

VIII. GESTIÓN Y FINANCIACIÓN DEL ORDENAMIENTO

VIII.1. Condicionantes de la gestión

La identificación y valoración de las alternativas de ordenamiento y manejo del territorio permite reconocer lo en términos legales, técnicos y sociales, puede hacerse para ordenar los procesos de ocupación y las formas de aprovechamiento que permitirán atacar la problemática municipal y alcanzar los objetivos fundamentales del E.O.T.

A continuación se enuncian cinco consideraciones muy sintéticas que si bien limitan el espectro de posibles alternativas de Ordenamiento y Manejo de San José de Pare, no obstante generan al mismo tiempo un conjunto de medios y de recursos para recuperar y preservar la calidad de vida de la población.

VIII.1.1. El marco legal de las propuestas

Las alternativas de Ordenamiento y Manejo están limitadas por un marco legal, que excluye algunas opciones y limita drásticamente el alcance de otras. Por ejemplo, ni siquiera puede considerarse la posibilidad de restringir el libre desplazamiento de las personas en las áreas definidas como AIE (áreas de interés ecológico estratégico), aun cuando eso pudiera ser conveniente y hasta técnicamente necesario para preservar la biodiversidad en algunas zonas de la cuenca. Así mismo, los derechos de propiedad y los derechos adquiridos limitan lo que puede hacerse para regular la cuenca; de hecho, la CAR no tiene facultades para restringir los derechos de propiedad, pero si lo tienen los Concejos Municipales.

No obstante lo anterior, el marco legal vigente le brinda a la Corporación y a las Autoridades Territoriales, un amplio y muy diversificado paquete de instrumentos normativos que pueden ser utilizados para garantizar un adecuado ordenamiento y manejo del Municipio.

VIII.1.2. Los procesos sociales y la ocupación del territorio

Un tercer factor que limita el espectro de posibles alternativas es la dinámica de los propios procesos de ocupación, apropiación y aprovechamiento que ya se han dado en el Municipio.

Si bien la dinámica de los procesos sociales no puede considerarse una amenaza por sí para los procesos que se quieren controlar – preservación del recurso hídrico, uso del suelo y calidad del agua– hay fuertes indicios de que la calidad de vida de la población, está amenazada por factores tales como : deslizamientos, fomento y subsidio a cultivo de caña como alternativa de sustitución desde el Estado, desplazamiento de la población



rural por fuera del Municipio, bajos recursos públicos para atender demandas sociales, entre otros.

VIII.1.3. La restricción de los recursos de inversión

En vista de estas limitaciones, financieras del municipio, será necesario valorar cuáles son los proyectos que, a menor costo, logran el mayor impacto posible sobre los procesos que se quieren controlar ; pero además será necesario canalizar recursos del sector privado y de las entidades departamental y nacionales (INAT, Min ambiente, otros), para poder realizar las inversiones que son más necesarias.

VIII.1.4. La problemática y fortalezas del Municipio

De manera prioritaria la zonificación de ordenamiento y manejo interpreta el estado actual o problemática que presenta el Municipio, así como el impulso a las fortalezas, especialmente con respecto a:

- Alta oferta hídrica que ofrece el municipio a nivel general sus cuencas y subcuencas, para atender la demanda social (consumo humano) y productiva (consumo agropecuario). No obstante, con conflictos en el aprovechamiento para consumo humano, por el tipo de conexión al servicio de agua en el área rural (mangueras), acueductos inconclusos en algunas veredas, despilfarro en la captación y aprovechamiento, así como déficits en períodos de verano por falta de acciones de regulación.
- Procesos puntuales de degradación de la calidad del recurso hídrico, especialmente por el mal manejo de aguas residuales municipales, aguas residuales de vivienda, trapiches, beneficiaderos de café, mataderos, basuras y empleo de agroquímicos.
- Aportes de sedimentos a las aguas del Río Suárez, variables en cantidad según el estado de degradación y características de cada una de las unidades hidrológicas aportantes.
- Deficiencias en la reglamentación y administración del recurso hídrico por parte de la Autoridad competente.
- Presencia de áreas geomorfológicamente inestables, agravadas por las prácticas inadecuadas de aprovechamiento y manejo de suelos, generando problemas acelerados de erosión y pérdida del recurso productivo.
- Presión de subsistencia y extractiva sobre el recurso bosque, en razón de los procesos de ampliación de la frontera agrícola.
- El equilibrio ecológico y desarrollo sostenible del Municipio demandan mantener una extensión de terrenos en bosques que cumplan fundamentalmente una acción de regulación y protección.
- Como conflictos básicos de uso del suelo por sobreexplotación de su potencial productivo (sobreuso)
- Como conflictos por inadecuada explotación en por desaprovechamiento de todo el potencial productivo (subuso)
- Existencia de amenazas por fenómenos deslizamientos en diferentes sitios del Municipio, que se reflejan en la presencia de zonas de alto riesgo.



- Bajas tasas de crecimiento poblacional promedio del municipio, inferiores al 2%, causadas por los procesos migracionales.

Aunque el municipios tiene problemas y debilidades, es muy importante valorar las ventajas comparativas que éste tiene, entre ellas:

- Localización geográfica estratégica del Municipio
- Facilidad de acceso y conectividad vial amplia y regional
- El tamaño del Municipio: el área municipal es reducida lo cual facilita la gestión e intervención sobre el territorio
- La población del Municipio tiene un alto arraigo, situación que debe valorarse en el sentido de que permite procesos de fortalecimiento social
- Alto porcentaje de población en edad de trabajar
- Situación de calma en el Municipio: no presencia de grupos armados
- Buena dotación de infraestructura en salud y educación
- Experiencia y desarrollos tecnológico, en el cultivo de la caña; y disponibilidad de infraestructura para su transformación
- Condiciones climáticas óptimas para la producción agrícola de caña panelera, café, plátano, yuca, maíz; y el 80% del área del Municipio apta para actividades productivas
- Sistema productivo que genera valor agregado
- Vocación productiva definida
- Oferta de puestos de trabajo en producción calificados y no calificados
- Esquema de tenencia de tierra (propiedad no concentrada)

VIII.1.5. El marco de las políticas

Las políticas del actual gobierno relacionadas con el mejoramiento de calidad de la educación, la reasignación de plazas docentes y el cierre de establecimiento educativos que no atiendan a unos y umbrales mínimos de población pueden convertirse en una problema para el Municipio. La ubicación actual de la infraestructura educativo y el reducido número de alumnos en algunos centros educativos, son factores que deben ser abordados de cara a las nuevas políticas de gobierno nacional.

Las políticas nacionales que buscan el cambio para la paz, privilegian la intervención y la inversión en las zonas de conflicto; el Municipio no presenta las condiciones de inseguridad y orden público que podrían ser la justificación para acceder a recursos del nivel nacional.

Las políticas nacionales de protección y explotación racional de recursos naturales privilegian recursos estratégicos (de ésta índole) para una región o para la nación; desafortunadamente el Municipio no cuenta con dichos recursos.

Como se puede ver el entorno de las actuales políticas unido a la racionalidad de eficiencia económica (viabilidad financiera de lo público) no son factores que favorezcan al Municipio, por lo menos durante éste período de gobierno.



VIII.2. Las condiciones formales para la gestión e implementación del ordenamiento

La propuesta de ordenamiento que se formula está orientada por diferentes principios de orden jurídico, de política nacional y de la situación del Municipio.

VIII.2.1.1. Las competencias por nivel de gobierno

El proceso de ordenamiento territorial del Municipio debe desarrollarse en estricta concordancia con el ordenamiento jurídico vigente que determina el ámbito de acción de la Nación y de las entidades territoriales.

En la Tabla 1, se describen las competencias por nivel de gobierno en lo que se refiere a: competencias generales por nivel territorial, planeación, ambiente y ordenamiento. Como se observa en la tabla el actual ordenamiento de competencias establece que: 1) la Nación es el ente planificador y de política; 2) los niveles regional y departamental, son entes de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; y 3) el nivel municipal es ente ejecutor.

Tabla 1. Ordenamiento de competencias por nivel de gobierno

NORMA	COMPETENCIAS POR NIVEL TERRITORIAL
Constitución de 1.991	GENERALES: <ul style="list-style-type: none">- Nación: formular políticas y objetivos de desarrollo; asignar los recursos de las transferencias hacia las entidades territoriales; dar asesoría en materia financiera; dictar normas científicas y administrativas para la prestación de los servicios y evaluar el cumplimiento de las políticas y ejecución de los recursos- Departamento: administrar los recursos transferidos, realizar la planeación de los servicios básicos en su jurisdicción, asesorar y apoyar técnica, administrativa y financieramente a los municipio en la ejecución del gasto social y evaluar, controlar y hacer seguimiento de la acción municipal- Municipio: es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, le corresponde presentar los servicios públicos que determine la Ley (más adelante se describen las funciones del Municipio por sector), 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, entre otros.
Ley 152/94	PLANEACIÓN: <ul style="list-style-type: none">- Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental en el marco de las competencias y recursos que les atribuye la Ley.- Cada uno de los niveles de gobierno (nacional, departamental, Distrital y municipal) debe formular, aprobar e implementar planes de desarrollo para períodos de gobierno.- Los planes de desarrollo se elaboran con participación comunitaria;



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

NORMA	COMPETENCIAS POR NIVEL TERRITORIAL
	<p>concordancia con el del nivel inmediatamente superior; y bajo los principios de autonomía, concurrencia y subsidiariedad.</p> <ul style="list-style-type: none">- Las regiones de planificación deben contribuir a la coherencia y articulación entre la planeación nacional y las entidades territoriales; preparar los planes y programas que sean de interés mutuo de la nación y el departamento; apoyar los procesos de descentralización.
Ley 99/93	<p>AMBIENTE:¹</p> <ul style="list-style-type: none">- Nación: formular la Política Nacional Ambiental para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; prepara programas y proyectos ambientales para ordenamiento y manejo de recursos naturales que deban incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo; dirigir el proceso de planificación y ejecución de las acciones ambientales de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental -SINA; establecer el sistema de información ambiental; regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos renovables de la nación.- Regiones y provincias: las que tengan carácter de entidad territorial ejercerán funciones relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y las directrices de política ambiental. Lo anterior, para garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales- Departamento: promover programas y políticas regionales en relación con el medio ambiente; expedir con sujeción a las normas superiores las disposiciones especiales relacionadas con el medio ambiente; dar apoyo a las C.A.R y otras entidades territoriales en actividades de conservación del medio ambiente; ejercer en coordinación con el SINA funciones de control y vigilancia.- Municipio: orientar y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales; dictar con sujeción a las normas superiores, las normas para la conservación del patrimonio ecológico del Municipio; colaborar con la CAR en la elaboración de los planes ambientales; ejercer a través del Alcalde y en coordinación con el SINA, con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia de los recursos naturales y el medio ambiente; dictar dentro de los límites establecidos por la Ley y las disposiciones superiores las normas de ordenamiento territorial municipal y las regulaciones sobre uso del suelo.
Ley 388/97 Art. 7º	<p>DESARROLLO TERRITORIAL:</p> <ul style="list-style-type: none">- Es responsabilidad de la nación la política general de ordenamiento territorial en los asuntos de interés nacional; áreas de parques nacionales y áreas protegidas; localización de grandes proyectos de infraestructura; localización de formas generales de uso de la tierra de acuerdo con su capacidad productiva en coordinación con lo que disponga la Ley 99 de 1993; determinación de las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades; los lineamientos y criterios para

¹ Las competencias de la Corporación Autónoma en materia ambiental se describen más adelante.



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

NORMA	COMPETENCIAS POR NIVEL TERRITORIAL
	<p>garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos y de la infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia hídrica y cultural, entre otros.</p> <ul style="list-style-type: none">- Departamento: elaborar las directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio, especialmente en las áreas de conurbación, con el fin de establecer escenarios de uso y ocupación del espacio de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos económicos y culturales; definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos en armonía con políticas nacionales; orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal, concertando con el municipio el ordenamiento territorial de las áreas de influencia de las infraestructuras de alto impacto; integrar y orientar la proyección especial de planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y territorios indígenas.- Municipios y Distritos: formular y adoptar planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con la Leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes departamentales y metropolitanos.

VIII.2.1.2. Las funciones de la autoridad ambiental: CORPOBOYACA

Igualmente el ordenamiento propuesto tiene como principio orientador poner en ejecución las funciones que la Ley 99/93 le ha señalado, de manera especial las relacionadas con:

- Asesorar al Departamento de Boyacá y municipios de su jurisdicción territorial, en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.
- Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento ambiental a fin que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten.
- Reservar, alinderar, administrar o sustraer en los términos y condiciones que fijen la Ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las reservas forestales nacionales en el área de su jurisdicción.
- Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales
- Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus



funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas.

Bajo estos principios el E.O.T debe convertirse en el instrumento rector de la política de CORPOBOYACA en el Municipio y la directriz técnica para el ordenamiento territorial y regulaciones que sobre usos del suelo, deben llevar a cabo el Municipio.

VIII.2.1.3. Las funciones del Municipio

El proceso de ordenamiento territorial pretende dar respuesta a la pregunta de Rawls ¿cómo podría una colectividad decidir, a través de un proceso político y democrático de concertación el tipo de intervención gubernamental que garantice la eficiencia económica y la equidad que consideran socialmente convenientes?; para determinar el tipo de intervención gubernamental es necesario definir cuáles son las competencias y cuáles las funciones del nivel de gobierno que planifica. En la Tabla 2 se describen las funciones por sector que le corresponden al Municipio y que necesariamente le imponen límites a su campo de acción.

Tabla 2. Funciones del Municipio

NORMA	ACCIONES POR SECTORES
	SALUD
LEY 60/93 (Competencias y Recursos)	Define las acciones que debe y son competencia del Municipio en salud, entre ellas: <ul style="list-style-type: none">- Acciones de fomento de salud y prevención de la enfermedad- Prestar servicios de salud del primer nivel de atención- Dotar, construir, ampliar, remodelar y mantener instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio- Otorgar subsidios a la demanda- Dotar, mantener y construir centros de bienestar
LEY 100/93 (Seguridad Social)	Define las acciones que son competencia del Municipio en seguridad social, entre ellas: <ul style="list-style-type: none">- Garantizar el acceso a los servicios de salud a quienes no estén amparados por el SGSSS, a través de las instituciones hospitalarias públicas o privadas con contrato- Garantizar la salud pública y ofertas de servicios de salud por instituciones públicas, por contratación de servicios o por el otorgamiento de subsidios a la demanda- Organizar y contribuir al régimen de subsidios a población- Participar en la financiación plan de atención básica
D.1757/94 D.1891 /94 D.1892/94 D. 1895/94 D. 1938/94	Acciones para la gestión de la prestación del servicio: <ul style="list-style-type: none">- Establecer un servicio de atención a la comunidad- Nombrar, contratar o reorientar los recursos humanos necesarios para la ejecución directa de los programas de promoción de salud con los grupos humanos pobres y vulnerables- Otorgar sobresueldo mensual equivalente al 15% de la asignación básica, a directores de hospitales de municipios o zonas marginadas y rurales con alto NBI y orden público alterado- Apropiar presupuesto necesario para la financiación del régimen



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
 Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

NORMA	ACCIONES POR SECTORES
	subsidiado en salud - Realizar los convenio de cofinanciación del régimen subsidiado en salud, que fueren necesarios con el departamento y el Fondo de Solidaridad y Garantía - Planear, ejecutar y controlar el Plan de Atención Básica PAB
EDUCACIÓN	
LEY 29/98 (Modifica la Ley 24/88 y reestructura Mineducación)	- Nombrar, trasladar, remover, controlar en general administrar personal docente y administrativo de establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, de acuerdo estatuto docente y carrera administrativa
LEY 60/93 (Competencias y Recursos)	- Invertir en infraestructura, dotación y mantenimiento - Financiar los artículos educativos estatales y cofinanciar programas y proyectos educativos - Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media
LEY 115/94 (General de Educación).	- Financiar la construcción, mantenimiento y dotación de instituciones educativas estatales en concurrencia con el departamento - Cofinanciar adquisición de vehículos de transporte para estudiantes - Crear incentivos de capacitación, profesionalización docentes y directivos docentes. - Financiar programas recreación y deporte, aprovechamiento del tiempo libre y otros. - Generalizar en termino 5 años el preescolar en todas las instituciones educativas - Ampliar el nivel preescolar a 3 grados en las instituciones educativas del estado o en contrato . - Pagar educadores que la expedición de la Ley 115 fueran financiados con recursos propios - Establecer programas especiales para información y profesionalización de etnoeducadores - Administrar educación estatal preescolar, básica primaria, secundaria y media (organizar, ejecutar, vigilar, evaluar y dirigir)
LEY 188/95 (Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1955 – 1998)	- Destinar durante los años 1996 – 1998 de los recursos de libre asignación de la Ley 60/93 a gastos de educación, incluyendo lo referente a incremento salarial de los maestros
LEY 181/95 (Sistema Nacional del Deporte)	- Crear un ente deportivo municipal, de no existir en la actualidad. - Construir, administrar, mantener y educar escenarios deportivos - Incorporar las Juntas Municipales de Deportes como, entes municipales - Exonerar del pago de todos los derechos de estudios a deportistas colombianos que reciban reconocimientos validos por Coldeportes - Diseñar y concurrir financieramente para el adelanto de programas específicos, como centros de educación física, centros de iniciación y formación deportiva, festivales recreativos escolares y juegos intercolegiales
AGUA POTABLE	



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

NORMA	ACCIONES POR SECTORES
LEY 60/93 (Competencias y Recursos)	<ul style="list-style-type: none"> - Asegurar la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano y saneamiento básico rural
LEY 42 DE 1994. (Servicios Públicos Domiciliarios)	<ul style="list-style-type: none"> - Crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, cuyos recursos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 - Destinar para los subsidios de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo - Construir las empresas de los servicios públicos en casos en que el municipio haya venido prestando estos servicios - Apoyar con inversiones las empresas de servicios públicos promovidas por departamentos y la nación para realizar actividades de su competencia con inversiones y demás instrumentos - Realizar labores de concertación con la comunidad para su capacitación y su asesoría - Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con metodologías nacionales - Establecer una nomenclatura alfa numérica
Ley 188/95 (Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995 – 1998)	<ul style="list-style-type: none"> - Los municipios tendrán que hacer sus estratificaciones urbanas y rurales antes del 30 de junio de 1996 y obtener certificación del gobierno nacional de la aplicación correcta de la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación
VIVIENDA	
LEY 9/89 (Planes Municipales, compraventa y expropiación de bienes)	<ul style="list-style-type: none"> - Prestar asesoría jurídica para adelantar los procesos de pertenencia en las urbanizaciones que hayan sido objetos de la toma de posesión o liquidación y de las viviendas calificadas de interés social. - Comprar predios o inmuebles o ejecutar planes y programas de vivienda de interés social. - Ejecutar obras de desarrollo, adecuación de asentamientos urbanos subnormales, parques y áreas recreativas y expansión de los servicios públicos y sociales. - Suscribir bonos o títulos emitidos para la financiación municipal de vivienda. - Habilitar vivienda de estrato bajos sin servicio de acueducto y alcantarillado. - Adquirir tierras con destino a la construcción de viviendas de interés social . - Podrán continuar cobrando un gravamen equivalente al 10% de lo que los contribuyentes deban pagar por concepto de impuesto de registro y anotación .
LEY 02/1991 (Modifica Ley 9/89 Reforma Urbana)	<ul style="list-style-type: none"> - Reservar en sus planes de desarrollo un área suficiente para adelantar planes de vivienda de interés social (art. 3, literal c). - Adelantar programas de reubicación de los habitantes o proceder a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo de los asentamientos localizados en dicha zonas (art. 5). - Levantar y mantener actualizado inventario de las zonas altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos con condiciones insalubres



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

NORMA	ACCIONES POR SECTORES
	para vivienda .
LEY 60/93 (Competencias y Recursos)	- Promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidio para la vivienda de interés social.
DECRETO 706/95 Subsidio Familiar de Vivienda.	- Financiar obras de infraestructura y equipamientos - Participar en la financiación de los planes de mejoramiento integral de vivienda y entorno .
DESARROLLO AGRARIO	
LEY 60/93 (Competencias y recursos)	- Promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina. - Prestar asistencia técnica agropecuaria .
LEY 101/93 (General de Desarrollo Agropecuario y pesquero)	- Crear la UMATA, para prestar asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores. Los municipios podrán asociarse para cumplimiento de la obligación. - Crear Consejo Municipal de Desarrollo Rural como instancia superior de concertación entre autoridades locales, comunidades rurales entidades públicas en materia de desarrollo rural.
LEY 160/94 (Sistema Nacional Reforma Agraria, Desarrollo Rural Campesino)	- Prestar programas y proyectos para áreas rurales y especialmente de economía campesina y en zonas de minifundio, localización y comunidades indígenas.
INFRAESTRUCTURA VIAL	
LEY 105/93 (Transporte)	- Apropiar para el fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y financiar la construcción de proyecto de transporte masivo - Proteger y conservar la propiedad pública correspondiente a la zona de terreno aledaña a carreteras nacionales adquiridas como reserva para mantenimiento y ensanchamiento de la red vial
SERVICIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y GAS	
LEY 142/94 (Servicios Públicos Domiciliarios)	- Crear fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, cuyos recursos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3 - Apoyar con inversiones las empresas de servicios públicos promovidas por departamentos y la nación para realizar actividades de su competencia con inversiones y demás instrumentos - Realizar labores de concertación con la comunidad para su capacitación y asesoría - Construir las empresas de servicios públicos en casos en que el municipio haya venido prestando estos servicios - Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con metodologías nacionales - Establecer una nomenclatura alfa numérica - Garantizar el valor correspondiente por el uso del servicio público de electricidad
LEY 143/94 (Energía Eléctrica)	- Mitigar, repara y compensar los efectos negativos sobre el ambiente natural y social generados por la ejecución de proyectos por parte de las empresas públicas, privadas o mixtas
LEY 188/95 (Plan Nacional de	- Los municipios tendrán que hacer sus estratificaciones urbanas y rurales antes del 30 de junio de 1996 y obtener certificación del



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

NORMA	ACCIONES POR SECTORES
Desarrollo y de Inversiones 1995 – 1998)	gobierno nacional de la aplicación correcta de la metodología suministrada por el Departamento Nacional de Planeación
GESTIÓN PÚBLICA	
LEY 87/93 (Control Interno)	- Organizar y poner en funcionamiento el Control Interno de las entidades públicas del orden municipal y sus establecimientos públicos
LEY 131/94 (Voto Programático)	- Presentar para aprobación del Consejo Municipal, modificaciones, adiciones o supresiones del Plan Económico y Social vigente. De no existir, proceder a su presentación dentro del termino estipulado
LEY 136/94 (Moderniza la Organización y Funcionamiento de los Municipios)	<ul style="list-style-type: none"> - Adelantar programas de capacitación a sus servidores para cumplir a cabalidad las nuevas responsabilidades - Crear y organizar sus propias contralorías – municipios categoría especial, primera, segunda y tercera - Organizar e implementar sistemas de control interno - Solucionar las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento, básico ambiental, agua potable, servicios públicos, vivienda, recreación y deporte, especial énfasis en niñez, mujer, tercera edad y sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación - Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes - Realizar consulta popular, cuando en desarrollo de proyectos se amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo
MEDIO AMBIENTE	
Ley 99/93 (Medio Ambiente)	<p>Lo establecido en el artículo 65 de la Ley 9a. de 1993, en cuanto a las funciones que los municipios deben acatar y cumplir, especialmente en lo relacionado con:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio. - Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la Ley 99 de 1993. - Dictar, dentro de los límites establecidos por la Ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

VIII.3. Criterios De Planificación Aplicados a la Gestión Territorial del Municipio

Para poder orientar la dinámica del desarrollo sostenible de San José de Pare en una dirección socialmente acordada, será necesario predecir las motivaciones que mueven a los agentes que actúan en el Municipio, ese análisis constituirá el núcleo central de esta propuesta. El esquema metodológico que se sugiere se basa en lo que hoy se conoce como el análisis de implicación "estratégica" o "prospectiva".



En este contexto el concepto “gestión territorial”, define una pretensión explícita de encausar los procesos de transformación en función de unos objetivos socialmente acordados a través de un proceso de concertación, y mediante la afectación sistemática de las decisiones que toman los agentes en el ámbito del mercado (productores) y la Sociedad Civil.

En una perspectiva más amplia (y probablemente mucho más viable), el futuro del Municipio, será la consecuencia deseable de decisiones actuales, que están sujetas a restricciones institucionalizadas mediante las cuales la colectividad busca generar una mayor simetría en la negociación de sus respectivos intereses y una mayor equidad entre los agentes que interactúan en el ámbito de la Sociedad Civil y del mercado.

La gestión territorial para San José de Pare se rige por cuatro criterios fundamentales :

- a) La planeación, como un proceso institucionalizado de concertación social, que debe involucrar, no solo a quienes habitualmente toman las decisiones, sino también –y centralmente– a quienes, de un modo u otro pueden ser afectados por las decisiones que se toman desde el Estado.
- b) El E.O.T como un instrumento para orientar la acción institucional, que pueda maximizar la contribución del Estado en su expresión local, para el logro de los objetivos de la gestión territorial.
- c) El resultado como la concreción de un conjunto flexible de propuestas de gestión y de inversión, que las autoridades departamentales o municipales puedan administrar situacionalmente, de acuerdo a como evolucionen o se resuelvan los problemas municipales.
- d) Lineamientos que faciliten el proceso de toma de decisiones, en función de sus implicaciones futuras. Las propuestas de ordenamiento y manejo, se plantean en términos de iniciativas de inversión (proyectos) que se definen en función de los problemas y en función de los recursos que se requieren para lograrlo, y del procedimiento con el que se lograra (secuencia temporal de actividades en que se utilizaran los recursos)

En estos cuatro criterios se acepta implícitamente que la incidencia de la acción del conjunto del Estado sobre los procesos de transformación de San José de Pare, es limitada; pero también se reconoce que los objetivos de desarrollo del Municipio, visto como colectividad regional, trascienden las posibilidades de realización efectiva de las autoridades departamentales y municipales. Es decir, los objetivos de la jurisdicción, (los propósitos que animan a la colectividad que se identifica con una jurisdicción), son generalmente menos amplios y ambiciosos que los objetivos que pueden plantearse las instituciones; ante todo debido a que los de las entidades vienen definidos por sus competencias y responsabilidades.

Los objetivos de desarrollo de San José de Pare, definidos a partir de la concertación con todos los grupos de intereses que concurren en el escenario regional, requieren que tanto



en el ámbito del mercado (productores), como en la esfera de la sociedad civil, se tomen decisiones pertinentes en función de los acuerdos a los que se ha llegado en la negociación.

Lo anterior implica reconocer que el futuro del Municipio no depende ni exclusiva, ni fundamentalmente de lo que se haga con los (habitualmente) escasos recursos públicos, sino que dependen también de la capacidad de liderazgo que pueda tener la administración local, para lograr que los agentes que operan en el ámbito del mercado y de la sociedad civil, tomen decisiones ajustadas a los acuerdos concertados en la negociación.

El argumento anterior impone una responsabilidad social a las autoridades municipales, quienes deben abrir los espacios de participación, pero de todos modos deben asumir el liderazgo del proceso de concertación, combinando los medios legales de coacción a su disposición, con estímulos económicos adecuadamente administrados, de modo que todos los actores asuman la cuota de responsabilidad que les corresponde, con respecto a la dinámica del desarrollo local.

VIII.4. Objetivos, políticas, estrategias e instrumentos de gestión

Teniendo como fundamento el análisis de las políticas de gobierno y de la gestión a nivel nacional y regional, se hace necesario concretar y adoptar el marco específico sobre objetivos, estrategias y políticas que soportan el E.O.T de San José de Pare.

A continuación se determina el conjunto de propuestas, tanto para la racionalización de la gestión como la estructura básica específica para el Municipio como para la implementación del ordenamiento territorial.

VIII.4.1. Objetivos

Alterar el curso de la dinámica de los acontecimientos sociales del área geográfica delimitada, para garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables que pueden aprovecharse -ante todo el agua; a optimizar el aprovechamiento que puede hacerse del recurso suelo; y optimizar el aprovechamiento sostenible del bosque y los recursos en general.

Para lograr estos propósitos institucionales el Municipio puede utilizar cuatro tipos de instrumentos, que son los siguientes : las normas de regulación y control, la inversión directa, la concertación y la gestión de proyectos.

En primera instancia se debe enfatizar sobre los tres objetivos que deben orientar a todas las instituciones u organismos que operan el Municipio, a saber :

- Promover el desarrollo social, para lo cual será necesario, favorecer el crecimiento económico y lograr una mayor equidad en la distribución social del ingreso.



- Garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las posibilidades de aprovechamiento de todos y cada uno de los componentes de la oferta ambiental del Municipio.
- Recuperar y fortalecer la legitimidad de las instituciones que actúan en el Municipio.

VIII.4.2. Políticas Institucionales

Se debe atender y aplicar políticas en dos sentidos: en primera instancia acometiendo y las políticas señaladas por el Gobierno Nacional y en segunda instancia, las específicas que se proponen a nivel de Municipio.

a. Políticas del Gobierno Nacional

La propuesta de ordenamiento que se formula presenta como uno de sus objetivos acatar y operacionalizar los principios básicos de ordenamiento territorial contenidos en las Ley 388 de 1997, los principios de política ambiental formulados en la Ley 99 de 1993, los principios de planificación contenidos en la Ley 152 de 1994, y las competencias de los niveles territoriales y de gobierno emanadas de la Constitución Política de 1991 y su reglamentación (Ley 60 de 1993, Ley 136 de 1994, Decreto 1222 de 1986, entre otros).

Adicionalmente parte fundamental de la propuesta de ordenamiento es la coherencia y armonía con las políticas nacionales. El Plan de Desarrollo "Cambio para Construir la Paz -Bases 1998-2002" dentro de la visión se destaca la aspiración de una nación en paz. Para ello establece los siguientes objetivos y estrategias:

- Objetivos para la paz: "diseño de una acción inmediata y ambiciosa que ubique de nuevo al país sobre una senda de crecimiento sostenible con cohesión social"²
- Primera estrategia. Hacia un Estado participativo: "fortalecer la democracia participativa es una tarea central en la tarea del gobierno y la sociedad de llevar a Colombia por una senda de prosperidad, equidad y paz. Esto se logra si el país cuenta con un proceso político estable y de amplia representación y con instituciones sólidas y eficientes"³
- Segunda estrategia. Los compromisos fundamentales de la sociedad: reconstitución del tejido social. Lo anterior se logra mediante el fortalecimiento del capital humano (oportunidades y capacidades) y fortalecimiento del capital social (confianza y participación).
- Tercera estrategia. Desarrollo y Paz: instrumentos y prioridades. Entre ellos: el Fondo de Inversión para la Paz, el cual será alimentado con recursos públicos y de la comunidad internacional; la agricultura para recuperar la producción mediante la promoción de procesos de producción y comercialización competitivos que vinculen a todos los actores de las cadenas productivas; la gestión ambiental dirigida a restaurar, renovar y fortalecer el patrimonio natural y explotar alternativas de convivencia en

² Plan Nacional de Desarrollo -Bases 1998-2002. Cambio Para Construir La Paz. Presidencia de la República -Departamento Nacional de Planeación, pág. 25.

³ Ibid



- torno a los intereses colectivos del medio ambiente y del desarrollo; acciones integrales en zonas de conflicto; justicia, seguridad y convivencia.
- Cuarta estrategia. Las exportaciones motor del crecimiento.

b. Políticas Específicas

Se proponen seis acciones de política para que sean acometidas por el Municipio :

- Concertar la reglamentación del uso del suelo con el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación
- Concertar la acción institucional en las áreas ambientales críticas del Municipio.
- Ampliar la inversión cooptando recursos públicos y privados, mediante la co-financiación con recursos municipales
- Delegar en la UMATA la ejecución de los proyectos con propósitos de desarrollo productivo sostenible
- Racionalizar la inversión en función de criterios explícitos de focalización dimensional y geográfica; para que la inversión se concentre en un delimitado número de problemas y sea de mayor impacto
- Procurar que todas las iniciativas de inversión contribuyan a un mayor bienestar social de los sectores de la población más pobre y vulnerable socialmente.

VIII.4.3. Estrategias e instrumentos para implementación del ordenamiento

La dispersión de la acción pública en múltiples propósitos puntuales es totalmente incompatible con el logro de los objetivos fundamentales y prioritarios de la acción institucional. Si la Administración Municipal pretende implementar y continuar con el proceso de ordenamiento territorial debe fortalecer sus capacidades, entre ellas:

- La capacidad financiera: Tener ésta implica disponer de la masa crítica de recursos necesarios, para poder canalizar (allegar) recursos adicionales para financiar los requerimientos del ordenamiento.
- La capacidad de liderazgo: se debe evaluar ante todo y fundamentalmente, en función de los costos y del tiempo que se requiere para que las colectividades asuman un rol de su papel protagónico en la resolución de los problemas del Municipio. Tener esta capacidad significa contar con capacidad de convocatoria, la vocería sobre intereses, legitimidad y carisma.
- Capacidad administrativa: Tener capacidad administrativa implica ser capaz de canalizar todos los recursos disponibles (focalizar) hacia la optimización de un objetivo de desarrollo definido por consenso, evitando la dispersión de los recursos y el retraso en el logro de los objetivos propuestos. Demostrar capacidad administrativa es ser capaz de alcanzar los objetivos propuestos, con el presupuesto asignado, en el tiempo establecido; para ello debe concentrar su accionar en un conjunto definido y limitado de frentes de acción, que le permitan demostrar resultados tangibles en plazos variables, pero en todo caso, lo suficientemente cortos como para preservar su legitimidad institucional.



Visto en términos más concretos y evaluados desde el punto de vista de los requerimientos, los tres instrumentos revelan que podrían ser utilizados con todo éxito para ordenar y manejar el Municipio, si se cuenta con la voluntad política y la capacidad técnica necesaria.

VIII.4.3.1. El Empleo de las Normas

Los términos ordenar y manejar tienen un significado unívoco en la normatividad vigente (ya desde el Código de Recursos Naturales): el término ordenamiento está indisolublemente ligado con la aplicación de normas que restringen los derechos sobre la propiedad de los particulares y de las propias entidades del Estado; mientras que el término manejo está más relacionado con la adopción de medidas de política pública que procuran inducir a que los particulares (u otras agencias del Estado) adopten decisiones distintas a las que tomarían espontáneamente⁴.

De acuerdo con el ordenamiento institucional y legal vigente, la aplicación de las normas permiten distinguir tres niveles de regulación para limitar los usos del suelo, de acuerdo con los requerimientos técnicos, que son los siguientes:

- El primer nivel determina la propiedad del Estado, en la ronda de los ríos, en los parques naturales, los ejidos municipales, las tierras del Estado, etc.
- El segundo nivel define las restricciones de uso que pueden imponer los Consejos municipales a los propietarios de predios y las normas que pueden expedirse para preservar el patrimonio ecológico de su jurisdicción.
- En el tercer nivel pueden determinarse las limitaciones que pueden imponer CORPOBOYACA a los inversionistas que pretenden obtener una licencia ambiental y las que pueden aplicarse a la explotación de recursos naturales.

En cada uno de estos niveles de regulación es posible imponer restricciones de uso, acordes con las exigencias del ordenamiento. Las normas pueden utilizarse para regular los usos del suelo, agua y forestal.

En el marco constitucional y legal vigente, es posible recurrir a varios tipos de normas; las más drásticas, son las que substraen del mercado nacional de tierras, algunas áreas, tal como sucede con la ronda de los ríos, que son consideradas como propiedad de la nación, los parques nacionales, las reservas indígenas y las tierras que puede adquirir la Corporación o el Municipio.

⁴ Por ejemplo, el Estado puede otorgar subsidios (de varios tipos) y excepciones impositivas para inducir a los particulares a adoptar ciertas prácticas agrícolas y/o para orientar las decisiones de inversión que adoptan los particulares, en uno u otro sentido.



En todos estos casos, las áreas así reguladas, pueden disponerse para los fines más radicalmente proteccionistas si el Municipio dispone de los medios financieros para hacer cumplir esa normatividad. Una fórmula menos drástica, es la regulación de usos del suelo que puede realizar el Concejo Municipal y que le impone a los dueños, ciertas restricciones sobre lo que puede hacer y lo que no puede hacer con su propiedad. Ambas se conjugan en los diferentes artículos del Acuerdo del Esquema de Ordenamiento de San José de Pare.

Una medida de regulación menos drástica que el Acuerdo del Concejo, es la de expedir un reglamento territorializado para estudios de impacto ambiental, en aquellos proyectos que son competencia de cada corporación y en los demás proyectos, por medio de una norma ministerial, que puede generar exigencias especiales para determinadas áreas.

Aún cuando la regulación de los usos del suelo es una de las herramientas más ampliamente utilizadas en los planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas, es necesario considerar la expedición de normas especiales para regular los usos del agua. De esta forma, una Corporación Regional como CORPOBOYACA, que está facultada para otorgar las concesiones de agua, puede restringirlas en función de los usos competitivos; por ejemplo, puede “congelar” la concesión en las micro-cuencas donde el consumo humano compita con otros usos.

El conjunto de disposiciones contenidas en el Acuerdo, son resultado de un cuidadoso balance de costo/beneficio; en los casos en que se pueden establecer otros instrumentos de política pública, estos se señalaron, y se pretenden lograr a través de la inversión directa (por ejemplo, otorgando subsidios).

El impacto efectivo de la expedición de normas de regulación del suelo, está fuertemente limitado por las sanciones que pueden imponerse efectivamente a quien las incumpla, aún cuando pueden reglamentarse las multas pertinentes, las posibilidades que tiene el Municipio de cubrir los costos de verificación de que se están cumpliendo son también limitadas. No obstante, es posible expedir normas que se controlen por sí mismas, por ejemplo, exigiendo su cumplimiento como requisito para otras autorizaciones; claramente, este es el caso de los Estudios de Impacto Ambiental y de las Licencias urbanísticas.

VIII.4.3.2. La Concertación

Los instrumentos de la concertación son esenciales para poder ordenar los usos del suelo, dado que la única autoridad que tienen la facultad de restringir los derechos de uso de la propiedad inmueble, es decir, del suelo, en las zonas rurales de cada municipio, es el Concejo Municipal. Por otra parte, de ser necesario, el Concejo Municipal está constitucionalmente facultado para expedir las normas “...que sean necesarias...” para preservar el patrimonio ecológico de su propia jurisdicción (Ley 136 de 1994). La concertación se facilita con la capacitación de los interlocutores, lo cual exige que tanto los funcionarios como el Concejo Municipal, se capaciten en aspectos relacionados con la normatividad vigente y sobre la teoría y los métodos modernos de ordenamiento territorial.



Los mecanismos de concertación no pueden ni deberán ser utilizados por el Municipio para disminuir y menguar la aplicación de las normas vigentes, porque ello implicaría renunciar a su obligatoriedad; sin embargo, cuando se presenten limitaciones para poder velar por el efectivo cumplimiento de las normas, la concertación puede ser un instrumento para delegar en mejores condiciones funciones que el Municipio, difícilmente podría desempeñar.

La utilidad de este instrumento de política pública, en el ordenamiento y manejo de un territorio, deviene ante todo de que puede emplearse para que los particulares y otras agencias del Estado, reduzcan los costos externos que le están causando a otros. Por ejemplo, es evidente que cuando la autoridad de un municipio ubicado aguas arriba contamina un curso de agua con sus vertimientos, está limitando (porque está encareciendo) las posibilidades de aprovechamiento del recurso, aguas abajo; con lo cual, está transfiriendo los costos de no tratar el agua a sus vecinos aguas abajo. En este caso, la Autoridad Ambiental, debería imponer al municipio contaminante la obligación de descontaminar sus vertimientos; por lo menos, al nivel que es compatible con la capacidad de dilución del caudal, en el punto de vertimiento. Esto no es negociable.

CORPOBOYACA puede convocar a las Autoridades de varias localidades para que realicen las inversiones de tratamiento de aguas (y/o de residuos sólidos) que sean necesario exigirles, por medio de una empresa asociativa, que reducirá los costos para todos los usuarios.

La concertación también puede ser de gran utilidad para convocar al Concejo Municipal, para que regule los usos del suelo, de acuerdo con criterios técnicos rigurosos.

Por último, la concertación puede ser utilizada para asociar a inversionistas particulares y a otras instituciones (en particular, los municipios de la Provincia y la Gobernación) en la realización conjunta de proyectos con propósitos ambientales y socioeconómicos, que pueden generar rendimientos competitivos.

Si el Municipio logra gestar la capacidad de convocatoria necesaria, la concertación puede convertirse en un recurso importante para promover una amplia y muy activa participación ciudadana, ante todo en la fase de resolución de los problemas y de ejecución de las acciones que es necesario realizar para resolverlos. Si bien, la participación social puede concebirse al margen de la concertación, es necesario reconocer que para que tenga sentido democrático involucrar a los agentes sociales en la gestión de propósitos institucionales estratégicos, y que no constituya una simple maniobra política, la participación debe estar acompañada por procesos de concertación, en el que los agentes sociales tengan la oportunidad de dirimir las diferencias que los confrontan con las instituciones y con otros agentes sociales, a través de la adopción de la negociación de soluciones concertadas.

Una limitante muy importante de la negociación y la concertación, como instrumento de política pública, para el ordenamiento y manejo del territorio, es que sus posibilidades



dependen del poder de convocatoria que tenga la Institución que pretende utilizarlo. Otra de las limitantes importantes de los procesos de concertación es que solo pueden convocarse para negociar en torno a los conflictos de intereses que se suscriban sobre aspectos no regulados de modo explícito (que no son pocos).

VIII.4.3.3. La Inversión Directa

La inversión es una alternativa a la regulación, de hecho, es la opción de preferencia de los Gobiernos, porque la inversión que realizan las entidades del Estado, puede desestimular algunas actividades y estimular otras, con un menor potencial de conflictividad con los intereses creados. En algunos casos, la inversión se utiliza, para facilitar y amplificar las posibilidades de valorización de ciertos recursos, en otros, se emplea para que los particulares se abstengan de utilizar (valorizar) ciertos recursos naturales, como el bosque.

Si el Municipio dispone de los recursos suficientes, mediante subsidios directos puede protegerse el bosque en las zonas altas, tal vez mucho más eficientemente y a menor costo de lo que podría lograrse mediante la expedición del normas que restrinjan los derechos de propiedad.

Una forma muy común de inversión pública, es la que se destina a la generación de infraestructura para prestación de servicios públicos y sociales, las cuales deben coadyuvar a logro de los objetivos fundamentales del ordenamiento y manejo del Municipio. En condiciones de escasez de recursos, parece obvio que los pocos recursos disponibles deberían ser asignados fundamentalmente a realizar los proyectos de inversión que tienen el mayor impacto directo sobre las procesos que se quiere controlar.

VIII.4.3.4. La Gestión de Proyectos de Inversión Pública

Para que la inversión pueda convertirse en una herramienta útil para ordenar y manejar el Municipio, es necesario determinar con el mayor rigor técnico posible, cuáles son los proyectos que pueden generar un mayor efecto sobre las procesos que se quiere controlar, que como se sabe son,- preservación del recurso hídrico, el uso del suelo y la calidad de vida con la menor cuantía posible de recursos. Dicho en otros términos, lo que debe establecerse es: cuáles son las iniciativas de inversión que logran el mayor impacto, con la menor cuantía posible de recursos de inversión, para orientar la mayor parte de los recursos a estos proyectos.

La lógica de gestión por proyectos y la formulación de los perfiles, se funda en varios principios orientadores, que facilitan los procesos decisionales, para reducir los costos y maximizar los efectos que pueden esperarse de la ejecución de cada iniciativa de inversión. Estos principios pueden resumirse en los enunciados siguientes:



- a) Las iniciativas de inversión que ya tienen amplios antecedentes, resultan, en términos generales, menos costosas que las más originales.
- b) Toda iniciativa de inversión es reemplazable por la optimización de alguna oferta ya disponible. Si no es así, probablemente no se cumpla el primer criterio
- c) Cuanto mayor sea la unidad de inversión, menor serán los costos indirectos y por lo mismo, los sobre-costos administrativos podrán ser más bajos
- d) Cuanto más específico sea el objetivo de un proyecto, será menos costoso controlar su ejecución y por lo mismo, su realización podrá ser más eficiente
- e) Las tecnologías más convencionales, disponen de una oferta altamente estandarizada y normalizada que minimiza la incertidumbre y esto permite reducir los costos

A pesar de las múltiples ventajas que es posible reconocer para la moderna lógica de la gestión por proyectos, es posible reconocer algunos inconvenientes que deben tenerse en cuenta, a la hora de optar entre esta alternativa y las otras dos que se mencionaron antes (la concertación y la expedición de normas). Algunos de los problemas que pueden mencionarse con los siguientes:

- La inversión pública suele generar pérdidas –cuando no se destinan los recursos necesarios para su mantenimiento– o bien inducen la formación de un rubro de costos perpetuos para toda la sociedad.
- Las relaciones funcionales entre las inversiones que realiza el Estado y los efectos esperados sobre los procesos críticos que se quieren controlar, no suelen ser tan directas, ni tan proporcionales, como lo postulan los modelos en los que se basan los diseños del proyecto, lo cual genera incertidumbres que causan sobre-costos.
- El control ético y técnico de los pequeños proyectos de inversión con propósitos ambientales, que el Estado considera imprescindibles suelen ser tan elevados que se vuelven financieramente inviables.
- La mayor parte de las iniciativas de inversión con propósitos ambientales que realiza el Estado, no generan beneficios financieros netos, de modo que cualquier inversión actual limita las posibilidades de inversiones futuras de la entidad que las efectuó, mucho más que proporcionalmente a su valor presente neto ; ante todo, por los altos costos de mantenimiento.
- Las inversiones correctivas con propósito ambiental que realiza el Estado, suelen socializar los costos ecológicos que no son asumidos por los inversionistas privados, con lo cual el público en general termina asumiendo los costos que deberían cargarse a los negocios que realizan los particulares
- En condiciones de extrema pobreza, la inversión con propósitos ambientales que realiza el Estado para garantizar la sostenibilidad ambiental del aprovechamiento de los recursos naturales, puede generar protuberantes inequidades con las actuales generaciones, ya que razonablemente puede suponerse que las generaciones futuras, tendrán acceso a técnicas de producción más productivas (y más rentables)



que las actuales. Esto es, cómo hacer que los pobres (las actuales generaciones) ahorren, para que las futuras generaciones (que son más ricas) puedan disfrutar de los bienes cuyo consumo se sacrifica hoy.

VIII.5. FINANCIAMIENTO DEL E.O.T

Para la proyección de ingresos y gastos del Municipio de San José de Pare se tomó como base el comportamiento presupuestal de las vigencias 1997 y 1998, el presupuesto aprobado 1999 y la ejecución presupuestal a Junio de 1999; con base en el comportamiento de este período se hizo la proyección.

Las proyecciones son “muy conservadoras” en el sentido que se calcularon con los índices de inflación esperados para el período y con políticas de austeridad en el gasto.

Se espera que del año 2.000 al 2.009 el Municipio cuente con unos ingresos totales de \$20.276.675.789 (a precios de 1999). De los ingresos totales, el 25% (\$4.981.517.551) corresponden a ingresos corrientes; el 32% (\$1.577.173.186) de los ingresos corrientes se espera sean generados por el Municipio por ingresos tributarios, el 5% (\$244.550.763) sean generados por venta de servicios y otros, y el 63% (\$3.159.793.602) sean girados por la Nación por concepto de Participación para Libre Asignación. Ver Tabla 3.

En la misma Tabla se puede observar que el 75% (\$15.295.158.239) corresponden a Ingresos de capital (recursos para inversión) y de éstos el 92% (\$14.029.808.078) provienen de la Nación (Participación para Forzosa Inversión).

Se espera que el Municipio de los recursos que ingresan destine el 26% (\$5.360.185.767) para garantizar su funcionamiento. De los recursos para funcionamiento el 30% (\$1.620.636.839) se deben destinar a pagos de servicios personales, el 17% (\$904.562.465) a pagos generales, el 11%(\$613.735.092) a transferencias de ley y de nómina, entre otros. Ver Tabla 3. Con el 26% de los recursos el Municipio debe garantizar la inversión de los \$14.886.469.421 (74%) en proyectos de inversión social y desarrollo municipal.

Uno de los problemas que el Municipio debe superar es la situación de déficit corriente resultado de la incapacidad para generar recursos para su funcionamiento (\$378.668.216).

Tabla 3. Fuentes y usos para financiamiento del E.O.T

Pesos de 1999

Concepto	Valor (\$)	%
Fuentes		
Ingresos totales	20.276.675.789	100%
Ingresos corrientes	4.981.517.551	25%
Ingresos propios	1.577.173.186	32%
Ingresos no tributarios	244.550.763	5%
Transferencias corrientes	3.159.793.602	63%



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

Concepto	Valor (\$)	%
Ingresos de capital	15.295.158.239	75%
Transferencias de la Nación para inversión	14.029.808.078	92%
Usos		
Pagos totales	20.246.655.188	100%
Pagos corrientes	5.360.185.767	26%
Servicios personales	1.620.636.839	30%
Servicios generales	904.562.465	17%
Transferencias corrientes	613.735.092	11%
Concejo municipal	907.336.918	17%
Personería municipal	647.147.578	12%
CORPOBOYACA	197.134.975	4%
Servicio de la deuda	469.631.901	9%
Pagos de capital	14.886.469.421	74%
Inversión adicional	2.969.287.195	15%
Déficit o ahorro corriente	-378.668.216	

En la Tabla 4, se señalan las metas financieras tanto en ingresos, pagos corrientes, pagos de capital, inversión forzosa y esfuerzo de gestión para inversión con otros recursos. Como se puede apreciar en la Tabla las aspiraciones de gestión de recursos de otras fuentes son muy conservadora, al igual que toda la proyección.

Tabla 4. Metas anuales para el período del ordenamiento

Concepto Año	Ingresos	Pagos corrientes	Pagos de capital	Inversión con PICN -Inversión forzosa-	Inversión con otros recursos
2000	1.205.824.096	369.478.582	836.345.514	708.828.540	127.516.974
2001	1.326.406.505	397.682.429	928.724.077	779.711.394	149.012.683
2002	1.459.047.156	429.606.147	1.029.441.009	857.682.534	171.758.476
2003	1.604.951.872	446.336.787	1.158.615.085	943.450.787	215.164.298
2004	1.765.447.059	484.964.486	1.280.482.573	1.037.795.866	242.686.707
2005	1.941.991.765	467.395.157	1.474.596.608	1.141.575.452	333.021.156
2006	2.136.190.941	514.134.672	1.622.056.269	1.255.732.997	366.323.271
2007	2.349.810.035	565.548.140	1.784.261.896	1.381.306.297	402.955.598
2008	2.584.791.039	622.102.954	1.962.688.085	1.519.436.927	443.251.158
2009	2.843.270.143	684.313.249	2.158.956.894	1.671.380.620	487.576.274
Total	20.276.675.789	5.360.185.767	14.916.490.022	11.947.202.827	2.969.287.195

En la Tabla 5, se describe la proyección específica para el período del ordenamiento (2000 a 2009) señalando cada uno de los rubros presupuestales a tenerse en cuenta. Por la situación actual de endeudamiento, se sugiere que el Municipio concluya con el pago de la deuda contratada desde 1994 y posteriormente (a partir del 2.006) analice la posibilidad de utilizar su capacidad de endeudamiento.



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

Tabla 5. Proyección específica período 2.000 – 2009 del Municipio de San José de Pare

CONCEPTO	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
A. INGRESOS CORRIENTES	264.802.116	295.952.173	325.547.390	358.102.129	393.912.342	433.303.576	476.633.933	524.297.327	576.727.059	634.399.765	697.839.742
1. TRIBUTARIOS	80.859.376	93.886.801	103.275.481	113.603.029	124.963.332	137.459.665	151.205.632	166.326.195	182.958.814	201.254.696	221.380.165
1.1 IMPUESTOS DIRECTOS	75.099.376	90.119.251	99.131.176	109.044.294	119.948.723	131.943.595	145.137.955	159.651.750	175.616.925	193.178.618	212.496.480
- PREDIAL UNIFICADO	65.303.805	78.364.566	86.201.023	94.821.125	104.303.237	114.733.561	126.206.917	138.827.609	152.710.370	167.981.407	184.779.547
- CORPOBOYACA	9.795.571	11.754.685	12.930.153	14.223.169	15.645.486	17.210.034	18.931.038	20.824.141	22.906.555	25.197.211	27.716.932
1.2 IMPUESTOS INDIRECTOS	5.760.000	3.767.550	4.144.305	4.558.736	5.014.609	5.516.070	6.067.677	6.674.445	7.341.889	8.076.078	8.883.686
- INDUSTRIA Y COMERCIO	4.610.000	3.166.800	3.483.480	3.831.828	4.215.011	4.636.512	5.100.163	5.610.179	6.171.197	6.788.317	7.467.149
- DEGUELLO GANADO MENOR	300.000	276.750	304.425	334.868	368.354	405.190	445.709	490.280	539.307	593.238	652.562
- JUEGOS PERMITIDOS	500.000	104.000	114.400	125.840	138.424	152.266	167.493	184.242	202.667	222.933	245.227
- OTROS IMPUESTOS	350.000	220.000	242.000	266.200	292.820	322.102	354.312	389.743	428.718	471.590	518.748
2. NO TRIBUTARIOS	13.750.000	14.481.685	15.929.854	17.522.839	19.275.123	21.202.635	23.322.899	25.655.188	28.220.707	31.042.778	34.147.056
2.1. TASAS Y DERECHOS	12.650.000	13.931.685	15.324.854	16.857.339	18.543.073	20.397.380	22.437.118	24.680.830	27.148.913	29.863.804	32.850.184
- ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO	5.400.000	7.525.875	8.278.463	9.106.309	10.016.940	11.018.634	12.120.497	13.332.547	14.665.801	16.132.381	17.745.620
- PLAZA DE MERCADO	500.000	141.910	156.101	171.711	188.882	207.770	228.547	251.402	276.542	304.197	334.616
- ARRENDAMIENTOS	2.500.000	1.250.000	1.375.000	1.512.500	1.663.750	1.830.125	2.013.138	2.214.451	2.435.896	2.679.486	2.947.435
- CONSTANCIAS Y CERTIFICACIONES	200.000	153.900	169.290	186.219	204.841	225.325	247.857	272.643	299.908	329.898	362.888
- OTROS	4.050.000	4.860.000	5.346.000	5.880.600	6.468.660	7.115.526	7.827.079	8.609.786	9.470.765	10.417.842	11.459.626
2.2. MULTAS	1.100.000	550.000	605.000	665.500	732.050	805.255	885.781	974.359	1.071.794	1.178.974	1.296.871
- MULTAS VARIAS	1.100.000	550.000	605.000	665.500	732.050	805.255	885.781	974.359	1.071.794	1.178.974	1.296.871
3. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	170.192.740	187.583.687	206.342.055	226.976.261	249.673.887	274.641.276	302.105.403	332.315.943	365.547.538	402.102.292	442.312.521
3.1. DEGUELLO GANADO MAYOR	2.560.000	4.864.000	5.350.400	5.885.440	6.473.984	7.121.382	7.833.521	8.616.873	9.478.560	10.426.416	11.469.058
3.2. LIBRE ASIGNACION	167.632.740	182.719.687	200.991.655	221.090.821	243.199.903	267.519.893	294.271.882	323.699.071	356.068.978	391.675.876	430.843.463
B. PAGOS CORRIENTES	378.623.165	372.678.311	400.882.158	429.606.147	446.336.787	484.964.486	467.395.157	514.134.672	565.548.140	622.102.954	684.313.249
1. PAGOS DE FUNCIONAMIENTO	170.856.183	186.233.239	204.856.563	225.342.220	247.876.442	272.664.086	299.930.494	329.923.544	362.915.898	399.207.488	439.128.237
1.1. SERVICIOS PERSONALES ALCALDIA	88.213.320	96.152.519	105.767.771	116.344.548	127.979.003	140.776.903	154.854.593	170.340.052	187.374.058	206.111.463	226.722.610
1.2. GASTOS GENERALES ALCALDIA	49.236.483	53.667.766	59.034.543	64.937.997	71.431.797	78.574.977	86.432.475	95.075.722	104.583.294	115.041.624	126.545.786
1.3. TRANSFERENCIAS DE NOMINA	33.406.380	36.412.954	40.054.250	44.059.675	48.465.642	53.312.206	58.643.427	64.507.770	70.958.547	78.054.401	85.859.841
2. SERVICIO DEUDA CONTRAIDA	113.358.847	82.462.692	81.644.977	78.445.248	60.059.798	60.059.798	0	0	0	0	0
3. TRANSFERENCIA A OTRAS ENTIDADES	94.408.135	103.982.380	114.380.618	125.818.679	138.400.547	152.240.602	167.464.662	184.211.128	202.632.241	222.895.465	245.185.012
3.1. CONCEJO MUNICIPAL	49.387.500	53.832.375	59.215.613	65.137.174	71.650.891	78.815.980	86.697.578	95.367.336	104.904.070	115.394.477	126.933.924
3.2. PERSONERIA MUNICIPAL	35.225.064	38.395.320	42.234.852	46.458.337	51.104.171	56.214.588	61.836.046	68.019.651	74.821.616	82.303.778	90.534.156



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro

CONCEPTO	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
3.3. CORPOBOYACA	9.795.571	11.754.685	12.930.153	14.223.169	15.645.486	17.210.034	18.931.038	20.824.141	22.906.555	25.197.211	27.716.932
C. DEFICIT O AHORRO CORRIENTE	-113.821.049	-76.726.138	-75.334.768	-71.504.018	-52.424.446	-51.660.910	9.238.777	10.162.654	11.178.920	12.296.812	13.526.493
D. INGRESOS DE CAPITAL	794.143.063	909.871.923	1.000.859.116	1.100.945.027	1.211.039.530	1.332.143.483	1.465.357.831	1.611.893.614	1.773.082.976	1.950.391.274	2.145.430.401
1. INGRESOS MUNICIPALES	151.000	171.100	188.210	207.031	227.734	250.508	275.558	303.114	333.425	366.768	403.445
1.1. EXEDENTES FINANCIEROS	101.000	111.100	122.210	134.431	147.874	162.662	178.928	196.820	216.502	238.153	261.968
1.2. OTROS	50.000	60.000	66.000	72.600	79.860	87.846	96.631	106.294	116.923	128.615	141.477
2. TRANSFERENCIAS NACIONALES	773.760.260	834.389.683	917.828.652	1.009.611.517	1.110.572.669	1.221.629.935	1.343.792.929	1.478.172.222	1.625.989.444	1.788.588.389	1.967.447.227
2.1. PARTICIPACION ICN	763.660.260	832.389.683	915.628.652	1.007.191.517	1.107.910.669	1.218.701.735	1.340.571.909	1.474.629.100	1.622.092.010	1.784.301.211	1.962.731.332
2.2. FONDOS DE COFINANCIACION	10.000.000	1.000.000	1.100.000	1.210.000	1.331.000	1.464.100	1.610.510	1.771.561	1.948.717	2.143.589	2.357.948
2.3. OTRAS ENTIDADES	100.000	1.000.000	1.100.000	1.210.000	1.331.000	1.464.100	1.610.510	1.771.561	1.948.717	2.143.589	2.357.948
3. OTRAS TRANSFERENCIAS	20.231.803	75.311.140	82.842.254	91.126.479	100.239.127	110.263.040	121.289.344	133.418.278	146.760.106	161.436.117	177.579.729
3.1. DEPARTAMENTO	0	1.000.000	1.100.000	1.210.000	1.331.000	1.464.100	1.610.510	1.771.561	1.948.717	2.143.589	2.357.948
3.2. OTRAS ENTIDADES	11.231.803	20.000.000	22.000.000	24.200.000	26.620.000	29.282.000	32.210.200	35.431.220	38.974.342	42.871.776	47.158.954
3.3. FONDO LOCAL DE SALUD	9.000.000	54.311.140	59.742.254	65.716.479	72.288.127	79.516.940	87.468.634	96.215.497	105.837.047	116.420.752	128.062.827
E. PAGOS DE CAPITAL	650.301.413	708.828.540	779.711.394	857.682.534	943.450.787	1.037.795.866	1.141.575.452	1.255.732.997	1.381.306.297	1.519.436.927	1.671.380.620
1. Inversión con PICN inversión forzosa	650.301.413	708.828.540	779.711.394	857.682.534	943.450.787	1.037.795.866	1.141.575.452	1.255.732.997	1.381.306.297	1.519.436.927	1.671.380.620
2. Inversión con PICN inversión forzosa	650.301.413	708.828.540	779.711.394	857.682.534	943.450.787	1.037.795.866	1.141.575.452	1.255.732.997	1.381.306.297	1.519.436.927	1.671.380.620
F. Inversión con otros recursos	0	127.516.974	149.012.683	171.758.476	215.164.298	242.686.707	333.021.156	366.323.271	402.955.598	443.251.158	487.576.274



ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE SAN JOSE DE PARE
Nuestro Territorio, Nuestra Responsabilidad...Nuestro Futuro
