

DOCUMENTO GUÍA
SOBRE EL CONTENIDO Y
ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA
LOS PLANES DE DESARROLLO
MUNICIPALES

Avenida 15 No. 101-09 piso 2 Edificio Vanguardia
Telefax 6917584/8043/8644-5201488/1599
Santa Fe de Bogotá
Email: cup-sop@colomsat.net.co

Dentro del término de un mes el Consejo Territorial de Planeación debe presentar su concepto al alcalde, en lo posible en asamblea pública. El gobierno local dispone del mes de abril para introducir los ajustes propuestos por la ciudadanía y a más tardar el primero de mayo lo remite en su forma definitiva a la corporación pública. Esta dispone de otro mes para su aprobación. (términos establecidos en la ley 152 o ley orgánica del Plan de Desarrollo).

Principios generales (ley 152)

Los planes de desarrollo, y en consecuencia los proyectos y presupuestos, deben responder a los siguientes principios básicos:

Coordinación, Concurrencia y Ordenación de Competencias: Las acciones del Estado deben ser coordinadas y ejecutadas por las instituciones a quienes corresponde.

Continuidad: Se debe garantizar la continuidad de los programas y proyectos que han demostrado eficiencia social, lo mismo que no se deben acometer nuevas obras o actividades de la misma naturaleza sin haber concluido las iniciadas.

Sustentabilidad Ambiental: En todo los planes de desarrollo, sus programas y proyectos deben contemplarse la recuperación del ambiente y el desarrollo sostenible como uno de sus objetivos.

Eficiencia: Se deben garantizar los mejores resultados tanto cuantitativos como cualitativos con los recursos públicos. A este principio debe responder la asignación de contratos, preferiblemente con componente autogestionario y el nombramientos de funcionarios.

La eficiencia es un principio estrechamente relacionado con la *ética pública, pues solamente se garantizará mayor impacto social de la inversión si se hace bajo el espíritu del beneficio colectivo.*

Coherencia: Los programas, proyectos y presupuestos deben corresponder con el plan de desarrollo y este con los propósitos generales del departamento y la nación.

Subsidiariedad: Las autoridades de planeación del nivel más amplio, deben apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica en sus funciones. Sin embargo se debe respetar la autonomía de la entidad territorial de desarrollo independiente, que debe orientar y conducir la prestación del servicio. En lo posible los recursos deberán ser manejados directamente por el municipio.

Viabilidad: El plan, sus programas y proyectos, deben ser factibles de realizar de acuerdo con las metas y estrategias propuestas.

Participación: Las autoridades deben garantizar la participación ciudadana en la elaboración del plan y en la definición de sus programas, subprogramas y proyectos, tanto en la parte general como en el plan de inversiones y en la definición de las estrategias de largo plazo.

Prioridad del Gasto Público Social: De conformidad con nuestra Constitución Política, es función esencial del Estado actuar en defensa de los más débiles, es por esto que el gasto público social debe tener prioridad sobre los otros sectores.

El plan debe contener una estrategia tendiente a resolver los problemas de pobreza e inequidad dentro del municipio, para lo cual se deben actualizar los diagnósticos de la población en condiciones de pobreza y desarrollar proyectos integrales que además del asistencialismo, permitan integrar esta población a las actividades productivas que les genere mejor nivel de vida.

Visión de Futuro: El plan de desarrollo no se puede limitar a ser un plan de gastos, debe inscribirse dentro de los propósitos presentes y futuros más importantes de la colectividad.

Contenido de los Planes de Desarrollo Territorial

De conformidad con los artículos 339 de la Constitución Política, 3 y 31 de la ley 152, los planes de desarrollo de las entidades territoriales

deben estar conformados por una parte general o estratégica y un plan de inversiones.

Contenido de la parte general:

- a. Objetivos territoriales y sectoriales a largo, mediano y corto plazo, según resulte del diagnóstico general.
- b. Las metas territoriales y sectoriales a largo, mediano y corto plazo, los procedimientos y mecanismos para lograrlos.
- c. Las estrategias y políticas en materia económica, social, ambiental, de desarrollo económico productivo, convivencia y paz.
- d. Señalamiento de las formas de armonización de la planeación local con la regional, departamental y nacional.

Nota: Aunque la ley habla de mediano y corto plazo, en el plan de desarrollo se puede incluir el largo plazo entendiendo que este puede trascender la duración de una administración y convertirse en propósitos colectivos de la sociedad en la construcción de futuro.

Contenido del plan de inversiones:

El plan de inversiones debe hacer referencia al camino que recorrerá la administración durante su período en cumplimiento de los propósitos generales.

El plan de inversiones debe contener principalmente:

- a. Proyección de los recursos financieros de diferente origen o plan financiero
- b. Descripción de los principales programas y proyectos de inversión en los mismos.
- c. Presupuestos plurianuales de la administración para alcanzar las metas propuestas.

- d. Especificación de mecanismos y estrategias para su cumplimiento y ejecución.

Para el Consejo Nacional de Planeación, la parte general debe estar precedida por una reflexión sobre la vocación del municipio y una visión de su futuro.

Vocación: por lo menos se debe responder a las siguientes preguntas: ¿Para qué es bueno el municipio? ¿cual es su riqueza?, cual su potencial?, cuales las características que lo hacen diferente y que le pueden servir mejor a sus pobladores?

Visión de futuro: ¿Cómo imagina la sociedad civil que puede ser la vida del municipio dentro de quince o veinte años si se logra aprovechar el potencial del mismo? ¿Qué se debe hacer para alcanzar esa visión de futuro?

Planes de desarrollo y paz

De otra parte, para el Consejo Nacional de Planeación, verdaderos planes de paz y desarrollo deben contener un diagnóstico, unos propósitos y metas a largo, mediano y corto plazo en los siguientes campos:

- a. Convivencia ciudadana: Un conjunto de programas y proyectos hacia la construcción de cultura de convivencia, tolerancia y pluralismo.
- b. Programas de apoyo a los sectores más vulnerables: Apoyo a desplazados por la violencia reinsertándolos a la economía productiva y a la sociedad.
- c. Políticas, programas y proyectos de ambiental y de aguas.
- d. Políticas de población y de ordenamiento territorial. Con base en el diagnóstico ambiental y de aguas, establecer políticas de redistribución de población en el territorio incluyendo la posibilidad

de desarrollos suburbanos en áreas rurales con las adecuadas dotaciones de servicios y comunicaciones.

- e. Desarrollo económico productivo, empleo y seguridad alimentaria.
- f. Modelo educativo local que corresponda con los propósitos de desarrollo involucrando las materias especializadas y vocacionales en escuelas y colegios, necesarias para consolidar la economía productiva local, la apropiación tecnológica y desarrollo científico a partir de la vocación del municipio. Recordemos que la Constitución (Art. 27) garantiza la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, lo que abre la posibilidad de modelos educativos locales que respondan a las necesidades presentes y futuras de empleo, ciencia, tecnología, desarrollo y paz.

En síntesis, el plan y en general la gestión local no debe estar desligada de los grandes propósitos presentes y futuros ni de la paz.

Carácter Integral del Plan de Desarrollo

El plan de desarrollo que adopten las administraciones municipales al inicio de su mandato debe integrar al conjunto de planes, programas y proyectos sectoriales. Ninguna acción gubernamental del nivel local, departamental o nacional se puede desarrollar en un municipio si no está integrada en el plan de desarrollo, lo mismo que ningún recurso se puede ejecutar si no está previsto en el presupuesto (Art. 345 de la C. N.), o ningún proyecto puede acceder cofinanciación sin estar inscrito en el banco municipal de proyectos con el aval tanto del alcalde como de la comunidad beneficiaria.

El desarrollo integral no es tan solo una agregación de planes sectoriales, lo que se entiende es que la complejidad de lo local requiere una visión no fragmentada de la realidad, es decir una visión integral no excluyente que permita la unificación de criterios respetando de todas formas las distintas lecturas de la realidad que tienen las diferentes culturas como actores dentro de lo local y que poseen su propia visión e interpretación del desarrollo. Al no ser agregación mecánica, es además correspondencia y complementariedad.

Una vez definida esta composición general y estratégica del plan de desarrollo, es necesario avanzar en la configuración de la parte específica, guiados por el principio de la prioridad del gasto público social, para lo cual los derechos económicos, sociales y colectivos consagrados en la Constitución Política de Colombia entre los artículos 41 al 82 pueden ser una guía sencilla así:

Art. 41: (Compatible con Arts 103 y 311 C. N., 70, 71 y 141 de la ley 136, acto legislativo número 1 de 1996, documento CONPES número 39 de 1997, entre otros).

Programa de formación para la participación, el ejercicio de los derechos:

Políticas programas y proyectos de formación ciudadana, de apoyo a la planeación participativa y en general de estímulo a la convivencia, el encuentro, la tramitación pacífica y organizada de los conflictos, necesidades y aspiraciones. En este punto es importante avanzar hacia las escuelas municipales formación ciudadana y planeación, como procesos continuos, con currículos y programaciones definidas.

Los recursos para estos propósitos se pueden deducir de ingresos propios, de las transferencias de la nación vía recursos de educación no formal (ley 60), del veinte por ciento -de acuerdo a lo establecido por el acto legislativo número 1 de 1995, modificatorio del artículo 357 de la Constitución (documento CONPES número 39 de 1997),- de proyectos de cofinanciación.

Art. 42: (compatible Art. 5 C.N.). Programa de fortalecimiento de la familia.

Los recursos para estos programas se pueden deducir de transferencias de la nación (ley 60), recursos propios, del porcentaje correspondiente a educación vía materias con énfasis en el fortalecimiento de la familia y eventos de educación no formal para los adultos sobre el mismo tema. Con recursos del I.C.B.F., buscando que se ejecuten directamente en los municipios a partir de los programas del Plan de Desarrollo, vía recursos de cofinanciación con proyectos productivos familiares y otros.

Art. 43: (Compatible Art. 13 C. N., ley 82). Programa de apoyo a la mujer y de mujer cabeza de familia.

Los recursos se pueden deducir de ingresos propios, de transferencias de la nación (ley 60) vía formación y apoyo a los escolares hijos de mujeres cabezas de familia, del I.C.B.F. vía ejecución directa de los recursos en el municipio a partir de su plan de desarrollo y de proyectos específicos, vía proyectos de cofinanciación.

Art. 44: Programas para la niñez

Los recursos para atender los programas de niñez se pueden obtener principalmente de ley 60 vía educación con énfasis en el desarrollo educativo a partir de la realidad, posibilidades e intereses locales, del I.C.B.F. buscando que sus recursos se ejecuten a partir de los programas y proyectos locales vía proyectos de cofinanciación, apoyo subsidiario del departamento con los recursos de ley 60, con proyectos de cofinanciación de la UNICEF a través de la unidad de cooperación internacional del DNP y otros.

Art. 45: (Compatible con los artículos 27, 41, 67,68, 69 C.N y leyes 115 y 375). Programa de juventud.

Los proyectos de juventud se pueden financiar con ingresos propios, pero principalmente con las transferencias directas de la nación a los municipios (ley 60). En gran parte las políticas de juventud deben estar incluidas en el modelo educativo local con recursos de ley 60 del departamento vía educación secundaria, tecnológica y científica.

Es conveniente recordar el derecho constitucional a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, lo mismo que el derecho de la comunidad a participar en el manejo de la educación, de donde se deduce la posibilidad y necesidad de implementar los modelos educativos locales. El Plan Decenal de Educación se debe complementar y retroalimentar de ellos.

De otra parte pueden incluir el apoyo a las expresiones artísticas y culturales de la juventud con el 5 % de las transferencias de la nación a los municipios (ley 60).

De conformidad con el artículo 71 de la Constitución, "los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y en general a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades", de lo cual se deduce la posibilidad de elaborar programas de apropiación tecnológica y desarrollo científico integrados a los planes de desarrollo. Los recursos se pueden deducir de ley 60, de proyectos de cofinanciación con Colciencias, con proyectos de cooperación internacional a través del Departamento Nacional de Planeación, de incentivos mediante la exoneración de determinados impuestos locales a las instituciones y empresas que promuevan la investigación y desarrollo científico y la popularización tecnológica.

Art. 46: Políticas, programas y proyectos de tercera edad.

Los recursos para estos propósitos se pueden deducir de cualquier porcentaje de los ingresos propios, del I.C.B.F, de programas sociales del Gobierno como la Red de Solidaridad, con proyectos de intercambio generacional y de recuperación cultural vía 5% de ley 60, con el 20 % de libre inversión de ley 60, con recursos del departamento vía proyectos de educación, proyectos de cofinanciación y otros.

Art. 47: Políticas, programas y proyectos para los disminuidos físicos.

Los recursos se pueden derivar de ingresos propios, de programas sociales del Gobierno como la Red de Solidaridad Social, con recursos del departamento, vía programas de formación en diferentes áreas, vía ley 60 con recursos de salud en programas de recuperación, proyectos de cofinanciación y otros.

Arts. 48, 49 y 50: Políticas, programas y proyectos de seguridad social y salud.

Estos programas se financian principalmente con las transferencias de la nación a los municipios. Recordemos que por lo menos quince (15) de los veinticinco (25) puntos de transferencias a los municipios se deben invertir en el régimen subsidiado.

Un porcentaje de los recursos que transfiere la nación a los departamentos se debe invertir en salud en programas complementarios o subsidiarios a los de los municipios.

Es conveniente que el Plan de Desarrollo y los presupuestos definan las instituciones y los mecanismos para la atención gratuita a los niños menores de un año de que habla el artículo 50 de la Constitución Nacional.

Art. 51: Políticas, programas y proyectos de vivienda digna.

Por lo menos el 5% de la suma global del presupuesto municipal se debe destinar a políticas, programas y proyectos de vivienda. Estos recursos pueden provenir de ingresos propios o de recursos de libre inversión de ley 60.

Otras fuentes de financiación de vivienda pueden ser el INURBE, las cajas de compensación, La Caja Agraria para la vivienda rural, FINDETER, de recursos departamentales, de los fondos de Cofinanciación y otros.

Pero las acciones de vivienda no se pueden limitar a ejecutar los recursos disponibles, ante todo son necesarias políticas integrales de vivienda que controlen y regulen el precio y mercado de la tierra y los materiales de construcción. De conformidad con la ley 9 de 1989 y en especial con la ley 388 de 1997 todas las tierras urbanizables deben estar consignadas en un banco de tierras a través del cual se pueden negociar y definir su uso. Por la importancia de estos bancos de tierras es conveniente la existencia de un consejo directivo con importante presencia ciudadana.

En este punto es importante poner de presente un tema ya mencionado como es la política de población y el plan de ordenamiento territorial previsto en la ley 388 de 1997.

Art. 52: Recreación y deportes.

Políticas, programas y proyectos deportivos dirigidos a garantizar el derecho de todas las personas a la recreación y las prácticas deportivas con actividades de estímulo, fomento y asesoría técnica.

Los recursos pueden proceder de los ingresos propios, tres puntos del 5% de las transferencias de la Nación, establecidas por la ley 60, de Coldeportes vía proyectos de cofinanciación, del departamento, de cooperación nacional e internacional vía proyectos específicos.

Arts. 53 a 57: Derecho al trabajo y empleo productivo.

Es deber del Estado facilitar y fomentar el empleo productivo y la construcción de riqueza. Dificilmente la economía popular tanto campesina como urbana, generadora de bienes de consumo se podrá recuperar sin el decidido apoyo del Gobierno en sus diferentes niveles. Por esta razón consideramos prioritaria la inclusión en los planes de desarrollo departamentales y municipales, de políticas, programas y proyectos en este sentido, dirigidos principalmente a fomentar la asociación de los sectores productivos populares para la comercialización nacional e internacional de sus productos, el acceso colectivo a tecnologías de punta a la compra de insumos y a créditos. Igualmente es conveniente desarrollar campañas locales por el apoyo a los productores locales.

Los recursos para estas propuestas pueden proceder de ingresos propios del municipio o del departamento, vía educación no formal en técnicas productivas y de comercialización, de proyectos de cofinanciación nacional e internacional.

Se debe tener en cuenta que el principal instrumento para la creación de empleo productivo es la educación por lo que vía programas de apropiación y popularización tecnológica se pueden destinar recursos de educación de ley 60, proyectos de cofinanciación con Colciencias y otros.

También se pueden promover procesos de organización empresarial de profesionales, técnicos y expertos en ramas específicas del conocimiento y del trabajo para que elaboren proyectos específicos que cuenten con el apoyo institucional del municipio para su tramitación ante instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales.

Arts. 58 a 60: Apoyo a la economía solidaria.

En el mismo sentido de apoyo a la economía popular y productiva, es conveniente definir acciones de apoyo a las formas solidarias de economía. Complementariamente con las propuestas anteriores conviene establecer regímenes de contratación municipal preferenciales que introduzcan el componente autogestionario de la comunidad en la ejecución del recurso público, como la variable determinante en la asignación de contratos. Estas normas son viables sustentadas en el principio de la eficiencia de la inversión pública y en el segundo inciso del artículo 355 de la Constitución Nacional.

Es importante desarrollar y avanzar en la convicción de que la principal estrategia para acercar las soluciones a los recursos públicos solamente es posible mediante la complementación de la iniciativa y actividad autogestionaria de la comunidad y de la sociedad en general con el recurso público. De otra parte, el punto más importante de la participación y de la planeación participativa se materializa cuando el recurso público se encuentra y complementa la iniciativa y propuesta ciudadana.

Arts. 64, 65 y 66: Programas de recuperación agropecuaria y de desarrollo rural.

De conformidad con la ley 60, la inversión de los presupuestos municipales en el campo debe ser por lo menos igual o superior al porcentaje de la población en las áreas rurales.

Los recursos proceden en primer lugar de ley 60 en los diferentes rubros de obligatoria inversión, de recursos propios, de libre inversión de ley 60, de recursos del departamento, de los recursos destinados a

agua potable y saneamiento básico de ley 60 vía recuperación de cuencas y lagos artificiales o reservas de agua, a través del Fondo DRI, de fondos especiales, de Colciencias y cooperación internacional vía proyectos de desarrollo tecnológico y/o biotecnológico.

Arts. 67, 68, 69: Modelo educativo local ya incluido.

Arts. 70, 71 y 72: "los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y en general, a la cultura" (Art. 71 C.N.).

Los recursos para la apropiación y popularización tecnológica y la investigación científica, pueden proceder de las transferencias de la nación en cada campo específico, pero en general con recursos con destino a educación, con ingresos propios, con recursos del departamento vía proyectos específicos, con recursos de cofinanciación con Colciencias, otras entidades nacionales en cada campo, de cooperación internacional vía proyectos específicos a través del DNP y otros.

La cultura con recursos propios, con dos puntos de 5% que de ley 60 se transfiere a los municipios, vía proyectos específicos con el Ministerio de la Cultural y otros. En este como en todas las áreas de la inversión pública es necesario recordar que el capital humano es el más importante en toda sociedad por lo que en él se debe realizar la principal inversión. Primero las personas después las cosas, debe ser el principio general del gasto público social.

Arts. 73, 74, 75, 76, 77: Desarrollo de los medios de comunicación popular y acceso ciudadano a los medios masivos y control sobre las emisiones.

Ante la importancia que han tomado los medios masivos de comunicación y la existencia de muchas iniciativas ciudadanas de comunicación popular ya en periódicos y revistas locales, emisoras comunitarias, antenas parabólicas, internet, etc. Es conveniente desarrollar políticas, programas y proyectos o apoyar los de iniciativa ciudadana desde la administración.

Los recursos para estos propósitos pueden proceder de los ingresos propios, de recurso propios vía actividades de cultura y educación, pero principalmente de proyectos de cofinanciación con instituciones nacionales e internacionales. Conviene recordar que de conformidad con la resolución 029 del 19 de diciembre de 1997 de la Comisión Nacional de Televisión, las antenas parabólicas comunitarias pueden tener emisiones propias, noticieros y comerciales las que bien reguladas significarán un recursos humano y económico importante para la difusión de la ciencia y la cultura locales.

Art. 78: Políticas de defensa del Consumidor.

La falta de control en los precios, en las medidas y en la calidad generan especulación incontrolada contra la población. Es necesario que en cada alcaldía exista una liga de defensa del consumidor que rigurosamente ejerza el control. Las ligas y la estructura organizativa de los consumidores están regulados por la ley 73 de 1981 y en especial por el decreto ley 1441 de 1982.

Arts. 79 al 82 y ley 99: Programas ambientales.

Uno de cuyos componentes principales en los municipios debe ser la perspectiva del suministro de aguas y el que puede incluir varios subprogramas específicos como recuperación de cuencas, y construcción de lagos artificiales o reservas de aguas en veredas y fincas, asignando responsabilidades específicas a instituciones, colegios y comunidades. En este como en la mayoría de los campos el trabajo voluntario o autogestionario de la sociedad son fundamentales con lo que se reafirma nuestra tesis de que lo más importante en un plan de desarrollo es el compromiso colectivo.

Otros programas específicos pueden estar relacionados con el manejo de aguas servidas, el control a la contaminación industrial, el control a la emisión de tóxicos vehiculares, la contaminación visual, electromagnética, etc.

Los recursos para estas actividades se derivan básicamente del 15% del predial (ley 99), de las corporaciones autónomas regionales, vía

proyectos específicos de cofinanciación nacional, principalmente a través del Fondo Nacional de Regalías, de Ecofondo, recursos de cooperación internacional y otros.

De conformidad con el decreto 900 de abril de 1997, existe un incentivo forestal para los campesinos o personas que reforesten y conserven áreas importantes de sus fincas, en especial las fuentes de agua.

Otros programas importantes del plan de desarrollo no incluidos en los derechos económicos sociales y políticos son el de vías, cuyos recursos se originan principalmente de recursos propios, apoyo departamental, valorización, Fondo Nacional de Vías, cofinanciación con FINDER y Caminos Vecinales en el proceso de reestructuración.

Conclusión

El proceso de planeación participativa no culmina con la elaboración del concepto por parte del Consejo Territorial de Planeación, ni la aprobación del plan de desarrollo por parte de la corporación pública. El plan, ante todo es un proceso continuo que se debe reflejar en los presupuestos, en los proyectos y en toda la gestión de la administración. Que esto sea así, depende de la gestión, voluntad y ética de los gobernantes y de la capacidad de la sociedad civil para hacer seguimiento y evaluación permanentes a través de sus diferentes formas organizativas representadas en el Consejo Territorial de Planeación.

Documento preliminar del Consejo Nacional de Planeación

Santa Fe de Bogotá, enero de 1998