad de sus miembros será renovada cada tres (3) años.

Artículo 6°. FUNCIONES: El Consejo Municipal de Planeación tendrá las siguientes funciones:

1. Discutir y analizar el proyecto del Plan de Desarrollo y formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre su contenido y forma.
2. Servir de marco de concertación de las acciones entre el sector público y privado con respecto a las estrategias y políticas de desarrollo.
3. Canalizar las inquietudes y participar en la priorización de las necesidades básicas del Municipio, de acuerdo con las señaladas por la comunidad.
4. Recomendar la inclusión de estrategias, programas y proyectos en concordancia con el Programa de Gobierno del Alcalde (el cual fue registrado al momento de la inscripción como candidato a la Alcaldía).
5. Recomendar a la Administración Municipal criterios que sirvan de base para la elaboración de planes y programas de desarrollo económico y social, con base en las políticas generales trazadas



- en los planes y programas regionales, departamentales y nacionales.
6. Verificar y conceptuar sobre la correspondencia del Plan de Desarrollo con el Programa de Gobierno.
 7. Proponer la inclusión de programas y proyectos en el plan de inversiones y el presupuesto municipal, acordes con el Plan de Desarrollo.
 8. Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan Municipal de Desarrollo, mediante la organización de reuniones municipales y regionales, en las cuales intervengan los diferentes sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana, de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Nacional.
 9. Resolver las consultas que sobre el Plan Municipal de Desarrollo formule el Gobierno Municipal o las demás Autoridades de Planeación durante la discusión del Proyecto del Plan.
 10. Formular recomendaciones a las demás autoridades municipales y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.
 11. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno Municipal antes de transcurrido un (1) mes, contado desde la fecha en que se haya presentado ante dicho Consejo el documento consolidado del respectivo Plan.
 12. Conceptuar y formular recomendaciones al proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial (ley 388 de 1997, **Ley de Desarrollo Territorial**) dentro de los plazos que determine la ley para el efecto.
 13. Canalizar las inquietudes de la comunidad en la búsqueda de actualizar y mejorar las políticas, tanto del Plan de Desarrollo (ley 152 de 1994), como del Plan de Ordenamiento Territorial (ley 388 de 1997).
 14. Elaborar el reglamento interno.
 15. Las demás funciones que le asigne el Concejo Municipal.
- Artículo 7º.** El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.



ANEXO 2. MODELO DE DECRETO PARA LA RENOVACIÓN DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN

MUNICIPIO DE.....
DECRETO NUMERO.....

POR MEDIO DEL CUAL SE RENUEVAN UNOS MIEMBROS DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACIÓN

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE EN USO DE LAS ATRIBUCIONES LEGALES, EN ESPECIAL, LAS CONFERIDAS EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY 152 DE 1994, Y

CONSIDERANDO

Que el artículo 34 de la ley 152 de 1994, establece que el Consejo Municipal de Planeación estará integrado por las personas que designe el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que defina el Concejo Municipal.

Que el Concejo Municipal mediante acuerdo No., en su artículo definió la composición del Consejo Municipal de Planeación.

Que mediante decreto se reglamentó lo concerniente a los requisitos para la presentación y conformación de las ternas por parte de las autoridades, sectores y organizaciones de que trata el artículo del acuerdo

Que mediante decreto se designaron los miembros del Consejo Municipal de Planeación.

Que de conformidad con el artículo del acuerdo, que crea y conforma el Consejo Municipal de Planeación, los integrantes serán designados por un período de seis (6) años y la mitad de sus miembros será renovada cada tres (3) años,



DECRETA

Artículo Primero: Una vez renovada la mitad de los miembros del Consejo Municipal de Planeación éste quedará integrado por las personas que se enuncian a continuación, en representación de las autoridades, organizaciones y sectores señalados:

Por el sector

-, cédula de ciudadanía
-, cédula de ciudadanía
-, cédula de ciudadanía

Por el sector

-, cédula de ciudadanía
-, cédula de ciudadanía
-, cédula de ciudadanía

(y así sucesivamente según el número establecido en el acuerdo que crea y conforma el Consejo Municipal)

Artículo Segundo: La duración y renovación de la designación de que trata el artículo anterior, se sujetará a lo establecido en el artículo del acuerdo

Artículo Tercero: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en a los

Alcalde de .-.....



ANEXO 3. MODELO DE ACUERDO PARA LA ADOPCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO

MUNICIPIO DE.....
ACUERDO NUMERO.....

POR EL CUAL SE ADOPTA EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE EN USO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES, EN ESPECIAL, LAS QUE CONFIERE EL NUMERAL 2º. DEL ARTÍCULO 313 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA Y EL ARTÍCULO 40 DE LA LEY 152 DE 1994 Y

CONSIDERANDO

Que el numeral 2º. del artículo 313 de la Constitución Política establece que corresponde a los Concejos adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social.

Que el artículo 74 de la ley 136 de 1994 establece que el trámite y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal debe sujetarse a lo que disponga la Ley Orgánica de Planeación.

Que el artículo 339 de la Constitución Política, determina la obligatoriedad municipal en la adopción del Plan de Desarrollo.

Que el artículo 342 de la Constitución Política, prevé que en la adopción del Plan de Desarrollo se debe hacer efectiva la participación ciudadana en su elaboración.

Que la ley orgánica del Plan de Desarrollo establece el procedimiento que deberá seguirse para la elaboración del Plan de Desarrollo y determina como fin, entre otros objetivos, el de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que corresponden al municipio.



ACUERDA

Artículo 1º. ADOPCION: Apruébese y adóptese el Plan de Desarrollo para el Municipio de, cuyo texto es el siguiente: (en esta parte se anexaría el texto del Plan de Desarrollo Municipal, incluyendo la parte estratégica, con los objetivos y estrategias y el Plan de Inversiones Trianual, con los respectivos programas, subprogramas, proyectos, costos y fuentes de financiación para los tres años de Período de Gobierno).

Artículo 2º. OBLIGATORIEDAD. La elaboración y ejecución del presupuesto y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), así como todas las acciones que adelante el Gobierno Municipal, deben estar en concordancia con lo previsto en el Plan de Desarrollo Municipal. Lo mismo ocurrirá con los proyectos de acuerdo que sean sometidos a la aprobación del Concejo Municipal y que estén relacionados con las materias de que trata el presente acuerdo.

Artículo 3º. Los programas, subprogramas y proyectos que conforman el Plan Cuatrianual de Inversiones 2004 - 2007, que representen aportes a entidades privadas sin ánimo de lucro para impulsar actividades de interés social, se ejecutaran con estricta observancia de lo dispuesto en el artículo

355 de la Constitución Política y los decretos 777 y 1403 de 1992.

Artículo 4º. Facúltase al Alcalde Municipal para realizar modificaciones y movimientos presupuestales en las asignaciones de los programas y subprogramas contenidos en el Plan Cuatrianual de Inversiones 2001 - 2003, hasta por un valor equivalente al del valor asignado al respectivo programa o subprograma, cuando éstos no puedan ejecutarse por razones de orden legal, técnico, ambiental o de orden público. Si las modificaciones y movimientos superan el del valor asignado al respectivo programa o subprograma se requerirá acuerdo municipal.

PARAGRAFO: para el ejercicio de esta facultad, el Alcalde deberá convocar a la Comisión del Plan del Concejo Municipal para que emita concepto.

Artículo 5º. Los programas, subprogramas y proyectos contenidos en el Plan Cuatrianual de Inversiones 2004 - 2007 que hacen parte del Programa de Gobierno aprobado por votación popular directa, se consideran como prioritarios en todos los sectores de la actividad administrativa.



Artículo 6°. Las partidas globales contenidas en el Plan Cuatrianual de Inversiones se distribuirán por el Alcalde bajo el criterio de la equidad social y territorial, con la flexibilidad necesaria para atender las demandas de las comunidades, así como las solicitudes formuladas por el Consejo Municipal de Planeación. Los proyectos incluidos en el respectivo decreto de distribución deberán contar con el concepto favorable de la oficina de Planeación municipal sobre la conveniencia técnica, social y económica de los mismos.

Artículo 7°. La Comisión del Plan del Concejo Municipal tendrá a su cargo el seguimiento de la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y rendirá informes (cada municipio define la periodicidad y el momento de presentación de los informes).

Artículo 8°. El Plan Anual de Inversiones (POAI) guardará estricta concordancia con el Plan Cuatrianual de Inversiones 2004 - 2007 y para su modificación se aplicarán las disposiciones contempladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal y en el presente Acuerdo.

Artículo 9°. Facúltase al Alcalde Municipal para gestionar y contratar créditos internos-externos hasta la suma de, requeridos para la financiación de los programas y subprogramas contemplados en el Plan Cuatrianual de Inversiones.

Artículo 10°. De las facultades otorgadas por el presente Acuerdo hará uso el Alcalde hasta el 31 de diciembre del año 2003.

Artículo 11°. VIGENCIA: El presente acuerdo rige partir de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



ANEXO 4. COMPETENCIAS Y RECURSOS PARA LA GESTION MUNICIPAL





















ANEXO 5. METODOS DE PROYECCIONES FINANCIERAS DE LOS RECURSOS MUNICIPALES

Existen varios métodos para la proyección de los recursos de un Municipio, donde su utilización depende de la información que se disponga y del grado de precisión que se pueda alcanzar.

• PORCENTAJE

Consiste en incrementar la renta en un porcentaje determinado, por ejemplo, la inflación. Este método presenta el inconveniente de que para algunas rentas asociadas a la dinámica de la economía (industria y comercio, construcción, etc.) pueden variar sustancialmente entre dos vigencias; por medidas económicas como apertura, nuevos aranceles, crisis, sobreproducción, entre otros.

• PROMEDIO

Consiste en tomar el valor de lo recaudado durante varias vigencias y calcular el promedio aritmético. El inconveniente del método, es que no consulta las épocas de bonanza o buenos recaudos con las épocas de crisis, dando; según el número de años considerados (generalmente 3 a 5); valores por debajo del último recaudo, a pesar de mostrar éste, una tendencia siempre creciente.

Ejemplo: Recaudo renta X

Año 1 - \$ 5'000.000,00

Año 2 - 10'000.000,00

Año 3 - 15'000.000,00

$$\text{Promedio} = \frac{5'000.000 + 10'000.000 + 15'000.000}{3} = 10'000.000$$

Cuando la tendencia muestra recaudos superiores a 15'000.000,00.



• **EVALUACION DIRECTA**

Consiste en analizar detalladamente no sólo el comportamiento histórico de la renta, sino sus bases gravables y tarifas aplicadas, considerando factores externos. Por ejemplo, si en un año se tuvieron muy buenos recaudos por impuesto de construcción, es probable que estos disminuyan al año siguiente por saturación del mercado.

Ejemplo: Ingresos por Impuesto
 2000: 18´000.000
 2001: 24´000.000
 2002: 32´000.000
 2003: 44´000.000

n= 4
 Uf= 44 millones
 Ui= 18 millones

Crecimiento:

$$\sqrt[4-1]{\frac{44\ 000.000}{18\ 000.000}} - 1 \ (*100) = 34,7\%$$

• **CRECIMIENTO REAL**

Consiste en evaluar el crecimiento histórico de una serie de datos; está dado por la aplicación de la formula:

$$\sqrt[n-1]{\frac{Uf}{Ui}} - 1 \ (* 100) \quad \text{Crecimiento esperado}$$

donde: n= número de años
 Uf= dato final (último año)
 Ui= dato inicial (primer año)

Proyecciones

2004 = 2003*1,347 = 44´000.000*1,347 = 59´268.000
 2005 = 2004*1,347 = 59´268.000*1,347 = 79´834.000
 2006 = 2005*1,347 = 79´834.000*1,347 = 107´536.000



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTIOQUIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN, División de Desarrollo Municipal. **Propuesta para la elaboración e implementación de los Planes de Desarrollo** - Ley 152 de 1994. Medellín : DAP, 1995.

..... **Memorias de la tercera y cuarta jornada de capacitación para Jefes de planeación:** ley 152 de 1994. Medellín, 1994.

..... **Ley 60 de 1993 - Plan de Inversiones.** DAP, División de Gestión y Modernización Municipal. 1996.

..... **Orientaciones metodológicas para la elaboración de los Planes de Acción Municipal y la evaluación y seguimiento del Plan de Desarrollo.** Medellín : DAP, 1996.

..... **Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.** Medellín : DAP, 1998.

..... **Metodología para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, basado en el Método Altadir de Planificación Popular, Documento preliminar.** Medellín : DAP, 2000.

ANTIOQUIA. COMITÉ DE ASESORÍA MUNICIPAL, **Orientaciones generales para la elaboración de Programa de Gobierno Municipal.** Medellín, 1997.

ANTIOQUIA. SECRETARIA DE AGRICULTURA, CORNARE. **Metodología para la elaboración del Programa Agropecuario Municipal.** Medellín: Ediciones gráficas Ltda., 1993.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **Del Plan de Desarrollo al Plan de Acción.** Santafé de Bogotá, 1995.

..... **Del plan de gobierno al plan de desarrollo municipal:** orientaciones generales para la planificación del desarrollo municipal. Santafé de Bogotá, 1994.



COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. **La administración y ejecución del Plan de Desarrollo en las Entidades Territoriales: procesos e instrumentos.** Santafé de Bogotá, 1998.

..... **Información para la distribución de la participación municipal y de los resguardos indígenas en los ingresos corrientes de la nación para la vigencia de 1996-1998 e impacto de las participaciones en 1996.** Santafé de Bogotá, 1996.

COLOMBIA. Leyes, decretos: **ley 60 de 1993.**

..... Leyes. Decretos: **ley 152 de 1994, ley orgánica del Plan de Desarrollo.**

..... Leyes, decretos: **proyecto de decreto por el cual se reglamenta el capítulo VII de la ley 152 de 1994... y por el cual se organiza el sistema de evaluación de resultados de la gestión pública.**

..... Leyes, decretos. **Ley 388 de 1997 - Desarrollo Territorial.**

.....Planificación: base de la gestión municipal. Lineamientos generales para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2004 - 2007. s.f.

COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA - Sistema nacional de Transferencia de Tecnología Agropecuaria. **Capacitación en gestión para la asistencia técnica Municipal, caracterización y análisis participativo,** 1994.

COLOMBIA. MINISTERIO DE SALUD. **El componente salud en el programa de gobierno municipal : guía para candidatos a Alcaldes.** Santafé de Bogotá : editoriales del Espacio, 1997.

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. **Elementos para la formulación de programas locales de Gobierno.** Imprenta Nacional de Colombia, 1997.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. **Constitución Política de Colombia.** Santafé de Bogotá, 1991.



COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS-CEE. **Gestión del ciclo de un proyecto. Enfoque integrado y marco lógico.** En **Serie métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto N° 1.** Bruselas, 1993.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION. **Qué es ser consejero de Planeación:** segundo congreso. Santafé de Bogotá, 1997.

..... **Documento guía sobre el contenido y origen de los recursos para los planes de desarrollo municipales:** Santafé de Bogotá, 1998.

DIRECCION DE INTERMEDIACION DE RECURSOS NACIONALES E INTERNACIONALES. **Metodología del marco lógico.** s.f..

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLITICAS PUBLICAS DE ANTIOQUIA. **Orientaciones para la elaboración del Programa de Gobierno y el desarrollo de la campaña electoral.** Medellín, 2003.

BUSTAMANTE, Blanca y ZULUAGA, Francisco. **Metodología preliminar para la formulación del plan de desarrollo.** Fotocopias, 2004.

FINANCIERA DE DESARROLLO TERRITORIAL S.A. **Instructivo para la formulación y elaboración de los planes de desarrollo municipal.** Santafé de Bogotá : FINDETER, 1996.

FORERO PARDO, Edgar. **La Planificación regional en los 90: nuevo contexto y nuevos paradigmas.** Notas de clase, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, 1999.

GOBERNACION DE ANTIOQUIA. **Guía para la gestión Municipal - GISMUN.** Departamento Administrativo de Planeación, Medellín, 2000.

GOBERNACION DE ANTIOQUIA, INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA. **Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal.** Medellín, Coimpresos, 1996.

GOMEZ GONZALEZ, Lara. El enfoque del marco lógico (EML) y el Método de Planificación Orientada por Objetivos. En **Revista tecnología Administrativa, Vol. XV N° 34.** 2002.



PALACIOS BOTERO; Alonso. La nueva planeación Municipal: política, participación y negociación. En **Anotaciones sobre planeación No. 43**. Universidad Nacional de Colombia. Posgrado en planeación urbano - regional. Medellín, 1995.

RUIZ MUÑOZ, Nancy. **Los planes de desarrollo Municipales y la distancia entre la planeación y gestión**. (Sin publicar), 1999.

SARMIENTO ANZOLA, Libardo. **Seguimiento a la gestión institucional y evaluación de resultados sociales de los planes de inversión Municipal- Manual de Indicadores**. ILPES, 1995.

URIBE LOPEZ, Mauricio. **Elementos para la evaluación social de los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales - Manual de Indicadores**. Corporación Viva La ciudadanía, Santafé de Bogotá, 1996.