

ANÁLISIS CRÍTICO CONSTRUCTIVO DE LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE
PLANES DE DESARROLLO A NIVEL MUNICIPAL, “EL CASO ESPECÍFICO DEL
MUNICIPIO DE YACUANQUER

WALTER EVAR BURBANO BURBANO
LUIS HERNANDO PORTILLO RIASCOS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2004

ANÁLISIS CRÍTICO CONSTRUCTIVO DE LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE
PLANES DE DESARROLLO A NIVEL MUNICIPAL, “EL CASO ESPECÍFICO DEL
MUNICIPIO DE YACUANQUER

WALTER EVAR BURBANO BURBANO
LUIS HERNANDO PORTILLO RIASCOS

TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE ECONOMISTA

DIRECTOR
MAGISTER JESÚS MARTÍNEZ BETANCOURT

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
PROGRAMA DE ECONOMÍA
SAN JUAN DE PASTO
2004

“Las ideas y conclusiones aportadas en la tesis de grado son responsabilidad exclusiva de los autores”.

Artículo 1° del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966, emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación:

Firma del Presidente de Tesis

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, Octubre 5 de 2004.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar agradecemos a la Universidad de Nariño, por la oportunidad que nos brindó para desarrollar nuestros estudios de pregrado que con este trabajo culminamos. De la misma manera al Departamento de Economía; administrativos, docentes y estudiantes, con quienes compartimos muchas cosas durante la vida universitaria. .

Así mismo presentamos un agradecimiento especial al asesor de la tesis y jefe del Departamento de Economía, profesor Jesús Martínez, quien nos apoyó y colaboró constantemente en el desarrollo de la carrera

DEDICATORIA

Doy gracias a Dios, quien me dio a Bebita y Marino para apoyarme y acompañarme en todos los momentos de mi vida. Con mucho amor y comprensión me permitieron forjarme metas, las cuales con gran esfuerzo he podido conseguir en este largo camino. Especialmente orar a Dios por el alma de mi padre por que aunque fue el gestor de iniciar esta etapa, no estará presente en cuerpo conmigo para culminarla, pero se que su alma nunca me abandonará y seguirá incentivando el comenzar nuevos retos para llegar a ser una persona digna de respeto por mi familia y la sociedad.

A mis hermanos Alexandra, Diana, Jhonny y mis hermosas sobrinas Tatiana Paola y Viviana; quienes con su entendimiento y amor me apoyaron en todo momento. A Lorena quien compartió conmigo toda esta etapa y fue el bastón anímico más importante para seguir adelante en este proceso. A ellos y a todas las personas que me impulsaron para que mis sueños e ilusiones se hicieran realidad.

Walter Burbano

DEDICATORIA

Este trabajo se lo dedico muy especialmente a mi mamá Flor Alba; por su apoyo, paciencia, comprensión y amor; a mi papá Humberto por ese deseo inmenso e incansable para darme los estudios; a mis hermanos Maritza y Leonel, mis compañeros de siempre, con quien he compartido todo en la vida.

Hernando Portillo

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	
1. MARCO DE REFERENCIA	17
1.1 MARCO TEÓRICO	17
1.1.1 Conceptos de desarrollo	17
1.1.2 Teoría neoclásica	19
1.1.3 El enfoque keynesiano	20
1.1.4 Desarrollo económico local y regional	21
1.1.5 La planeación	34
1.1.6 Carácter de la planeación	48
1.2 TÉCNICAS DE PLANEACIÓN	54
1.2.1 Planeación prospectiva	54
1.2.2 Planeación Estratégica	61
1.3 ANTECEDENTES	70
1.3.1 La Planificación del desarrollo en América Latina	70
1.3.2 Antecedentes y bases de la planeación en Colombia	73
1.3.3 Antecedentes de la planeación en Nariño	80
2 ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE YACUANQUER	86
2.1 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO	86
2.2 PROBLEMÁTICA SECTORIAL	90

2.3 ANÁLISIS PLANES DE DESARROLLO VIGENCIAS ANTERIORES	94
3 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	99
3.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	99
3.2 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA	103
3.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	104
4. OBJETIVOS	105
4.1 OBJETIVO GENERAL	105
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	105
5. HIPÓTESIS	106
5.1 HIPÓTESIS GENERAL	106
5.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS	106
6. JUSTIFICACIÓN	107
6.1 ACTUALIDAD DEL TEMA	107
6.2 NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN	107
6.3 UTILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN	108
7. COBERTURA DE LA INVESTIGACIÓN	110
7.1 COBERTURA TEMPORAL	110
7.2 COBERTURA ESPACIAL	110
7.3 VARIABLES DE ESTUDIO	110
8. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO	112
8.1 TIPO DE ESTUDIO	112
8.2 MÉTODO DE ESTUDIO	112

8.3 FUENTES DE INFORMACIÓN	113
8.4 INSTRUMENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN	114
9. VARIABLES DE ESTUDIO EN EL CASO DE YACUANQUER	115
9.1 METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN	115
9.1.1 Metodología de trabajo aplicada	115
9.1.2 Esbozo de una metodología apropiada para la planeación Municipal	126
9.1.3 Propuestas y sugerencias	153
9.2 PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	155
9.2.1 Proceso de participación comunitario durante el caso de estudio	155
9.2.2 Metodologías para la participación	160
9.2.3 Propuestas y sugerencias	169
9.3 COMPROMISO POLÍTICO	170
9.3.1 Características generales	170
9.3.2 Análisis del plan de gobierno	174
9.3.3 Análisis del proceso desarrollado	176
9.3.4 Propuestas y sugerencias	182
9.4 NORMATIVIDAD	185
9.4.1 Evolución de las políticas de ordenamiento territorial en Colombia	185
9.4.2 Marco legal de la planeación en Colombia	191
9.4.3 Proceso desarrollado en el Municipio de Yacuanquer	194
9.4.4 Disponibilidad presupuestal	202
9.4.5 Propuestas y sugerencias	221

10. CONCLUSIONES	227
11. RECOMENDACIONES	229
BIBIOGRAFÍA	231
ANEXOS	236

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Datos estadísticos del municipio de Yacuanquer	86
Cuadro 2. Asistentes talleres sectoriales	118
Cuadro 3. Talleres de trabajo con las comunidades	124
Cuadro 4. Estructura y contenido del plan de desarrollo territorial	128
Cuadro 5. Etapas del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo	136
Cuadro 6. Variables para el análisis del desarrollo local	141
Cuadro 7. Ficha para la sistematización de proyectos sectoriales	146
Cuadro 8. Fuentes de financiamiento para los entes territoriales	150

LISTA DE ANEXOS

	pág.
Anexo A. Matriz de problemas veredales	236
Anexo B. Ficha de recolección de problemas	251
Anexo C. Esquema general plan plurianual de inversiones	252

GLOSARIO

COMPROMISO POLÍTICO: manera como se vinculan los diferentes actores (poder, saber, comunidad) al proceso de planeación.

DESARROLLO: el desarrollo económico está asociado a los términos como crecimiento y competitividad, debe ser un proceso profundamente humano al ser este la búsqueda del mejoramiento general de las condiciones socioeconómicas y culturales, teniendo en cuenta los requerimientos establecidos.

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL: cantidad de recursos con que dispone una organización para desempeñar sus funciones.

ESTRATEGIA: son mecanismos o acciones a adelantarse para alcanzar los objetivos propuestos, podría definirse como la parte práctica de los objetivos y muestra la variedad y complemento que deben tener las acciones a adelantarse.

INDICADOR: es el punto de referencia que permite observar y medir el grado de avance o retroceso en los objetivos planteados, teniendo en cuenta la meta establecida para el mismo.

META: es la definición cuantitativa del resultado que se espera obtener cuando se formula un objetivo estratégico bien sea general o específico.

METODOLOGÍA: camino o guía utilizada con el fin de buscar un resultado específico, manera particular como se aborda un objeto de estudio específico, para conseguir cambios en ello.

MISIÓN: principalmente se define como el propósito fundamental de la existencia de cualquier organización o entidad, se delimita entonces responsabilidades y el beneficio que se pretende dar. La misión constituye la razón de ser de una institución y es lo que la debe diferenciar de otros.

MUNICIPIO: unidad básica de la administración territorial dentro del Estado colombiano. El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, entre las cuales las más importantes tienen una base territorial, de modo que puede decirse que su territorio se estructura en municipios, provincias, regiones, Estados federados o comunidades autónomas, entidades que suelen gozar de autonomía para la gestión o administración de sus respectivos intereses.

NORMATIVIDAD: marco legal que se aplica hacia las diferentes actividades que se desarrollan en una jurisdicción dentro de un Estado.

OBJETIVO: es un propósito específico, es decir es un fin a alcanzar en un determinado tiempo y espacio, mediante la utilización de diferentes herramientas; este debe llevar la acción específica para lo que fue definido, se podría asimilar el concepto al de un resultado esperado.

PARTICIPACIÓN COMUNITARIA: mecanismo que permite articular los objetivos, políticas y estrategias de un ente territorio; teniendo como referente práctico la relación entre la comunidad y sus líderes.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL: es un instrumento guía para la acción de las instancias municipales, tanto públicas como privadas, donde se expresan los resultados de un proceso de planeación concertada entre los diversos sectores de la población local.

PLANEACIÓN ESTRATÉGICA: la estrategia se refiere a la combinación de medios a emplear para alcanzar los objetivos en presencia de incertidumbre.

PLANEACIÓN MUNICIPAL: el Municipio como instancia política básica del Estado es el elemento clave en el que se sustenta la estrategia descentralizadora de la actividad estatal y de desarrollo regional.

PLANEACIÓN PROSPECTIVA: se hace referencia al futuro, bien sea entendido este como deseable, no deseable ya definido o no; es decir el estudio del futuro y de los pasos a seguir de un presente definido, tomando solo como referencia y como la imperante necesidad de no volver a repensar el pasado para seguir adelante.

PLANEACIÓN: consiste en establecer los procesos, mecanismos, medios y recursos que permiten alcanzar una situación objetivo a partir del reconocimiento de una situación de partida.

PROGRAMA: es una unidad lógica de acciones dirigidas al logro de un propósito que por su complejidad requiere del aporte que puede hacer la ejecución de varios proyectos, a efectuarse de manera simultánea o sucesiva.

PROYECTO: es un conjunto de actividades a realizar en un tiempo determinado, con la combinación de recursos humanos, físicos y financieros y con costos definidos.

VISIÓN: es la descripción del futuro viable y el que se pretende alcanzar tanto a mediano como a largo plazo, se basa en ideales compartidos por todas las fuerzas del municipio, por tal razón debe ser formulada de forma colectiva y concertada por el gobierno municipal y todos los grupos de interés que inciden en el municipio.

RESUMEN

El mejoramiento de las condiciones de vida de una sociedad, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, es un objetivo que se debe perseguir siempre independientemente del sistema económico bajo el cual se esté trabajando. El Estado como ente organizador y redistribuidor de la riqueza en un país, establece como objetivo primordial el desarrollo socioeconómico de sus habitantes, para ello utiliza todas las herramientas que tenga a su disposición.

La Constitución Política de Colombia (1991) establece dentro de los fines esenciales, servir a la comunidad y promover la prosperidad general. Así, se crean una serie de instrumentos para conseguir dicho objetivo; uno de ellos, la obligatoriedad de los entes territoriales para elaborar un plan de desarrollo municipal durante cada periodo de gobierno. De igual manera, se establece los mecanismos e instrumentos para todo este proceso, que comprende desde la elaboración hasta la evaluación del plan; todo esto se reglamenta mediante la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994).

Frente a la aplicación de esta Ley existe mucha controversia, debido a los resultados que se ha conseguido a partir de su ejecución, teniendo en cuenta que lleva una década de vigencia. En esta investigación, se toma como punto de referencia la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer periodo 2004 - 2007. A partir de este caso, se hace un análisis de cada una de las etapas que comprende el proceso de planeación, haciendo una crítica tanto a las fortalezas como debilidades que se pudieron presentar, y a partir de dicho resultado, se hace una propuesta para el mejoramiento del proceso de planeación municipal.

Para estructurar el análisis se toma como marco general cuatro variables, las cuales inciden de manera directa dentro del proceso de planeación, que desde luego se van a reflejar en los resultados que se consigan tanto para el corto como el largo plazo. Dichas variables son: metodología, participación comunitaria, compromiso político y normatividad. En cada una de ellas se hace en primer lugar una descripción del proceso desarrollado en Yacuanquer, luego se hace una crítica y finalmente se presentan unas recomendaciones.

ABSTRACT

The improvement of the conditions of life of a society, so much from the quantitative point of view as qualitative, it is an objective that should always be pursued independently of the economic system under which is working. The State as organizing entity and redistribuidor of the wealth in a country, settles down as primordial objective the socioeconomic development of his habitants, for it uses it all the tools that it has at your disposal.

The Political Constitution of Colombia (1991) it settles down inside the essential ends, to serve to the community and to promote the general prosperity. This way, be believed a series of instruments to get this objective; one of them, the obligatoriedad of the territorial entities to elaborate a plan of municipal development during government's period. In a same way, it settles down the mechanisms and instruments for this whole process that it understands from the elaboration until the evaluation of the plan; all this is regulated by means of the Organic Law of Planeación (Law 152 of 1994).

In front of the application of this Law a lot of controversy exists, due to the results that it has been gotten starting from it's execution, keeping in mind that it takes a decade of validity. In this investigation, it's takes as reference point the elaboration of the Plan of Development of the Municipality of Yacuanquer period 2004 - 2007. Starting from this case, an analysis is made of each one of the stages that understands the planeación process, making one it criticizes so much to the strengths as weaknesses that could be presented, and starting from this result, a proposal is made for the improvement of the process of municipal planeación.

To structure the analysis it's takes like mark general four variables, which impact in a direct way inside the planeación process that certainly they will be reflected in the results that they are gotten so much for the short one as the long term. This variables are: methodology, community participation, political commitment and normatividad. In each one of them a description of the process developed in Yacuanquer is made in the first place, then a critical one is made and finally some recommendations are presented.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación es desarrollada con el fin de examinar el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer (2004 – 2007), donde a partir de esta experiencia, se recogen los factores positivos y negativos, tratando de hacer una crítica constructiva, que permita mejorar el desempeño en las diferentes variables, que para este caso se consideró esenciales durante el proceso, haciendo referencia a: participación comunitaria, metodología utilizada durante el proceso de planeación, normatividad, disponibilidad presupuestal y compromiso político.

Es importante hacer énfasis en la planeación territorial como una de las tendencias recientes que se enmarca precisamente en la globalización, cuya base se sustenta en las teorías de desarrollo endógeno, que enfatizan en el aprovechamiento de los recursos disponibles, especialmente los humanos.

En una primera parte se exponen los conceptos básicos del desarrollo económico, visto desde las diferentes escuelas del pensamiento, desde las más antiguas hasta las teorías del desarrollo contemporáneas, donde se puede ubicar los avances en cuanto a desarrollo regional y local. Frente a esto hay varias limitaciones en cuanto a su aplicación, debido fundamentalmente a que es una propuesta en construcción, y además la realidad que presenta cada Municipio se vuelve cada vez más compleja, respondiendo a la dinámica nacional que se manifiesta en los últimos años.

Se trabaja en esta parte sobre los antecedentes que sobre planeación se desarrollan en América latina como en Colombia y se trabaja hasta llegar al nivel del departamento de Nariño y el municipio de Yacuanquer (N) el cual es nuestra base de estudio para las posteriores definiciones o apreciaciones de conceptos y en donde se hacen referencias claras acerca de algunas generalidades del municipio en varios aspectos, lo cual nos da cuenta de características que sirven para analizar el estado actual del municipio, realidad de la que se parte para trabajar toda la investigación. De esta manera se establecen tendencias generales en todos estos procesos además de que sirven como referentes prácticos para realizar apreciaciones o conclusiones que sin estos podrían haberse hecho. Esta primera parte se complementa haciendo un estudio general acerca de dos técnicas de planeación que según el concepto de los investigadores son las más precisas para ser utilizadas en el tema de la planeación municipal y planeación en general.

En una segunda parte se trabaja la parte metodológica de cómo y el por qué se realiza la presente investigación y las características propias de la misma, las cuales nos dan cuenta de las perspectivas, resultados esperados, que motiva a que se lleve a cabo esta investigación, los alcances, y el contenido preciso que contienen las variables de estudio definidas precisamente.

En la última parte se encuentra trabajado las variables de estudio o capítulos de esta investigación, los cuales son la esencia de la misma y comprometen el criterio de los investigadores puesto que es en esta parte donde se hacen apreciaciones de carácter personal gracias a los referentes tanto teóricos como prácticos analizados con anterioridad, lo que permite trabajar las variables que a consideración propia son las fundamentales y determinantes de la viabilidad y pertinencia de los planes de desarrollo a nivel municipal (Metodología en el proceso de planeación, Participación comunitaria, Normatividad como condicionante de la disponibilidad presupuestal y Compromiso político).

En cada una de las variables se analiza tres partes esenciales como son: en una primera instancia lo que se hizo en el municipio de Yacuanquer en cada uno de los cuatro capítulos antes mencionados, en una segunda parte el como debería trabajarse estas basados en los conceptos desarrollados en la parte de marco de referencia y otros documentos oficiales y en la ultima parte se trabaja en concordancia con todo lo estudiado anteriormente algunas sugerencias y recomendaciones posibles a desarrollar para mejorar la pertinencia de los planes de desarrollo municipal.

Al final del trabajo se realizan conclusiones y recomendaciones generales acerca de los temas tratados en este, definiciones que sirven para dar pie a los estamentos pertinentes y a los estudiosos del tema para que sigan indagando sobre el mismo y determinando algunas características propias que permitan avances en materia de planeación. Es importante tener en cuenta que el plan de desarrollo municipal es una herramienta muy importante para mejorar los niveles de desarrollo de estos y por lo tanto investigaciones de este tipo son de mucha utilidad para definir precedentes que posteriormente sean investigados más a fondo para que se puedan tomar decisiones claras al respecto y se mejoren las falencias que hasta el momento se han detectado.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1 MARCO TEÓRICO

1.1.1 Conceptos de Desarrollo. El desarrollo económico es un proceso profundamente humano, no puede ser forzado, ni aún planificado con alguna exactitud. Máximo es posible facilitar el proceso, ya sea a través del análisis de sus dimensiones sociopolíticas, económicas y culturales; de la generación y difusión de información; los esfuerzos de concientización, el apoyo a la organización y un compromiso sincero y duradero.

La situación ha cambiado de perspectiva “lo que antes resultaba en hambre hoy resulta en muerte. No es posible seguir hablando de desarrollo sino de sobrevivencia”¹. Las instituciones como el DNP solo se ocupan de realizar proyecciones de tipo cuantitativo, pero dónde se encuentran las aproximaciones a mejorar las condiciones de los más pobres?. Desarrollo no es sinónimo de crecimiento no es crecimiento como a veces es confundido y que este concepto tiene que ver más con implicaciones de tipo social. La conclusión importante parece ser que el intento por reenfocar el desarrollo regional hacia la disminución de la pobreza, requería tanto del desarrollo de teorías y estrategias nuevas, con base en su dimensión política, como de cambios importantes en la institucionalidad actual, para asegurar su coherencia y viabilidad política.

El desarrollo siempre ha sido una preocupación a nivel mundial, está asociado a otros conceptos como el crecimiento y la competitividad con otras regiones para generar mayor riqueza y bienestar a los habitantes; han propiciado unos rasgos diferenciadores propios del sistema capitalista los cuales permiten observar dos etapas que dividen el proceso del desarrollo: una que se enmarca hasta los años 70's conocidas como la primera generación de políticas, y la otra que comienza a finales de los 70's hasta el presente conocidas como políticas de segunda y tercera generación.

Se trabaja bajo un concepto de desarrollo amplio en todo el sentido de la palabra, puesto que este análisis es realizado teniendo como referencia la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer (N), por lo tanto se entiende el desarrollo económico a partir de los diferentes conceptos y teorías que sobre el tema existen, teniendo en cuenta las distintas escuelas del pensamiento; para posteriormente llegar con mayor facilidad a definir el concepto de desarrollo regional o local, que para el presente caso es el objeto de estudio, y por ende la base de la investigación.

¹ JARAMILLO, Margarita. La brecha entre ricos y pobres, pobreza y desarrollo regional. Santa Fe de Bogota: CIDER UNIANDES, 1986, p. 52.

Se ha definido de antemano que el desarrollo económico apunta hacia el mejoramiento de las condiciones de vida socialmente aceptadas, junto con aspectos relacionados con la cultura, el deporte, la organización entre otras que son posibles gracias al crecimiento económico que se puede esperar para los diferentes países o regiones. A partir de esto se define que, el concepto de desarrollo presenta dos connotaciones: una que se refiere a una imagen objetivo (qué es el desarrollo) y la otra que se refiere a el proceso de cómo se alcanza ese nivel de desarrollo, en donde se responde a la pregunta ¿cuáles son los medios que conducen al desarrollo?.

De cualquiera de las dos connotaciones han surgido un sin número de interpretaciones y escuelas del pensamiento económico, así se define el desarrollo de acuerdo a cuatro atributos especiales que deben poseer las políticas para que sean aceptadas como tal, independientemente de los objetivos o fines que busquen las teorías sobre el particular; además de esto se puede señalar la importancia de un Plan de Desarrollo para un País, Nación, Región en particular, dichos atributos son:

- **El Consenso.** Todo el País, Nación, Región, deben tener un acuerdo fundamental sobre los objetivos del proceso de desarrollo, que significa en últimas estar de acuerdo con el modelo de sociedad que se quiere.
- **La Integralidad.** Hace referencia a la estrecha interdependencia que existe entre las diferentes variables que describen los procesos económicos, sociales, territoriales, institucionales y políticos, entre otros, que hace indispensable pensar en ese modelo de sociedad como un integrado, en donde todos sus elementos concurren armónicamente al logro de los objetivos.
- **La Equidad.** Tiene como finalidad la eliminación de las discriminaciones económicas, sociales y políticas de género, edad, étnia, territorio y región, teniendo en cuenta la ampliación y democratización del acceso a los bienes y servicios, y el control de los mismos, garantizando la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, disminuyendo los obstáculos para la participación política y civil.
- **La Sustentabilidad.** Es otro atributo que reviste particular importancia toda vez que se trata de lograr las condiciones para mantener, renovar y ampliar la situación de desarrollo, tanto del proceso como de la búsqueda de resultados desde el punto de vista económico, financiero y del manejo de los recursos naturales².

➤ **Las teorías del subdesarrollo y estrategias de desarrollo.** Hay ciertas características especiales y claves que deben poseer o de alguna manera tienen incidencia sobre todo proceso planeador, incidencia que puede ser positiva o negativa dependiendo del grado de afinidad y correlación que se pueda lograr por el investigador o planificador y su objeto de estudio (medio, territorio, empresa); es decir aquí se presentan características externas que

² COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de desarrollo. Santa Fe de Bogotá: DNP-División de Inversiones y Desarrollo Territorial, 2003, p. 5.

deben tomarse muy en cuenta para que la planeación sea coherente y tenga favorables resultados. Dentro de estas características se encuentran: tradiciones, cultura, instituciones, grupos políticos, distribución espacial, entre otros³.

Existen otras características sociológicas que si bien no pueden ser manejadas a cabalidad por el planificador, si deben ser el referente básico para que su proceso tenga bases sostenibles y las políticas planteadas sean lo más reales posible.

De esta manera se define el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos, como el resultado de un proceso histórico y el desarrollo de una serie de actividades que van a la par con procesos que han polarizado al mundo en países desarrollados y atrasados. Es decir, el atraso de estos países no es el resultado de unas políticas de unos países hacia otros o hacia los primeros, lo que pasa es que no pueden existir países desarrollados sin subdesarrollados, es un proceso histórico determinativo. Lo que es claro es que las dos formas de situación de avance y retroceso existen o deben existir el uno a la par con el otro. “El desarrollo y subdesarrollo puede entenderse entonces como estructuras parciales pero independientes, que conforman un sistema único. La característica principal que diferencia ambas estructuras es que la desarrollada en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante y la subdesarrollada, dado el carácter inducido de su dinámica, es dependiente y esto aplica tanto entre países como entre regiones de un país”⁴.

1.1.2 Teoría neoclásica. “Estudia el nivel del producto y las diferencias en cuanto a la tasa de crecimiento, esta se encuentra en función del capital físico incorporado al proceso de producción”⁵.

Algunos análisis determinan los factores del crecimiento y otros miden la importancia del ahorro, la inversión y acumulación; así, se establece la inversión en capital como ineficiente si la productividad se atribuye a la innovación tecnológica, puesto que esta se considera exógena y en una economía cerrada, los agentes económicos no toman las decisiones en cuanto a los procesos innovadores que se establecen fuera de las firmas. Otro aspecto que se considera como innovador es el de convergencia; en este la dinámica de una economía permite la movilidad de capital humano y financiero en forma inversa puesto que la mano de obra se desplaza a las regiones más industrializadas mientras el capital se desplaza a los países en vía de desarrollo. En el marco de este enfoque optimista del crecimiento interregional, no había mucho margen para políticas activas orientadas a impulsar el

³ SUNKEL, Oswaldo. La Planificación del Desarrollo en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 53.

⁴ Ibid., p. 58.

⁵ GRAN ENCICLOPEDIA ECONOMICA. La corriente neoclásica del desarrollo. Tomo 8. España: Editorial Alfaomega, 1999, p. 35.

desarrollo de las regiones y reducir las disparidades entre ellas, aparte del establecimiento de algunos incentivos para lubricar el flujo de capital hacia los territorios atrasados.

Por lo tanto, el balance de las políticas resulta positivo en cuanto al desarrollo originado en USA, Canadá, en nueve países de Europa, en España, Japón y parte de las repúblicas vecinas, en algunos países de América Latina como Argentina, Brasil y México; pero esto se debe a la dinámica mundial que se emprendió durante el periodo de los 50's a los 70's, aunque las medidas desarrolladas por el Estado paternalista también incidieron en el rumbo que tomaron las distintas economías donde se da un proceso de convergencia, mientras que en otros el proceso de desaceleración y conduce al deterioro de la calidad de vida de las regiones y sus habitantes.

1.1.3 El enfoque keynesiano. Durante el siglo XX se desarrollaron diferentes hechos, entre los más destacados la revolución industrial, la primera y segunda guerra mundial, que dieron lugar al surgimiento de un nuevo orden económico dirigido por USA; su economía al igual que las del viejo continente quedaron devastadas por la guerra y se requería de un nuevo modelo que impulsara la reconstrucción de las economías, para ello los Keynesianos se preocuparon por estudiar las externalidades que el mercado genera y la necesidad de que el Estado regule la economía. Por otra parte “los neoclásicos plantean que en largo plazo las diferencias desaparecen debido a la movilidad perfecta de los factores de producción y por ende el desarrollo de todas las naciones es equitativo y se observa en los índices de crecimiento; sin embargo, la concepción keynesiana del bienestar influirá más que la jerarquización de las funciones del Estado para garantizar un mayor estado de bienestar”⁶.

Bajo la concepción keynesiana se logró direccionar la política económica teniendo como principal agente al Estado, el cual tiene un carácter intervencionista en todas las decisiones de naturaleza económica y social. Se expandió hasta los países tercermundistas quienes también siguieron los parámetros de esta corriente a partir de la cual surgen dos aproximaciones al modelo de desarrollo que querían implementar:

La primera que establece el desarrollo de una región de acuerdo a la importancia de la misma fuera del territorio. “A partir de esta concepción se da a conocer la teoría del centro - periferia, de la dependencia y de la acusación circular acumulativa que explica los factores de la concentración desigual que se origina en países industrializados y en países en vía de desarrollo”⁷, debido a que el modelo de industrialización se asimila de diferente forma, y además las condiciones de Colombia eran muy diferentes a los países del norte, quienes establecen ciertas normas que afectan la autonomía del Estado y marginándola a las decisiones que estos pueden tomar. También se encuentra la teoría de los polos de

⁶ GRAN ENCICLOPEDIA ECONOMICA. La corriente Keynesiana del desarrollo. Tomo 8. España: Editorial Alfaomega, 1999, p. 25.

⁷ HELMSING, John. Nuevos enfoques de desarrollo. En: cambio económico y desarrollo regional. Bogotá: Editorial CIDER UNIANDÉS, 1990, p. 15.

crecimiento basados en fortalecer las exportaciones para activar la demanda interna y reactivar el mercado doméstico.

La segunda que concibe el desarrollo a través del potencial interno y su crecimiento, al fortalecer su economía local con efectos positivos en el largo plazo. Es decir, orienta en primer lugar los factores que se constituyen como impulsores del progreso de las regiones para más tarde entrar a competir con otras, para lo cual se pone en marcha las etapas del crecimiento partiendo desde la fase agraria, hasta la industrialización y los servicios.

Esta corriente dio paso para el surgimiento de otros enfoques como el neokeynesiano, que analiza las fallas del mercado, conduciendo a elaborar estrategias y planes para propiciar el desarrollo regional. Algunos de ellas son la teoría de los polos de crecimiento que maximiza los recursos escasos en grandes proyectos que tenían como prioridad fortalecer la industria, atraer inversiones foráneas, inversiones estratégicas del sector público y hasta restricciones a la localización de nuevas actividades en las regiones avanzadas⁸.

Algunos de estos elementos interactúan para disminuir las disparidades entre los territorios en el Estado, quien es el promotor y trasfiere los recursos para el desarrollo de los entes territoriales en el orden fiscal, monetario, infraestructura, telecomunicaciones y tecnología. Pero esto no trajo resultados iguales en todo el mundo, como es el caso de los países del sur con respecto a los del norte, donde sí se utilizaron los recursos; algunas muestras son el de la ciudad de Nueva York, Francia, Italia y España donde se maneja una política de carácter intervencionista en todos los aspectos. En el caso de los países Latinoamericanos y Centro América la aplicación de políticas a lo largo de la primera mitad del siglo se desarrollaron con base en la teoría de los polos de crecimiento, con mayor énfasis en el modelo de especialización de exportar los productos agrícolas, fomentar la industria en las ciudades de manera forzada, evaluar las estrategias y evaluar los procesos encaminados al desarrollo rural, la inversión, la infraestructura urbana, promover la regionalización en los distintos países para contribuir a disminuir la brecha entre el campo y la ciudad. Los organismos internacionales jugaron un papel decisivo en cuanto a la transferencia de recursos a los países mas atrasados en forma de donaciones o créditos con líneas de financiamiento flexibles; sin embargo, el balance para estos países (subdesarrollados) muestra un resultado nocivo y contraproducente causando dependencia económica y científica, puesto que el desarrollo en pocos países se debe a la implementación de unas medidas impuestas por los países que lideran el proceso económico a nivel mundial.

1.1.4 Desarrollo económico local y regional. El desarrollo económico local es un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de

⁸ MONCAYO, Edgar. Las políticas regionales un enfoque por generaciones. En: nuevos enfoques de política regional en América Latina, el caso de Colombia en perspectiva histórica. Santa Fe de Bogota: DNP Archivos de economía, 2002, p. 10-14.

vida de la población local⁹. El mejoramiento general en las condiciones de la población local debe darse en todas las esferas, pero con prioridad en las siguientes dimensiones, que se tienen en cuenta para definir si se ha logrado dicho avance.

- **Dimensión económica.** Donde hacen parte importante los empresarios y todas aquellas personas relacionadas con la labor productiva en la región, de esta manera se deben organizar los factores productivos de acuerdo a las condiciones de mercado, en donde la competitividad se convierte el fin último de todo proceso productivo.
- **Formación de recursos humanos.** Parte de la educación en las nuevas tecnologías y procedimientos necesarios para la producción como base de la concertación productiva.
- **Dimensión socio-cultural.** Se tiene en cuenta los valores generales y el impulso de las instituciones locales al fortalecimiento de estos valores para incidir sobre el desarrollo económico local.
- **Dimensión ambiental.** Hace referencia a todo lo concerniente al medio ambiente, teniendo en cuenta los limitantes y potencialidades de este, de manera que el desarrollo local y por ende el desarrollo en general, se fomente sobre la base de la sostenibilidad económica ambiental.
- **Dimensión político-administrativa.** La labor estatal está muy marcada con el compromiso privado, de manera que se de una integración progresiva en la construcción de los mecanismos innovadores para la productividad del desarrollo.

De esta manera, se ve cómo el desarrollo local, se consigue con la interacción concertada de todos los actores económicos locales, especialmente con la participación de la sociedad civil como actora principal para la legitimización de todo proceso. Para entender el proceso de desarrollo a nivel territorial, lo cual implica tanto lo local como lo regional, se hace necesario conceptualizar el desarrollo económico en términos generales, para luego entrar a especificar lo referente a lo territorial, que a grandes rasgos implica un mismo horizonte.

El desarrollo económico bajo la lógica evolucionista de la sociedad, viene cambiando como concepto a partir de las nuevas teorizaciones, basadas desde luego en las distintas escuelas del pensamiento, dejando claro la forma en que se percibe el funcionamiento de la actividad económica y todos los factores que influyen sobre la misma. Así, los clásicos como Smith y Ricardo deducen que el desarrollo se logrará básicamente en función de la producción nacional de bienes y servicios, sobre la base de la propiedad privada y la libre competencia, que implica la separación del Estado frente al mercado, que según esta teoría debe ser el regulador de la actividad económica.

⁹ ALBURQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999, p. 74.

La escuela neoclásica, retoma varios de los conceptos anteriores, pero va asociando a este concepto, criterios como la evolución, el progreso y el crecimiento, que tienen que ver fundamentalmente con el mejoramiento de las técnicas y métodos aplicados en los procesos productivos a partir de las empresas individuales. Esta teoría, al igual que la clásica, no hace la diferenciación entre desarrollo y crecimiento, debido a que supone que el incremento gradual en el volumen de producción, va a traer como consecuencia el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, dejándose ver el carácter determinístico bajo el cual se trabaja. Para los países subdesarrollados se sugiere aplicar “racionalmente” estos principios, para que así puedan avanzar hacia el desarrollo; por ello se plantea modificar la estructura productiva y fomentar la industrialización.

Con la modernización, se adhiere a estos planteamientos, la necesidad de incorporar la parte social y política, en donde el centro no sea lo material sino el ser humano como tal. Adquiere importancia significativa ante el incremento desmesurado de la pobreza y la inequitatividad en la distribución del ingreso, a escala regional, nacional e internacional. Aquí entra a jugar un papel fundamental el Estado, como eje central que influye de manera directa en todo el proceso.

Antes de entrar a las teorías específicas del desarrollo regional, es fundamental ubicarlas dentro del marco general del cual se derivan, que permite entender los criterios básicos que soportan sus afirmaciones. Así, se tienen tres grandes marcos que sintetizan los postulados de las distintas teorías; el Positivismo lógico, el enfoque Estructural – Funcionalista y el Materialismo dialéctico. Por el objetivo mismo de la investigación solo se va hacer referencia a sus aportes en materia de desarrollo regional y local.

La escuela del positivismo lógico se basa en la racionalidad y el determinismo en todos los procesos; por lo tanto las leyes científicas tendrán un carácter universal y además no tienen un tiempo determinado. Los modelos que plantean pueden ser aplicados en cualquier espacio y tiempo, que en la actualidad se lo puede observar en el manejo macroeconómico de muchos países. Frente a la regional, no se incluye el papel de las instituciones sociales y políticas, por lo expuesto anteriormente. Se concibe como única institución al mercado, y en este sentido no se hace necesaria la intervención del Estado, pues el mercado asegurará el equilibrio tanto a nivel general como sectorial. De todas maneras, se admite la existencia de desigualdades regionales, que se deben a factores que han impedido el funcionamiento correcto del mercado, pudiéndose aplicar instrumentos de naturaleza político – económica, dirigidos esas áreas específicas, sin afectar la distribución territorial de las actividades¹⁰.

El enfoque Estructural – Funcionalista, hace un aporte importante en la medida en que admite la función desempeñada por las instituciones y por los diferentes tipos de actores, permitiendo así, la inclusión de nuevos conceptos tales como dominación, poder, accesibilidad y participación. Se le da mucho más énfasis a la intervención estatal en los procesos de desarrollo, orientada básicamente a la corrección de los problemas o

¹⁰ HISSONG, Robin. Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad. En: cuadernos ocasionales No. 10. Santa Fe de Bogotá: Editorial escala CIDER UNIANDES, 1996, p. 48.

desequilibrios visibles, que a la construcción o reconstrucción de estructuras o sistemas de producción.

“El materialismo dialéctico, se diferencia de los otros dos enfoques, puesto que concibe al ser humano no como individuo sino como un ser social, comprendiendo el orden social como un orden producido por los seres humanos, de acuerdo con las condiciones y las circunstancias históricas existentes”¹¹. El aporte en cuanto a lo regional, en términos generales lo hace sobre la base de una constante lucha de clases, y los intereses que se manejan al interior de los procesos en todo tiempo y espacio, pero que van evolucionando de acuerdo a su misma concepción, o sea el cambio constante de las cosas y los procesos.

Sobre la base de estos conceptos y antes de empezar a evaluar las distintas teorías del desarrollo regional y local, es pertinente hacer alusión a los conceptos básicos que se tienen en cuenta para definir una región, dejando claro que esto siempre va a depender de la naturaleza de la investigación y de los objetivos que se persiga con la misma. Desde luego, hay diversas formas de enfocar el problema de la definición de regiones, pero las más conocidas están alrededor de tres categorías: regiones uniformes u homogéneas; regiones nodales y regiones de planificación o de programación.

Para el caso de las regiones uniformes u homogéneas se trabaja bajo el supuesto de que es posible agrupar distintas unidades espaciales o territoriales de acuerdo a unas características uniformes que presentan. Los criterios de homogeneidad pueden ser varios, por ejemplo: estructura productiva, factores geográficos, tradiciones culturales etc. El problema surge cuando la unidad territorial se parece a otra en unos aspectos y en otros se asemeja a una diferente, lo cual va a suceder por que a nivel interno también existen muchas disparidades, por ejemplo entre la zona rural y la urbana. Así, hablar de homogeneidad en términos absolutos es simplemente un supuesto.

Las regiones nodales o polarizadas, trabajan bajo el supuesto de la heterogeneidad que existe al interior de un espacio dado, pero a la vez, se tiene que estas unidades se encuentran estrechamente interrelacionadas hacia un centro o nodo, que por lo general son las grandes ciudades. Lo que determina la estructura y el carácter de una región es el grado elevado de interdependencia existente entre el núcleo y las unidades que lo rodean, pudiéndose observar tanto a nivel interno como entre las distintas regiones. Aquí, el inconveniente está en definir las fronteras de esa región, o hasta dónde el nodo ejerce su influencia.

“La región – ciudad o región metropolitana es un tipo importante de región nodal; contiene uno o más centros de control, caracterizados por una zona urbana densamente poblada rodeados de unos cinturones en los que dicha densidad y el grado de interacción decaen a

¹¹ HISSONG, Op. Cit., p. 50.

medida que aumenta la distancia hacia el centro y hacia las vías de transporte que emanan del centro en forma radial”¹².

Por último están las regiones de planificación o de programación, que hacen alusión fundamentalmente a las unidades político – administrativas adoptadas en un país. Esto se hace debido a que la disponibilidad de información, en la mayoría de los casos se refiere a dichas jurisdicciones, y además, los recursos y políticas aplicadas por parte del gobierno también apuntan hacia allá. Lo ideal es que se trabaje con los tres criterios, o sea teniendo en cuenta la homogeneidad en algunos aspectos, la diferenciación a nivel interno y externo, y las divisiones político – administrativas.

Como se puede ver, en la definición de las regiones, está implícito los distintos enfoques del desarrollo, y a la vez, la forma en que se percibe el funcionamiento de la actividad económica, desde una perspectiva totalmente determinística, hasta una visión enmarcada en el estructuralismo como en el caso de las regiones nodales.

Para entrar a evaluar los aportes de las escuelas del pensamiento a las teorías del desarrollo regional y local, como método de análisis se utiliza una secuencia cronológica de las mismas, desde las más antiguas hasta las más recientes.

En primer lugar, la escuela neoclásica, que se enmarca dentro del enfoque del positivismo lógico, trabaja bajo el supuesto de que el mercado es el mejor regulador de la actividad económica, por lo tanto se debe eliminar cualquier posibilidad de intervención estatal.

En general, los criterios que se manejan, están relacionados con la racionalidad del sistema, la libre competencia, equilibrio espacial y sectorial, y la disponibilidad plena de información, por ello se habla de un conocimiento técnico uniforme. De ahí que para este modelo, sea indispensable promover la empresa privada, la cual garantiza eficiencia en la asignación de recursos, que se va a manifestar en una distribución uniforme entre la población, pero sin la intervención del Estado. Se hace demasiado énfasis en el nivel individual como fundamento del bienestar colectivo (nivel macroeconómico).

En cuanto al desarrollo regional se encuentran numerosos aportes. En las teorías de localización, Weber pretendió un análisis neoclásico acerca de la ubicación de las actividades productivas, especialmente de las industriales¹³. Intentó dar una explicación acerca de la aglomeración y dispersión de las unidades productivas, pero con supuestos demasiado grandes, reconociendo al final, la importancia del progreso técnico y la innovación, para determinar la localización de nuevas actividades, y también de factores político – institucionales.

¹² COLQUE, Gualberto. Desarrollo Regional. México: UNAM. 1995. p. 89.

¹³ HISSONG, Op. Cit., p. 53.

Ohlin por su parte, en su teoría del comercio interregional avanza más allá del simple supuesto del supuesto de la competencia perfecta. Admite que las regiones tienen demasiadas diferencias entre sí, en cuanto a disponibilidad de factores de producción; pero sobre esta base, lo sugiere como un estímulo al comercio interregional, que va a permitir ajustar estas diferencias. Este aporte, es más que todo una desagregación de su teoría del comercio internacional, en donde coloca dos países, el uno es relativamente abundante en un factor de producción, y el otro es relativamente abundante en uno diferente, así el comercio permite obtener beneficios para los dos. Losch e Isard, trabajan la localización bajo el supuesto básico de la homogeneidad en la distribución de las materias primas, población, oportunidades de producción, gustos y preferencias uniformes, con el principio de equilibrio general.

El aporte keynesiano a la teoría regional, está basado, no como los neoclásicos en un equilibrio regional, y se enfoca fundamentalmente en los desequilibrios, sugiriendo implícitamente la intervención estatal como el mecanismo más idóneo para solucionar tales desequilibrios; aunque al final cae en la misma racionalidad neoclásica. Keynes en esencia no cuestiona estos postulados, solo se dedica al estudio de los factores que ocasionan los desajustes en la actividad económica, aduciendo falta de racionalidad en el manejo de las políticas.

Las teorías derivadas del enfoque estructural – funcionalista, se encierran en torno al crecimiento polarizado, el paradigma centro - periferia, la economía dual y el modelo dependientista.

El crecimiento polarizado es difundido por Myrdal, Hirschman y Perroux. La idea central es demostrar cómo el funcionamiento del mercado, necesariamente lleva a desequilibrios y disparidades entre regiones. El crecimiento de una parte del territorio, solo se logrará a costa del desarrollo de otra, que no tiene la misma capacidad de la primera. Además los centros aglutinan la toma de decisiones, industrias etc., produciendo efectos de dominación sobre sus alrededores. Estas unidades han sido denominadas polos de crecimiento, los cuales distorsionan y concentran los procesos de desarrollo, en la medida en que agudizan el problema de las desigualdades regionales, y conducen hacia la concentración y aglomeración de las actividades.

El paradigma centro – periferia se refiere sobre todo a la escala nacional, pero se puede aplicar a nivel regional, debido que al interior de los países también se resalta el carácter desigual del proceso de desarrollo, existiendo amplias diferencias tanto a nivel de regiones como de sectores. Existen relaciones de colonialismo interno y de dominación que hacen que se amplíen estas diferencias. Se complementa con lo que se conoce como economía dual, en donde coexiste un sector tradicional (agricultura) con un sector moderno (industria). Se destaca una limitada interacción entre los dos sectores, explicado por razones culturales, económicas, fallas de mercado etc. También ha sido interpretada como una resistencia al cambio por parte del sector tradicional, refiriéndose a la utilización de tecnología y los procesos de innovación, que de todas maneras deben ser introducidos para que se incremente la productividad agrícola.

Dentro de las teorías modernas, se encuentra la de Friedman, basada en las exportaciones; de donde se tiene que el desarrollo regional tiene que ser una inducción externa, lo que implica que solo se desarrollará en la medida en que se especialice en las exportaciones, para lo cual se debe trabajar en la localización de las empresas, siempre pensando en exportar, y teniendo en cuenta fundamentalmente que el desarrollo es un problema de competencia. Si la producción que está destinada a las exportaciones no es competitiva en el mercado, el problema no es solo para la empresa sino para la región, que disminuye sus posibilidades de desarrollo. Aquí también se sugiere una coordinación y cooperación entre las distintas unidades productivas, para hacerse más fuertes en el mercado.

Para entrar a evaluar las teorías recientes del desarrollo regional, se hace necesario enmarcarlas dentro del pensamiento neoliberal, aclarando que es una propuesta de desarrollo todavía en construcción.

Esta propuesta surge a partir de la crisis de los setentas, donde los ejes fundamentales están dados a partir de la transnacionalización del capital, la globalización del mercado, la reestructuración del Estado y a la modernización del mismo, la preocupación por el medio ambiente etc. Gran parte de este impulso es explicado por los avances en ciencia y tecnología, que marcan un cambio rotundo al interior de los procesos, en donde el objetivo fundamental es la productividad y la competitividad, o sea la eficiente utilización de los recursos no solo al interior de la empresa, sino teniendo en cuenta la competencia.

Se trata de abandonar las grandes inversiones en capital fijo, en fábricas y máquinas, que corresponden al modelo fordista, las cuales tienen baja capacidad para adaptarse a las nuevas tecnologías. De lo que se trata es de pasar de la idea de la gran empresa, con economías de escala, a la pequeña unidad productiva, que favorece la automatización, descentralización y la integración vertical¹⁴. Hay muchos cambios a partir de esta concepción, fundamentalmente en las relaciones salariales, tendiendo a la subcontratación tanto en los procesos como en la mano de obra, así mismo está implícita la informalización de la relación salarial.

Además, se plantea una profunda organización administrativa de las empresas, con el fin de lograr una gestión integral de proyectos y procesos, así como para dar mayor flexibilidad a las unidades productivas; todo esto enmarcado por el proceso de transnacionalización de capital y la globalización del mercado capitalista.

La tecnología permite que se aceleren los procesos de producción y consumo, la velocidad de las transacciones es demasiado grande y así mismo la capacidad de innovación, por esos se dice que casi todo lo producido es instantáneo y desechable; un ejemplo muy claro es la moda. El avance de las comunicaciones hace cambiar la noción de espacio, por lo tanto se debe replantear el problema de la localización, surgiendo la necesidad de condicionar el espacio a las exigencias de la acumulación flexible, y en última instancia, se da la

¹⁴ ALBURQUERQUE, Op. Cit., p. 49.

necesidad de eliminar todas las barreras espaciales para permitir una mayor movilidad del capital.

El neoliberalismo, como corriente del pensamiento, no solo hace alusión a la parte estrictamente económica, sino que además incorpora elementos de naturaleza política, cultural, ambiental etc. Desde luego, conserva muchos de los rasgos del liberalismo económico de finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, sobre todo en cuanto a la concepción del Estado, pero bajo otros matices.

En Yacuanquer (N) se ha venido trabajando teniendo como horizonte la solución de problemas prioritarios y mejorar el nivel general de vida de la población, este es el objetivo de la planeación a escala local, y en general la razón de ser de un proceso de desarrollo económico. La idea fundamental es que no se desaprovechen las capacidades favorables o potencialidades con que se cuenta. El Estado es uno de los actores principales dentro de este marco, pero también se trata de que la población deje de depender tanto del mismo, y de manera autónoma haga realidad sus sueños. Debe por lo tanto hacerse énfasis en lo que es al ser humano como tal, en su esencia, incorporando la parte social como fundamento de toda acción política desarrollada en el Municipio.

Muchas veces se delega el papel de proponer soluciones o hacer frente a las adversidades existentes en los municipios endógenamente, hacia los habitantes de una población o localidad; puesto que el gobierno de turno o quien haga las veces del Estado en su respectiva jurisdicción, se limita a solventar las necesidades más apremiantes de la localidad, y a manera de protector o benefactor se cree que está haciendo lo correcto y se le da al pueblo lo que necesita prioritariamente, sin pensar en procesos de capacitación y educación, para que la misma población proponga soluciones reales y propias a los problemas y por lo tanto juegue un papel activo en su propio desarrollo, aquí por lo tanto se habla en términos de empoderamiento de los recursos y capacidades que en los municipios y regiones existen.

Esto no solo pasa en Yacuanquer, en donde se puede realmente palpar esta realidad, y mucho más claramente si se hace relación a una iniciativa de desarrollo; hay muchas cosas que se puede aprovechar, empezando por el lado humano, siendo la capacidad intelectual una de las variables más importantes en la sociedad actual, y a esto no solo se refiere esta teoría sino que se enmarca dentro de la filosofía contemporánea. Los recursos materiales tanto técnicos, financieros como ambientales, no se les ha dado el mejor uso, de tal manera que se convierte en una necesidad, su utilización correcta, pensando en salir del estancamiento en que se encuentra.

➤ **Desarrollo regional bajo la teoría de la acumulación flexible.** La teoría del desarrollo regional basada en la acumulación flexible, tiene como base el desarrollo de las medianas y pequeñas empresas (Mypime) como forma de aprovechamiento y utilización de los recursos existentes en la localidad donde se encuentran situados, de tal forma que se de un desarrollo endógeno de tales regiones.

Se toma como ejemplo los distritos industriales italianos para mostrar las bondades que puede tener el desarrollo de las Mypimes en una localidad¹⁵. Claro está, el proceso no puede ser desvinculado por el papel que debe jugar el Estado, en lo referente a posibilitar por esta vía u otra, la oportunidad de mejorar la infraestructura y a la vez, acceder a tecnología avanzada, para que dichas Mypimes puedan aprovechar los recursos de las localidades al máximo, y sobre todo responder a los cambios repentinos en la demanda, que en últimas es la base de la acumulación flexible, bajo este enfoque.

Adquiere mucha importancia la microelectrónica y las telecomunicaciones, agilizando los procesos productivos, de tal forma que se pueda responder ante el nuevo orden económico internacional. Esto ha originado que en el mundo de hoy, la competitividad a nivel empresarial sea uno de los fundamentos básicos, y dentro de este punto se inserta el desarrollo endógeno como uno de los fundamentos del modelo. Se da mucha importancia al desarrollo de las pequeñas unidades productivas, explotando al máximo los recursos que se tienen a nivel interno, lo cual se va a reflejar en el conglomerado nacional.

Complementario a lo anterior, en el orden regional, la relación que tienen actualmente las diferentes regiones, con base en esta teoría es fundamental, puesto que se da mucho peso a la integración regional, más como una forma de convergencia, atacando las diferentes formas de polarización, que se relaciona mucho con el desarrollo de la producción en masa, trayendo como consecuencia nefastos efectos sobre el desarrollo socioeconómico de las regiones en general.

Dentro de esta teoría se le da una importancia vital a las dimensiones, que vistas desde cualquier punto rescatan al territorio como eje fundamental del desarrollo local. En estas dimensiones se encuentran: económica, política, social, ambiental, cultural, destacándose mucho la parte político - institucional y la ambiental, en donde se trabaja básicamente bajo el concepto de desarrollo sostenible. Así, uno de los aspectos claves es la construcción de los entornos innovadores, que se deriva de la coordinación de los factores económicos, políticos y culturales.

Se hace referencia a estos entornos puesto que así como las pequeñas unidades productivas son la base de la acumulación flexible, los entornos innovadores son la esencia para la aplicación, gracias a una mutua colaboración entre el sector público y el privado; lo cual es indispensable, ya que se necesita proveer de la infraestructura y tecnología necesaria para el incremento de la producción, logrando responder a las exigencias de la demanda, que cada vez son más grandes en los marcos de la globalización.

A nivel regional, con los planteamientos de la globalización, se hace necesario evaluar la estructura productiva, donde las exigencias tienen una dimensión muy alta, más cuando al interior de las regiones la composición es heterogénea, dificultando el cumplimiento de los postulados teóricos del neoliberalismo, donde se plantea fundamentalmente: cambios

¹⁵ ALBURQUERQUE, Op. Cit., p.67.

profundos en las finanzas, los sistemas de comunicaciones, infraestructura, transporte de valores, geopolítica, entre otros; en un concepto más amplio con intensificación de los niveles de interdependencia entre los diferentes Estados y sociedades¹⁶.

Dentro del marco de lo planteado en la presente teoría, se le da una importancia fundamental a la capacitación del recurso humano, con el fin de que exista la capacidad para realizar trabajos más intensivos en uso de tecnologías, razón por la cual la educación superior es un factor sumamente importante.

Bajo este modelo de desarrollo, se trabajan tres aspectos de los entornos económicos, de gran importancia para un desenvolvimiento regional adecuado; se definen por tal razón tres niveles económicos si quiere llamarse así para definir la reorganización económica basada en la acumulación flexible; los tres aspectos definidos son: paradigma tecnoeconómico, régimen de acumulación y modo de regulación, estos tres aspectos definidos en los niveles económicos Micro, Macro y Meso respectivamente¹⁷. En el nivel micro del paradigma tecnoeconómico se trata sobre los aspectos sustantivos tales como: base tecnológica y energética, la estructura productiva sectorial y territorial, el tejido empresarial, organización y gestión empresarial.

En el nivel macro del régimen de acumulación se pretende que haya una interrelación y a la vez, equilibrio entre las diferentes fases del proceso económico. En cuanto al nivel meso del modo de regulación, se trabaja más activamente en lo referente al marco social, institucional y de concertación entre actores, que busca facilitar el funcionamiento del modelo de desarrollo desde las instancias socio – políticas, incidiendo para el progreso en el nivel microeconómico y macroeconómico. Aquí entra en juego el papel de los actores en sus diferentes manifestaciones para proveer las condiciones adecuadas en un contexto innovador.

Los mayores desafíos que se plantean están en el nivel microeconómico, a partir de la revolución científica y tecnológica. De aquí que la descentralización es uno de los factores claves en materia político – administrativa para la consecución de estos logros, facilitando la explotación de todos los recursos a nivel local con un alto grado de eficiencia en todos los aspectos. Esto implica no solo una transferencia de recursos y competencias, sino que además se dan muchas más responsabilidades a las entidades territoriales, como ejes básicos para el desarrollo local. Al hablar de territorio, se hace una diferenciación con el concepto de espacio, en donde este último tiene en cuenta fundamentalmente el aspecto geográfico, mientras el primero combina una serie de factores en materia política, social etc. Lo importante es introducir innovaciones tecnológicas, sociales y organizativas en el entorno productivo y empresarial como mecanismos para aprovechar las condiciones existentes.

¹⁶ ALBURQUERQUE, Op. Cit., p. 69.

¹⁷ ALBURQUERQUE, Op. Cit., p. 71.

“En términos del territorio, se incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, en donde las características medioambientales, contexto geográfico, actores sociales entre otros, son el resultado de las interacciones de situaciones y movimientos provocados por los actores sociales, debidamente organizados en el territorio, también llamados actores territoriales”¹⁸.

Relacionando esta teoría con la realidad prevaleciente en el Municipio de Yacuanquer (N) y teniendo en cuenta su vocación productiva (agrícola y ganadera), se podría concluir claramente que en dicho Municipio es casi inexistente la posibilidad de desarrollo bajo esta modalidad, es decir que por sus características internas, no se cuenta con las posibilidades necesarias para insertar este tipo de metodología tal y como se plantea, en beneficio del desarrollo general en esta jurisdicción. A este respecto, puede existir un espíritu emprendedor y la mejor intención por parte de la sociedad y el gobierno de turno para lograr el desarrollo del Municipio llevando a cabo iniciativas del tipo endógeno, pero el proceso es largo y complejo, implicando el fortalecimiento estructural de todo el sistema. Aunque antes de todo proceso deben existir las condiciones institucionales para que se permita el surgimiento de las micro y pequeñas empresas y otra serie de aptitudes y conocimientos básicos de la población para adentrarse en estos procesos innovadores, además de los recursos financieros que permiten la ejecución de dichas iniciativas, siendo la tecnología una de las bases fundamentales.

La realidad del municipio muestra una marcada vocación agrícola, caracterizada por minifundios y algunos empleos de subsistencia (jornales), con una mínima diversificación de productos, así como nula presencia de industria significativa para el estudio y aprovechamiento de las potencialidades endógenas, en donde se enmarcan las nuevas teorías de desarrollo municipal.

De otro lado se debe analizar que esta teoría es apenas una propuesta, y que por lo tanto le falta mucha práctica para asegurar el efectivo resultado que puede tener sobre el desarrollo regional y local; en términos más precisos, esta es una teoría de tendencias en su aplicación práctica puesto que las experiencias muestran una falta de coordinación y efectividad por sí sola, y que además este marcada por las características internas que la misma teoría exige para el desenvolvimiento normal de la misma. Hace relación a la optimización de los recursos a nivel microeconómico, donde las pequeñas empresas con su tecnología son capaces de adaptarse a los cambios del mercado; en esta medida es difícil aplicar bajo estos lineamientos a un Municipio como Yacuanquer, donde básicamente se encuentran empresas familiares, con procedimientos rústicos, bajo nivel de capacitación de la mano de obra, y una relación baja de capital-trabajo.

➤ **Hacia un nuevo paradigma del desarrollo regional.** Hace énfasis en el desarrollo y acumulación de innovación y formación de capital social, como mecanismo de mejoramiento territorial, dirigido fundamentalmente a los lugares donde los procesos están más atrasados. El territorio juega un papel muy importante en el proceso de desarrollo,

¹⁸ ALBURQUERQUE, Op. Cit., p. 74.

aprovechando todas las capacidades y bondades con que cuenta a nivel endógeno. Por tal razón, el énfasis en el capital social debe darse más que nunca, con el compromiso cívico permanente.

La delimitación territorial abarca aspectos más amplios del desarrollo, puesto que se hace énfasis por ejemplo en las bioregiones bajo los lineamientos del desarrollo sostenible, revalorizando la territorialidad del desarrollo, con una visión más amplia en el desarrollo regional; y a nivel local, mayor competitividad.

De aquí que “los procesos de innovación y flexibilización, son procesos cada vez más localizados, surgiendo la región como el escenario principal en la teoría sobre el estado social, aduciendo la mayor importancia que se debe dar al proceso descentralizador, visto como el proceso que implica asociación entre organizaciones de carácter gubernamental para la planeación y promoción del desarrollo, y no puede ser visto únicamente como un proceso de desnacionalización”¹⁹.

En suma, existen varios factores fundamentales y que tienen incidencia positiva sobre el proceso de desarrollo regional, claro está cada uno desde su perspectiva tales como: innovación tecnológica, desarrollo del capital social, la descentralización (vista desde el punto de vista del mejoramiento en la eficacia administrativa y política que influya sobre las actividades productivas) y el papel que el Estado debe jugar en los procesos económicos a desarrollarse en el nivel territorial (implica lo local y regional) .

A continuación se hace referencia a otras teorías del desarrollo regional, que toman como base problemas ocurridos en los sistemas productivos tradicionales, para rescatar lo positivo e insertarlo dentro de lo que es desarrollo local.

Los enfoques sobre crecimiento endógeno, pretenden construir modelos donde se genere tecnología a nivel interno, haciendo una crítica a la teoría de la convergencia, y los resultados que ha tenido, causando más una polarización entre regiones. Este proceso debe llevarse a cabo con interrelación de los agentes económicos regionales, de manera que se aprovechen los recursos productivos, haciendo énfasis en la capacitación del capital humano y físico, los cuales junto con las políticas macroeconómicas adecuadas son la clave para la generación de conocimiento endógeno local.

La intervención estatal es recibida positivamente siempre y cuando sea orientada a mejorar el despliegue de las fuerzas del mercado con la provisión de externalidades y de bienes públicos necesarios en la región, por esto la labor estatal de dirigir las políticas de crecimiento hacia las regiones que pueden obtener los resultados esperados.

El énfasis que se hace sobre el capital social y en las bioregiones como enfoques de base para el desarrollo regional, tienen mínima influencia en Yacuanquer (N), puesto que en el Municipio no hay la suficiente inversión en aprendizaje que permita hablar del desarrollo

¹⁹ MONCAYO, Op. Cit., p. 13.

de un capital social, generalmente capacitado y formado para poder enfrentar cambios a escala local (esta apreciación puede ser bien generalizada a los demás municipios no certificados), esto hace relación sobre todo al compromiso cívico permanente en las acciones adelantadas por el gobierno de turno ante lo cual los habitantes del Municipio van a la Alcaldía como la única fuente de empleo y por lo tanto no se preocupan por jugar un papel más activo en la legitimación y la toma de decisiones, que quedan en manos del Alcalde y el Concejo municipal. Por lo tanto todo el proceso de toma de decisiones después de haber sido electos y tomado posesión de sus cargos, se realiza por medio del Alcalde únicamente, con el beneplácito del Concejo municipal. Esto no fuera casi un proceso polarizado si el municipio y sus habitantes contarán con grupos organizados verdaderamente participativos para velar y comprometerse con los intereses generales de la comunidad.

La formación del capital social, requiere de otras condiciones estructurales que permitan el desenvolvimiento de los habitantes dentro de su localidad. Lo que pasa en Yacuanquer, es que las personas que se capacitan, no pueden quedarse ejerciendo sus profesiones a nivel del Municipio, por que las oportunidades son muy limitadas, perdiendo un valioso escenario para encaminarse hacia el desarrollo local, cuya causa fundamental está en el manejo del sistema político – económico.

Es claro cómo el punto clave y fundamental para trabajar bajo esta teoría de desarrollo local, es la participación y papel de la comunidad y/o sociedad civil en todos los procesos que tengan que ver con su inmediato futuro y desarrollo, en especial en el papel que esta tenga que jugar con los procesos planificadores y de políticas que toman los gobiernos de turno, con el fin de prever un resultado favorable para toda la población o caso contrario los segmentos de la población primeramente afectados.

➤ **Los enfoques sobre la acumulación flexible y competitividad local.** En cuanto al desarrollo local debería existir un modelo de pluralismo regional, en donde cada región utilice las tecnologías más avanzadas, pero condicionadas a la realidad de cada una de las mismas, de manera que haya conversión de tradiciones y vocaciones de producción en el ámbito local.

Se hace referencia al entorno innovador inmerso en lo referente al desarrollo local endógeno donde se involucra sinergia y aprendizaje en un determinado territorio. Al hacer alusión a competitividad se tiene en cuenta las políticas de tercera generación*, que enfatiza en la competitividad sistémica haciendo referencia al nivel macroeconómico y también tiene en cuenta un conjunto de acciones del nivel mesoeconómico (se adecua a los niveles sectorial y local) reforzando así la competitividad de los sistemas locales de producción.

* Son políticas desarrolladas de acuerdo al enfoque y utilidad que pueden tener en un determinado tiempo, en este caso teniendo en cuenta la utilidad económica que ha sido para el desarrollo local.

Un instrumento utilizado para mejorar las condiciones económicas locales ha sido los Clusters*, dentro de estas aglomeraciones se ubican todo tipo de industrias y entidades de suma importancia para incidir sobre la competitividad regional, puesto que están ligadas entre si. Junto con este instrumento recobra gran fuerza todas las teorías sobre aglomeración, encadenamiento, externalidades, asociatividad, entre otros. Como mecanismos para aprovechar las condiciones internas entre las regiones, con la interconexión con otras se aprovechan las potencialidades de cada una, asegurando así el desarrollo endógeno de sus condiciones económicas.

1.1.5 La planeación

➤ **Algunas referencias conceptuales.** Se puede decir que la planeación “consiste en establecer los procesos, mecanismos, medios y recursos que permiten alcanzar una situación objetivo a partir del reconocimiento en una situación de partida. La planeación se refiere esencialmente al cambio y se planea justamente por que el cambio que se busca no se obtiene con independencia de los medios que se utilicen y por que es necesario lograrlo al menor costo y el menor tiempo posible”²⁰.

Con lo anterior se pretende definir la planeación como el proceso de organizar una serie de acciones a seguir, teniendo en cuenta las condiciones que existen en determinada región o país, de manera que se utilicen adecuadamente todos los medios y potencialidades existentes en estas, para que el logro que se espera alcanzar sea el resultado del consenso positivo entre los diferentes actores de dicho proceso y del devenir económico.

Debe existir claridad acerca de la planeación y los alcances a que puede llegar, puesto que si bien es una herramienta precisa y útil para tratar de solucionar problemáticas sociales no debe ser considerada un fin en si mismo; es decir, el objetivo del proceso cualquiera que fuese no es la planeación, es el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de una sociedad, por lo tanto para el análisis, en concordancia con la teoría se definirá como un medio eficaz para el logro de los objetivos planeados en el mismo proceso .

Para tener mas claridad sobre el término, se debe especificar que no se debe asociar el concepto de planeación, con un sistema de producción determinado, y aunque inicialmente se trabajo bajo un modelo socialista, debido a los resultados logrados, rápidamente lo adopto el capitalismo, pero bajo otras connotaciones. De cualquier manera esto no está relacionado con los fines prácticos de esta investigación, puesto que es tomada solo como

* Concentraciones geográficas de firmas e instituciones interconectadas en un determinado sector.

²⁰ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de desarrollo. Op. Cit., p. 8.

una herramienta útil para aprovechar las condiciones existenciales en este contexto²¹ (sistema capitalista) para que los resultados esperados sean condiciones positivas con que cuenta la planeación para aplicarlo en este medio y en este caso específico en la formulación de un plan de desarrollo municipal.

Se define la planeación como un instrumento destinado a permitir el más lucido y completo análisis de prácticamente todos los problemas complejos que enfrenta la sociedad, y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costos sociales* .

De lo anterior se deduce que el concepto de planeación está asociado al de organización en el sentido más amplio de la palabra; con dicha herramienta se pretende ordenar y sistematizar todo tipo de acciones, políticas, cambios, etc., que inciden en la vida social de un ente territorial o institución.

La planeación a su vez se fundamenta en la definición de objetivos o en trazar fines que quieren ser alcanzados por una sociedad en particular, e interactuar con esta en la medida que se pueda direccionar fines y objetivos, teniendo en cuenta las potencialidades o favorabilidades con que cuenta la comunidad para lograrlos, es decir, la planeación permite delimitar radios de acción racionales sobre lo que en realidad puede lograrse. Esto por lo general es así ya que se acostumbra a identificar necesidades, se planea solucionarlas o satisfacerlas, pero sin tener un análisis conciso sobre la posibilidad de éxito de los objetivos planeados.

Ahora bien, la planeación no es un instrumento aislado de las condiciones sociales, psicológicas, culturales, políticas, que se den alrededor de una comunidad, donde factores como estos, inciden mucho en el proceso planificador que puede llevarlo al fracaso sin ningún resultado positivo sino se tienen en cuenta estos aspectos. Por tal razón “la eficacia o eficiencia de la planeación puede ser medida exclusivamente dependiendo de las técnicas de planeación utilizadas que a su vez dependen fundamentalmente de la realidad socioeconómica y política de la comunidad investigada”²²; por esta razón podría decirse sin temor a equivocaciones que pueden existir cinco o mas técnicas definidas, pero cuando la realidad social presenta sus particularidades, estas deben amoldarse a dichas realidades, de manera que no puede ser posible la existencia y práctica de una técnica de planeación aplicada estrictamente según su definición, y difícilmente se puede obtener los resultados esperados.

²¹ AHUMADA, Jorge. La Planificación del desarrollo. Santiago de Chile: Editorial ICIRA., 1968, p. 5.

* Es justa; para no confundir las definiciones del tema se trabaja bajo el principio que la planeación tiene un carácter puramente técnico en su aplicación y desarrollo.

²² Ibid., p. 10.

Se hace alusión al aspecto anterior, ya que en este caso específico la planeación es relacionada con el desarrollo económico, que aunque en la mayoría de casos se relaciona con este, entonces los objetivos planteados deben estar dirigidos a satisfacer las necesidades sociales, esto indica un grado de complejidad muy grande en la medida que la sociedad se ve afectada por múltiples factores que no permiten conllevar un accionar estático en cualquier situación, los factores que más inciden en una sociedad son: los sociológicos y psicológicos.

Lo anterior define que los objetivos sociales pueden ser alcanzados, solo en la medida en que exista una interacción progresista de los actores sociales, de lo contrario el proceso de planeación tendrá mínimos efectos sobre el logro de dichos objetivos. Los objetivos sociales aquí mencionados se asemejan a objetivos físicos* que tienen incidencia exclusivamente sobre el desarrollo físico. Y en caso en que no fuesen los requeridos por la comunidad se estaría trabajando con muy bajos índices de utilidad social.

➤ **Origen de la planeación.** Los principios de la planeación se deben a fundamentos teóricos y prácticos desarrollados en el socialismo, modo de producción en donde sus principales idealistas fueron Marx y Engels, y en el cual la forma planificada de manejar los medios de producción y la distribución por parte del Estado era la base primaria para su buen funcionamiento “El sustento teórico de la planificación socialista esta en la teoría marxista – leninista, según la cual el crecimiento económico es un proceso en el cual se desarrollan tanto las fuerzas de producción como las relaciones de producción; el crecimiento económico es un proceso unificado de la producción, distribución, intercambio, y consumo, en el cual la fase decisiva es la producción base y condición para la existencia de toda economía nacional, por lo tanto el funcionamiento de toda planificación y finalmente sustenta que el proceso de crecimiento se realiza de manera simultanea en términos físicos y de dinero o precios”²³. Por tal razón en el ámbito político, económico y organizativo se eliminan todo tipo de iniciativas privadas como factores decisivos a la implementación de sujetos u órganos planificadores, encargados de manejar el devenir económico en conjunto con el aparato estatal, quien incidió para una amplia participación social, de tal modo que la planificación ejerza sus bondades a escala nacional, regional y local.

Al respecto F. Engels argumenta “después que el proletariado conquista el poder popular y dirige la fuerza de ese poder y el de los medios sociales de producción es posible la producción social con base en un plan anteriormente elaborado”²⁴. Igualmente para que este modo de producción surja y se desarrolle, la aplicación estricta de un plan de orden

* Se llaman así, puesto que hacen referencia a los desarrollos físicos y de infraestructura realizados en una comunidad, independientemente de los efectos sociales que pueden tener, si es que los tiene.

²³ ELLAN, Michael. La planificación Socialista. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 37.

²⁴ MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Obras Escogidas. Tomo I. Moscú: Editorial El Progreso, 1970, p. 30.

nacional que coordine todo tipo de actividades socioeconómicas de la comunidad es imperativo, en aquel entonces y ya los resultados positivos son conseguidos gracias al desarrollo de las fuerzas productivas y sociales base de ese modo de producción. Existen también unas proporcionalidades definidas que deben cumplirse para lograr los objetivos planeados, que aunque no pueden conseguirse totalmente y con eficacia se requiere de buena parte de estas para que se obtenga desarrollo. Estas son: nacionales, intersectoriales, sectoriales, productivas y territoriales²⁵. En términos generales estas muestran el grado de relevancia de la actividad económica sobre el territorio en sus niveles y el sector productivo en su estructura. Dichas proporciones deben tener en cuenta las leyes económicas, principalmente aquellas que buscan el equilibrio, entre otras, de manera que se trate de evitar desproporcionalidad entre unos factores u otros que conlleve al desequilibrio económico. Aunque es claro que la ley económica principal del socialismo, que tiene ingerencia en todos los aspectos de la vida económica es “la necesidad de desarrollo proporcional y planificado de la economía nacional”.

Para obtener una perspectiva un poco más amplia de lo que es la planificación en la economía socialista y su incidencia en la actividad económica se realizará una breve descripción de la metodología de la planificación socialista, en donde se encuentran necesidades de la planeación, las etapas y los métodos utilizados: En las necesidades se tiene; necesidades productivas, no productivas absolutas y reales. Se hace tal diferencia puesto que se define aquello que es importante o no, de manera que se fijan prioridades para la satisfacción de unas u otras. En cuanto a las etapas se encuentran: predirectiva, directiva, control y correlación. Estas etapas hacen referencia con lo que se conoce como diagnóstico – parte estratégica, puesta en marcha y evaluación, que son partes de un plan de desarrollo solo que se diferencia por tipo de organización e importancia que se le da a cada una de estas etapas, lo que es propio del socialismo. De otro lado se ubican finalmente los métodos de planeación socialistas sintetizados así: Método de Balances, Normativo, Analítico y Sintético. De estos tres métodos el primero es el análisis de lo que se quiere y con que se cuenta efectivamente para atender las necesidades, el segundo se define topos máximos de gastos de recursos (materiales, financieros, humanos) y de producción. Y el tercero es el análisis del todo en sus partes mirando la interrelación y el funcionamiento de estos.²⁶

Existen también unos principios fundamentales de planeación socialista que solo se referenciaran por ser este tipo de planeación solo un complemento para la investigación, estos son; carácter partidario, unidad entre la política y la economía, el carácter científico, el centralismo democrático, conjugación de la planeación sectorial con la territorial, conjugación de la planeación perspectiva y la corriente, el carácter directivo, destacar el eslabón mas importante del plan, unidad en la elaboración, organización, cumplimiento y

²⁵ MARTINEZ, Jesús. Teoría de planeación Económica Nacional en Colombia. San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, 1996, p. 23.

²⁶ Ibid., p. 31.

verificación del plan. Estos principios son la base para diferenciar el socialismo del capitalismo, el carácter imperativo de su cumplimiento le aseguran en buena medida el logro de los objetivos.

La planeación tiene sus bases fundamentales en las interdependencias existentes en una sociedad en lo referente a aspectos económicos, políticos, culturales, entre otros como los más importantes. Dicha interdependencia define en última instancia, la aplicabilidad de proporciones adecuadas entre estos diferentes aspectos para que puedan trabajar coordinadamente en beneficio del desarrollo integrado a una sociedad, por tal razón se define a la planeación como la tarea de establecer las proporciones adecuadas para fijar objetivos del desarrollo. La planeación debe ser el sinónimo de este fin. Si en alguna medida dichas proporciones no son estudiadas y tomadas adecuadamente, comienza a presentarse irregularidades significativas en los procesos de producción, distribución y consumo.

Existen solo dos formas de fijación de dichas proporciones en una economía nacional, como son^{*}: la planeación en economías socialistas y capitalistas, de hecho el análisis está enfatizado en lo que es la economía capitalista, tanto para países desarrollados como en vía de desarrollo o subdesarrollados, puesto que son la realidad inmediata y como están sucediendo las cosas hasta ahora, lo seguirán siendo por mucho rato más. De otra parte se debe hacer referencia a la planeación en economías socialistas, todo proceso planificador merece sus bases al socialismo y debe ser tomado como referencia teórica de la planeación aunque no se profundice en su análisis por que la aplicabilidad de esta investigación no le permite y requiere.

De otro lado se ve “la planeación de la economía nacional, como una actividad consiente de los hombres para dirigir la vida económica, social y cultural de la sociedad basada en la utilización de leyes económicas objetivas propias de cada tipo concreto de modo de producción”²⁷. De esta manera la planeación es la organización ampliada de todo aquello que afecta el convivir en todo aspecto de una sociedad. Así mismo la ONU define la planeación así: “en esencia el plan es la parte principal de la política económica y social de los Estados expresada en índices cuantitativos y tareas definidas”²⁸. Todo lo relacionado según estas definiciones son en esencia las tareas que desde tiempos remotos con o sin finalidades establecidas han desarrollado los humanos en ese afán de vivir y conciliar aprovechando los medios que pueden ser utilizados por estos para tales acciones. Es como una forma de organización predeterminada de lo que debe ser en una sociedad, e

* Se analiza como principal la planeación en economías nacionales, por que es de ahí, de donde surgen las demás relaciones, que tienen incidencia en el ámbito regional y local.

²⁷ MARTINEZ, Op. Cit., p. 1.

²⁸ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Documentos y Relaciones. Nueva Cork: ONU 1975, p. 150.

igualmente cómo debe accionar sus miembros bajo la idea de la consecución de dichos fines u objetivos establecidos con anterioridad.

Teniendo las referencias de autores que definen la planeación, para determinar finalmente aquel concepto que sea mas aceptado de acuerdo al enfoque de la investigación que se está realizando se tiene: “planificar es el modo de inducir organización y realidad en la acción”²⁹. Esto hace referencia a la escasez de los recursos y a la utilización eficiente de los mismos en una sociedad. Por otra parte planificar es utilizar de la mejor manera posible la capacidad intelectual y motriz de los hombres, para encontrar soluciones ingeniosas a los problemas existentes; “planificar es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones para la acción futura, dirigida al logro de los objetivos por los medios preferibles, como el arte que establece procedimientos para la optimización de las relaciones entre medios y objetivos, proporcionando normas y objetivos compatibles e integrados, que conduce a una acción sistemáticamente organizada, coordinada y ejecutada.”³⁰

Arthur Lewis al mismo tiempo define que “un plan es esencialmente una serie de suposiciones acerca del futuro, ya que la asignación de prioridades requiere de apreciaciones inciertas de posibles resultados, costos y beneficios. Tampoco existe una fórmula para predecir el futuro, lo mejor que se puede hacer es buscar ejemplos paralelos en el pasado. “El desarrollo económico resulta de comparar el presente y el pasado, en busca de pautas para el futuro. Así un plan de desarrollo se elabora a la luz de una filosofía general de cómo ocurre el desarrollo; sosteniendo esta filosofía las suposiciones que deben hacerse al valorar los proyectos individuales”³¹.

A la planeación se la puede asociar con varios sinónimos que hablan de su significado cómo son; organización, racionalidad, asignación, prioridad, entre otras; que denotan finalmente un modo de vivir acorde a requerimientos y necesidades del presente para fijar en el futuro. Por tal razón no se debe tratar o trabajar a la planeación como un fin, puesto que es el medio para llegar al fin determinado.

De otra parte, el plan de desarrollo se ve como un instrumento general de la planeación el cual tiene vigencia y confiabilidad de acuerdo a condiciones externas a la formulación del mismo, que inciden de uno u otro lado para la consecución de resultados. Primero que todo existe factores de tipo continuista que limitan la acción del plan a la realización de eventos futuros predecibles, que en última instancia resultan acorde a las previsiones y corroboran el accionar que por parte del plan se ejerce sobre el logro de objetivos. De otro lado dicha incertidumbre aunada con el factor político, condicionan sobre manera la ejecución precisa de las políticas del plan “por tal razón el plan es apenas un elemento de política de los

²⁹ ANDER EGG, Ezequiel. Introducción a la planeación. Bogota: Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 13.

³⁰ Ibid., p. 14.

³¹ LEWIS, Arthur. Teoría de la planeación económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 22.

Estados, es un medio y no un fin, que para su implementación requiere de voluntad política de cambio por parte de los Estados; pues un plan más que un proceso de racionalización de toma de decisiones, es un proyecto político que responde a la cuestión: qué sociedad queremos”³².

Así mismo se nota claramente que el tipo de planeación utilizada en países como estos (países subdesarrollados) es la indicativa, donde se sugiere posibles soluciones y no obliga en ninguna medida a que estos deban cumplirse a cabalidad. Aunque el sentido de la planeación tenga esa connotación no se puede de ninguna manera menospreciar las bondades que ofrece; partiendo del hecho que su objetivo primordial es sentar las bases económicas de las acciones sociales para propender por un futuro más prospero y con mayor equidad distributiva de todo tipo de recursos de lo que se ha logrado hasta ahora.

Es claro que la planeación siendo una rama de la economía tiene su incidencia primordial sobre la sociedad analizada, con gran influencia del Estado imperante en el momento y el sistema de gobierno aplicado, por esta razón puede insertarse la planeación dentro del subjetivismo al tener que analizar algunas condiciones externas para poder accionar eficazmente en la definición de futuras políticas. Esto no quiere decir que se deba importar modelos que han tenido éxito en regiones diferentes para acomodar las condiciones que presenta el medio a estos modelos; el éxito de la planeación está en la precisa identificación de las condiciones positivas y negativas del entorno, para de manera endógena se puedan definir políticas y objetivos para las mismas realidades de la región. Al respecto dice Matus³³ “no se trata solamente pues de una relación entre dos procesos – el de la planeación y el desarrollo – sino también el de una relación entre grupos humanos cuyos actores principales, son los políticos, los técnicos, la burocracia y los grupos sociales organizados”.

Según las diferenciaciones relacionadas anteriormente, se nota la condicionalidad que tiene la planeación dependiendo del modelo de producción o esquema político imperante, en donde la eficacia de la misma está supeditada a la ocurrencia de una serie de eventos y acciones en el esquema político, principalmente aquellas cuestiones relacionadas con la forma de distribución de la producción y propiedad privada entre otros, que tienen relación con la forma social de la producción propia de economías socialistas.

➤ **Teoría general de la planeación.** Existen dos campos de acción amplios en los cuales se puede aplicar la planeación teniendo en cuenta los instrumentos que puede utilizar para la consecución de los fines, por lo tanto se definen dos partes fundamentales en todo proceso planificador como son:

- El campo en que se refieren a los objetivos o fines (responde a la pregunta qué)

³² MARTINEZ, Op. Cit., p. 11.

³³ MATUS, Carlos. Estrategia y Plan. Bogota: Siglo XXI Editores, 1982, p. 38.

- El campo referido a los instrumentos o medios (responde a la pregunta cómo)

Se hace tal diferencia, ya que no debe confundirse ni asimilarse los objetivos con los instrumentos o medios, donde no puede haber competencia para la realización de uno de estos con el otro. Dicha similitud se puede presentar; el conocimiento de toda circunstancia puede variar la forma de actuar o el objetivo a definir dependiendo de las necesidades. En la práctica, la manera de distinguir un objetivo del instrumento de la mejor manera y como interesa es analizado con criterios de eficiencia.

A lo anterior se suma la diferencia que existe entre él (plan) y planeación; la planeación es un proceso continuo, no termina cuando se formula el plan, es ahí cuando comienza, se debe tener en cuenta algunas razones para definir que no son similares plan y planeación.

- La planeación debe realizarse todo el tiempo definiendo y limitando objetivos.
- El accionar de la planeación no solo envuelve la aplicación de una técnica sino más bien en la conformación racional de modos de pensar frente a esta.
- La aplicación de una técnica es insignificante si no se cuenta con una organización social precisa para la aplicación de esta, junto con mecanismo de sanciones y favorecimiento.
- El plan solo contiene decisiones, pero la planeación debe encargarse de asegurar que las decisiones tomadas fueron las acertadas, es decir el proceso debe seguir hasta la evaluación del plan³⁴.

Ahora se afronta la problemática de la selección correcta de las técnicas de planeación requeridas, dependiendo de la realidad u objeto de estudio; esta definición se realiza en términos generales bajo la idea principal de “mínimo costo” bien sea en términos sociales o productivos, es decir lograr el objetivo cualquiera que fuese este al mínimo costo posible. De esto lo que pretende realizarse es la definición de beneficios y costos que proveen las diferentes técnicas o instrumentos para el logro de objetivos, siempre y cuando se escojan los de menor costo posible a este respecto debe diferenciarse entre lo que es proyecto (descripción de un conjunto de acciones tecnológicamente complementarias que es necesario llevar a cabo para lograr un objetivo) y plan (cantidad de objetivos, complementarios y competitivos), la selección de la técnica puede equivocarse cuando se pretenda realizar un proyecto o plan, puesto que la complejidad de los dos varía sustancialmente y si la técnica escogida por el especialista encargado de realizar el plan o proyecto, depende de la situación definida, debe ser estrictamente el adecuado dependiendo de dicha situación, es decir de las particularidades que presenta el contexto. Es aquí donde comienza a notarse el compromiso político de dirigentes o personajes que toman

³⁴ AHUMADA, Op. Cit., p. 35.

decisiones que afectan a la comunidad, así pues estos son factores decisivos para incidir posteriormente sobre las necesidades de la planeación.

Cabe anotar la complejidad de los fenómenos económicos para ser estudiados y proponer soluciones o planes para mejorar las condiciones, se tiene en cuenta esto puesto que dicha complejidad condiciona la utilización no solo de una técnica sino de varias y la combinación de las mismas para que los objetivos sean alcanzables satisfactoriamente, por esta razón es claro tener en cuenta algunas características en función de las cuales se pueden definir una técnica, sin querer decir que son las más importantes o únicas:

- La naturaleza objetiva de la realidad u objeto de estudio.
- Las características internas de la región analizada, con relación a su entorno nacional y global.
- Las necesidades tanto de la comunidad, dirigentes, líderes, investigadores.
- Las políticas existentes en la región u objeto de estudio.
- Exigencias reglamentarias de orden nacional.
- El grado de cultura de la comunidad estudiada.
- La importancia imprescindible del compromiso político.
- La interrelación entre las variables a analizar entre otras.

➤ **Necesidad de planificar y objetivos de la planeación.** Tomando como base la definición realizada anteriormente de lo que es planeación, por tener características técnicas, es una herramienta que lleva a la acción y se tienen en cuenta esos procedimientos para actuar, por tal razón debe ser neutra para conllevar resultados positivos.

Se deduce de su concepto y aplicación que no es una buena o mala en su accionar, más bien se debe calificar como eficaz o no por los resultados logrados en el proceso, esto concuerda con los planteamientos anteriores que definieron que debe cumplir tres requisitos fundamentales para ser efectiva.

- Debe permitir demostrar que los fines son realistas, es decir que sean alcanzables o logrables.
- Debe asegurar que los medios utilizados sean los mejores disponibles para lograr los fines propuestos o por lo menos que sean eficaces en su accionar.

- Debe permitir comprobar si los fines y los medios son compatibles entre sí³⁵.

Las anteriores condiciones son planteadas de manera general, y cuando se especifica sobre fines y medios debe entenderse que se hace relación a lo expuesto en las investigaciones hechas particularmente en cualquier comunidad en donde se este planeando. Además, las necesidades de planeación u organización pueden aplicarse a cualquier objetivo planteado por las colectividades.

En cuanto a los objetivos generales que persigue la planeación bien sea en el ámbito global, nacional o territorial se tiene las siguientes:

- Asignar eficientemente todos los recursos disponibles en una determinada región, hacia los sectores económicos definidos por la estructura económica que la conforma, este tiene relación directa especialmente con la actividad económica que se desarrolla, la incidencia de esta y la vocación económica de la región; si se asemeja el concepto de desarrollo como el incremento del ingreso per cápita en una población, entonces el objetivo general de la planeación que es ampliamente aceptado seria el de alcanzar el máximo ritmo de crecimiento del ingreso per cápita.
- Un principio que se convierte en objetivo general de la planeación, es el que hace relación a la interdependencia, entendida esta como la relación directa que existe en las variables, ocasionadas por modificaciones en otras, pueden ser cambios positivos los que se pretenden realizar, pero que el llamado “efecto dominó” existente en la economía, puede resultar afectando positiva o negativamente la gran mayoría de las otras variables, con tendencia a ocasionar el segundo efecto.

De lo anterior existe la gran preocupación de los planeadores, en la medida que no se puede determinar con exactitud los cambios que se pueden generar en la actividad económica al darse un cambio en una en unas variables, pero analizando ampliamente los efectos que esto puede tener sobre la economía en general, la planeación ayuda a disminuir la incertidumbre y minimizar los efectos negativos.

Ahora bien, lo que pretende demostrar la planeación con esto, es que se debe analizar muy bien los juicios de valores existentes, ajustándolos al medio existente junto con las necesidades y los objetivos a desarrollar, los cuales serán guiados por estos tópicos y por ende los resultados obtenidos; ejemplo de lo anterior se encuentran las políticas desarrolladas en el modelo socialista donde la igualdad y los factores sociales inciden en toma de decisión de cualquier política u objetivo planteado por la misma.

➤ **Planeación y desarrollo municipal.** Se debe tener claro cómo la planeación es tomada como una herramienta utilizada para manejar las funciones administrativas básicas y el cambio de cualquier actividad, siempre y cuando dicho cambio o manejo dé paso a una

³⁵ AHUMADA, Op. Cit., p. 25.

mejora en el desenvolvimiento de la organización, cualquiera que fuese su naturaleza; igualmente como un mecanismo útil para prever futuros escenarios con base en cambios en las actividades presentes. Se acepta en la medida que produzca efectos positivos sobre la organización o población objeto de estudio expuesto, esta se puede referenciar como el principio de una cadena de acciones; es la base y al mismo tiempo el inicio para la toma de decisiones y se le puede tomar como un instrumento de transformación o mecanismo de control.

Es improbable que cualquier organización pueda obtener buenos resultados en su funcionamiento sin antes haber planeado el mismo, la planeación es uno de los pilares para el logro de los fines de cualquier organización y sirve para impulsar el desarrollo del Municipio, de sus instituciones y habitantes.

Dentro de este proceso es importante resaltar la premisa de identificar precisamente el estado de las cosas (diagnóstico), que sirve de base primordial para posteriormente diseñar estrategias y políticas que verdaderamente vayan en pro del desarrollo municipal.

La planeación es un proceso en constante evolución, gracias al cual se pueden ajustar los medios y circunstancias a las necesidades locales. El éxito o el fracaso de su accionar depende de la combinación acertada de los elementos que debe poseer, así:

- Tener unos fundamentos técnicos básicos; se deben poseer métodos y procedimientos cuantitativos y cualitativos que proporcionen herramientas precisas sobre un tema o proyecto a desarrollar; Diseñar unos objetivos alcanzables, que deben estar ajustados a los recursos con que cuenta el Municipio para el cumplimiento de las tareas asignadas; poseer un sistema ágil y permanente de la actualización informativa acerca del objeto sobre el cual se esta planificando, que incluya a toda una institución con presencia en el Municipio; adoptar mecanismos para seleccionar la mejor forma de enfrentar un problema en lo relacionado con sistemas y equipos de trabajo.
- Contar con la voluntad de la clase política y el deseo de la administración para llevar a cabo cambios y ajustes que se requieren dentro del esquema planificador.

Al planificar se debe dar una interacción entre el sujeto, objeto y medio; entendiéndose como sujeto la persona encargada de investigar el tema (planificador) o espacios específicos donde se va a realizar la planeación y todos los recursos técnicos, financieros, administrativos con que se cuenta para llevar a cabo la investigación. Además de lo anterior, se debe poseer una gran capacidad de abstracción, para adaptar al medio, sus condiciones tanto internas como externas que pueden presentarse como exposiciones negativas que inciden sobre el proceso de desarrollo; de manera que se ajuste a las normas legales, pero sin aislarse de los problemas y necesidades de cada región.

Aunque la planeación es un concepto amplio que puede ser utilizado muy bien como herramienta para lograr un sin número de objetivos, debe existir claridad sobre las

diferentes categorías que tiene la planeación en relación con el medio u objeto de estudio, cualquiera que fuese este y su visión de lograr los objetivos planeados, estos son:

- Por el objetivo de la planeación, se puede mencionar la planeación económica, administrativa, política, sectorial, entre otras.
- Por el horizonte de la planeación. Es el caso de los planes definidos a corto, mediano y largo plazo.
- Por el nivel general implicado. Entre los cuales puede estarle planteamiento institucional, funcional, estratégico y operativo.
- Por el territorio que cubre. Es el caso de la planeación Nacional, Regional, Departamental, Municipal, entre otras.
- Por el alcance y amplitud. Donde se encuentra lo referente a los planes, programas, proyectos y/o actividades³⁶.

El concepto de planeación como se lo conoce actualmente en el medio, permite referirse al papel activo que deben jugar desde 1994 los municipios, departamentos, y/o regiones en el ejercicio de la planeación participativa promulgada por la Constitución Política de Colombia; para que sean las regiones a partir de sus condiciones internas quienes generen el desarrollo socioeconómico, partiendo de lo anterior, el enfoque de planeación debe tener como complemento los siguientes principios:

- Principio de racionalidad: consiste en seleccionar la mejor alternativa con criterios sistemáticos, coherentes que permitan el máximo aprovechamiento de los recursos.
- Principio de previsión: los planes y programas tiene como objetivo guiar la conducta hacia delante. De esta previsión surge el diagnostico del pasado, presente y proyecciones de sus tendencias observadas.
- Principio de universalidad: la actividad del Estado debe programarse en todos los sectores y niveles de la administración a fin de dar conciencia y armonía en la gestión, acertando todas las fases del proceso económico, social y administrativo, así como del sector privado.
- Principio de unidad: debe existir una integración de los programas sectoriales con el programa global, es decir la economía debe tomarse como un todo.

³⁶ GARCÍA, Ricardo y MARTÍNEZ, Carlos. Técnicas de planeación. Bogotá: ESAP. 1986. p. 16.

- Principio de continuidad: la planeación no tiene fin en el tiempo, el abandono de ciertos objetivos y metas implica malgastar los recursos.
- Principio de inherencia: la planeación es necesaria en cualquier organización humana, es inherente a la administración, un Estado que no planifica no está habilitado para el crecimiento, a la diversidad y complejidad de las necesidades sociales³⁷.

Según los anteriores criterios la planeación puede ser aplicada en cualquier tiempo, espacio y también para hacer realidad objetivos pequeños como globales en términos de efectos y alcances. En últimas se define de acuerdo a las condiciones del objeto de estudio (Municipio). De lo anterior se puede concluir que la planeación municipal debe ser una actividad específica, orientada a crear o mejorar las condiciones de vida de los habitantes, con un adecuado aprovechamiento o manejo de los recursos y medios internos con que se cuenta, y externos asignados para tales fines, esto es una circunstancia básica para promover el desarrollo local.

➤ **Planeación Municipal.** El Municipio como instancia política básica del Estado, es el elemento clave en el que se sustenta la estrategia descentralizadora de la actividad estatal y de desarrollo regional.

La planeación como principio democrático es uno de los factores fundamentales para la modernización municipal, que conduce a una eficiente prestación de los servicios públicos esenciales a la comunidad, así como a la promoción integral del desarrollo. La importancia de la planeación municipal radica en la posibilidad de conocer la situación actual de los Municipios, con sus posibilidades, limitaciones y sus perspectivas, lo que permite definir objetivos y orientar políticas para el impulso del desarrollo, así como de la distribución equitativa de los beneficios.

La participación de la comunidad en el proceso de desarrollo municipal es de primordial importancia, ya que fortalece las bases en que se sustenta el progreso y bienestar colectivo. Nadie conoce mejor los problemas de las comunidades y los mecanismos de solución posibles que la propia población. Solucionar los problemas con base en los recursos disponibles y la acción de los tres niveles de gobierno, requiere en forma necesaria, escuchar y respetar los planteamientos y necesidades de los habitantes del Municipio. Una participación comunitaria organizada en el marco de los Comités de Planeación para el desarrollo municipal, fortalece la capacidad de autogestión y control de los procesos que afectan a la población.

El ayuntamiento mediante la administración pública municipal, debe promover, orientar e inducir la participación activa de la comunidad, con lo cual estará dando forma a la

³⁷ GACETA CONSTITUCIONAL. Informe ponencia-planeación. Mariano Ospina, Germán Rojas, Álvaro Cula. Bogotá. 1991. p. 8.

planeación democrática para la definición conjunta de estrategias para el desarrollo integral de los municipios o cualquier ente territorial.

La planeación municipal debe fijar orientaciones generales, señalar compromisos para modificar la situación actual, mantener la flexibilidad para adecuar los instrumentos y enfrentar situaciones inesperadas conservando la dirección que fue trazada originalmente.

En esta forma, los comités de planeación para el desarrollo municipal, constituyen el mecanismo más importante para que la población exprese demandas, fije prioridades y plantee soluciones a sus problemas. Así mismo, representa el medio de enlace de los esfuerzos que realizan los sectores de la sociedad y los niveles de gobierno para superar las problemáticas que aquejan a las comunidades. Las atribuciones que deben tener entre sus líneas generales tienen las siguientes características:

- Promover y coadyuvar, con la colaboración de los sectores que actúan a nivel local, en la elaboración de planes y programas para el desarrollo del Municipio buscando su congruencia con los que formulan el gobierno departamental y nacional.
- Fomentar la coordinación entre los gobiernos nacional, departamental y municipal y la cooperación de los sectores social y empresarial, para la instrumentación a nivel local de los planes del sector público.
- Coordinar el control y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo del Municipio, buscando su complementación en relación a los que formulan los gobiernos nacional y departamental, y coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Formular y proponer a los gobiernos relacionados, programas de inversión, gasto y financiamiento para el Municipio. Dichas propuestas deberán presentarse a nivel de infraestructura o servicios y claramente jerarquizadas, a partir fundamentalmente de las prioridades señaladas en el programa de gobierno.
- Sugerir a dichos gobiernos, programas y acciones a concertar, con el propósito de coadyuvar al desarrollo del Municipio. Así mismo, evaluar la ejecución de dichos programas y acciones, informando periódicamente a los niveles de gobierno que corresponda.
- Promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y empresarial que actúen a nivel local, a efecto de que sus acciones concurren al logro de los objetivos del desarrollo del Municipio.
- Promover la coordinación con otros comités municipales para coadyuvar en la formulación, instrumentación, control y evaluación de planes y programas para el desarrollo de zonas intermunicipales, solicitando la intervención del Gobierno Nacional para tales efectos.
- Fungir como órgano de consulta de los gobiernos nacional, departamental y municipal sobre la situación socioeconómica del Municipio, y
- Proponer a los gobiernos nacional, departamental y municipal medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos del propio comité.

En la presente gestión gubernamental, se impulsará la planeación municipal como método de gobierno, con el objeto de organizar el trabajo y las acciones de la administración pública local; promover y fortalecer la descentralización y la capacidad de respuesta del Municipio, así como exhortar la participación ciudadana en la definición de las estrategias que orienten el desarrollo comunitario.

Lo anterior permite ver cómo el proceso de planeación además de continuo, debe ser configurado con la ayuda, colaboración y concordancia con las políticas, metas, objetivos y otros planteados tanto a nivel nacional como departamental. Así pues dicha complementariedad será el bastión principal para que los objetivos trazados y el desarrollo general en las comunidades puedan ser logrados con mayor dinamismo y agilidad.

1.1.6 Carácter de la Planeación

➤ **Planeación en países capitalistas desarrollados y subdesarrollados.** Es claro que existe una diferencia entre la planeación en el socialismo, donde varían tanto los medios como los fines. En el capitalismo la planeación se diferencia en países desarrollados y atrasados, y en estos se analiza los resultados obtenidos los que a su vez debe su estado a los medios utilizados.

Hablar de planeación en el capitalismo cualquiera que fuese el país es demasiado difícil de asimilar; la estructura económica, social y política del país que planifica es la base para definir la eficiencia de la planificación y esperar lograr los resultados propuestos, es decir que sea una planeación real o caso contrario dichas estructuras definen por si solas el fracaso de la planeación. “Ciertas estructuras económicas, sociales y políticas, tienen por consecuencia que los planes nunca lleguen a ser realizados o no haya planeación verdadera, sino mas bien programación económica”³⁸.

Además de lo anterior, una de las características del sistema capitalista, tiene que ver con el carácter indicativo de la planeación, que da a entender la tendencia liberal de esta planeación, y el bajo compromiso por parte del Estado para tratar de lograr los objetivos definidos, es decir, lo que se hace es prever posibles futuros y situaciones a presentarse en el ámbito económico, político y social, pero que no lleva consigo la obligatoriedad de conseguir dichos objetivos, debido a que no puede dejarse de lado el interés privado, y por ende el juego del mercado, además de esto existe el factor de contradicción más relevante de la economía capitalista, originado a partir de “el carácter social de la producción y la forma privada de apropiación”, como el condicionante más grande para que el papel

³⁸ BETTELHEIM, Charles. La planeación del desarrollo. Revista Económica Exterior. México: 1ª de marzo de 1982, p. 52.

otorgado a los Estados en cuanto a los mecanismos para cobrar fuerza en su afán de intervencionismos estatal sea bajo, y por lo tanto es poco lo que puede hacer para que la planeación realizada surta el efecto sin esperar las reacciones del sector privado ante esto “uno de los objetivos de la planeación indicativa es el mejoramiento de la información necesaria para la toma de decisiones en los marcos del sector privado. El plan indicativo no cambia el mercado ni la información de precios, solamente complementa la información, mejora la actividad de los mecanismos del mercado, para disminuir la incertidumbre.”³⁹

De otro lado se hace alusión a las circunstancias o acontecimientos que han dado pie y fuerza para la formulación e implementación de planes a nivel nacional inicialmente, y desde hace varios años a nivel regional y local. Dichas circunstancias tiene mucho que ver con el papel que ha jugado el estado en la economía y el intervencionismo permitido a este. Así, las crisis del capitalismo y guerras mundiales han sido los acontecimientos que han hecho flaquear dicho sistema, y sobre todo la eficacia del libre mercado como organizador y reacomodador de las fuerzas productivas y así mismo esta visto solo como un generador de condiciones si se puede decir así. Dichas crisis han hecho ver la necesidad de un Estado con mayor presencia y dinamismo en la economía, aquí está el impulso teórico-practico expuesto por keynes después de la gran depresión (1929) al papel del Estado sobre el intervencionismo económico. A partir de ahí, las funciones del Estado en cuanto a la economía y su ejercicio planificador, ha ido variando dándole mas importancia y relevancia, pero claro está, sin dejar de lado las condiciones del capitalismo frente a esto.

El papel del estado y su intervencionismo económico han surgido y tomado fuerza cada vez más en el capitalismo, donde constantemente se presenta crisis de cualquier orden, que desenfrena el funcionar del mercado como regulador de la economía y los intereses privados, siendo la única forma de reorganización la intervención estatal a cualquier nivel o escala; en los últimos tiempos con mayor fuerza mediante la formulación de planes económicos, sociales y políticos.

Existen diferentes tipos de planes dependiendo del tiempo utilizado para su ejecución y sobre todo el impacto que ocasionan al ser formulados por situaciones diferentes. Existen planes coyunturales que como el nombre lo dice se deben a problemas inmediatos ocurridos en el país o región que por lo general son realizados para mejorar el desequilibrio y son definidos a corto plazo (1 año). Además de esto son planes móviles que sirven para cumplir en concordancia con los otros tipos de planes: semiestructural y estructural los objetivos mas relevantes.

Los planes semiestructurales de mediano plazo, en los cuales se puede enmarcar los planes desarrollados en el país, se realiza para el periodo de gobierno y relacionan la ejecución de la política con relación a los factores fundamentales de la economía, y son el medio de afianzamiento para llegar a la planeación estructural.

³⁹ MARTINEZ, Op. Cit., p. 42.

La planeación estructural es más real y debe conllevar de por sí, el compromiso del Estado, para la realización de los planes y el logro de los objetivos planeados, objetivos que están orientados a mejorar las condiciones internas del país o región con un mejoramiento de las problemáticas en el tiempo de ejecución del plan. Por su complejidad son definidos a largo plazo y su relación depende del grado de articulación con los otros tipos de planes.

➤ **Planeación en países capitalistas subdesarrollados.** La planeación en países subdesarrollados tiene sus bases en el sistema capitalista, y se diferencia de sus similares desarrollados en que la estructura socio económica de los primeros es multivariada en todo sentido y por lo tanto la búsqueda de políticas o formas de solucionar la problemática y mejorar su situación solo puede lograrse con el resultado de la conjugación de todo tipo de factores: político, social, económico e incluso cultural, que tiene incidencia en la conformación de esa estructura socioeconómica tan variada o diversa. “la economía en los países de desarrollo es multisectorial y por lo tanto el enfoque de ella para efectos de planeación debe ser multifacético. Es decir, teniendo en cuenta los diversos sistemas productivos de producción, factores políticos y sociales que coexisten en cada país en desarrollo. Es característica de ellos, por ejemplo, la coexistencia de producción capitalista moderna con sectores precapitalistas; de la gran producción mercantil con haciendas seminaturales; de ramas altamente monopolizadas de la economía con una infinidad de pequeños productores mercantiles de tipo precapitalista dispersos”⁴⁰.

Se pretende entonces explicar que la planeación en esta clases de países además de tropezar con los condicionantes presentados en la economía capitalista, tropieza también con el agravante de su situación actual y la gran desventaja con los países desarrollados. Existen condiciones como atraso, dependencia, inestabilidad política, pobreza, desempleo...entre otra gran cantidad de problemas estructurales que exigen la necesidad de un enfoque de planeación multisectorial si se pretende darle viabilidad a lo que la planeación respecta. Si es que el resultado esperado se quiere que sea el desarrollado socio-económico.

Se puede sintetizar la estructura económica de estos países así: “en las economías muy pobres, las exportaciones son generalmente el motor de crecimiento y el desarrollo depende principalmente de abrir nuevas posibilidades de exportación o hacer mejor uso de las existentes. De este modo los planificadores pueden tomar el mercado como una variable dada y concentrarse en abrir nuevas fuentes de recursos naturales para su desarrollo o mejor la explotación de los recursos existentes”⁴¹.

De otro lado la planeación en países desarrollados tiene como objetivo principal la organización de la política económica y social en general, con su aplicación en todas las ramas de la economía y esferas de la vida, en concordancia con la eficiente utilización del talento humano, recursos físicos y financieros, que sean necesarios para este fin. Para que

⁴⁰MARTÍNEZ, Op.Cit., p. 54.

⁴¹ LEWWIS, Op. Cit., p.15.

dicho objetivo sea conseguido, se necesita indiscutiblemente de la realización y conjugación de algunos factores que serían la base material para la eficiencia de la planeación. Dichos factores aunque se definen dependiendo del ejercicio de la economía nacional y la forma como se este comportando, tienen un factor en común que en últimas es el determinante del fracaso o triunfo del plan, dicho factor es el papel interventor y ejercicio estatal. Se habla aquí entonces de un estado interventor a toda escala; nacional, internacional, regional, local, a nivel de lo público y privado; es decir una regulación que posibilite una “igualdad de condiciones” en el mercado y en las funciones públicas.

➤ **Planeación en Colombia.** Los referentes teóricos desarrollados anteriormente pueden afirmar lo que fue y es la planeación en el país, tanto desde el punto de vista de la teoría como las políticas aplicadas, para lo cual se hace necesario analizar los aspectos más relevantes de lo que es la planeación en Colombia, lineamientos políticos generales, proceso histórico de la planeación, aspectos legales entre otros.

En cuanto a las condiciones económicas prevalecientes en este contexto y que deben ser tenidas en cuenta para la planeación o formulación de políticas, se observa cómo se desarrolla la tendencia a desestimar las potencialidades del sector primario en el país, dándole gran importancia a sectores como secundario y terciario por ser más dinámicos y generadores de riqueza, dentro de los marcos que el capitalismo exige, situación más preocupante cuando dicha tendencia muestra una hipertrofia al tener en el sector especulativo una participación en el PIB del doble o un poco más que el sector primario desde 1995 en adelante. Además de esto se mira como el sector secundario y terciario están anclados al capital extranjero, situación muy condicionante. Dichas situación es explicada en gran medida puesto que “Colombia ha hecho tránsito a país agrario, industrial y ha entrado en una fase monopolista agravada por la dependencia. Esta dependencia imprime a la producción ampliada un desarrollo muy desproporcionado entre los sectores, pues lo fundamental de los medios de producción este bajo control imperialista, al tiempo que el tributo al exterior hace que el ritmo de acumulación sea más lento que el de producción. Se crea por lo tanto, una gran brecha entre el crecimiento económico y el progreso social. Al mismo tiempo la tendencia a la internacionalización, inserta nuestra base económica en el esquema de la reproducción, agravándose la deformación del aparato productivo. A la vez que las transnacionales son factor interno de producción, manteniendo su condición de elemento externo sobre las fuerzas productivas, de estos países. La dependencia no es tanto un problema cuantitativo como cualitativo y no solo económico, sino político⁴².

Al respecto de las condiciones sociales del país, es obvio que la situación es el resultado de la distribución de los ingresos, que muestra gran desigualdad entre ricos y pobres, donde la brecha entre estos ha venido aumentando cada vez más. Igualmente en cuanto a la generación de puestos de trabajo se refiere, se mira el alto índice de desempleo y subempleo existente que ya bordea el 50%; dicha situación no afecta solamente por los

⁴² DOCUMENTOS DEL CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO. La dependencia económica. Santa Fe de Bogotá: Editorial Colombia Nueva, 1988, p. 32.

bajos ingresos de las personas de las personas, se relaciona también con problemas como violencia, baja demanda, que genera un efecto dominó dentro de la economía, provocándose una situación de resección muy larga en el país.

En materia de salud y educación, siendo los sectores más difíciles de tratar en el país, su situación se puede resumir en la ampliación de una serie de restricciones y trabas legales que dificultan el libre accionar de estos y le dan un gran impulso al sector privado, razón por la cual se está dejando estas labores en manos de particulares. Por tal motivo se presenta una desigualdad para el acceso a los servicios básicos, principalmente para las personas de bajos ingresos, siendo además muy deficientes en cuanto a calidad y cobertura.

De esta manera se muestra a grandes rasgos, las condiciones socio-económicas prevalecientes en el país, que deben ser tenidas en cuenta, cuando se intenta formular un plan para el desarrollo socio-económico tanto a nivel nacional, regional y local.

Al hablar del proceso histórico que ha vivido la planeación en Colombia se debe hacer referencia a determinadas épocas, que han sido el resultado de los acontecimientos o políticas aplicadas, dándole un impulso al proceso de planeación como forma de reorganización de la economía en pro del beneficio público.

Se destacan tres etapas importantes como son: (1923-1936), (1936-1968), (1968-hasta hoy). La primera de estas tiene sus rasgos fundamentales en la creación del banco de la república como banco central único en el país, gracias a las recomendaciones de la “Misión Kemmerer”. Igualmente en 1936 se creó el Concejo de Economía Nacional, el cual tenía la facultad de reorientar económicamente al Estado. Esta etapa culmina con la reforma constitucional de 1936 por la necesidad de facultar legalmente el intervencionismo estatal.

En la segunda etapa (1936-1968) se crean unas empresas importantes en el país, que a la postre se constituyen en el sector estatal de la economía como fundamento para hacer efectiva la planeación, y también se dictan normas legales para institucionalizar el proceso de gestión económica planificada. En esta etapa se crean el IFI y el Fondo Nacional del Café (1940), CAJANAL y el ISS (1946), TELECOM (1947), Acerías Paz del Río (1948), ECOPETROL (1951), el SENA y el Instituto de Fomento Municipal (1957), entre otras instituciones de gran importancia al convertirse en instrumentos de gestión estatal. En esta época, comienzan a funcionar los departamentos administrativos y los Concejos de Economía, y en 1951 se crea la oficina de planeación. Existió posteriormente una reforma administrativa en el año de 1959, donde se creó el Departamento Administrativo de Planeación, además se crearon seccionales de planeación en los ministerios y en los institutos descentralizados. Al final de esta etapa confluyen aspectos favorables a las iniciativas de planeación dentro de los marcos de inversión estatal como son:

- La experiencia positiva de algunos países desarrollados puesto que veinte años después de haberse publicado la teoría general de “keynes”, existía un cierto consenso sobre la conveniencia del intervencionismo estatal.

- La compleja situación social que vivía América Latina, hacía pensar en la urgencia de una coordinación de esfuerzos estatales hacia objetivos claramente definidos.
- Se cuenta no solo con la aceptación Norte Americana, sino que además, es una exigencia del imperialismo originada en punta del Este.
- Los acuerdos programáticos del Frente Nacional.
- La sustitución de importaciones requería un claro análisis de las posibilidades de inversión nacional en aquellos sectores considerados prioritarios.
- Existe ya un aparato estatal que aunque pequeño se constituye en soporte institucional.
- Se ha legislado sobre la materia.
- Por el desarrollo capitalista del país, se entra en un estado tal que hace imperativo el intervencionismo del Estado en su carácter de programación económica⁴³.

Al igual que factores positivos para impulsar la planeación nacional, existen al interior del país unos condicionantes que inciden negativamente sobre las bondades de la planeación, tales como: la falta de organismos estructurados organizativa y técnicamente adecuados, incoherencia, falta de coordinación e integración de los diferentes órganos estatales y por ende el aparado estatal, la sustentabilidad de un enfoque endógeno de desarrollo, por las excesivas recomendaciones extranjeras; por ultimo y algo demasiado grave para la definición de políticas propias está la deficiencia del personal técnico colombiano para servir de asesores al gobierno.

En la tercera etapa (1968-hasta hoy) se describen algunos factores de tipo económico y político tanto a nivel externo como interno, de alguna manera son negativos y condicionan el desarrollo de la actividad socio-económica en el país, a un grado de organización tal que solo puede ser logrado mediante la planeación. Y es así como a partir del gobierno de Lleras Restrepo, gobierno que de hecho fue el más intervencionista y le dio un impulso a las actividades que desarrolla el Estado frente a la economía, se comienza entonces a definir políticas que van orientadas a la implementación de la planeación económica. De esto surge una reforma política en 1968⁴⁴. Dentro de los cambios principales está el poner al servicio de la gestión del Estado, el Departamento Nacional de Planeación y su organismo superior, el Concejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES. Este proceso tiene concreción en la formulación de los planes nacionales, a partir del gobierno de Lleras Restrepo, y desde entonces han tenido significativa importancia para los intereses del pueblo colombiano.

⁴³ MARTINEZ, Op. Cit., p. 97.

⁴⁴ COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo No. 1. Artículo 32. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1968. p. 18.

A partir de la Constitución de 1991 el papel planificador del gobierno a nivel nacional y territorial toma legislación propia, como respuesta a la crisis política y de violencia vivida en el país en ese entonces; se retoma las ideas planificadoras para que se delimite la formulación del plan nacional de desarrollo, el cual tiene involucrados unos componentes que orientan a llevar implícitos la mayor responsabilidad frente al cumplimiento del mismo, es decir este es un plan que debe ser formulado según mandatos legales como el camino o guía orientadora del devenir económico y social durante un tiempo determinado, el cual debe seguirse al pie de la letra en la medida de lo posible, teniendo como objetivo conducir al país al desarrollo. Así mismo se expide disposiciones para reglamentar el ejercicio de las veedurías organizadas, así mismo, se establecen los mecanismos de participación y concertación dentro de las políticas de gestión pública, y en general la ejecución de los planes.

Más adelante se establece la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) en Colombia, la cual se aplica en el ámbito: nacional, territorial, local y organismos públicos en donde se dicta principios generales y específicos que deben cumplirse en el proceso planificador; aquí ya aparece la planeación reglamentada en términos técnicos, definiendo tanto la metodología general como las partes que debe contener un plan de desarrollo. Se acepta que el proceso de planeación, implica de hecho un compromiso social, donde sus etapas sean el resultado del consenso comunidad - gobierno.

1.2 TÉCNICAS DE PLANEACIÓN

1.2.1 Planeación prospectiva

➤ **Concepto de Prospectiva.** Siempre se debe tener la referencia que cuando se toca el termino prospectiva se esta haciendo relación al futuro, bien sea entendiendo este como deseable, no deseable, ya definido o no; es decir el estudio del futuro y de los pasos a seguir de un presente definido, tomado solo como referencia y como la imperante necesidad de no volver a repensar el pasado para seguir adelante, es lo que diferencia a la prospectiva de otras técnicas de planeación.

Es claro referenciar cómo ya desde hacia varias décadas esta idea ha venido tomando mayor fuerza y representatividad en la planeación como tal y todos sus usos. Esto gracias a la preocupación que existe en el mundo en general (en cualquier dimensión) por el futuro y lo que puede ocurrir más adelante, esto también alentado por las crisis y problemas socio-económicos que viene surgiendo en la mayoría de países a nivel interno y últimamente manifestados a nivel global. Aunque esto ha sido positivo en la medida que hay mayor preocupación por planear un mejor futuro, existe todavía desconocimiento sobre el verdadero significado de la prospectiva, los alcances y dimensiones que tiene.

Por tal razón “la prospectiva es primero un acto imaginativo y de creación, luego una toma de conciencia y una reflexión sobre la actualidad y por ultimo un proceso de articulación y convergencia de las expectativas, deseos, interés y capacidad de la sociedad para alcanzar ese porvenir que se perfila como deseable”.⁴⁵ Ahora bien, cualquiera que sea la forma en que se defina la prospectiva, es imprescindible destacar su carácter creativo, el elemento de cambio y transformación que encierra y sobre todo la opción que presenta para asumir una actividad hacia el mañana, a través de la construcción y elección de futuribles y futuribles*.

De esta manera, el propósito de la prospectiva es preparar el camino para impulsar el diseño del futuro dependiente de las condiciones referenciadas en el presente, de igual manera no solo es importante esta prospectiva por su uso para diseñar el futuro como futurible, si no como el diseño del mismo mostrando la identificación de peligros y oportunidades que puede presentar este futuro de manera que se pueda corregir desviaciones o problemas que nos lleven a fracasos. Teniendo en cuenta la definición de prospectiva anotada, se puede definir los propósitos más relevantes que nos pueda presentar esta técnica.

- Generar visiones alternativas de futuros deseables
- Hacer explícitos escenarios alternativos
- Proporcionar impulso para la acción
- Promover información relevante bajo un enfoque de largo alcance
- Establecer valores y reglas de decisión para alcanzar el mejor futuro

Por otra parte, se nota cómo esta técnica muestra gran importancia sobre los elementos cualitativos más que cuantitativos; representa un centro más cercano y relevante como la realidad de lo que puede representar los elementos cualitativos puesto que los últimos no tienen validez para confrontar los eventos futuros, es decir sirven como valores de referencia exclusivamente, mientras que los juicios personales presentan mejores elementos de referencia para el análisis futuro.

Debe tenerse en cuenta según los juicios personales, que la veracidad o eficacia de la prospectiva depende en gran medida de las acciones de los hombres, es decir por la libertad que tienen estos para actuar y definir que es lo mejor para cada uno, por tal razón en la definición de futuribles posibles.

⁴⁵ NIKLOS, Tomas y TELLO, Maria Elena. Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro. México: Limusa Noriega Editores, 1994, p. 54.

* Se emplea Futurable para designar el futuro deseado y Futurible como el futuro posible.

“Por medio de la prospectiva, el futurible logrado depende de lo que el hombre realice o deje de hacer, el futuro es múltiple. El pasado pertenece a la memoria, el futuro a la imaginación y a la voluntad. El futuro contiene algo de lo desconocido que lo hace fundamentalmente diferente”⁴⁶.

➤ **Prospectiva elemento clave para la planeación.** En cuanto a esto debe aclararse antes de precisar la relación de la prospectiva con la planeación y los aportes que puedan brindar, el concepto que se maneja de lo que es planeación, ya que de esta parte todo tipo de apreciación y conclusiones futuras. El concepto planeación ha sido muy difícil de organizar, existen innumerables teorías que de acuerdo a sus lineamientos pueden hacerla variar, además de esto particularmente para la prospectiva es aun más difícil puesto que dicha técnica tiene como lineamiento base el propender por un futurible sin tener en cuenta el pasado y presente, es decir contrario en metodología a la que es la planeación tradicional.

El esfuerzo realizado por los franceses, quienes fueron los primeros en trabajar dicha técnica, para definir el concepto de planeación fue reducido a la “toma anticipada de dediciones”⁴⁷. Como complemento a este se define también la planeación como “definir opciones frente al futuro”⁴⁸ pero teniendo en cuenta los medios necesarios para alcanzarlos.

A partir de los conceptos anteriores, se nota cómo el concepto de planeación tiene muy en cuenta la idea de futuro, presente y pasado. Estos últimos conceptos serían la base para construir futuros deseables que podrían ser alcanzados en la medida que las condiciones presentes y pasadas, puedan ser aprovechadas o condicionadas de acuerdo al futuro a alcanzar. Al respecto se debe tener en cuenta que el estudio y aprovechamiento de condiciones pasadas y presentes; si bien son utilizadas para definir un futurible establecido, también pueden ser tenidas en cuenta para evitar la ocurrencia de eventos no deseables.

Ahora si, cabe anotar el papel que la prospectiva toma en estas eventualidades; la base de la técnica prospectiva es la creación de futuros deseables o el simple hecho de mirar hacia adelante, no solo como algo imaginable; si el proceso llega a este punto no esta sirviendo para conseguir lo imaginado para que la prospectiva sea realmente una técnica de planeación que aporte a la formulación y posterior consecución del futuro deseado. Debe llevar implícito el proceso de toma de dediciones, lo que se requiere además de la técnica es la delegación de poder al investigador para que pueda llevar a efectos sus ideas. Aquí como en los párrafos anteriores se ve como la planeación y sus diferentes técnicas se quedan sin piso cuando se habla de compromiso político y ciudadano.

⁴⁶ MASSE, Pierre. Le plan du Pantie Hasard. Paris: Editorial Gallimar, 1965, p. 28.

⁴⁷ ACKOFF, Russel. Un concepto de planeación Corporativa. New York: Editorial Wiley, 1970, p. 3.

⁴⁸ HUMMEL, Charles. Educación de hoy para el mundo del mañana. Paris: UNESCO, 1977, p. 181.

Es importante aquí definir la claridad entre prospectiva y la planeación tradicional, que a manera de idealizar el futuro deseado es contraria, al respecto Tomas Fliklos dice “en planeación el estilo prospectivo funciona a la inversa del proceso tradicional, ya que este se inicia con la caracterización de los futuros posibles para después seleccionar el mas deseable; en cambio la prospectiva*. Primero se determina el futuro deseado y se le diseña creativa y dinámicamente, sin considerar el pasado y el presente como trabas insaludables; estos se incorporan en un segundo paso al confrontársele con el futurible, para desde ahí explorar los futuros factibles y seleccionar el más conveniente.⁴⁹”

Por lo anterior se puede ver claramente como la prospectiva trabaja bajo lineamientos contrarios a los de la planeación tradicional, de ahí puede ser la explicación del porque se utiliza últimamente esta técnica con mas énfasis y del porque los resultados que ha podido lograr hasta ahora. Al respecto Sachs señala “lo que hace la planeación prospectiva es tener una alternativa a la planeación tradicional puesto que plantea la formulación de objetivos y la búsqueda activa de medios para su obtención”⁵⁰.

Es bueno para el análisis de esta técnica que así como trabaja esta técnica, su metodología puede ser utilizada para llevar a cabo investigaciones en cualquier tiempo y espacio que pueda ser aplicado en términos generales o para efectos amplios, igualmente para intereses particulares o individuales.

Tal como plantea, el estudio del futuro en la prospectiva reviste una premisa fundamental, sin una visión implícita o explícita del futuro resulta más complejo enfrentar el cambio, el cual debe dimensionarse en función de sus implicaciones para la planeación. Por las anteriores razones y otro tipo de motivos explicados más adelante, se observa que la prospectiva aporta positivamente a la planeación, debido a que apoya el logro de los siguientes objetivos:

- Construir escenarios o imágenes que consideren la visión del futuro, una percepción dinámica de la realidad y la prefiguración de alternativas viables.
- Impulsar la planeación abierta y creativa fundamentada en visión compartida del futuro.
- Aportar elementos estratégicos a los procesos de planeación y de apoyo a la toma de decisiones.

* El concepto de planeación prospectiva fue elaborado por autores franceses en su afán por encontrar una estrategia original que permitiese dirigir la reconstrucción de la posguerra y alentar el desarrollo de su país.

⁴⁹ MIKLOS, Tomas y TELLO, Maria Elena. Op. Cit., p. 61.

⁵⁰ SCHAS, Bladimir. Diseño de un futuro para el futuro. México: Fundación Javier Barros Sierra, 1980, p. 44.

- Proporcionar el impulso requerido para transformar la potencialidad en capacidad.
- Aportar una guía conceptual conductora del estudio de aquellos conceptos relevantes de la realidad, que permita enfrentar con eficiencia y eficacia la complejidad del contexto actual.

Con base en lo anterior, puede verse que en el marco general el modelo de planeación prospectiva se ubica en los momentos específicos de investigación del futuro y de la planeación normativa los cuales responden a las preguntas ¿qué queremos y deseamos hacer? ¿qué deberíamos hacer? y ¿por qué y para qué?. Las anteriores preguntas deben responder al carácter general de toda planeación, que busca realmente un futuro acorde a todos los requerimientos expresados para definirlo no solo hace alusión a la prospectiva como tal, si no más bien responde a las inquietudes generales que debe plantearse todo planeador.

Existe un último énfasis que hay que desarrollar sobre la prospectiva, donde se tiene en cuenta la dimensión temporal que puede abarcar con relativo positivismo, de esto podríamos definir que según la prospectiva. Los horizontes de la planeación deben ser fijados de acuerdo o partir de los resultados. Aquí se muestra cómo esta técnica, puede ser utilizadas para alcanzar objetivos tanto a largo, mediano y corto plazo, todo depende de las investigaciones realizadas con las herramientas externas con que se cuenten, lo importante para destacar de esto es que la técnica puede manejar apropiadamente la visión a largo plazo que tanto había preocupado a tantos autores sobre el tema y sobre planeación. Lo que se debe tener en cuenta en el tiempo y los objetivos deseados es que, dentro del proceso de planeación se precisan las acciones para cada periodo, tomando como referencia las restricciones del presente y el tiempo requerido para alcanzar el futuro.

Cabe anotar la diferenciación que debe haber entre alcanzar acciones u otros relacionados, y lograr el futuro definido, es decir el futuro deseado.

➤ **Metodología y etapas de la planeación prospectiva.** Debe tenerse en cuenta que en el trabajo a desarrollarse mediante esta metodología, deben estar presentes sectores de la sociedad que de verdad tienen injerencia positiva sobre todo proceso asociativo y de planeación; y que por lo tanto deben involucrarse en todas las etapas del proceso, para que esos desde sus perspectivas puedan aportar al proceso y este se enriquezca con sus aportes. Los miembros de los diferentes sectores deben participar exclusivamente como asistentes al los talleres. Entre estos sectores deben estar presentes: el Saber (Universidades y colegios), el Poder (Sector político dominante y oposición), la producción (miembros de los sectores productivos) la comunidad y la Iglesia.

a). Estado del arte. En esta parte se contextualiza el problema que se va a desarrollar, es la visión que el técnico encuentra sobre el objeto de estudio. Es una iniciación favorable pero que no es algo obligatorio para trabajarse en esta técnica, simplemente se hace una presentación sucinta de las características básicas, por ejemplo de un Municipio, para que las personas que son invitadas como expertos, tengan una percepción general de lo que se busca a partir de esta iniciativa.

El objetivo esencial es que los participantes de los talleres, no lleguen con su mente en blanco a los talleres, sino que por el contrario, ya tengan estructurado una propuesta clara para la solución de la problemática, o por lo menos algunas estrategias para disminuir sus efectos negativos; de ello depende el éxito de la realización de esta primera etapa, que a veces no se considera como tal.

b). Lluvia de ideas. Aquí cada persona (experto) formula unos problemas, los cuales a consideración personal, son prioritarios y deben solucionarse con mayor énfasis. Este problema debe ir acompañado de una definición precisa, dándole un título adecuado con respecto a su caracterización. Cada asistente debe aportar más de dos problemas o dependiendo del número de asistentes se exige una cantidad mayor o menor de problemas.

Se establecen los problemas principales del objeto de estudio, debido a que hay varios participantes los problemas pueden repetirse; pero existe la posibilidad de ajustarlos o complementarlos, el objetivo es que se determine cuales de estos son los más relevantes, para así tratarlos con mayor detenimiento.

c). Análisis estructural. Se hace una relación de incidencia o impacto entre cada una de las variables o problemas definidos anteriormente, es decir se analiza la relación de cualquier tipo o medida que existen entre unas variables y otras.

El análisis se hace con referencia a factores de incidencia, dependiendo de la condicionalidad que puede existir entre estos; este estudio se hace mediante la ayuda de calificaciones numéricas o cualitativas, dependiendo del grado de formación de los asistentes para que no se desaproveche la participación de todos estos en el proceso adelantado.

A partir del grado de incidencia que se encuentre entre las variables, se les asigna unos valores numéricos, que son trasladados a un plano cartesiano, donde se muestra la relación de las variables; de esta manera se pueden obtener los valores totales tanto horizontal como verticalmente de para cada una de las variables o problemas analizados, y con su respectivo valor numérico horizontal y vertical, se puede ubicar dicha variable en un cuadro cartesiano de ejes x e y; en el eje de las y se mide motricidad y en el eje de las x se mide dependencia, el cuadro se dividen en cuatro zonas utilizando para dividir las el valor numérico resultante de la media del total de valor numérico horizontal y vertical, el cual debe ser igual con el número total del variables analizadas.

Las zonas delimitadas en este plano cartesiano son definidas así: zona de poder, zona de trabajo, zona de problemas autónomos y zona de salida. Estas zonas se encuentran organizadas de mayor a menor grado de importancia y prioridad para tratar las variables, lo importante de esta etapa es que los asistentes sin darse cuenta ni saberlo priorizan las variables, desde las más importantes a las menos importantes para tratarlas en los periodos siguientes. Los problemas definidos en la zona de poder son los que se consideran con mayor importancia, junto con los que se encuentran en la zona de trabajo; así mismo los que se encuentran en la zona de problemas autónomos y de salida, realmente son difícilmente solucionables por el ejercicio que se esta llevando a cabo, ya que no depende exclusivamente del nivel interno, por lo tanto su estructura es más compleja, los problemas que se consideran en un nivel de importancia bajo se solucionan a medida que se va trabajando las otras zonas del plano cartesiano.

d). Juego de actores. Una vez que los problemas son identificados y priorizados, se procede al análisis de los actores que pueden colaborar para su solución, entre los cuales pueden estar, el gobierno, las instituciones de carácter privado, la misma comunidad, quienes de una u otra manera contribuyen para el tratamiento de la situación que se puede estar presentando. Estos actores van a manejar unos criterios básicos frente al contexto que se está tratando, el objetivo es que se llegue a un consenso, buscando ante todo las alianzas que permitan conseguir una salida apropiada frente a las circunstancias específicas del objeto de estudio.

Con la intervención de los diferentes actores, se procede al diseño de las estrategias, que son los medios para conseguir los objetivos anteriormente delineados. Aquí se hace una revisión breve de los proyectos e iniciativas que tengan relación con las variables identificadas, de tal manera que se puedan construir e equiparar los anhelos y temores de cada uno de los participantes dentro del proceso.

e). Matriz de impacto-cruzado. A partir del juego de actores se puede llegar al análisis y diseño de algunos escenarios posibles o factibles de suceder, de acuerdo a su probabilidad de ocurrencia; esto se determina a partir del juego de actores, quienes definen cual de los escenarios es más factible, y uno de los mecanismos puede ser a través de la utilización de una escala de calificación cualitativa, por ejemplo: de probabilidad, duda, improbabilidad. A estas se les asigna unos valores numéricos, los cuales arrojan como resultado la opinión del conjunto de actores frente al escenario que se puede presentar, ya sea para el comportamiento de una o más variables dentro de un contexto determinado.

Esta metodología definida por la planeación prospectiva, a través de sus diferentes etapas, está diseñada de tal forma que se puede llevar a cabo en el nivel nacional, territorial, o local; de manera que puedan ser construidos los futuros posibles y deseables; las posibilidades de que estos se consigan o no, ya dependen de la naturaleza de la investigación y las características del objeto de estudio.

En suma, toda la teoría o el proceso aterrizan en estas etapas, que son definidas como la parte práctica y creativa para la construcción y formación de escenarios futuros, con base

en la participación de expertos, y sobre todo con base en la realidad expuesta por estos, como premisa fundamental para la creación de futuros a los cuales realmente se pueda llegar.

1.2.2 Planeación estratégica

➤ **Algunas consideraciones generales.** Es importante hacer una revisión de la planeación estratégica, que es una de las técnicas de planeación, que en los últimos años viene tomando mayor aceptación tanto en las organizaciones privadas como públicas. En cuanto al Plan de Desarrollo, es indispensable su estudio, ya que la Constitución Política de Colombia, la define como la metodología que se aplicará en la elaboración del plan, al cual deben acogerse todos los municipios. El plan de desarrollo está constituido por una parte general (diagnóstico y formulación estratégica) y un plan de inversiones, que es una estructura derivada de la planeación estratégica.

Planificar significa anticipar el curso de acción que ha de tomarse con la finalidad de alcanzar una situación deseada. Tanto la definición de la situación deseada como la selección y el curso de acción forman parte de una secuencia de decisiones y actos que realizados de manera sistemática y ordenada constituyen lo que se denomina el proceso de planificación. Frente a la planeación hay varios conceptos, pero todos apuntan hacia la construcción de un proceso que implica varias fases, con el fin de conseguir un objetivo. De esta manera se buscan diferentes maneras de afrontar una situación, que en este caso se denominan estrategias, a partir de las cuales, una organización determina en primer lugar lo que quiere lograr y luego que hacer para conseguirlo.

Según A. Francés, la estrategia se refiere a la combinación de medios a emplear para alcanzar los objetivos, en presencia de incertidumbre”. De hecho la planeación tiene como objetivo fundamental la reducción de la incertidumbre, para lo cual se debe hacer un análisis de todos los factores que rodean una organización, y a partir de esto determinar la manera en que se pueden alcanzar dichos objetivos. En esta definición también coincide Mintzberg quien determina las estrategias como “los medios por los cuales una organización puede alcanzar sus objetivos.

La planeación estratégica surge entre los años setentas y ochentas, diseñada inicialmente para el campo militar, en donde se busca la consecución de determinados objetivos al interior de una organización; para ello se diseñan políticas y estrategias necesarias para alcanzarlos, en virtud de las metas. En cuanto a este tema hay muchos enfoques, se trata de generalizarlos para tener una percepción global de la metodología, a pesar de que no es única, y puede haber muchas variantes respecto de la misma.

Durante los años setentas y ochentas se presentaron algunos hechos importantes, entre los que se puede mencionar la subida del precio del petróleo, la desregulación de muchas

industrias, el acelerado cambio tecnológico y la creciente competencia global, que incidieron para que se cuestione el sentido de la planeación a largo plazo. De esta manera, se trata de dar una visión sistemática del entorno, en donde se pueda evaluar las fortalezas y debilidades dentro de la organización*, en las que puede tener una ventaja comparativa. Así se empieza a pesar en términos estratégicos, ya que esta metodología le permite tener una visión completa de la situación global, y al mismo tiempo trazar metas que se van a cumplir dentro de un término de tiempo determinado, de acuerdo a las condiciones internas de la organización (fortalezas y debilidades) y su relación con el entorno (oportunidades y amenazas).

La planeación estratégica supone, como principio fundamental, formulaciones que orienten el qué hacer de la empresa en el corto, mediano y largo plazo. Drucker y Terry en la década del sesenta proponen la literatura más reciente que ofrece un mayor desarrollo de este principio, contribuyendo con metodologías e instrumentos que facilitan la toma de decisiones que comprometen la organización; y se plantea claramente que se trata de tomar decisiones estratégicas hoy, para que en el mediano y largo plazo las organizaciones sean lo que se propone inicialmente.

Peter Drucker uno de los principales impulsores de esta metodología, señala: “la administración estratégica no es un baúl lleno de trucos mágicos ni tampoco un montón de técnicas. Es un razonamiento analítico y un compromiso de recursos para la acción”. Para ello se requiere, tener la capacidad de comprender la situación del entorno tanto a nivel interno como externo, considerando todas las posibilidades reales que puedan existir para la organización, sin desechar ninguna, habiendo realizado antes un estudio detallado en donde se pueda observar las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

Además se requiere un alto nivel de creatividad, para diseñar las maneras (estrategias) o formas cómo afrontar determinadas situaciones, ya que de ello depende el futuro de una empresa, y si el caso se refiere a la planeación territorial, la responsabilidad es mayor todavía, ya que está en juego el futuro de muchas personas. La planeación estratégica requiere de un aprendizaje continuo, lo cual implica corregir los errores que se haya cometido en anteriores emprendimientos, para convertirlos en una oportunidad para mejorar el desempeño global de la organización; de lo contrario, la planeación no tendría sentido. Dentro de todo ese proceso, uno de los elementos fundamentales es la participación de todos los actores, ya sea a nivel de empresa, con cada uno de los trabajadores o quienes tengan relación con la misma, pero también en el sector público, en donde se debe tener en cuenta, la participación de la comunidad, como una forma de darle realce al proceso, y al mismo tiempo abrir la posibilidad de surjan nuevas ideas, frente a una misma situación, ya sea para mejorarla o darle solución.

➤ Fases del proceso

* Cuando se habla de organización, no solo se hace referencia a las empresas privadas sino también a las oficiales, ya que la planeación estratégica se puede aplicar a cualquier tipo de institución, en este caso a los municipios.

La planeación estratégica determina cinco fases dentro de su aplicación, así:

- A. Formulación de la misión y visión.
- B. Análisis del entorno
- C. Análisis interno de la organización
- D. Diseño de objetivos y estrategias.
- E. Ejecución.
- F. Control y evaluación.

• **Formulación de la misión y visión.** La Planeación Estratégica le permitirá a la organización identificar la visión estratégica de la organización, donde se establece cuál es el objeto de la misma y qué es lo que se quiere de ella, al igual que se detectarán cuales son sus principales debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas. Dentro del plan de desarrollo se establece una misión y una visión para el municipio, lo mismo que sucede a nivel de empresa; en la primera se define, el papel que tiene el municipio para cubrir las necesidades de la sociedad describiendo ampliamente las acciones que desempeña como organización, pero fundamentalmente se expresa la su razón de ser, estableciendo la diferencia en relación a otros entes del mismo ramo.

Dentro de la visión de una organización, se plasma lo que se desea de ella en un futuro, y se va a convertir en el eje que direcciona la planeación en el largo plazo, donde todas las actividades van a conducir hacia el cumplimiento de ese objetivo superior, que para una organización de carácter público no solo implica un periodo de gobierno, sino que va más allá, traspasando los mismos límites políticos, puesto que se está hablando de el largo plazo. El planteamiento de la visión, no quiere decir soñar en algo que no se va a conseguir, por esto se tiene en cuenta todos los antecedentes que la rodean como organización, aprovechando las cosas positivas que se pudieron construir con el tiempo.

Aquí no solo se hace referencia a cosas materiales en donde solo se hace alusión a la estructura de la organización, sino que se avanza en la construcción de valores y al mismo tiempo, los principios que sostiene a partir de la interacción de sus actores, quines deben comprometerse con la misma ya que de esto se deriva el éxito de todo el proceso de planeación. La visión debe construirse de tal forma que exprese en términos simples, el futuro de la institución, siendo precisos y concretos en lo que se está buscando; pero al mismo tiempo, invita a soñar frente a lo que puede ser la organización en un futuro, siendo coherentes con la realidad tanto interna como externa, que implica que lo que se desea para un futuro sea factible de conseguir y no un simple sueño. Para todos los miembros de la organización implica un reto, por lo tanto debe ser compartida con los mismos, donde haya participación de todos, pero al mismo tiempo se establezcan compromisos. Para el caso de la planeación municipal, se hace referencia al compromiso político de varios actores entre los que se tiene: el Alcalde, su equipo de gobierno, los Concejales, las instituciones que hacen presencia, el Estado en sus diferentes niveles y la comunidad quien legitima el proceso de planeación. Se busca de esta manera, que los participantes en su totalidad se

responsabilicen por el logro de los objetivos, metas y actividades del plan de acción o plan de trabajo.

- **Análisis del entorno.** En esta fase se hace referencia a la descripción y exploración del medio ambiente (entorno) que rodea a la organización, en donde se hace un análisis de cada uno de los factores que la componen. Para el caso de la planeación municipal, se tienen en cuenta todos los sectores que componen el desarrollo del Municipio, haciendo un estudio minucioso de cada uno de ellos, para luego determinar las acciones concretas que se deben seguir para el tratamiento de la problemática tanto sectorial como general.

El objetivo en esta fase es determinar los cambios que se estén presentando al interior de la organización, teniendo como base los antecedentes y la realidad actual, para así, poder prever lo que pueda suceder frente a su comportamiento futuro. El hecho no es quedarse simplemente en el diagnóstico, que por más completo que sea, si no hay unas acciones concretas que respondan a lo que en esta etapa se pudo determinar, el trabajo no sirve en la medida que no está implícita la evolución de la organización. Además, el análisis del entorno no implica quedarse simplemente en eso, sino que va más allá tratando de anticiparse frente al comportamiento futuro, que es en realidad el objetivo esencial de todo proceso de planeación, con lo cual se consigue reducir la incertidumbre.

Los cambios que se han suscitado en las últimas décadas, obligan a las empresas tanto públicas como privadas, a adaptarse a un medio en constante cambio, donde se pueden presentar muchas situaciones, que por un lado las pueden favorecer, pero si no están prevenidas pueden perjudicarse notablemente.

Es importante determinar estos cambios, ya que de ellos se puede derivar un impacto favorable para la organización (oportunidades) o por el contrario la situación puede ser adversa (amenazas). Siempre se van a presentar oportunidades y amenazas, lo importante es saber cómo aprovechar las primeras, y atacar las segundas, teniendo en cuenta las posibilidades internas.

Las amenazas se definen como una situación desfavorable, que se presenta en el contexto en el cual se desempeña la organización (entorno), que puede ser determinada para el periodo actual, o que se prevé para un futuro. Dicha situación debe ser enfrentada de tal manera que se evada o disminuya los efectos sobre el desempeño de la organización; lo importante es que se determine con antelación las actividades a seguir, antes que se presente tal situación, de ahí la importancia del conocimiento del entorno en el cual se desenvuelve, y esto se puede aplicar perfectamente a un organismo gubernamental.

Al mismo tiempo que existen amenazas, se presentan oportunidades, que son situaciones favorables o positivas, ya sea actual o futura, que se derivan del diagnóstico realizado (a nivel externo, donde no puede actuar directamente la organización). El aprovechamiento adecuado de estas situaciones, permite a la organización mejorar su desempeño, y al mismo tiempo obtener ventajas frente a sus homólogos, que en definitiva es lo que buscan todo

tipo de organizaciones. En el sector público, la situación se presenta bajo otras características, pero también hay competencia, y el caso más específico se da en la distribución de los recursos por parte de la nación; de esta forma, los entes territoriales compiten con otros, para que las inversiones nacionales sean asignadas a su favor, para ello se tiene en cuenta el desempeño general de cada uno de los participantes, tanto en el aspecto social como administrativo.

- **Análisis interno.** En esta fase, se trabaja todos los aspectos internos de la organización, haciendo un análisis detallado de su estructura y la forma como ha venido evolucionando. Al mismo tiempo se hace relación al papel que desempeña dentro del entorno, del cual ya se derivó unas oportunidades y amenazas, las cuales deben ser aprovechadas (oportunidades) o afrontadas (amenazas) a partir de las fortalezas internas. Las debilidades se convierten en un objetivo preciso, en donde se busca minimizarlas para hacer frente a los retos del entorno.

Las fortalezas y debilidades tienen que ver con todos los sistemas internos de la organización, tales como productos, recursos humanos, tecnología, insumos, administración, etc. En la planeación municipal, estos sistemas aparecen bajo otras características, por el solo hecho de que el beneficio que se busca es ante todo social, y eso cambia radicalmente el sentido de algunas iniciativas; en este sentido se trabaja sectores muy amplios como la educación, salud, producción, saneamiento básico, vivienda, medio ambiente, vías, desarrollo comunitario etc. A partir del análisis de cada uno de los sectores, y con la participación de la comunidad, se pueden determinar tanto las fortalezas como las debilidades.

Fortalezas son posiciones favorables que posee la organización en relación con alguno de sus elementos (recursos, procesos, etc.) y que la sitúa en condiciones de responder eficazmente ante una oportunidad o ante una amenaza. Para determinar si realmente es una fortaleza, es necesario hacer un análisis consciente y detallado de cada uno de los sectores o elementos, de tal manera que se tengan criterios bien cimentados que permitan sustentar tal situación. Este punto es básico, ya que de esto depende el aprovechamiento apropiado de las oportunidades que le ofrece el entorno, y de la misma manera la disminución de los efectos negativos que pueden surgir, previa relación de las amenazas.

Debilidades son posiciones desfavorables que tiene la organización con respecto a alguno de sus elementos y que la ubica en condiciones de no poder responder eficazmente las oportunidades y amenazas del entorno. Lo importante es que se logre compensar las debilidades con las fortalezas, de tal manera, que la organización no trabaje bajo condiciones desfavorables que se reflejen en su desenvolvimiento normal; desde luego se van a presentar, pero la naturaleza de la planeación es contraponerlas y disminuir sus efectos.

Luego de haber realizado tanto el análisis del entorno como a nivel interno, en donde se definió claramente las oportunidades y amenazas y, fortalezas y debilidades respectivamente; se sugiere su análisis a partir de dos metodologías para el diseño de las

estrategias: la matriz DOFA y la matriz de desarrollo corporativo diseñada por el Grupo Consultor de Boston (BCG).

Para el primer caso (Matriz DOFA), se realiza un listado de las debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas; las cuales son ubicadas en una matriz, en donde interactúan unas con otras, tratando finalmente de que sean las fortalezas y oportunidades quienes compensen los factores negativos que rodean la organización. Lo esencial es que se pueda aprovechar, las ventajas que se derivan del análisis tanto del entorno como interno, que debe reflejarse en los resultados que pueda conseguir la organización tanto en el corto como en el largo plazo. Hay que tener en cuenta que existen unos factores claves en el desempeño de la organización, que se deben maximizar ya que son estos los que determinan el éxito de la misma.

Por su parte la Matriz BCG, divide los elementos de acuerdo a su funcionamiento y participación dentro del mercado, de tal manera que se pueda determinar en qué sector debe hacer énfasis la organización. De esta forma se ubica el sector dentro de la matriz en una de las cuatro secciones: la **primera**, denominada vacas lecheras, que son sectores tradicionales, que tienen alta participación en el mercado y de hecho son la fuente de ingresos principal para la organización, pero ya viene en declive; la **segunda**, denominada estrellas, que son sectores que donde se ubican las expectativas de la empresa, a pesar de su baja participación, se mantienen pensando fundamentalmente en el futuro; la **tercera**, denominada interrogantes, que son sectores en donde no existe la suficiente claridad respecto de lo que puede representar para la organización, aquí se debe tomar la decisión de desecharlas o convertirlas en estrellas, previo el análisis de los factores que las rodean; y **cuarto**, que son las tumbas o pesos muertos, que lo único que están generando son pérdidas para la organización, pero antes de abandonarlas se debe pensar en el entorno, ya que pueden convertirse en monopolio para otra organización. Esta metodología se aplica ante todo en empresas privadas, que trabajan con varias líneas de productos; para el caso de un Municipio, se puede aplicar con los diferentes sectores que conforman su estructura productiva, donde se debe tratar de aprovechar cosas nuevas y eliminar lo tradicional, con todas las prevenciones del caso.

Existen otras metodologías para la definición de estrategias, pero no se las tiene en cuenta por que su aplicación está direccionada para empresas de carácter privado, y el centro de la presente investigación, se ubica en la planeación territorial. El método más útil en este caso es la matriz DOFA que permite definir claramente la situación interna y externa de la organización, donde cabe advertir que es un proceso complicado, por que se puede caer en el error de hacer señalamientos, sin antes conocer suficientemente todos los sectores.

- **Diseño de objetivos y estrategias.** Antes de hacer el estudio específico en cuanto al diseño de los objetivos y estrategias, se hace necesario definir qué se entiende por cada uno de estos conceptos. Los objetivos, son los resultados generales que la organización pretende alcanzar a largo plazo inspirada por su misión. Las estrategias como se dijo anteriormente son los medios por los cuales se consigue un objetivo.

Para el diseño de los objetivos y estrategias, se necesita evaluar y explorar las opciones existentes, con el objeto de que sean compatibles al entorno en el cual se está trabajando, y así también, se puedan aprovechar positivamente las oportunidades y fortalezas derivadas del estudio del entorno (interno y externo). El fin que se trata de alcanzar, se traslada hacia la consecución de una ventaja competitiva respecto a otras organizaciones o instituciones que se desenvuelvan en el mismo campo.

La formulación de objetivos y estrategias debe ser sistemática y consecuente, de tal manera que a cada objetivo, le corresponda una o varias estrategias o mecanismos mediante los cuales se pretenda alcanzarlos. Si los objetivos están planteados con claridad, es fácil cuantificarlos (metas), estableciendo un tiempo específico para ello; además se facilita el control, seguimiento y evaluación de todo el plan, que estará orientado básicamente a la última parte. La Constitución Política de Colombia, adopta esta metodología para la elaboración de los planes de desarrollo nacional y territorial, de ahí la importancia de referirse de manera general a esta técnica de planeación.

Esta metodología sugiere la definición de los objetivos, pero a la vez, los responsables para su consecución, de tal manera que esos objetivos se conviertan en guías para la empresa. También es importante destacar que se trata de definir las competencias entre los distintos niveles jerárquicos, en donde cada uno aporta según su función, para la consecución de los objetivos. Además se requiere la continua evaluación en cuanto a su cumplimiento, tanto en términos de tiempo como de metas alcanzadas.

La definición y diseño de los objetivos, se hace teniendo en cuenta algunos criterios básicos, que parten de las prioridades previamente definidas, de esta manera se hace relación: al impacto que tenga sobre los resultados, la claridad con que sea expresado, además de ser concreto y específico, la posibilidad de conseguirse, por lo tanto debe ser coherente con la realidad de la organización, y por último tener un efecto sinérgico, de tal forma que pueda posibilitar la consecución de otros objetivos.

En esta metodología, se trabaja fundamentalmente en la consecución de los resultados (objetivos), mediante los cuales se mide el acierto o no de los medios (estrategias) que se utilizaron para ello, que se pueden observar tanto en el corto como en el largo plazo; esto depende del análisis realizado anteriormente, en donde se hizo la exploración de cada uno de los contextos sectoriales (social, político, económico, demográfico, cultural, jurídico, tecnológico y económico).

La puesta en práctica de las diferentes estrategias, ya depende de la capacidad de las personas que están al frente del proceso, y de la colaboración de los miembros de la organización quienes adquirieron unas responsabilidades y compromisos. Es esencial que se tenga en mente que el trabajo siempre va a ser de conjunto, por lo tanto los resultados de la organización, son derivados del esfuerzo de todos.

- **Ejecución.** Una vez desarrollado todo el trabajo de análisis y reflexión, en donde se pudo determinar lo que se quiere de la organización para un futuro (visión) y el papel que

está cumpliendo en la sociedad (misión), además del examen de las características tanto internas como externas de la organización (que se sintetizan en la matriz DOFA), a partir del cual se diseñaron los objetivos, metas y estrategias; se hace necesaria la implementación de estas ideas, asignando recursos para cada una de ellas, para lo cual se hace ineludible la delimitación de programas, que posteriormente se fraccionan en proyectos.

Las estrategias planteadas anteriormente deben hacerse operativas, haciendo necesario la formulación de objetivos, que deben ser simples y concretos, los cuales van a ser cuantificados y fijados para un tiempo determinado, a través de las metas. Aquí es importante además de la disciplina, la creatividad y disponibilidad de cada uno de los miembros o actores de la organización, para que se puedan cumplir los objetivos inicialmente programados.

Dentro de la planeación municipal, todo esto se concretiza mediante los planes de acción, que son elaborados por cada una de los sectores y dependencias de la Alcaldía Municipal, teniendo como guía la misión, visión y objetivos generales y sectoriales, que son plasmados en el plan de desarrollo municipal. “El plan de acción es una herramienta que permite a la administración municipal orientar los recursos humanos, económicos, técnicos y administrativos, para la formulación de los programas y proyectos de cada vigencia fiscal, y que tienen que estar encaminados a cumplir las metas y objetivos del plan de desarrollo”⁵¹.

- **Control y evaluación.** Esta etapa es fundamental en todo proceso de planeación que se pretenda adelantar, ya que permite a la organización, comprobar si se está cumpliendo con los lineamientos trazados originariamente, y a la vez, si es el caso, aplicar los correctivos necesarios para que se puedan efectuar a cabalidad.

Siguiendo con la metodología, en esta etapa se analiza muchos aspectos, por ejemplo, la consecución de los objetivos y metas propuestas, la forma en que se está afrontando las amenazas, y si efectivamente se está aprovechando las fortalezas y oportunidades que le ofrece el entorno. El medio en el cual se desenvuelve la organización, está sujeto a muchos cambios, por lo cual se hace necesario que las estrategias sean flexibles antes estas eventualidades, y precisamente para esto sirve el seguimiento y control, que se encargan de evaluar en el camino, la manera como se están presentando dichos cambios, que pueden estar o no, bajo el control de la organización, haciendo necesario la revisión de las estrategias que se plantearon inicialmente.

Uno de los mecanismos para realizar este proceso, es mediante la construcción de indicadores. Un indicador es un valor numérico que provee una medida para ponderar el desempeño cuantitativo y/o cualitativo de un sistema, expresado como una relación de variables. Los indicadores sirven para evaluar el desempeño de la organización en cada una de sus secciones o sectores si es el caso, y verificar la consecución de los objetivos en

⁵¹ COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Plan de Desarrollo Municipal, principios, contenidos y metodología para su elaboración. Medellín: INAP, 2001, p. 36.

términos de resultados. Además permiten presentar claramente los resultados obtenidos, dando cuenta del cumplimiento de los compromisos y responsabilidades, a los cuales se hizo referencia anteriormente. Para los Municipios se realiza a través de los informes de gestión, que deben ser presentados anualmente por el Jefe de la Administración Local, según lo estipulado en la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994).

Dentro de los criterios que se deben tener en cuenta para construir indicadores están:

- Que sean factibles en: tiempo, costo y capacidad técnica para obtenerlos.
- Que el beneficio de tenerlos sea mayor que el costo de generarlos.
- Utilizar información de las fuentes de datos oficiales en la medida que sea posible.
- Que sean aceptables, útiles por su validez, confiabilidad y pertinencia.
- Tener la participación de todos los responsables de cada uno de los procesos.

Para un mismo objetivo se puede construir varios tipos de indicadores, y entre los principales se tiene: calidad, impacto, cobertura, recursos, eficiencia. El problema si se puede llamar así, surge cuando no se puede definir claramente un indicador que responda al cumplimiento o no de un objetivo, para esto se puede utilizar una escala cualitativa ya que no todo se puede expresar en términos numéricos.

Frente a la planeación estratégica existen muchas concepciones y metodologías, que son aplicadas de acuerdo a la naturaleza del objeto de estudio; de hecho no se puede hablar de una sola metodología, ya que en un proceso como la elaboración de un plan de desarrollo municipal, se utilizan varios métodos, que se consideran importantes para el tratamiento de la problemática. El diseño de la parte estratégica del plan, por una exigencia constitucional, se construye teniendo como base la metodología descrita, pero la estructura adicional, principalmente el diagnóstico se hace a partir de varias metodologías, dentro de las cuales está precisamente la planeación estratégica.

Para la elaboración e implementación de planes de largo plazo, se viene utilizando como metodología la planeación prospectiva, a partir de la construcción de escenarios que son concretados a partir de varias etapas, que requieren de la aplicación de correctivos; para ello se utiliza la planeación estratégica, mediante la cual se establece objetivos y metas a corto plazo, por ejemplo un año, que son evaluadas constantemente y cuyo objetivo final perfectamente puede estar en un plazo de 20 años. Para el caso de Nariño, se acaba de presentar recientemente el Plan Nariño 2030, que es un ejercicio prospectivo para la construcción de futuro.

La planeación estratégica ha sido utilizada en Colombia por parte de los gobiernos, como una herramienta útil para la consecución de objetivos y metas de corto plazo, debido fundamentalmente a la inestabilidad socioeconómica y política que todavía se mantiene, la

cual sugiere el cambio constante de las estrategias, ante las eventualidades que se puedan presentar. Debido al modelo económico instaurado en el país, la planeación estratégica permite jugar con la coyuntura, ya que se tiene la concepción del mercado como regulador de la actividad económica, restándole importancia al plan como tal, si este se comporta bien no hay intervención si está mal sucede lo contrario. Algunos países con gran dependencia de la economía externa la utilizan simplemente para conseguir objetivos inmediatistas, como por ejemplo el equilibrio de la balanza de pagos.

1.3 ANTECEDENTES

1.3.1 La planificación del desarrollo en América Latina. Cabe destacar el proceso vivido en América Latina, donde se describe los acontecimientos o hechos sucedidos en el continente, en relación al proceso de planificación y los resultados conseguidos a partir de la misma; entonces lo que pretende mostrarse aquí es el porqué y desde cuándo comienza a tomar fuerza las ideas planificadoras en términos generales. No se hace un estudio complejo al respecto, lo que más interesa es analizar los resultados de las políticas planificadoras utilizadas, que dieron origen a cambios significativos en los diferentes países del continente.

“Aunque no se puede referenciar claramente los años o año en que comienza a desarrollarse políticas planificadoras, ya que no fue un proceso lineal u homogéneo en cada uno de los países, es decir se desarrolló en algunos países con mayor anticipación que en otros, por lo tanto se puede tomar como referencia la década de los cincuenta (1950-1960)”⁵² y unos años más adelante, donde cada país iba entrando poco a poco a esta ola planificadora.

De lo anterior es bueno tener en cuenta las fechas y organismos que fueron creados bajo la idea de planificación en nuestro país Colombia. Al respecto, en el año de 1951 se creó el primer organismo planificador existente y que unos 12 años más tarde en 1963 se organizó las instituciones planificadoras que tienen vigencia hasta el momento⁵³. Dentro de los organismos creados se puede destacar; el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), Grupo de Consulta Económica, Departamento Administrativo de Planeación, Comités de planeación, Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación; en los gobiernos departamentales: Consejo asesor y sección de planeación Departamental, Corporaciones Autónomas de Desarrollo, Entre otras instituciones que tenían relevancia significativa sobre la planeación en Colombia tanto en el ámbito nacional como departamental.

⁵² GARCÍA, Eduardo. La planificación del desarrollo en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 17.

⁵³ *Ibíd.*, p. 20.

Es bueno tener claro los hechos o circunstancias históricas que estaban sucediendo en el continente y en las economías de estos países para que se establezcan instituciones y políticas como las basadas en la planificación*.

Se van a relacionar hechos significativos ocurridos en las economías de los diferentes países, sin realizar una caracterización particular sino de manera general. Se presentaron hechos representativos para cambiar el rumbo de las políticas económicas, como fue en la década mencionada en toda América Latina, así comienza a darse un crecimiento demográfico por encima de los niveles mundiales y muy altos para las condiciones internas de estos países, razón por la cual se comienza a ver la migración del campo a la ciudad debido a las necesidades psicológicas y de supervivencia de la población, lo cual comienza a afectar notoriamente las relaciones socioeconómicas de los centros urbanos en todos los países latinos por las grandes repercusiones en cuestiones sociales, culturales, económicas, políticas, que tiene este tipo de migraciones. Como efectos principales de dichas migraciones encontramos: el déficit de servicios públicos para toda esta población, además de las presiones que sobre el sistema productivo se realizaban afectando notablemente el desempleo, en crecimiento en dicha época; este efecto es de gran envergadura para las condiciones económicas de los países lo que produjo un desmejoramiento en las condiciones socio-económicas en general.

Las presiones que se realizaban sobre el sistema productivo y económico tuvo su mayor crisis en el periodo de 1955-1964 puesto que comenzó a notarse la debilidad del modelo de desarrollo hacia adentro, motivado por la sustitución de importaciones, puesto que se había hecho énfasis en la sustitución de industrias de tecnología básica y baja intensidad de capital, esto se ve reflejado claramente sobre el desarrollo industrial conseguido hasta la época. “En estas circunstancias para el periodo en mención había un déficit generalizado en la balanza de pagos de los países latinos, excepción de Cuba, el cual fluctuaba para ese entonces en 5 y 10% del total de las exportaciones”⁵⁴. Cabe señalar la difícil situación para manejar la economía de un país, con un déficit como este en la balanza de pagos, minimizando el margen de maniobra para solucionar problemas internos.

Otra circunstancia significativa para el desarrollo económico de los países, era el auge inflacionario que estaba ocurriendo en la época de 1960 casi en todos los países latinos, esta inflación refleja cifras de más del 100%, que tenía efecto negativo sobre la estabilidad macro-económica y la incertidumbre institucional requerida para tratar de mejorar las condiciones económicas.

* En la presente investigación se utilizan los conceptos de planeación y planificación indistintamente.

⁵⁴ CUADERNOS DEL ILPES. Consideraciones sobre ocupación industrial. Serie 2. No. 8. Santiago de Chile: ILPES, 1969. p. 8.

Todas las condiciones anteriores se ven reflejadas sobre el ritmo de crecimiento de las diferentes economías, que eran bajo en términos generales, incluso por debajo del 2% promedio, lo que se pretende demostrar sucintamente son las condiciones o acontecimientos ocurridos en América Latina a partir de 1950, que motivaron la implementación de políticas planificadoras para tratar de mejorar las condiciones socio-económicas en general, las cuales a la postre se han convertido en una herramienta muy útil y eficaz para aprovechar las condiciones internas tanto en el ámbito nacional, departamental y local. Según palabras de García “la síntesis expuesta hasta el momento es incompleta debe interpretarse como un conjunto de síntomas vigentes en la época que se sitúa a la descripción anterior reflejo de las condiciones ubicadas muy en la base de la estructura productiva y de las características sociales prevalecientes. La estructura de tenencia de tierras, inserción al comercio exterior, atrasos tecnológicos, condiciones propias del subdesarrollo....etc., determinaban un clima, socio –político, que afecto profundamente a las condiciones en que se instalaron los procesos de planificación”⁵⁵.

Teniendo en cuenta los graves problemas existentes en los países de América Latina, se hacia necesario tomar medidas fuertes, enfatizando ya sea en la bondades del mercado o en el aparato estatal; aunque por si solas estas políticas no iban a dar resultado, se requería necesariamente darle mayor margen de maniobra a los diferentes Estados para que le hicieran frente a los cambios ocurridos en sus economías. Por esta razón se trata de darles funciones a los organismos de planeación creados desde entonces para que pudieran actuar ampliamente según la problemática interna. De estas funciones asignadas es importante tener en cuenta las principales, y que llevarían a un mejor resultado, estas son:

- Se trata de utilizar la planificación como regulador del mercado o sustituto parcial, en la medida que se le deja a esta la asignación de recursos y el logro de coherencias, entre otros. Al respecto, lo que se pretendía es generar o crear una serie de políticas que incitarán la estabilidad económica en el tema de referencia, realizando ajustes sobre precios, costos en materias primas y otros que incidían negativamente sobre la asignación de recursos.
- Otra función general e importante fue la nacionalización del proceso de toma de decisiones y la intervención del sector publico en la economía, para llevar a cabo dicha función se crearon los organismos de planificación que por su estructura “no pudieron llevar acabo un trabajo adecuado a las necesidades de los países.

Otra tarea encomendada a estos organismos fue la preparación de profesionales en el área la planificación, y de todas las áreas en general, para que fuesen estos quienes se encarguen de dirigir y desarrollar las políticas y estudios tendientes a mejorar las condiciones presentes, de aquí que la mayor dificultad se encuentra en que exista un escaso número de profesionales capacitados para desarrollar estas tareas, por tal razón el primer esfuerzo que surgió como complemento al proceso planificador fue la formación de estos profesionales requeridos en los diferentes países. Esta tarea fue complementada con la creación de

⁵⁵ GARCÍA, Op. Cit., p. 30.

organismos eficaces para manejar la información, realizando los análisis estadísticos permanentes para determinar la condición socio-económica del país, sus avances o retrocesos que hayan tenido. Como instrumento especial se utilizó los sistemas de contabilidad nacional generalizada, lo cual incidió positivamente sobre el conocimiento estadístico de los países latinoamericanos.

1.3.2 Antecedentes y bases de la planeación en Colombia. “La reforma constitucional de 1936, al consagrar la intervención del Estado en la producción, distribución y consumo de las riquezas, estaba fundamentando la planeación del desarrollo económico. Sin embargo no se llegaron a crear los instrumentos para implementar esta facultad. En 1945 una reforma a la Carta dio facultades al Congreso Nacional para fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional”⁵⁶.

Posteriormente la reforma de 1968 precisó y avanzó en la definición de las facultades del Congreso y del gobierno en esta materia, sobre la cual hubo fácil acuerdo político ya que existía unanimidad sobre la necesidad de planear el desarrollo económico.

Al decretar abiertamente la intervención del Estado en la economía, se deja una base constitucional para la formulación de planes de desarrollo. Con esto el Estado podría manejar la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos; de tal forma que se pueda hacer una utilización racional y planeada de los recursos tanto materiales como intangibles, a favor del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Lo que se trata de manera sucinta es que el mismo Estado actúe de forma deliberada y organizada, sin despilfarrar recursos, los cuales son escasos y por lo tanto se debe hacer un uso óptimo de los mismos.

“Uno de los grandes vicios de nuestro sistema legislativo ha sido, desde tiempo inmemorial, la introducción de leyes de auxilios que decretan obras públicas de interés local y regional (puentes, escuelas, caminos, parques, iglesias, etc.) y otras semejantes que crean cargas sorpresivas, muchas veces inconvenientes para la economía, pues han buscado con frecuencia sólo dividendos electorales. Así han malgastado muchos esfuerzos y muchos millones de pesos. Para poner coto a este mal, se recortó desde 1968 la iniciativa del Congreso, lo que ha dado un poder mucho mayor al Ejecutivo para regular las materias económicas sin interferencias políticas que distorsionen los programas de largo plazo. Infortunadamente los gastos dispersos en obras no planificadas se siguieron haciendo con recursos provenientes de los vituperables auxilios parlamentarios a los cuales, supuestamente, les puso fin la reforma constitucional de 1991”⁵⁷.

⁵⁶ ARANGO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Novena Edición. Santa Fe de Bogotá: Editorial Mc GRAW – HILL, 2000, p. 493.

⁵⁷ Ibid., p. 494.

Ahora se presenta un resumen de los planes de desarrollo nacional que hasta el momento se han planteado y desarrollado en Colombia, haciendo alusión fundamentalmente a la estructura inicial, ya que frente al cumplimiento de los mismos no existe mucha claridad.

- **El primer plan 1970 – 1973.** En 1970 el gobierno, presidido por Lleras Restrepo, presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley para adoptar el Plan de Desarrollo Económico y Social y el Plan de Inversiones Públicas para el periodo 1970 – 1973, el cual no alcanzó a cumplirse.

Este plan, sin duda representó un esfuerzo muy grande y muestra en forma cuantificada tanto la magnitud de los problemas económicos fundamentales, cuya corrección corresponde a la tarea gubernamental, como las metas principales por lograr, mediante la orientación de las inversiones públicas.

“El plan tiene una tendencia que podría llamarse agrarista, insistiendo más en la reestructuración de la tenencia de la tierra que en la necesidad de movilizar las fuerzas económicas para lograr una planeada urbanización, a fin de descongestionar la competencia de mano de obra en el campo”⁵⁸.

- **Las cuatro estrategias.** Se presentó bajo el Gobierno presidido por Misael Pastrana Borrero y se resume así “característica del plan es de que por primera vez se asocia el proceso general del desarrollo con el de la urbanización irreversible en el país, y por eso, el sector estratégico es la construcción dentro del marco del bienestar social del desarrollo urbano”⁵⁹.

En otros términos, la estrategia de la construcción se fundamentó en la existencia de un ahorro potencial, el cual podría ser encauzado hacia la actividad edificadora, mediante el incentivo de proteger estos recursos de la inflación con una tasa de interés igual a la variación en el índice de precios más unos puntos de interés. Para llevar a cabo esto, se reglamentó en 1972 la captación de ahorro por medio de las unidades de poder adquisitivo constante (UPAC), como canalizadoras y distribuidoras de ese ahorro. Así la construcción tuvo una gran dinámica en Colombia.

La segunda estrategia era el estímulo de las exportaciones de bienes diferentes al café. Su objetivo consistía en garantizar el suministro de las importaciones requeridas, además de obtener los recursos para atender la creciente deuda externa y evitar la baja de los ingresos de divisas, dadas las continuas fluctuaciones en los precios internacionales del grano.

El aumento de la productividad del sector agrario y la redistribución de la propiedad rural constituían la tercera estrategia. Se consideró que el aumento de la productividad tendría

⁵⁸ ARANGO, Op. Cit., p. 498.

⁵⁹ ARANGO, Op. Cit., p. 499.

como efecto el incremento de los ingresos, sin que generara efectos inflacionarios ya que el ritmo de crecimiento de la producción sería superior al aumento de la capacidad de compra. Esta es la razón por el cual el plan hacía énfasis en la tecnificación del sector agropecuario para lograr un mayor nivel de productividad, el desplazamiento de fuerza de trabajo por tecnificación en el campo suministraría la mano de obra que demanda la construcción.

Finalmente la cuarta estrategia se fundamentó en un sistema progresivo de impuestos; el plan propendía por una mejor distribución y redistribución de los ingresos.

- **Para cerrar la brecha.** Se presentó bajo el gobierno presidido por López Michelsen durante el periodo 1975 – 1978. Su objetivo era lograr un crecimiento que hiciera posible la creación masiva de empleo productivo, en beneficio del sector más pobre de la sociedad. Su mayor énfasis lo puso sobre la distribución subsidiada de alimentos, mediante la distribución directa en guarderías, escuelas e instituciones similares, o sea lo que se conoce como Plan de Alimentación y Nutrición (PAN). También dio importancia al desarrollo rural, mediante la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), pues en este sector se concentra la mayor parte de la población con bajos ingresos, además de ser el que mayor cantidad de empleados genera.

En este periodo ocurrió el auge de la bonanza cafetera (1975), lo cual incidió para que el manejo monetario se concentrara en la reducción de la oferta de dinero, por medio de la regulación del crédito del Banco de la República y los encajes del sistema bancario.

- **Plan de Integración Nacional.** Este plan correspondió a la administración Turbay 1979 – 1982 y en él se perseguían cuatro objetivos específicos.

El primero, hace referencia a la descentralización económica y la autonomía regional. Este punto supone la confirmación de un mercado nacional con base en el desarrollo y fortalecimiento de las economías regionales.

El segundo, enfatiza sobre el desarrollo del transporte y los medios de comunicación. El desarrollo de una infraestructura de carreteras posibilita la unión a los mercados locales, cuya disgregación ha sido uno de los principales problemas del país.

El tercero, hace referencia al desarrollo de los sectores energético y minero. El desarrollo de este proyecto pretendía asegurar el crecimiento del país en el mediano y largo plazo, pues dada la previsible crisis energética de hidrocarburos, en razón al agotamiento de las reservas y la inestabilidad de los abastecimientos generada por la cambiante e impredecible situación política de muchos de los países productores, se hacía necesaria la aplicación de otras fuentes de energía.

El último objetivo, llamado la nueva estrategia, consiste en la racionalización y eficiencia de los recursos disponibles, con base en la evaluación de los programas existentes tales

como PAN y el DRI; así mismo se pretende dar un mayor impulso a la política de protección al menor, en sus niveles preescolar, escolar y juvenil.

- **Cambio con equidad.** Este es el plan de desarrollo de la administración Betancur (1983 – 1986). Los principales objetivos que se exponen en este plan son: el primero, el ordenamiento del cambio social con el fin de lograr la racionalización y redistribución equitativa en la prestación de los servicios públicos y del desarrollo regional a favor de las zonas geográficas más atrasadas y de los grupos marginados de la población; el segundo, la consolidación del desarrollo a través de un mayor crecimiento económico y la elevación permanente del nivel de vida de la población; el tercero, la reactivación económica como canalización inmediata y complementaria de los dos objetivos anteriores para sacar al país de la prolongada recesión inflacionaria que caracterizó al proceso económico entre 1978 y 1983.

Se continúa con la política de incentivar el sector de la construcción que fue recomendado por el profesor Lauchlin Currie. Se pensaba que al ser este el sector líder, arrastraría a los demás sectores, causando un efecto multiplicador sobre la economía.

En el campo de la energía, se realizaron enormes esfuerzos para incrementar la producción de crudos derivados del petróleo y gas natural, con el fin de suplir las crecientes necesidades internas, para evitar de esta manera un posible deterioro en la balanza comercial. La industria recibió impulsos mediante el estímulo a la creación de microempresas como alternativa a la generación de empleos con un bajo costo de capital.

Para estimular el comercio exterior se otorgaron líneas de crédito para modernizar el sector y se creó el Certificado de Reembolso Tributario para incentivar las exportaciones no tradicionales.

- **El plan de economía social.** Este plan fue adoptado durante la administración de Virgilio Barco (1987 – 1990). “Está orientado por una planeación con sentido de cambio dentro de la estabilidad, pues incorpora aquellos proyectos de pasadas administraciones que han demostrado claro beneficio y los reorienta de acuerdo a los objetivos que se ha fijado el actual gobierno”⁶⁰. Se propuso desarrollar tres planes fundamentales: el **primero**, denominado el Plan Nacional de Erradicación de la Pobreza Absoluta. Sus acciones se orientaron a rehabilitar algunos asentamientos humanos con sumo grado de pobreza, ampliar y mejorar servicios básicos de educación y salud, y suministrar algunos bienes básicos y alimentos en zonas de muy bajos ingresos. Se apoyó la producción campesina en zonas pobres; se ayudó a establecer canales de comercialización de sus productos y a crear microempresas y agroindustrias; **segundo**, el Plan Nacional de Rehabilitación, que se destino a erradicar la pobreza e impulsar el crecimiento en más de 250 Municipios en áreas de colonización o muy deprimidas dedicadas a actividades agropecuarias de muy baja productividad e intensa explotación de recursos naturales; el **tercero**, el Plan de Desarrollo

⁶⁰ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Economía Social. Santa Fe de Bogotá: DDT –DNP, 1987, p. 18.

Integral Campesino, el cual buscó la erradicación de la pobreza rural mediante el mejoramiento de las condiciones de producción y comercialización de los productos agrarios generados por campesinos pobres. Se ejecutaron considerables programas de provisión de servicios básicos y tecnología con la ayuda del fondo DRI y de algunas corporaciones autónomas regionales. En este plan así como en todos, se tenía un inmenso catálogo de propósitos de inversiones en salud, educación, mejora de la administración de justicia, transportes, energía y comunicaciones, entre otros que fueron cumplidos parcialmente.

El gasto público fue afectado por los mayores recursos que fueron dedicados a los problemas causados por el narcotráfico y la guerrilla, y por ello el gobierno tuvo que acudir excesivamente al crédito del banco emisor, creando así condiciones monetarias que elevaron la inflación, incumpléndose las metas sobre déficit fiscal.

- **La Revolución Pacífica.** Así se denominó el Plan de Desarrollo planteado bajo el gobierno de Cesar Gaviria (1990 – 1994). El plan “propugna por la autonomía de los individuos y el sector privado, ofrezca las condiciones para dinamizar la oferta de bienes y servicios en el marco de un escenario macroeconómico equilibrado. Es un plan que se propone elevar el ingreso y el nivel de vida de los grupos más necesitados de la sociedad colombiana”⁶¹.

En el plan se afirma que se debe abandonar el creciente intervencionismo del Estado, lo cual generaba inestabilidad y los resultados que se plantea no son siempre los que se consiguen, a pesar de los costos tan grandes que se generan.

Para ello plantea que el Estado será muy selectivo en el tipo de mercados en que intervenga y debe concentrar su acción en las gentes que requieren especial consideración; además, en lugar de confiar en la financiación automática de sus actos ignorando sus costos, debe considerar la bondad de sus usos alternativos de los recursos públicos y la necesidad de la consistencia macroeconómica para generarlos.

Se fija unas metas muy grandes en cuanto a salud, educación y vivienda especialmente en el campo. También se le da mucha importancia al aspecto ambiental y ecológico. Se propuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente y acciones permanentes para manejar en forma adecuada las cuencas y ecosistemas, y programas para evitar la contaminación ambiental.

Se hizo mucho énfasis en reducir la pobreza lo mismo que en modernizar la economía colombiana bajo los lineamientos del Consenso de Washington.

⁶¹ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo (1990 – 1994). La Revolución Pacífica. Santa Fe de Bogotá: DNP, 1991, p. 14.

- **El salto social.** Es el Plan formulado bajo el gobierno del Presidente Samper (1994 – 1998), el cual se orientó especialmente al desarrollo económico, social y ambiental, y el primero en ser convertido en ley, en desarrollo de normas constitucionales; por consiguiente los presupuestos de este cuatrienio debieron corresponder al plan⁶².

El plan adopta un modelo alternativo de desarrollo, en el que se sitúa en un punto medio entre el esquema proteccionista e intervencionista registrado en los años sesenta y el esquema neoliberal impuesto en las dos administraciones anteriores. El modelo se sustenta en los siguientes conceptos:

A. La equidad y la solidaridad son los objetivos esenciales de la política económica y social y fuentes básicas de la estabilidad social y de la paz.

B. El crecimiento económico depende tanto de la inversión de los distintos agentes individuales como de la acumulación de capital social.

C. En un mundo en el cual las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es el resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado.

D. El logro de los objetivos mencionados requiere de la movilización de la sociedad en conjunto.

Por su parte, “la estrategia macroeconómica garantizará el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, el manejo adecuado de las bonanzas cafetera y petrolera y la apertura de la economía, en un ambiente de baja inflación”⁶³.

Este plan afrontó, desde su iniciación formidables obstáculos de tipo político y social para su ejecución y dejó, una vez más, una sensación de escepticismo sobre la capacidad que tienen los gobiernos para hacer cumplir las metas que proponen en sus ambiciosos programas. Un alto porcentaje de las metas no se cumplió⁶⁴.

- **Cambio para construir la paz.** Este es el nombre del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Andrés Pastrana (1998 – 2002). El objeto del plan, como su nombre lo indica, es lograr una nación en paz. El plan señala que “La única forma de romper el nudo gordiano en el que parece haber caído el país, en virtud del cual la violencia obstaculiza el desarrollo

⁶² ARANGO, Op. Cit., p. 505.

⁶³ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo (1994 – 1998). El Salto social. Santa Fe de Bogotá: DNP, 1994, p. 14.

⁶⁴ ARANGO, Op. Cit., p. 506.

y la falta de este impide la superación de aquella, es resolver ambos de manera participativa por medio de un proceso que fortalezca la democracia”⁶⁵.

Al igual que en los anteriores planes de desarrollo, el principal objetivo es ubicar al país sobre una senda de crecimiento sostenible con cohesión social.

El Plan de Desarrollo se basa en cuatro estrategias: la **primera**, denominada hacia un Estado participativo en donde se propone la reforma de la administración pública bajo los siguientes criterios básicos: redefinición del papel estatal, reducción de la duplicidad de funciones, programas y proyectos; racionalización del gasto público; desarrollo del proceso de descentralización; y adecuada y eficiente prestación de servicios y cumplimiento de funciones. La **segunda**, denominada los compromisos sociales de la sociedad: reconstrucción del tejido social: “las políticas que hacen parte de esta estrategia son esencialmente de dos tipos: fortalecimiento del capital humano (asegurar la cobertura total en cultura, educación y salud, así como de la plena atención a la niñez y la juventud) y del capital social (confianza y participación)”⁶⁶.

La **tercera** estrategia, denominada Desarrollo y paz: instrumentos y prioridades. Considera el plan que uno de los elementos cruciales para la búsqueda de la paz es la negociación directa con los grupos armados. La cuarta estrategia, las exportaciones como motor del crecimiento; donde “se parte de la consideración de que el modelo de internacionalización de la economía no es un proceso que ha tenido la continuidad y el complemento requeridos en términos de una verdadera política exportadora, y que por lo tanto hay que darle un nuevo marco para que el sector exportador se convierta en líder de la economía colombiana”⁶⁷.

- **Hacia un Estado comunitario.** Así se denominó el plan de desarrollo para el periodo 2002 – 2006, bajo la presidencia de Álvaro Uribe Vélez.

El plan de desarrollo se basa en cuatro objetivos: el **primero**, brindar seguridad democrática; el **segundo**, impulsar el crecimiento sostenible y la generación de empleo; el **tercero**, construir equidad social; y el **cuarto**, incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

En uno de los apartes se resume así la estrategia central de su política “El Estado Comunitario no tolerará la corrupción, ni coexistirá con la violencia cualquiera sea su fin o su discurso. Realizará inversión social con resultados y promoverá la solidaridad en las decisiones públicas y privadas. Impulsará la creación de un país de propietarios donde

⁶⁵ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo (1994 – 1998). El Salto social. Op. Cit., p. 23.

⁶⁶ ARANGO, Op. Cit., p. 508.

⁶⁷ ARANGO, Op. Cit., p. 508.

todos se sientan dueños y responsables de un activo y un destino. Buscará que la inversión pública conduzca a la generación de empleo productivo. Y trabajará para la eliminación de la burocracia y la politiquería”⁶⁸.

El gobierno del presidente Uribe hizo mucho énfasis desde la campaña electoral, en la lucha contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, para ello crea estrategias como los soldados campesinos, laboratorios de paz y varios planes para la desmovilización. Esto nace como fruto de la infructuosa iniciativa del gobierno antecesor, en donde se creó una “zona de distensión” para negociar una salida de paz con las FARC, que se agotó por la falta de compromiso de este grupo armado.

Por otra parte, es importante destacar la iniciativa del presente gobierno para una para una reforma política, donde el objetivo es atacar la corrupción y la ineficiencia en la asignación de los recursos. El ejecutivo inicia un proceso para adelantar un referendo constitucional, el cual no es aprobado por la baja participación de la ciudadanía, pero de todas maneras cada uno de los puntos se trata en el Congreso con el fin de buscar la manera de que sean aprobados pero bajo otra figura, que en esencia es lo mismo.

Además se adelantan programas de educación para los sectores más marginados del país, mejoramiento de la calidad educativa tanto a nivel de la básica, media y la misma educación superior.

Este plan de desarrollo, pero fundamentalmente el gobierno, ha sido criticado por varios sectores por su excesivo énfasis en la seguridad donde se destina gran cantidad de recursos; además se cuestiona todas las herramientas que se ha creado alrededor de la misma.

Hay una crítica muy fuerte frente a la coherencia de estos planes de desarrollo, donde en la mayoría de los casos, de lo que se propone es muy poco lo que se cumple, quedando la mayor parte de las propuestas como simples ideas plasmadas en un documento, al cual solo se le da importancia para el cumplimiento de una norma, más no tiene el carácter coercitivo que sería lo ideal para obtener resultados más concretos en un plazo menor.

1.3.3 Antecedentes de la planeación en Nariño. Para hacer referencia más clara y precisa del proceso planificador en el Departamento, y después de haber revisado los antecedentes legales y normativos que incidieron para que la planeación vaya tomando mayor fuerza tanto a nivel nacional como territorial; se debe entonces revisar los esfuerzos desarrollados por las anteriores administraciones haciendo alusión a estas a partir del establecimiento de la Ley Orgánica de Planeación en el País (Ley 152 de 1994).

➤ **Análisis de los planes de desarrollo de las vigencias anteriores**

⁶⁸ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario (2002 – 2006). Santa Fe de Bogotá: DNP, 2002, p. 8.

- **Plan de Desarrollo periodo 1995-1998.** En cumplimiento de la normatividad vigente, en 1995 se comienza a desarrollar el primer Plan de Desarrollo Departamental en cabeza de Eduardo Albornoz, un trabajo desarrollado por Planeación Departamental en concordancia con una gran cantidad de entidades especializadas en planeación a nivel nacional y territorial, e incluso organismos no gubernamentales a nivel internacional. Con esto se llega a definir el Plan de Desarrollo denominado “Concertación para el cambio” para el periodo 1995 - 1998.

El presente plan se desarrolla bajo el principio de la concertación con todos los grupos organizados en el Departamento, ya se pretende llevar a cabo un plan que este de acuerdo a las necesidades del mismo. Para tal fin se trabaja en cinco dimensiones, definiendo la problemática más relevante en cada una de ellas e igualmente las causas que las están originando (dimensión económica, político institucional, socio – cultural, infraestructura y, servicios públicos y ambiental).

El objetivo principal del presente plan es “generar en la sociedad nariñense un proceso de cambio que garantice el aprovechamiento eficiente de sus potencialidades socio – económicas y ambientales, can base en un desarrollo humano sostenible que mejore la calidad de vida de la población y defina con claridad el rol del Departamento en la Nación colombiana”⁶⁹.

De acuerdo a la problemática referenciada en el plan, sobresalen por su importancia los problemas económicos y de infraestructura social y física, ante los cuales no se observa una iniciativa estratégica que permita mejorar la situación definida en ese entonces.

- **Plan de Desarrollo periodo 1998-2000.** Para los años de 1998 – 2000, se formula el Plan de Desarrollo Departamental llamado “Nariño: Un camino hacia el futuro”, el cual encabeza el gobernador de ese entonces Jesús Rosero Ruano; se trabaja en una metodología, cuya estructura basa el plan en cuatro líneas estratégicas de acción, definidas así:

A. Sostenibilidad: para un futuro compartido, respetuoso de la naturaleza y utilización racional de los recursos naturales y el medio ambiente.

B. Colectividad: motor de grandes acciones para un futuro con sentido humano con equidad y participación.

C. Competitividad: región competitiva a nivel nacional e internacional, centro productivo y de servicios, atractivo para la generación de alianzas estratégicas futuristas.

⁶⁹ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. Concertación para el cambio (1995 – 1998). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 1995, p. 65.

D. Institucionalidad: para un mejor gobierno⁷⁰.

De estas líneas estratégicas plasmadas en el plan de desarrollo, se puede definir que su establecimiento se realizó gracias a la importancia o impacto que tiene el sector externo en la economía regional y el papel que debe cumplir el Departamento frente a esto, y obviamente frente al comportamiento nacional; por tal razón se utilizan términos generalizados como competitividad, descentralización, terciarización, entre otros; que definen un marco más amplio en este plan al analizar los fenómenos externos de manera que las estrategias utilizadas prevean las mejores posibilidades.

El plan trabaja cinco dimensiones como son: Ambiental, Social, Económica, Infraestructura e Institucional. Dentro de estas dimensiones se hace un diagnóstico mucho más amplio el cual da pie para la definición concreta de soluciones estratégicas. Así pues se analiza la base normativa, estructura, evolución, potencialidades, entre otros factores dentro de cada dimensión.

En cuanto a las líneas de acción definidas en el plan, se toman dos ejes principales, en los cuales se desarrolla el plan y son la base para la definición de políticas y proyectos, estos son: gobernabilidad y desarrollo a escala humana. En cuanto a la gobernabilidad, se hace referencia a los nuevos cambios acaecidos tanto al interior de la región y el país, en materia económica y social, especialmente la primera y cómo el gobierno regional puede hacer frente de manera positiva aprovechando la utilización óptima de los recursos y potencialidades endógenas.

Así mismo, al hablar del desarrollo a escala humana, el análisis se refiere al desarrollo de teorías prácticas para el crecimiento económico y social, pero creados desde el punto de vista personal, es decir analizando todo lo que pueden discernir las personas de un mismo pueblo. Se pretende entonces un modelo de desarrollo que tenga en cuenta los sueños y esperanzas de la población, partiendo del protagonismo de las personas contando con sus puntos de vista y la visión que tienen ellos del Departamento.

El objetivo general de este plan es: “un proceso de carácter integral, gradual y permanente que involucre a las entidades territoriales mediante el cual se introducen cambios planificados para posibilitar la construcción social de región, superando el papel del Departamento como administrador de servicios al de una auténtica institución de gobierno, con una capacidad de gestión eficiente y eficaz que se legitima en la participación democrática activa y productiva de la población nariñense, organizada en torno a sus genuinos intereses”⁷¹.

⁷⁰ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. Nariño: Un camino hacia el futuro (1998 – 2000). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 1998, p. 2.

⁷¹ Ibid., p. 133 – 134.

- **Plan de Desarrollo periodo 2001-2003.** Así se denominó el plan de desarrollo presentado bajo la administración de Parmenio Cuellar, titulado “Nariño Vive”. Este plan trabaja las cinco dimensiones: social, económica, política, cultural, ambiental e institucional. Se basa en el principio de integración socio-económica con los departamentos más cercanos y homogéneos en cuanto a sus condiciones, con el objetivo de posibilitar el desarrollo regional; dentro de estos departamentos se puede encontrar: Cauca, Tolima, Huila, Caquetá y putumayo.

El objetivo del plan cuya base es la integración trata de lograr mayor competitividad para el departamento. Se hace una referencia corta de lo que se pretende conseguir en cada una de las dimensiones definidas en el plan, mostrando cómo el aspecto social es lo fundamental y la base para la definición de prioridades.

En lo social: realizar esfuerzos para la capacitación social y el mejoramiento general de las condiciones de vida de la población, para la construcción de un tejido social desarrollado de acuerdo las necesidades del departamento.

En lo económico: se pretende dar impulso productivo en aquellos procesos alternativos y que atiendan a grupos vulnerables y otros similares, con el fin de ganar terreno a escala nacional e internacional bajo principios de competitividad.

En lo político: impulsar las propuestas sociales surgidas endógenamente para legitimizar y dinamizar la democracia participativa.

En lo cultural: desarrollo de impulsos para el reconocimiento de nuestra cultura y así mismo la generación de espacios para el fortalecimiento de la misma.

En lo ambiental: desarrollar la cultura del medio ambiente para que la población se apropie de sus recursos e igualmente vele por su cuidado y mantenimiento.

En lo institucional: se pretende desarrollar e impulsar la creación de organismos del orden público que estimulen la participación ciudadana en los procesos institucionales, y puedan desarrollar una labor veedora en todos los procesos de gestión pública.

En el plan también se trabaja cuatro líneas estratégicas de acción que se constituyen en la base del mismo, en concordancia en el trabajo en los principios de: Gobernabilidad, Identidad, Competitividad, Sostenibilidad, Territorialidad y Equidad; principios estos que pretenden darle el soporte teórico – práctico para el desarrollo de todo tipo de políticas que van a ser llevado a cabo en el departamento.

Las líneas estratégicas de acción que se trabajan en este plan son:

“Justicia social: para la integración regional y el desarrollo de ecorregiones compartidas con el manejo sostenible.

Desarrollo institucional: para el fortalecimiento del Estado, las organizaciones y movimientos sociales.

Desarrollo alternativo y permanente: para la integralidad social, cultural, política, académica, científica, ambiental y de comunicaciones.

Sectores productivos estratégicos: para el fortalecimiento de la región con la implementación de infraestructura que garantice su posicionamiento en el contexto globalizado”⁷².

En suma se podría decir que este plan de desarrolla bajo principios de integración; pretende potenciar las capacidades endógenas del departamento, teniendo en cuenta las posibilidades externas, de manera que el ciudadano y su cooperación personal, sean la esencia para la creación de sistemas alternativas de desarrollo.

- **Plan de Desarrollo periodo 2004 – 2007.** En la actual administración precedida por Eduardo Zúñiga Erazo, se adopta el Plan de Desarrollo para el periodo constitucional 2004 – 2007, cuyo nombre es “La fuerza del cambio continúa” que fue también el lema de su campaña electoral. El carácter de la política gubernamental que se implementaría, iba a ser de un corte muy similar a la de su antecesor Parmenio Cuellar, quien basó su gestión en el saneamiento de las finanzas públicas del Departamento de Nariño.

El Plan de Desarrollo que se presenta para esta gestión, se basa en la participación comunitaria como principio fundamental para alcanzar los objetivos planteados en las distintas dimensiones, como lo son la ambiental, político – institucional, económica, social e infraestructura. Esto también refleja la metodología utilizada tanto para el diagnóstico como para el diseño de los objetivos, metas y estrategias: y posteriormente programas y proyectos.

Los ejes transversales del plan son:

- LINEA 1. Gobiernos con transparencia, legitimidad y seguridad
- LINEA 2. Transformación de la realidad social hacia un modelo equitativo
- LINEA 3. Identidad cultural
- LINEA 4. Educación para la formación integral del nariñense
- LINEA 5. Armonía con la naturaleza
- LINEA 6. Integración territorial
- LINEA 7. Camino hacia la competitividad⁷³.

⁷² GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. Nariño Vive (2001 - 2003). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 2001, p. 28.

⁷³ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. La fuerza del cambio continúa (2004 - 2007). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 2004, p. 10.

En este documento se trabaja mucho la visión de futuro y la necesidad de un cambio estructural para el Departamento, a pesar de que no se plantea claramente la manera como se va a lograr dicho objetivo. “Pensar en el futuro del Departamento implica el diseño y la aplicación de políticas sociales que respondan a las necesidades reales de la población, garantizando equidad, educación, recreación, salud, empleo, prestación de servicios, con el fin de contribuir a eliminar cualquier forma de discriminación, ampliar las oportunidades y mejorar la calidad de vida”⁷⁴.

La estructura general que se trabaja es similar a la del anterior plan de desarrollo, tomando como punto central la transparencia y la seguridad, por la necesidad de entrar en concordancia con la política de “seguridad democrática y transparencia” adelantada por el Gobierno Nacional. Así en la parte estratégica el primer objetivo se plantea de esta manera “Dar continuidad a los resultados financieros obtenidos y consolidar las bases para la sostenibilidad financiera y fiscal del Departamento”⁷⁵.

Los otros puntos hacen referencia a la preservación del medio ambiente, bajo la noción del desarrollo sostenible, que solo es posible con una comunidad educada que sepa que es lo que tiene y qué puede hacer con ello; en la parte político – económica se continúa con la idea de la integración territorial tanto a nivel regional como local, como una de los mecanismos para alcanzar un mayor grado de competitividad y al mismo tiempo lograr mayor equidad en nuestra sociedad. Además, se hace referencia a un problema muy grave no solo en Nariño sino en Colombia en general, como lo es el desplazamiento forzado y la violación de los derechos humanos por parte de los actores armados.

⁷⁴Ibid., p. 16.

⁷⁵ GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. La fuerza del cambio continúa (2004 - 2007). Op. Cit., p. 113.

2. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DE YACUANQUER

Antes de hacer una descripción de los planes de desarrollo que anteceden la actual vigencia, se presentan de manera sucinta las características socioeconómicas del Municipio de Yacuanquer, donde se puede observar la problemática sectorial que se presenta en dicha localidad.

2.1 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO

En esta parte se describen las principales características del Municipio de Yacuanquer en todos los aspectos, haciendo una presentación de los principales sectores, donde se define la problemática general de esta localidad.

Cuadro 1. Datos estadísticos del Municipio de Yacuanquer

Fundación	Lorenzo de Aldana Año 1539
Ubicación	25 Km. de pasto Centro de Nariño
Extensión	110 km ²
Altura	2670 m.s.n.m.
Temperatura promedio	13°C.
Número de Veredas	23
Habitantes	11.453

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Yacuanquer (2004 – 2007)

El Municipio en mención cuenta con una población conformada por 11.453 habitantes según el Sisben municipal realizado para el año 2004, con una distribución de 2750 personas ubicadas en el Casco urbano, que corresponden al 24% de la población, y 8703 en la zona rural, que corresponde al 76% de la población, mostrándose claramente la vocación agropecuaria, que también corresponde a la del Departamento en general, pero se aleja del proceso de urbanización que se vive en Colombia que es totalmente inverso.

El Municipio de Yacuanquer cuya población está ubicada en su gran mayoría en el sector rural, se caracteriza eminentemente como una zona de vocación agropecuaria, con unas especificidades que se ven reflejadas en el mismo carácter de la producción. La agricultura es la principal fuente de producción de las tierras de este municipio, la cual gira alrededor de costumbres tradicionales debido a la carencia de una tecnología moderna, la estructura agraria minifundista y las limitaciones de los servicios de apoyo (crédito, asesoría técnica).

Los cultivos que tienen importancia en cuanto a producción y comercialización son el trigo, maíz, arveja, papa y frijol; destacándose también otros cultivos como la zanahoria y frutales en la parte baja del Municipio. En el renglón pecuario lo más importante es el ganado bovino y porcino, además de especies menores como cuyes, conejos, pollos y peces.

Todas estas actividades se desarrollan bajo unas condiciones que tienen implícita una producción de autoconsumo, con un volumen mínimo dirigido específicamente hacia el mercado. Las extensiones de terreno en las cuales se desarrollan las distintas actividades, son microfundíos y pequeñas huertas, en donde se mezclan distintos productos, que se convierten en la fuente de subsistencia de muchas familias. Esto no quiere decir que no existan predios de una gran extensión, pero en este caso, por el mismo objeto del análisis, no se los considera representativos.

La producción a pequeña escala, tal y como se desarrolla en el Municipio de Yacuanquer, no le permite al campesino introducir mejoras técnicas en cuanto a manejo de cultivos, conllevando a una baja productividad y por lo tanto utilidades muy pequeñas o nulas. Además por manejarse volúmenes de producción bajos, no se alcanza a compensar en la mayoría de veces, los costos y gastos en los cuales se incurre, desmejorando cada vez más las condiciones de vida de las personas que dependen de este tipo de actividades.

Dentro de la estructura de costos, los agroquímicos como fertilizantes y abonos, ocupan un renglón demasiado grande, añadiendo a esto, todos los gastos de mano de obra, que en buena parte están dados por el mismo propietario, no se contabiliza en la mayoría de los casos, permitiendo que se subestime los costos y no se conozca exactamente la rentabilidad de cada inversión.

Otro problema que se evidencia en la región, es que se especializa en cultivos poco comerciales con baja rentabilidad y altos costos, que se dirigen totalmente hacia mercados regionales que por lo general presentan estrechez, por ende los productos que son propiamente de la región no se dirigen a grandes mercados del nivel nacional, ni mucho menos internacional. La misma comunidad es consciente de la falta de espíritu de asociatividad, que sería una de las soluciones para afrontar la problemática del sector, este inconveniente no es solo del momento, siempre se ha venido presentando siempre, pero no se le ha colocado la atención suficiente o las estrategias utilizadas no son las más adecuadas, llevando consigo el deterioro de la calidad de vida de la mayor parte de la población rural del Municipio.

La mayoría de cultivos que se producen, están sujetos a grandes oscilaciones de precios, principalmente la papa y el frijol, obligando al campesino prácticamente a regalar su producto, ya que por exceso de oferta el precio es demasiado bajo. El único producto que tiene un precio más o menos fijo es el trigo, por un convenio a nivel nacional que existe con la Federación de Molineros (Fedemol). La producción de trigo en el Municipio ha venido decreciendo constantemente, y se explica sobre todo por la baja productividad, el alto costo

de los agroquímicos y fertilizantes que son utilizados en el sector, y la producción a pequeña escala, que no garantiza una rentabilidad suficiente para el agricultor.

La comercialización de los productos se realiza básicamente mediante los intermediarios, que aprovechan la situación del campesino para apropiarse de los excedentes, debido a que estos no cuentan ni con el capital ni con el volumen de producción suficiente para hacerlo de manera directa y así tener la oportunidad de obtener mejores utilidades. Además la información del mercado no se la conoce oportunamente y así las condiciones de negociación siempre van a estar a favor del intermediario.

Los agricultores han tratado de formar algún tipo de asociaciones, pero hay muchas dificultades para ello, por varios motivos; **primero**, por la misma cultura, el campesino no adquiere el compromiso o desvía las cosas hacia intereses particulares sin comprender los beneficios del trabajo en conjunto; y **segundo**, es difícil hacer convenios por la cantidad de producción que se maneja, y se tiene el temor de que en épocas donde las condiciones ambientales no sean favorables, no se pueda cumplir con los compromisos adquiridos.

Hay varias instituciones que han hecho presencia en el Municipio y que trabajan sobre estos aspectos, pudiendo enumerar entre las más importantes, Ecoandino, Pademer, Asociación para el Desarrollo Campesino (ADC), Corpoica, Corpotrigo y la Umata municipal. Todas estas instituciones han trabajado sobre todo en lo que se refiere a capacitación, pero muy poco es el avance en cuanto a comercialización, por las dificultades anotadas anteriormente y por la disponibilidad de recursos económicos para adelantar proyectos a una escala mucho mayor.

Una parte muy importante es que el campesino, no programa la producción en función de los requerimientos del mercado, y en el momento de la cosecha, se tenga que vender los productos incluso a un precio inferior al costo, dejando familias enteras en la quiebra y más aún cuando se trabaja con recursos de crédito. Este problema también se observa cuando hay sequía, y como la mayoría de las Veredas no tienen un sistema de riego, dejan perder sus sembrados, sin que haya ningún tipo de atención para estas personas.

Por la misma falta de conocimiento del campesino, este sigue aferrado a la misma clase de productos, sin permitir la exploración de otros, que de pronto le permitan un mayor beneficio. Además, la falta de rotación de cultivos, el uso indiscriminado de agroquímicos y la explotación inadecuada de los terrenos, está generando agotamiento y deterioro de los suelos, con lo cual se arriesga la seguridad alimentaria de la población en general, y también, bajo la visión de un desarrollo sostenible, el futuro de las nuevas generaciones.

La problemática que afronta el sector agropecuario en el Municipio de Yacuanquer coincide con lo que está pasando en el nivel departamental y nacional, en donde poco a poco se viene perdiendo importancia, sofocados por la competencia internacional que vendió la idea de un libre mercado, donde la oportunidades estarían dadas para todos,

desconociendo las particularidades de cada país, que también se puede trasladar a los entes territoriales como en el caso de los Municipios. A nivel nacional, tampoco se puede desconocer las desigualdades que existen entre los departamentos y al interior de los mismos.

Hoy en día todo se mide bajo los términos de productividad y competitividad, por lo tanto no se puede pensar solamente en lo que está haciendo cada persona individualmente, sino también mirando el desempeño de los demás y establecer relaciones a partir de ello. En el sector agropecuario así como en los demás sectores, estos conceptos se imponen, y si se quiere pensar en salir adelante se debe tener en cuenta estos elementos, de lo contrario la situación va a ir empeorando cada vez más.

La principal fuente de empleo es el sector agropecuario, claro está que la producción es realizada en su mayoría con la mano de obra del propietario o la familia del mismo. Por las condiciones ya anotadas en el sector, los ingresos que se generan no son suficientes para el sustento de cada una de las familias, obligando a que muchas personas tengan que salir hacia otras regiones a conseguir empleo, tales como Pasto, Cáli, Bogotá y lo más preocupante, hacia lugares donde se producen cultivos ilícitos; otra de las fuentes de empleo es precisamente el ejército, como soldados profesionales por la facilidad que existe para ingresar.

En el Municipio de Yacuanquer, el sector pecuario ocupa el segundo lugar dentro de las actividades económicas, sin que ello contribuya a producir excedentes económicos considerables para la mayoría de productores pecuarios debido a que es una actividad para la subsistencia más que para el comercio. El tipo de explotación que se realiza en la región es tradicional, debido a que el campesino no posee los conocimientos técnicos para el manejo y cría de los animales, lo cual se ve reflejado en una baja productividad y calidad.

La minería se convirtió durante mucho tiempo en una fuente muy importante de empleo, especialmente en la explotación de arena, dependiendo muchas familias, que encontraron en dicha actividad, la oportunidad para mejorar sus ingresos, que venían decayendo por la problemática general del sector agropecuario. La labor de extracción de arena blanca se hace empleando el sistema de socavón, según los registros de la Corporación Autónoma Regional de Nariño Corponariño, existe 41 minas en todo el municipio.

Los suelos del Municipio de Yacuanquer se han venido utilizando en agricultura y en ganadería desde hace muchos años, sin seguir pautas ecológicas y técnicas que permitan la conservación de los mismos, el equilibrio del ecosistema y la obtención de los beneficios económicos; por tal razón se ha deteriorado apreciablemente la calidad del medio en muchas zonas.

Ante la difícil situación del sector agropecuario, donde predomina el minifundio y el microfundio, los campesinos han venido ejerciendo una fuerte presión sobre la frontera

agrícola, talando extensiones significativas de bosque, fundamentalmente de especies nativas que en varios casos se ubican en las bocatomas y también al lado de las quebradas, siendo una de las causas para la disminución en el caudal de agua. Además, se continúa utilizando la leña como combustible para cocinar, y en muchas ocasiones, no existe la conciencia del daño que se está generando.

Es importante destacar el trabajo que viene desarrollando el Ministerio de Medio Ambiente, a través de la oficina de Parques Nacionales, quienes están adelantando con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos, adscrito a la Organización de Naciones Unidas (ONU) un proyecto llamado Ecoandino, en las veredas que tienen frontera con el Santuario de Flora y Fauna Galeras. Mediante este programa se ha contribuido mucho para la concientización de las comunidades frente a la contaminación ambiental. Sin embargo, los residuos sólidos como basuras y todo tipo de desechos, carecen de un sistema adecuado para el tratamiento final, siendo uno de los problemas más comunes que se encuentra en las veredas. Los desechos son dejados al aire libre o en algunos casos a huecos que se han construido, pero no cumplen con ningún tipo de normas técnicas.

Para entender la problemática del Municipio de Yacuanquer en todos los sectores, se hace una breve descripción de cada uno de ellos, cuya base se encuentra en el Plan de Desarrollo del Municipio para el periodo 2004 – 2007, al cual se referencia en esta investigación.

2.2 PROBLEMÁTICA SECTORIAL

- **Sector Salud.** La salud ha sido el sector más afectado por la inestabilidad de la administración política del Municipio; de tal forma que hasta Diciembre del 2003, no había contado con el liderazgo de una dirección local de salud que facilite la organización política, administrativa y financiera del sistema de salud en el municipio; este evento ha influido en que no se posea un sistema integral de información, adecuada, oportuna y confiable; en la formulación y ejecución del Plan de Atención Básica en salud pública sin contar con la participación dinámica de la comunidad, sin articularse a los sectores de la cultura, educación, recreación y deportes; en la ausencia total del control y seguimiento a la prestación de servicios de la Institución Prestadora de servicios en Salud (IPS) y las Administradoras de régimen subsidiado (ARS), con la consecuencia de la pérdida de la credibilidad y confianza de los usuarios en su totalidad en el ámbito urbano y rural, el desconocimiento del impacto alcanzado por las acciones adelantadas en materia de salud, el desconocimiento de los deberes y derechos en salud por parte de la comunidad.

- **Saneamiento básico.** En materia de saneamiento básico, en el municipio de Yacuanquer existen factores de alto riesgo que atentan contra la salud y el bienestar de la población tanto en el ámbito rural como urbano; se evidencia su acción concretamente en: inadecuado e ineficiente manejo de excretas tanto en el ámbito urbano como rural, en la

pésima calidad del agua la cual recibe altos niveles de contaminación por una parte, porque no existe una conciencia y cultura de la población en cuanto al buen uso que debe darse a las fuentes hídricas y por otra, porque el municipio no cuenta con mecanismos adecuados y óptimos de tratamiento del agua; estos eventos ocasionan grandes daños en la salud, prevaleciendo enfermedades gastrointestinales, infección de piel; deterioro de la salud oral entre otras.

De igual forma se presentan excesivos periodos de racionamiento en el abastecimiento del líquido en el ámbito urbano y la falta de solidaridad de la comunidad en general con el sistema en procura de un mejoramiento de las condiciones actuales.

- **Alcantarillado.** El pésimo estado de la tubería de conducción de aguas servidas, en el sector urbano, está ocasionando filtraciones hacia la tubería del acueducto y consecuentemente el agua suministrada está altamente contaminada. En las veredas la falta de conciencia y cultura para la disposición de las excretas está ocasionando una grave contaminación del medio ambiente trayendo como consecuencia la alta posibilidad de contraer enfermedades.

- **Manejo de residuos sólidos.** La cultura de la población rural en el manejo de los residuos orgánicos (desechos de cocina) e inorgánicos (papel, cartón, vidrio, etc.) se orienta a la práctica de enterrar y quemar; aunque existen algunas experiencias aisladas en el manejo ambiental en el procesamiento de abono orgánico; en el ámbito urbano se observa un deficiente manejo de los residuos; estos se encuentran en las equinas del parque y en los alrededores y centro del municipio, deteriorando la imagen estética del mismo; el sistema de recolección es irregular y la disposición final aunque cumple con la licencia de CORPONARIÑO, requiere atención y cuidado técnico.

- **Institución Prestadora de Servicios en Salud.** La IPS Institución que presta los servicios de salud en el Municipio de Yacuanquer no cumple con las directrices de la legislación en salud, la cual exige oportunidad, eficiencia y calidad; por cuanto el servicio que brinda al usuario adolece de: los aspectos que integran una esmerada, indiscriminada y humanizada atención, el stock mínimo y las especificaciones requeridas y autorizadas de los medicamentos; la programación, cumplimiento, articulación con el sector comunitario y educativo y evaluación de impacto de las acciones que realiza en las veredas; una orientación y capacitación cualificada, seguimiento y retroalimentación y distribución territorial y/o geográfica de los promotores de salud que atienden las veredas; un deficiente servicio de ambulancia; ausencia de procesos de mejoramiento continuo de la calidad, no cuenta con las instalaciones adaptada a las necesidades de la salud, una sala de urgencias; hechos que han ocasionado una total insatisfacción, pérdida de credibilidad y confianza en el Sistema Local de Salud por parte de la población urbana y rural y disminución de los

ingresos provenientes de la venta de servicios y la deficiencia en los exámenes de laboratorio.

- **Educación.** El servicio educativo no se integra con la comunidad, con las dependencias de la administración municipal, con las instituciones de educación superior del orden departamental, por cuanto existe una deficiente organización administrativa de las instancias de la Dirección de núcleo, Rectores y coordinadores de las Instituciones y Centros educativos, que lideran la educación en el municipio; ocasionando la prestación de un servicio a espaldas de la realidad del municipio y un mal aprovechamiento de los recursos que dificultan una formación integral de los estudiantes.

El 75% de las instituciones educativas y centros educativos asociados desarrollan la modalidad académica orientada únicamente a estudiantes en edad escolar por cuanto el servicio educativo no consulta la realidad del municipio y no adecua el servicio educativo a las necesidades del mismo; actitud que no contribuye a: disminuir los altos niveles de analfabetismo (20.3%); a la diversificación del conocimiento en materia de capacitación técnica; al aprovechamiento de las instalaciones locativas para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas y promoción de la lectura hacia el aprovechamiento del tiempo libre.

La cobertura del servicio educativo es deficiente ocasionado por los bajos, temporales y escasos ingresos económicos que percibe las familias del Municipio de Yacuanquer lo que repercute en el incremento de los índices de analfabetismo.

- **Generación de ingresos.** Las fuentes generadoras de trabajo e ingresos en el sector rural son: la explotación agrícola, explotación de las minas de arena y la explotación pecuaria presentan múltiples debilidades estructurales expresadas en el tamaño de pequeñas predios y/o huertas caseras; alta dependencia de los factores del clima que representa incertidumbre y pérdidas de cultivos; dificultades en el acceso al crédito por la excesiva tramitología y la falta de garantías reales: progresivo deterioro de los suelos por las prácticas indebidas y el uso de abonos químicos; un 90% de los predios rurales no cuentan con un sistema de riego; deficiente cobertura e impacto de la asistencia técnica brindada por la administración municipal a través de UMATA; bajo espíritu y disposición de asociatividad; estos eventos tienen profundas repercusiones en las condiciones de una vida digna para la población, por cuanto los ingresos económicos percibidos en forma extremadamente bajos, esporádicos, temporales no les permite acceder a la educación, la salud especializada, a la adquisición de la canasta alimenticia balanceada y nutritiva.

Aunque los productos a los cuales se orienta la vocación agrícola del Municipio de Yacuanquer son fundamentales en la cadena alimenticia e industrial; los terrenos son aptos para una amplia gama de cultivos; sin embargo el mercado para los productos agrícolas es altamente incierto, en permanente oscilación de precios generando inestabilidad del sector; son eventos que exigen un conocimiento y permanente monitoreo

de los movimientos del mercado, el fortalecimiento de las condiciones para a negociación, la reactivación del crédito agropecuario con el propósito de eliminar los intermediarios y alcanzar los objetivos de proyección y aprovechamiento del campo como fuente generadora de trabajo e ingresos.

- **Medio ambiente.** El Municipio de Yacuanquer presenta un paulatino, permanente, arraigado y creciente deterioro de los recursos naturales que posee en el suelo, paisaje y agua, debido a la falta de concientización de sus habitantes acerca de la importancia de estos recursos para su vida presente y futura, expresados en sus prácticas agrícolas sin consideraciones ecológicas y técnicas; uso deficiente e indiscriminado de agroquímicos, fertilizantes y pesticidas; progresiva tala de bosques y deforestación que han contribuido a disminuir los caudales del agua; excesiva contaminación de las fuentes hídricas a través del mal manejo de los residuos (basuras, excretas, agroquímicos); explotación inadecuada de las minas de arena, que ocasionan hundimientos en el terreno hechos que van en detrimento de las condiciones de vida de sus habitantes y futuras generaciones.
- **Vivienda.** Deficientes condiciones de vivienda en el Municipio de Yacuanquer, con mayor énfasis en el sector rural; problema expresado en altos grados de hacinamiento, deficiente infraestructura; adolece de las mínimas consideraciones de saneamiento básico; la existencia de propiedades sin la debida legalización; situación que manifiesta la prevalencia de factores de riesgo que atentan contra la integridad humana de la población que habita el municipio.
- **Vías:** Aunque el Municipio de Yacuanquer cuenta con una malla vial que facilita el acceso a las diferentes veredas; requieren de mantenimiento, construcción de alcantarillas que canalicen las aguas lluvias, la construcción de la vía de Yaruki, la reconstrucción de un tramo de la vía que conduce a Minda; son acciones que pueden adelantarse a través de mingas de trabajo con la comunidad.
- **Seguridad.** A pesar de que el Municipio no enfrente graves problemas de seguridad; existen manifestaciones que en un futuro pueden deteriorar la tranquilidad de los habitantes del municipio; por tanto es necesario abordar acciones de aprovechamiento de tiempo libre; control de los horarios de atención de los escasos establecimientos públicos destinados a la diversión; la adecuación de la infraestructura de las instituciones educativas; todas estas acciones se deben adelantar en la política de la Convivencia Social.
- **Electrificación.** El Municipio de Yacuanquer cuenta con una cobertura de electrificación del 90%; se requiere revisar y reparar los postes de las redes de conexión por cuanto estos ya cumplieron su vida útil y por ende en la actualidad presentan deterioro.
- **Recreación y Deportes.** Existe en el Municipio una alta tendencia a la centralización de los eventos deportivos y recreativos en el sector urbano, no involucrando a la población

del sector rural. Existen en el sector rural escenarios deportivos sin la utilización adecuada debido a la falta de elementos y accesorios complementarios de los mismos.

- **Organizaciones comunitarias.** Baja participación en la designación de directivos de las organizaciones comunitarias: Juntas de Acción Comunal JAC, Juntas de Padres de Familia JPF, Juntas Administradoras de Acueductos JAA, Comités de Deportes. La concentración en pocas personas de la representación en las organizaciones comunitarias. Ausencia de mecanismos de participación efectiva, generando un bajo sentido de pertenencia por la organización.

2.3 ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO VIGENCIAS ANTERIORES

- **Plan de Desarrollo periodo 1998 – 2000. La participación comunitaria es la voz del pueblo para el cambio y el desarrollo social.** Así de denominó el Plan de Desarrollo Municipal propuesto durante el periodo de gobierno de Hermenegildo Guerrero Rivas durante la vigencia 1998 – 2000. Se destaca la importancia que se le da a la participación comunitaria durante la fase de elaboración del plan, claro está que esto se queda más en la teoría que en la práctica.

Durante el diagnóstico que se hace del Municipio se desatasca los problemas sociales y económicos que se tienen que afrontar, tratando de hacer hincapié en la población más desfavorecida debido a que el índice de NBI es muy alto, y las condiciones de vivienda y saneamiento básico son muy difíciles, no solo en la zona rural sino también en el casco urbano donde se presenta un caso muy especial.

Yacuanquer es un Municipio netamente agropecuario y la situación de este sector se la describe así “la producción agrícola es relativamente baja debido a factores como el predominio del minifundio, prácticas rudimentarias, falta de asistencia técnica, alto costo de los insumos, precarias condiciones de la economía y la mala utilización de los terrenos de cultivos anuales, lo cual incide negativamente en la producción por falta de rotación”⁷⁶. Se deja ver claramente que la mayor parte de la producción se destina al autoconsumo y por lo tanto apenas alcanza para la subsistencia.

⁷⁶ ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal. La participación comunitaria es la voz del pueblo para el cambio y el desarrollo social (1998 – 2000). Yacuanquer: Secretaria de Planeación Municipal, 1998, p. 76.

La solución que se plantea por parte de esta administración es la de asociarse, tratando de conseguir mayor inversión por parte del gobierno nacional. Quizá es muy fácil plantar esto, pero las condiciones tanto internas como externas no lo permiten, tal y como se coloca.

En la parte de salud, educación, vivienda, saneamiento básico que se enmarcan dentro de las necesidades básicas de una población, se deja ver muchas dificultades, ante todo por la debilidad estructural para afrontarlas, asociando factores de naturaleza social y económica, que impiden que se inicie un proceso real para solucionarlas.

El diagnóstico que se hace es muy amplio en cuanto a sus apreciaciones, pero cae en la simplicidad cuando al plantear las iniciativas para la solución de los problemas, estas no se ajustan a lo que realmente se puede conseguir, y además muchas cosas se delegan a otras administraciones pero en realidad nunca se las lleva a cabo.

Dentro de la parte estratégica, se le da un realce importante a la educación, para ello se plantea la necesidad de mejorar la infraestructura, capacitar a los docentes, dar incentivos a los mejores estudiantes, y atacar problemas en los jóvenes como la drogadicción y el alcoholismo.

En lo relacionado a salud, se busca dotar de mejor manera el Centro de salud municipal y los de las veredas, además se hace énfasis en los programas de promoción y prevención, la educación sexual y la atención a la población más vulnerable. En cuanto al manejo del agua potable y saneamiento básico, donde el problema es muy grave para la mayor parte de la población, se plantea programas para la ampliación y el mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, lo mismo que de letrización. Uno de las barreras más grandes es la parte económica por lo que se requieren gran cantidad de recursos para esta clase de proyectos.

Es muy bueno destacar la importancia que se le da al aspecto ambiental y la necesidad de velar por la disminución de la contaminación ambiental, además se plantea como una solución para el problema laboral, ya que este sector ofrece posibilidades de explotación de la riqueza natural que posee el Municipio.

Las soluciones que se sugieren para la mayoría de los sectores, a pesar de que son muchas, no están ajustadas a la realidad, y a veces por intentar abarcar toda la problemática, lo que se hace es muy poco. Lo que se puede ver es que hace falta un proceso, que implique a todas las partes, que no solamente sea un documento para cumplir una norma, sino que se convierta en la herramienta para conducir a la población hacia el progreso. Si el mismo gobierno nacional deja siempre inconclusos los planes que plantea, menos los va a poder cumplir un ente territorial, que ni siquiera cuenta con autonomía, ya que está sujeto a las políticas del gobierno central.

- **Plan de Desarrollo periodo 2001 – 2003. Unidos por un mismo ideal: El Progreso.** Así se denominó el Plan de Desarrollo planteado para la vigencia 2001 – 2003. Antes de empezar a evaluar las ideas que se plasman, es importante destacar la inestabilidad política que vivió el Municipio de Yacuanquer durante este periodo.

El Alcalde electo del Municipio fue River Insuasty, quien no pudo tomar posesión de su cargo por problemas legales, se nombró un Alcalde encargado que fue Henry Obando quien permaneció al frente de la Alcaldía por un periodo de seis meses; después de este tiempo se nombró un Alcalde interino, que sería escogido de una terna presentada por el Alcalde electo, así se nombró a Gerardo Nicolás Insuasty en el cargo. Este señor dirigió los destinos del Municipio durante un lapso de dos años, después de los cuales se nombró otro Alcalde encargado para terminar la vigencia.

La inestabilidad política es uno de los problemas más grandes que aquejan a estos países, lo cual puede trasladarse hacia los entes territoriales. Para el Municipio de Yacuanquer, el hecho de no haber tenido al frente de la Alcaldía Municipal una sola persona durante toda la vigencia, le generó muchos problemas, debido fundamentalmente a que las personas que tomaron el cargo como interinos, realmente no tenían un compromiso con la comunidad; así, la gestión que iban a realizar, no se ajusta a lo que la población demandaba, ya que se requiere un proceso, y dichas personas tomaron el cargo sin antes haberse preparado para desempeñarlo, no solo por la parte técnica sino por el conocimiento de las necesidades del Municipio.

Por el mismo hecho de que en los planes de desarrollo ejecutados hasta el momento, es mucho lo que se propone y muy poco lo que se cumple, las necesidades y problemática del Municipio continúa siendo la misma, tendiendo a empeorar sustancialmente.

De esta manera el diagnóstico que se plantea en este Plan de Desarrollo muestra la problemática del Municipio bajo las mismas características estructurales que ya se habían planteado en el anterior periodo de gobierno. De todas maneras el problema administrativo estaba latente y así lo plasma en uno de sus apartes “El establecimiento de dependencias que desempeñan funciones que no les corresponde hacen que ciertos programas y proyectos sean incoherentes con las políticas establecidas para el Ejecutivo Municipal, donde hay dependencias con insuficiente capacidad para el desarrollo y logro de objetivos trazados por la Administración, de esta manera el Manual de Funciones existente y legalmente adoptado no especifica requisitos, funciones, dependencia y competencias por cargo ya que no a sido actualizado de acuerdo a la evolución del ente administrativo generando improvisación y confusión en el desempeño de funciones y procedimientos”⁷⁷.

⁷⁷ ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal Unidos por un mismo ideal: el progreso (2001 – 2003). Op. Cit., p. 75.

La problemática descrita es cierta, el inconveniente surge cuando de una administración a otra se observa que no ha cambiado en nada, y lo peor es que no se plantea un modelo de solución para la misma. Dentro de la estructura económica la producción es en su mayoría para la subsistencia, los excedentes son bajos y predominan los cultivos tradicionales. En el Plan de Desarrollo se plantea así: “el Municipio de Yacuanquer, al igual que la estructura agraria del Departamento de Nariño, se caracteriza por ser eminentemente agrícola con predominio de la economía campesina, en donde la gran mayoría de los productores laboran parcelas generadoras de rendimientos insuficientes para dar trabajo y sustento a la familia, por lo tanto, se ven obligados a ocuparse como asalariados temporales o permanentes para obtener ingresos de subsistencia que se complementan con la producción agrícola en la propia parcela, este grupo es considerado como productores proletarios; de otro lado, se encuentra la economía campesina plena, considerada como aquella en la que se produce utilizando fundamentalmente mano de obra familiar y se obtiene lo necesario para el sustento de la familia y para continuar con el proceso productivo a través de los ingresos que le genera la venta de los productos en el mercado, es decir solo se producen recursos que dan abastecimiento al fondo de reposición, por un lado, y por otro al fondo de mantenimiento”⁷⁸.

Las causas que se aducen son demasiado generales, como la falta de organización y asociación dentro de las comunidades, además de la baja capacitación y tecnificación, que no permite obtener grandes excedentes, para que las personas puedan satisfacer algo más que sus necesidades básicas, y con ello se de un proceso de acumulación de capital, que es la esencia del desarrollo económico.

Al hacer el análisis respecto a administraciones pasadas, se puede observar que no se ha avanzado mucho, por lo cual se deja en entre dicho la relevancia de los planes que hasta el momento se han ejecutado. El panorama que se presenta en la mayoría de sectores es muy similar al que se tenía hace tres años con tendencia a empeorar, como en el caso de saneamiento básico, salud, educación y vivienda, que son los pilares fundamentales; ya se hizo referencia al sector productivo, donde el estancamiento resume la problemática del sector.

Frente a la solución de toda esta problemática, se plantean objetivos demasiado grandes, que desde el inicio se sabe que no se van a poder cumplir, quedando en la simple teoría muchos de los planteamientos, tales como los que se hace “El proceso de desarrollo del Municipio de Yacuanquer deberá estar ligado al mejoramiento continuo de las condiciones de vida de sus pobladores, a la satisfacción plena de las necesidades básicas y a la creación

⁷⁸ ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal Unidos por un mismo ideal: el progreso (2001 – 2003). Op. Cit., p. 87.

de ambientes de convivencia social, dignidad, respeto, participación ciudadana, tolerancia, equidad social, bienestar colectivo, democracia y solidaridad”⁷⁹.

Al tener unos problemas demasiado similares a los caracterizados en el Plan de Desarrollo anterior, lo que se hace es plantear soluciones que apuntan hacia el mismo horizonte, haciendo énfasis en sectores como la salud, educación, desarrollo productivo, vivienda y saneamiento básico. Al final, el resultado de un proceso de improvisación que termina literalmente con un Municipio, dejándolo en la ruina desde la parte administrativa y con mucho por hacer en el campo socio – económico.

No se hace referencia al Plan de Desarrollo actual ya que es el punto central de análisis de la investigación, por lo tanto en todo el contenido se analiza cada una de sus partes.

⁷⁹ ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal “Unidos por un mismo ideal: el progreso” (2001 – 2003). Op. Cit., p. 17.

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

3.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

De acuerdo a la ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) los principios bajo los cuales se plantea la planeación municipal son: la autonomía, la ordenación de competencias, y que se observe criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad. Lo que se trata fundamentalmente es la optimización y asignación eficiente de los recursos, tanto económicos, sociales y ambientales.

Los planes de desarrollo que se han formulado en los distintos municipios del Departamento de Nariño, y en general en Colombia, y teniendo como base el caso de Yacuanquer; se puede decir que realmente no han cumplido con el objetivo real para el cual fueron creados. La planeación como un proceso encaminado a reducir la incertidumbre dentro de una organización, hace énfasis en el cumplimiento de cada una de las etapas, de tal modo que sea algo continuo. En esta medida, lo que se ha hecho en Colombia, Nariño y Yacuanquer está lejos de acercarse a dichas premisas. Si se enfatiza en la planeación como herramienta fundamental para lograr el desarrollo socio económico de una región o localidad, los resultados deben estar a la vista, teniendo en cuenta que la aplicación de esta norma lleva una década en el país, y aunque es un corto tiempo, por el momento no se percibe un cambio radical.

En el Municipio de Yacuanquer se presentan unas condiciones similares, cuando al pasar tres administraciones, el diagnóstico es muy análogo al que se podía percibir hace diez años, y aún más, la problemática cada vez se torna compleja y difícil de tratar. Una de las constantes continua siendo la inestabilidad política y la falta de coherencia en la planeación, dejando de ser un proceso para convertirse en un conjunto de actividades aisladas, que en muy poco aportan al desarrollo, por el mismo carácter que adquiere. Así entonces, se coloca en tela de juicio la efectividad en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo tanto desde el punto de vista técnico como conceptual fundamentalmente.

Esto hace que la planeación como instrumento de organización para el desarrollo socio – económico de un ente territorial, se convierta en una simple herramienta para cumplir con una exigencia legal (de acuerdo a la Ley 152 de 1994, todos los entes territoriales están obligados a elaborar un plan de desarrollo para cada periodo de gobierno).

Esto permite ver que se está subestimando las bondades que tiene la planeación en cuanto a la organización o reorganización de las diferentes actividades a nivel socioeconómico y cultural, que se desarrollan en un Municipio; es decir las características que han definido la planeación en su carácter endógeno, a partir de considerarse como un instrumento para

prever futuros acontecimientos, y por lo tanto, definir con anterioridad sus perspectivas de mejoramiento en la definición de objetivos.

Dichos objetivos no se están formulando de acuerdo a las necesidades reales de los Municipios, lo único que se trata es de cumplir con una exigencia de ley, con lo cual se desaprovecha las potencialidades internas de los territorios para salir adelante, la planeación de lo que trata simplemente es de evitar dichos eventos. Para un Municipio como Yacuanquer, con un nivel de desarrollo muy bajo en todos los aspectos, se requiere un trabajo permanente en todas las dimensiones; entonces no se puede pretender engañar a una comunidad con planteamientos que se salen de la realidad, cuando se sabe que un proceso de tal magnitud, requiere además de tiempo, la combinación de una serie de factores de naturaleza política, económica y socio – cultural. Hacer del Municipio un prototipo de superación, tal y como se pretende dibujar en los planes de desarrollo anteriores, es una falacia que en nada le beneficia a la población de esta localidad. El hecho de que sea una exigencia legal, no quiere decir que cualquier idea es valida, la planeación invita a soñar, pero con los pies bien colocados sobre la tierra.

A raíz de estos inconvenientes, los entes territoriales, en vez de mejorar la situación socioeconómica de sus habitantes, la mayoría han sufrido un revés, incrementándose la pobreza, disminuyendo cada día las oportunidades de empleo, y en general sin poder satisfacer sus necesidades básicas. Además, la corrupción político – administrativa en el sector público, se torna cada vez más fuerte, permitiendo entrar a criticar el modelo de descentralización aplicado en Colombia. A partir de estas apreciaciones, se puede decir, que lo único que se hizo fue descentralizar la corrupción, más no se la elimina, claro está, que este es un proceso muy amplio, que no solo implica factores económicos, sino también sociales y culturales.

La corrupción es un fenómeno que se ha generalizado en Colombia, y Yacuanquer no escapa de dicha realidad, un ejemplo de ello, es que los Alcaldes de las cuatro últimas administraciones enfrentan problemas legales por el manejo indebido de los recursos públicos, que dejan al Municipio en una situación fiscal muy complicada, y a la población sumida en la pobreza y la marginalidad. Solo para tomar un caso; cuando se empieza a trasladar los recursos a los municipios para salud (principalmente para régimen subsidiado), se emprende una de las etapas más “brillantes” para la corrupción, que se manifiesta en la modalidad de los contratos, la forma de acceder a los cargos, la cantidad de personas que laboraban etc.

La eficiencia en la asignación de los recursos que es el objetivo central que se plantea en la Ley Orgánica de Planeación, no se está cumpliendo, puesto que no hay una correlación entre la realidad de los Municipios en todos los aspectos y lo que se está planteando en los planes. Si el Plan de Desarrollo se construye sobre una base superficial y efímera, los recursos económicos, técnicos y humanos, no se van a direccionar con criterios de eficiencia, tal y como se pretende con la expedición de esta clase de normas. Si se hace una evaluación exhaustiva de los Planes de Desarrollo ejecutados hasta el momento en Yacuanquer, el nivel de eficiencia es mínimo, por un lado por el carácter de la planeación,

que no se convierte en la guía que orienta la política general; y por otro, los objetivos y metas del Plan no corresponden a lo que el Alcalde quiere para el Municipio, donde entran a primar los intereses particulares sobre los generales, y así la planeación no funciona. Además, no se puede hablar de eficiencia cuando los recursos son asignados con justificaciones de carácter clientelista, que no necesariamente corresponden los sectores y localidades que realmente los necesitan.

A nivel general, se puede atribuir como causa de las falencias en el planteamiento de los objetivos de los planes, a dos factores: el primero, tiene que ver con la planeación en sí, y el segundo, con la realidad o estructura socioeconómica prevalecientes en países y regiones como las nuestras, como condicionantes macro de la labor planificadora.

Por el lado de la planeación como tal, se nota que para países desarrollados tiene un carácter indicativo, es decir como guía para la ejecución de políticas que no tiene implícito su cumplimiento, es decir que sea coercitivo; por tal razón se subestima las posibilidades de cambio por esta vía, notándose el bajo compromiso por parte del Estado y la clase dirigente, especialmente si se tiene en cuenta, que al estar en un sistema capitalista, la planeación está condicionada por los intereses particulares.

La realidad socioeconómica prevaleciente en el país y por ende en los entes territoriales, se muestra como un fenómeno multivariado o heterogéneo en todo sentido, y además continúa el modelo dualista, al coexistir rasgos de producción capitalista y precapitalista, lo cual se convierte en un factor condicionante de la planeación y en los resultados esperados a partir de la misma. El sistema capitalista tropieza con una de sus contradicciones fundamentales como lo es “El carácter social de la producción y la forma privada de apropiación de los excedentes”, y esto no permite que haya un compromiso y concertación entre las partes, para obtener los resultados inicialmente planteados.

Yacuanquer tiene una estructura económica basada en el sector primario, principalmente en actividades como la agricultura y la ganadería, las cuales conservan rasgos muy definidos de un sistema de producción precapitalista, combinando los métodos primitivo y feudal, donde la explotación de tierras se hace a nivel extensivo, predominando las parcelas y microfundios, en los cuales la producción se destina en su mayoría al autoconsumo, quedando muy pocos excedentes para volver a ser invertidos. El desarrollo económico tiene su origen en la acumulación de capital, que es propia de una producción mercantil ampliada, y lo que se está caracterizando, es una economía, con una fisonomía de producción mercantil simple.

Otro sector que tiene mucha importancia es el terciario, cuyas actividades principales son el comercio y los servicios, los cuales ya hacen parte de una de las características propias del capitalismo moderno, pero en este municipio se desarrolla a pequeña escala, aunque se convierte en una de las principales fuentes de ingresos, ante la difícil situación interna. La industria tiene una participación intrascendente dentro de la actividad económica, lo cual es preocupante, no solo por la generación de empleo sino por la dependencia que se genera con otras regiones.

Estos, son en términos generales, los factores que afectan el proceso planificador en cualquier ámbito, nacional y territorial; ahora, se pasa al análisis de algunos de los factores internos que afectan el proceso, y haciendo referencia más precisamente a la planificación municipal.

A nivel interno, el proceso de planeación no se puede cumplir a cabalidad, por varios factores: en primer lugar, están pasando gobiernos (especialmente los dos últimos) en donde el objetivo fundamental es disminuir el déficit fiscal, por lo tanto lo que se trata es de disminuir los recursos para los entes territoriales, a pesar de que las responsabilidades delegadas son iguales o mucho mayores. Así, los entes territoriales están sujetos a dichas políticas, y por lo tanto todo lo que se plantea en los planes, no se puede cumplir. Por otra parte, los Municipios poseen una estructura muy débil en cuanto a la generación de ingresos, y así es muy difícil que puedan ser autónomos en la toma de decisiones.

En segundo lugar, problemas como la corrupción se han agudizado profundamente, generando un manejo deficiente e ineficiente de los recursos asignados por parte del gobierno Nacional. A esto se le agrega la inestabilidad política existente en el país, que no permite la continuidad en los planes, por ello se habla de el carácter indicativo de la planeación y su visión cortoplacista.

En el Municipio de Yacuanquer se pueden ver claramente todos estos inconvenientes planteados a nivel general para Colombia. Más si se tiene en cuenta que en dicho municipio se presentó un problema de corrupción a un nivel tan alto, que el alcalde electo para el periodo 2001-2003 fue destituido de su cargo y a partir de entonces se nombro tres sucesores en periodos cortos en los años de administración. Esto muestra cómo el compromiso político es casi inexistente, y por lo tanto lo que se ha podido realizar positivamente en el municipio para sus pobladores y para el nivel de vida general de los mismos es muy poco, analizando las necesidades de los estos.

Es así como haciendo un estudio cronológico de los diferentes planes implementados en el municipio desde el establecimiento de la ley orgánica de planeación (Ley 152 de 1994) se evidencia la formulación de objetivos similares, para solucionar los problemas encontrados en el municipio, los cuales en el transcurso de aproximadamente nueve años no han variado e incluso se han tornado más complejos para solucionar.

Las posibilidades internas del municipio en cuanto a factores institucionales que de una u otra manera inciden sobre el desarrollo de toda actividad económica y social; no son las mejores y por tal razón el compromiso de las administraciones de aquí en adelante debe ser muy alto y debe ponerse como precedente el beneficio general antes que cualquier otro.

No solo basta con elaborar un Plan de Desarrollo que en términos técnicos esté bien diseñado, invirtiendo grandes sumas de dinero durante este proceso, que también se presta para la corrupción, entendida no solo desde el punto de vista económico, donde se contrata personas que ni siquiera conocen el Municipio, ni mucho menos se comprometen con el

mismo, lo único que los mueve es por lo general una amistad con el jefe de la administración local, con la oportunidad de un trabajo temporal muy bien remunerado, que le permite al Alcalde hacer las cosas de acuerdo a su conveniencia, sin la participación real de la comunidad; sino que además se está fallando en las distintas variables, como la metodología, el mismo compromiso y la participación de la comunidad, y la concordancia entre lo que se quiere y se puede hacer, por ello los problemas se presentan bajo los mismos síntomas, y el Municipio de Yacuanquer en vez de progresar viene decayendo en todos sus niveles.

Para plantear las soluciones frente a esta problemática, se parte del hecho que el proceso de formulación y ejecución del plan de desarrollo, requiere de la combinación de varios factores como la metodología, participación comunitaria, compromiso político y disponibilidad presupuestal. Como es un proceso, cada una de las etapas se debe cumplir correctamente, a pesar de que las variables anotadas no pueden ir separadas una de otra.

La metodología aplicada debe estar ligada a las normas legales vigentes en cuanto a planeación territorial se refiere, sobre todo a lo que se establece en cuanto a estructura y contenido del plan, para que de esta forma se acceda más fácilmente a los recursos de programas de inversión nacional.

La participación comunitaria no se relaciona únicamente con la formulación del plan de desarrollo, que es lo que se viene haciendo hasta ahora, sino que debe ir más allá, hasta cumplir con el proceso que implica la ejecución, control, seguimiento y evaluación del plan, para que de esta manera se enmarque en los lineamientos de la planeación participativa, donde la comunidad este vinculada activamente al proceso de planeación como tal.

La formulación y ejecución del Plan de Desarrollo se debe convertir en un compromiso de todos, partiendo del Alcalde, Concejo Municipal, instituciones que hacen presencia en el Municipio, pero fundamentalmente de la comunidad quien hace viable el proceso de planeación.

La normatividad se convierte en uno de los limitantes del proceso, fundamentalmente desde el punto de vista presupuestal, pero ante estas adversidades, el Municipio debe trabajar en cuanto a la generación de ingresos, y la asignación eficiente de los recursos, tratando de no depender tanto de las transferencias del Estado, y aunque es un proceso largo se debe empezar a construirlo.

3.2 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

- ¿En qué medida la metodología utilizada en el proceso de planeación municipal, incide sobre la pertinencia del plan?

- ¿De qué manera influye la participación comunitaria frente a la coherencia en la formulación y ejecución de un plan de desarrollo, para un ente territorial?
- ¿El compromiso político hace viable la ejecución del plan de desarrollo municipal?
- ¿La normatividad vista como un condicionante de la disponibilidad presupuestal, afecta la formulación y ejecución del plan de desarrollo municipal?

3.3 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿En qué medida los planes de desarrollo municipal, se ajustan a la realidad socio – económica de los mismos, en cuanto a metodología, participación comunitaria, compromiso político, normatividad y disponibilidad presupuestal, teniendo como referente la elaboración del Plan de Desarrollo para el Municipio de Yacuanquer?

4. OBJETIVOS

4.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar la pertinencia en la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer (2004-2007), teniendo en cuenta la metodología, participación comunitaria, compromiso político, normatividad y disponibilidad presupuestal; frente a la realidad socio-económica de este Municipio.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

4.2.1 Identificar el grado de incidencia de la metodología utilizada en el proceso de planeación municipal, y la forma cómo esta determina la pertinencia del plan.

4.2.2 Dimensionar el nivel de influencia de la participación comunitaria dentro de la elaboración y ejecución del plan de desarrollo municipal.

4.2.3 Analizar hasta qué punto el compromiso político hace viable la ejecución de un plan de desarrollo municipal.

4.2.4 Determinar cómo la normatividad, vista como un condicionante de la disponibilidad presupuestal, afecta la formulación y ejecución del plan de desarrollo municipal.

5. HIPÓTESIS

5.1 HIPÓTESIS GENERAL

La elaboración y ejecución de un plan de desarrollo municipal, está condicionada por factores como: la metodología, participación comunitaria, compromiso político, normatividad y disponibilidad presupuestal; dando lugar a construcciones utópicas sin tener en cuenta la realidad del municipio.

5.2 HIPÓTESIS ESPECÍFICAS

5.2.1. La metodología utilizada en el proceso de planeación municipal tiene un alto grado de incidencia frente a la pertinencia del plan.

5.2.2. La participación comunitaria dentro de los procesos planificadores u otro tipo de procesos asociativos, es limitada por la baja participación y compromiso frente a esta clase de iniciativas.

5.2.3. El compromiso político por parte del ejecutivo y el Concejo Municipal es determinante en la ejecución de un plan de desarrollo, sin esto es imposible hablar de planeación.

5.2.4. Todo proceso que se pretenda adelantar en un ente territorial, está condicionado por la disponibilidad presupuestal, que se rige por la normatividad y políticas vigentes, haciendo que los recursos sean inestables y reducidos frente a las necesidades del municipio.

6. JUSTIFICACIÓN

6.1 ACTUALIDAD DEL TEMA

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 152 de 1994, los entes territoriales en todos sus niveles están obligados a elaborar un plan de desarrollo para cada periodo de gobierno.

Al ser una exigencia legal, desde el inicio de una campaña electoral se empieza a hablar del proceso de planeación, y todo lo que la persona que aspira a ocupar un cargo público pretende hacer, que desde luego se debe plasmar en un plan de desarrollo. El plan se convierte en la herramienta de primera mano y a la vez en la guía para adelantar cualquier actividad y política dentro del ente territorial, ya sea Nacional, Departamental o Municipal. Además es una de las exigencias que se coloca para la presentación de proyectos de carácter público, bien sea que se desarrollen con recursos internos o también en el caso de los proyectos de cooperación internacional. Es decir, todos los proyectos que se presenten a una entidad pública, van orientados al cumplimiento de los objetivos y metas planteados en el plan de desarrollo.

Todas las actividades y políticas adelantadas en un ente territorial, están dentro del marco del plan de desarrollo, ya sea expresa o tácitamente, por lo tanto se debe entender la planeación como un proceso que comprende desde la formulación hasta la ejecución, evaluación y control, tanto por las partes implicadas directamente (gobierno) como por la sociedad civil en general. La planeación es un proceso, y se lo debe entender en toda su magnitud, por lo tanto no se puede hablar de cortes por periodos; así este tema se lo discute y se lo trata diariamente, y no deja de ser un tema de discusión, por todas sus implicaciones.

La planeación en términos generales, no puede ser vista en la actualidad solamente como un instrumento para la reorganización socioeconómica y el mejoramiento de las condiciones de vida de una comunidad. Debe ser vista como una necesidad apremiante, para que dicha situación no sea subestimada, y trasladada hacia la simple exigencia legal. Por tanto se debe tener en cuenta la potencialidad que se tiene a partir de esta herramienta.

6.2 NECESIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

Teniendo en cuenta las definiciones realizadas en la actualidad del tema, se nota cómo es de vital importancia realizar investigaciones al respecto, pero teniendo en cuenta que dichas investigaciones deben estar orientadas al análisis de la viabilidad en la formulación de planes de desarrollo municipales, es decir se debe analizar desde la metodología,

coherencia con los requerimientos sociales, viabilidad político – económica y los mecanismos para su ejecución. Con esto se pretende dejar como precedente, que investigaciones de este tipo deben ser la base para las recomendaciones a la planeación municipal en todas sus etapas, de forma que ya por exigencia legal o necesidad del sistema, la formulación de estos planes de desarrollo, tengan el resultado esperado tanto en el ámbito social como en el económico – político.

Así expuesto el panorama, se vislumbra la necesidad de interrogarse sobre el papel que desde décadas ha venido jugando la planeación par el desarrollo socio – económico de las comunidades, teniendo como precedente los resultados obtenidos hasta ahora, que desde luego no han sido muy favorables.

En suma, partiendo del punto de la importancia de la planeación en estos tiempos y el papel interventor que por medio de este instrumento pretende dársele al Estado en su accionar frente a los nuevos cambios acaecidos en todo el mundo, en especial los que conllevan pérdida de soberanía estatal; una investigación de tipo crítico constructivo como la que se pretende adelantar, es además de precisa pertinente, para evaluar el papel que la misma planeación está jugando frente a todos estos cambios y cómo el Municipio visto como la institución mínima para formular cambios que conlleven desarrollo económico, si existiese la coordinación e integración requerida pueden expandirse al ámbito departamental y nacional.

6.3 UTILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

Se han expuesto los principales factores que hacen de la planeación un proceso y un instrumento fundamental para lograr el desarrollo socioeconómico de una región. Así, la presente investigación se convierte en una herramienta muy importante para todas las personas implicadas en este proceso, que realmente es toda la población, pero unos más que otros.

Al ser la planeación un proceso tan importante, se hace necesario hacer una crítica constructiva a lo que se está haciendo en Colombia en este aspecto. No solo puede dedicarnos a cumplir con los requisitos del Departamento Nacional de Planeación, es mucho más productivo evaluar hasta qué medida dichos mecanismos han colaborado para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La investigación se hace útil en la medida en que se entienda como una mirada diferente al simple cumplimiento de una norma; lo que se trata es de ver el proceso desde lo más profundo, alejándose del tecnicismo y valorando la planeación como tal. Este aporte que se trata de hacer, puede ser aprovechado por el sector público que siempre trabaja alrededor de este tema, y en esta medida por los alcaldes. En el caso específico que se hace referencia con el Municipio de Yacuanquer, es de gran utilidad para posteriores procesos que se

pueden llevar a cabo dentro de esta localidad, para tratar de mejorar respecto a lo que se hizo para el presente periodo de gobierno.

Las políticas que se quiera adelantar en un ente territorial, deben tener en cuenta los factores que aquí se exponen, ya que además se incluyen varios aspectos de desarrollo local que en la actualidad son de suma importancia.

En el ámbito académico se convierte en un tema de discusión, al cual le puede aportar mucho la presente investigación, y la vez puede ser utilizado como tema de consulta por las personas interesadas en la planeación a nivel territorial.

7. COBERTURA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación plantea la inquietud de analizar aspectos generales de la planeación municipal, los cuales, para hacerlos prácticos se toma como referencia la formulación del plan de desarrollo del Municipio de Yacuanquer, dicho plan fue elaborado por un grupo interdisciplinario, compuesto por cinco personas. La necesidad de caer sobre el caso específico del Municipio de Yacuanquer, se hace evidente, por la necesidad de confrontar la teoría con la realidad, de lo contrario no se estaría haciendo nada, y se puede caer en el error de hacer planteamientos desfasados de la realidad.

7.1 COBERTURA TEMPORAL

El trabajo de campo y la investigación se inicia en noviembre de 2003, después de la entrega del plan de desarrollo, la investigación se extiende hasta septiembre de 2004.

7.2 COBERTURA ESPACIAL

El trabajo práctico que comprende la formulación del plan de desarrollo, teniendo en cuenta sus diferentes etapas, se realiza en el Municipio de Yacuanquer.

7.3 VARIABLES DE ESTUDIO

Se toman cuatro variables fundamentales, teniendo en cuenta tanto los aspectos teóricos como los prácticos, de tal manera que se pueda observar la viabilidad del plan de desarrollo municipal, dichas variables son:

- Metodología en el proceso de planeación: se analiza lo que es la planeación en si, sus referentes teóricos y las diferentes metodologías para formular el plan de desarrollo.
- Normatividad (disponibilidad presupuestal): se tiene en cuenta la normatividad existente en los diferentes sectores, que de una u otra forma afectan la formulación y ejecución del plan de desarrollo, tanto positiva o negativamente. Se hace referencia al aspecto normativo institucional como al financiero.

- Compromiso político: visto como una variable fundamental para que los objetivos planteados puedan conseguirse mediante la acción deliberada del sector político, tanto por parte del legislativo pero fundamentalmente del ejecutivo.
- Participación comunitaria: esta variable es clave para legitimizar el proceso de planeación, y así mismo hacer que el plan se ajuste a los requerimientos sociales y posteriormente velar por su cumplimiento. La participación comunitaria permite que la misma población plantee los problemas y así mismo ayude a buscar las soluciones, haciendo que el compromiso con el plan sea de todos y no solo de las personas que están en el gobierno.

8. PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

8.1 TIPO DE ESTUDIO

En la presente investigación se utiliza un método de carácter analítico - descriptivo, donde a partir de la elaboración del Plan de Desarrollo, siguiendo todas sus etapas, se analiza las distintas variables que intervienen en dicho proceso, para concluir con algunas propuestas y recomendaciones.

Se hace alusión en una primera parte a los aspectos fundamentales de la planeación, empezando por lo general, hasta llegar a la planeación municipal donde también se incluye una parte muy importante que hace referencia al desarrollo local y regional, donde se le trata de valorar lo local. Se exponen los principales antecedentes de la planeación a nivel mundial y en Colombia como caso particular, lo cual se convierte en la base para todo el estudio.

A la vez que se exponen todos estos puntos, lo que se trata de hacer es una crítica a todo el proceso, tomando como ejemplo el Municipio de Yacuanquer a partir del cual se puede generalizar muchos de las deficiencias que tiene la planeación en Colombia, fundamentalmente en el ámbito territorial.

A partir del análisis de los factores que intervienen en dicho proceso, y de algunos aspectos recogidos en la experiencia de Yacuanquer, se puede llegar a plantear recomendaciones para mejorar el proceso como tal, y cumplir con el objeto central que siempre busca la planeación vista desde lo teórico – práctico que desde luego nunca pueden ir separados.

8.2 MÉTODO DE ESTUDIO

El método utilizado en la presente investigación es el análisis y síntesis, donde el conocimiento de la realidad puede obtenerse a partir de la identificación de las partes que conforman el todo (análisis), iniciando con una fase de diagnóstico, donde se conoce la realidad del Municipio en cada uno de los sectores, generalizando las problemáticas existentes después de haber comenzando por trabajar en cada vereda sobre su realidad socio-económica, en su espacio y situación en el contexto municipal, para luego formular el Plan de Desarrollo Municipal concreto como resultado de ir aumentando el conocimiento de la realidad, puesto que se va iniciando de elementos más simples y fáciles de conocer para ascender poco a poco, gradualmente, al conocimiento de lo más complejo (síntesis). En esta parte se hace un estudio más concreto de las variables que interviene en el proceso (metodología, participación comunitaria, compromiso político, disponibilidad

presupuestal), para llegar a plantear propuestas y recomendaciones para el Municipio de Yacuanquer en particular, pero que perfectamente se pueden generalizar para los demás entes territoriales.

8.3 FUENTES DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información que se va a utilizar son de dos clases, primaria y secundaria. Las fuentes primarias hacen referencia a los datos proporcionados a partir de los talleres aplicados en el proceso de elaboración del plan de desarrollo del Municipio de Yacuanquer, donde se recogió información relacionada con los problemas y necesidades de la población de esta localidad. Además se obtuvo información proporcionada por funcionarios de la administración saliente, en el denominado proceso de empalme. También se realizó entrevistas con algunos representantes de los diferentes sectores, económico, cultural, político, ambiental, deportivo etc., los cuales brindaron una información muy valiosa dentro de este proceso.

Los talleres de diagnóstico fueron realizados con la presencia de toda la comunidad, en una primera etapa, se organizó una reunión en cada una de las veredas y el casco Urbano, que conforman la división político - administrativa del Municipio, donde además del equipo coordinador para la elaboración del Plan de Desarrollo, se pudo contar con la presencia directa del Alcalde electo, gran parte de quien sería su equipo de gobierno, algunos funcionarios de la Alcaldía y varios de los Concejales electos para la vigencia siguiente. En las Veredas se pudo convocar a sus principales representantes, como la Junta de Acción Comunal, Junta Administradora del Acueducto y en algunos casos de riego, delegados de asociaciones, miembros de proyectos en curso, donde cabe rescatar a la Unidad de Parques Nacionales, que viene adelantando un proyecto denominado Ecoandino, donde los beneficios en la parte ambiental son muy visibles.

Durante los talleres no solo se hizo énfasis en la problemática, porque este era solo uno de los objetivos, además se invitó a la comunidad a pensar en posibles soluciones, donde se recalcó que no todo estaba en función de la Alcaldía, permitiendo que se adquieran compromisos, de tal manera que la responsabilidad sea compartida. Desde un comienzo se enfatizó en la necesidad de priorizar sobre las ideas de proyectos, ya que teniendo en cuenta la situación fiscal del Municipio, esta no permite adelantar iniciativas en todos los campos, además es un proceso que requiere de un cierto tiempo. La metodología utilizada permitía que las personas libremente puedan expresar sus interrogantes, ideas, propuestas, sin limitaciones de ninguna clase. No solo se dio participación a los adultos sino que además se permitió que los jóvenes y principalmente los niños, pudieran expresar de una manera sencilla su percepción y anhelos en relación a su localidad, dejando conclusiones muy valiosas en el proceso de planeación.

De esta manera se pudo recoger información relacionada con la problemática propia de cada una de las localidades, donde se discutió de manera muy amplia cada una de las dimensiones, desglosadas por sectores.

Las fuentes secundarias hacen relación a todos los documentos y publicaciones, tales como libros, revistas, informes especiales, documentos oficiales y demás documentos impresos que tienen que ver con este tema. Además se va a utilizar algunas publicaciones de Internet que son de mucha importancia tanto en la parte teórica como para la obtención de algunas estadísticas.

8.4 INSTRUMENTOS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para la recolección de la información, el instrumento esencial que se utilizó fueron los talleres realizados con la participación de toda la comunidad, donde se organizó fichas en las cuales se resume la problemática en cada uno de los sectores (Educación, Salud, Medio Ambiente, Saneamiento básico etc.), y además las propuestas para los mismos; y además algunas entrevistas con funcionarios de la administración saliente y representantes de algunos sectores económico, cultural, ambiental etc., donde se pudo tratar los temas con la visión de la comunidad, para entrar a evaluarlos con personas especializadas en cada uno de los campos y que se desempeñarían en estos cargos.

9. VARIABLES DE ESTUDIO EN EL MUNICIPIO DE YACUANQUER

9.1 METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN

De acuerdo con la Constitución Nacional y específicamente a la ley 152 de 1994, conjuntamente con la ley 164 de 1993; en las entidades territoriales o municipales debe elaborarse un plan de desarrollo acorde a las necesidades de las diferentes regiones o localidades, para ser llevado a efecto en un término de cuatro (4) años de gobierno. Este plan debe realizarse con base en los lineamientos de lo expuesto y planteado en el programa de gobierno inscrito por el candidato que resulte elegido como alcalde municipal. De acuerdo a las metodologías propuestas por entidades de orden nacional especialistas en el tema como el DNP (Departamento Nacional de Planeación) como máxima autoridad, el plan debe llevar implícita la colaboración y participación directa de la comunidad con sus propios puntos de vista, de manera que dicho instrumento de planeación sea realmente un instrumento guía e indicativo que se convierta en la base para asegurar un mejoramiento en las condiciones de vida de la población.

Por lo anterior una de las variables fundamentales en términos de la pertinencia del plan es la metodología utilizada, ya que esta determina en gran medida la eficiente formulación y por ende ejecución del plan de desarrollo municipal, de aquí se deriva una precisa coordinación de los actores del desarrollo que intervienen en este proceso.

A continuación se pretende describir generalmente y de la forma más clara posible, la manera como metodológicamente se llevo a cabo el proceso de formulación del plan de desarrollo para el municipio de Yacuanquer para el periodo 2004-2007. Con el estudio pertinente de esta formulación junto con los otros aspectos analizados en esta investigación permitirá realizar una crítica constructiva de todo el proceso llevado a cabo y poder vislumbrar posibles fallas o inconvenientes de todo tipo que incidieron negativamente en el proceso descrito anteriormente.

Finalmente y a juicio personal de los investigadores gracias al marco referencial y la experiencia adquirida en este tipo de procesos planificadores, se puede realizar una serie de recomendaciones en cuanto a los pasos a seguir identificando posible o tentativamente como debería de ser, de tal manera que los objetivos generales y específicos planteados en el plan puedan ser llevados a cabo y tengan resultados favorables, sobre todo en el nivel general de vida de toda la comunidad y en especial a aquellos que lo ameriten.

9.1.1 Metodología de trabajo aplicada en el Municipio de Yacuanquer. Para la elaboración del plan de desarrollo del Municipio de Yacuanquer, se empezó por una primera etapa, cuyo fin era la recolección de información primaria, a partir de los datos que

fueron suministrados por los habitantes de cada una de las 23 Veredas y el casco urbano del Municipio.

El objetivo principal de esta actividad, fue el de vincular de manera directa, a las comunidades, con la elaboración del plan de desarrollo, como una propuesta política del Alcalde Electo, ya que antes de tomar posesión de su cargo se fue adelantando todo este trabajo.

Como sugerencia de los habitantes de las Veredas, se optó por realizar los talleres de diagnóstico, de forma individual en cada una de las mismas, por que se argumentaba justificadamente, que las necesidades que se tienen en las localidades, difieren mucho y por lo tanto se hacía imprescindible que no se hagan agrupaciones, por que se podía desconocer gran parte de la problemática que dichas poblaciones puedan tener.

Esta metodología permitió conocer de cerca los problemas de las diferentes localidades, logrando además que sean ellos mismos quienes se cuestionen e identifiquen las causas y efectos, y a la vez se arriesguen a plantear algún tipo de solución frente a esto, como precisamente sucedió. Pero lo más importante, es que se comprendió que el compromiso es de todos, por lo tanto las comunidades tienen que estar dispuestas a aportar en algo, y que no sea únicamente la Alcaldía Municipal, la encargada directa de solucionarles todos los problemas.

Esta experiencia sirve de mucho para entender la importancia que tienen las comunidades tanto en la formulación como en el tratamiento de los problemas, y la relación que debe haber entre el Estado y las mismas. Además, se dio a conocer algunas cosas del campo normativo de la planeación como tal, ya que algunas personas no tenían la suficiente información de esta clase de procesos y la base constitucional que lo respalda. Lo mismo sucedió en otros campos donde los funcionarios que acompañaron los talleres les brindaron dicha información y a la vez se pudo discutir algunos temas específicos.

También es claro que la planeación, es un proceso continuo, por lo tanto, el plan de desarrollo es únicamente una de las etapas para lograr el objetivo general, que esta enmarcado en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, para ello se establecen algunas metas tanto cuantitativas como cualitativas, para el desarrollo del periodo de gobierno, que en este caso es de cuatro años, donde realmente, el tiempo es demasiado corto para lograr cambios estructurales y transformaciones radicales, pero se debe empezar por cosas simples que la comunidad aprecia mucho.

La planeación en el largo plazo, requiere del compromiso de todos los sectores, donde la comunidad tenga un papel decisorio, no solo para recibir, sino para aportar con una propuesta política clara; lo mismo debe pasar del lado de los gobernantes, llegando al punto de hacer planteamientos que se salgan de la subjetividad, y más bien se realice lo que la comunidad sueña y desea. Para ello es necesario cambiar las costumbres políticas, ya que la inestabilidad lo único que genera es atraso y estancamiento. Lo que se propone es que haya

continuidad en el proceso, de lo contrario nunca se va a avanzar y el Municipio seguirá hundido en la pobreza.

Se presentaron algunos inconvenientes en la mayor parte de los talleres que se realizaron, puesto que en principio no se entendía con claridad por parte de la comunidad el objeto de esta clase de trabajos, dedicándose en varias ocasiones simplemente a realizar peticiones de carácter individual, dejando de lado el beneficio común. Esto se presenta debido a las costumbres politiqueras, generadas en el proceso electoral donde algunos candidatos se dedican a hacer promesas con el fin de obtener votos para llegar hasta la Alcaldía Municipal; con lo cual se distorsiona el trabajo desde todo punto de vista.

Lo que se consiguió a partir de los talleres fue muy bueno, puesto que se creó una conciencia de la participación activa y decisoria por parte de la comunidad, no solo en esta etapa de la elaboración del plan de desarrollo, donde además se debe hacer un seguimiento, control y evaluación, si se quieren lograr los resultados en función de lo que se está planteando; sino que también se hace un llamado para que estén presentes en todos y cada uno de los programas que pueda emprender la administración municipal, para ello se hizo mucho hincapié en la organización comunitaria y la convivencia ciudadana, frente a lo cual se debe trabajar mucho si se quiere ver progresar al Municipio.

Desde sus inicios, el plan de desarrollo Municipal de Yacuanquer, se concibe como un instrumento de orientación con un alto componente participativo, totalmente consultado y concertado con la comunidad. Estas actividades, ayudan a que la comunidad se evalúe así misma, frente a la problemática general del Municipio, aceptando sus propios errores, y evaluando su verdadero compromiso con el desarrollo, acercándose al futuro que ellos desean y lo que pueden hacer para lograrlo, sobre todo en lo relacionado con el medio ambiente y su conservación, disminución en los caudales de agua, deterioro de los suelos etc.

Fue muy importante la participación de los funcionarios que hacían o harían parte de la administración municipal, empezando desde luego con el Alcalde electo, Julio Alejandro Insuasty, y sin entrar a detallar nombres se contó además con el acompañamiento de la Directora del centro de salud, el Inspector de Policía, Director del ente de Deportes, Director de Núcleo, Coordinadora del PAB, y otros funcionarios quienes colaboraron de forma directa en todo este proceso. Es muy bueno destacar la participación de algunos concejales electos, quienes se vincularon desde un principio en esta primera etapa.

Con esto se permitió la clarificación de muchos temas, que para gran parte de las comunidades eran desconocidos, originando confusiones o malas interpretaciones, como en el caso del sector salud, que fue una de los temas que tuvo mayor discusión, sobre todo en lo relacionado con el Régimen Subsidiado y la atención al usuario. Los habitantes de las veredas, observaron muy bien este aspecto, donde se pudo clarificar muchos temas, y los mismos funcionarios se enteraron de primera mano de la problemática, no solo de su campo específico, sino de la generalidad, contribuyendo en el planteamiento de las posibles soluciones.

Frente a todo este proceso, se generaron muchas expectativas, cosa que compromete aún más la labor de gestión por parte de la administración municipal. En este sentido los habitantes de las distintas localidades, mostraron por un lado la voluntad de colaborar, pero por otro, el escepticismo y la desconfianza, ya que se asimilaba a las propuestas de campaña, que siempre se hacen pero jamás se cumplen.

Entre las distintas comunidades todavía estaba latente el proceso electoral, y es por ello que algunos habitantes se mostraban reacios a participar y de hecho no lo hicieron. Esto muestra que hay mucho por trabajar, ya que por la misma idiosincrasia, hay mucha resistencia al cambio, y si se quiere pensar en desarrollo los puntos por los cuales se debe empezar son precisamente estos.

Cuadro 2. Talleres de trabajo con las comunidades

Vereda	Fecha	Numero de participantes			
		Hombres	Mujeres	Niños	Total
Zaragoza	28 – nov - 2003	53	45	48	146
Arguello Alto	06 – dic – 2003	40	54	53	147
Arguello Bajo	06 – dic – 2003	24	29	10	63
Mohechiza Bajo	06 – dic – 2003	10	10	8	28
Taindala	06 – dic – 2003	10	11	12	33
La Cuchilla	06 – dic – 2003	7	14	9	30
La Guaca	13 – dic – 2003	34	26	32	92
Chapacual	13 – dic – 2003	24	42	3	71
Mohechiza Alto	13 – dic – 2003	14	12	15	41
San Felipe	13 – dic – 2003	46	25	30	101
La Aguada	18 – dic - 2003	15	16	18	49
Mejía	18 – dic – 2003	7	7	3	17
La Pradera	18 – dic - 2003	8	7	3	18
Tacuaya	19 – dic - 2003	14	17	15	46
Minda	19 – dic - 2003	15	14	4	33
La Cocha	19 – dic – 2003	18	7	10	35
Tasnaque	19 – dic – 2003	30	37	12	79
El Rosario	20 – dic – 2003	22	15	20	57
San José	20 – dic – 2003	9	13	7	29
Inantás Alto	26 – dic – 2003	20	22	14	56
Inantás Bajo	26 – dic – 2003	11	11	5	27
Casco Urbano	27 – dic – 2003	52	21	35	108
La Estancia	27 – dic - 2003	2	6	1	9
Total		432	416	319	1315

Fuente: Esta investigación (con base en los datos obtenidos en el proceso de elaboración del plan de desarrollo para el Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007).

Los talleres de diagnóstico fueron programados en su mayoría para los días viernes y sábados, debido a las sugerencias de las mismas comunidades, ya que por lo general, en el resto de la semana se encuentran desarrollando sus actividades cotidianas, y por lo tanto no podrían asistir a los talleres. El objetivo fundamental era que las comunidades asistan de forma masiva, para que la problemática se trate ampliamente y así lo que se planteé sea un resultado del conjunto, y no la posición de unos pocos.

Con los niños se utilizó básicamente la metodología del mapa parlante, mediante la cual, pudieron plasmar todas sus inquietudes, sueños, deseos, los cuales fueron recopilados y tienen una participación directa en el plan.

La convocatoria para los talleres fue realizada de forma directa y con una semana de anticipación, tratando siempre de haya participación de todos los sectores, para que así se enriquezca las conclusiones a las cuales se pueda llegar.

Lo que se realizó en los talleres, fue recopilar la información que tenía la comunidad frente a cada sector, tratando siempre de construir en conjunto o llegar hasta el problema, identificando también los síntomas, causas y los efectos, a partir de los cuales, se buscarían estrategias para su solución.

Toda esta información recopilada en todas y cada una de las localidades, fue corroborada a partir de información secundaria, la cual fue proporcionada por los funcionarios de las distintas dependencias, permitiendo estructurar de mejor forma la problemática y con ello plantear mecanismos de solución mucho más cimentados. Dicha información también sirvió, para tener idea de muchos proyectos, que fueron planteados en primera instancia, simplemente como ideas para posteriormente plasmarlos técnicamente.

La idea de todo este trabajo, es que sea la misma comunidad, quien aprenda a identificar sus problemas y a la vez, planteé soluciones frente a los mismos, con un compromiso serio, entendiendo que el beneficio es para todos y por lo tanto cada persona debe aportar en algo para dicho objetivo.

➤ **Formulación del Diagnóstico.** Se conformó un equipo de trabajo con cinco (5) personas, tres (3) de ellas con convenios realizados con las Universidades de Nariño y Mariana, convenio del cual hacen parte los dos investigadores de este trabajo de grado.

El trabajo inicia con el diseño del cronograma de actividades a desarrollar en el proceso de formulación del plan de desarrollo del Municipio de Yacuanquer en donde gracias a las experiencias adquiridas por los miembros del equipo se decide utilizar algunas metodologías y técnicas de planeación, las cuales se considero útiles para los fines prácticos de la investigación como son : trabajo por sectores en la parte estratégica, utilización de la matriz de problemas veredales, segmentación de grupos para los talleres participativos, definición de problemas con causas y consecuencias y, trabajo de técnicas como la del mapa parlante, planeación estratégica y prospectiva, entre otras técnicas y metodologías que de acuerdo a la necesidad expresada por la comunidad se insertaban al trabajo mancomunado.

Para elaborar el diagnóstico o situación actual del municipio, se trabajó la información primaria y secundaria de manera alternada, donde se pudo ir complementando la información recibida de las diversas fuentes trabajadas; se hizo énfasis en la información primaria mediante los talleres participativos, puesto que por las condiciones presentadas en el municipio en años y administraciones anteriores, se requería legitimizar el proceso y darle la importancia que se merece al constituyente primario, haciendo participar activamente a la comunidad en el proceso llevado a cabo en el municipio. Este énfasis tiene su explicación en la forma como se trabajó los talleres con la comunidad, donde gracias a la participación de funcionarios de la administración municipal se pudo adelantar no solo el proceso de recolección de información primaria, sino que además se estaba de alguna manera y a grandes rasgos educando a la gente en cuanto a sus deberes y derechos con la administración del municipio y sobre todo el papel que deben jugar en todo tipo de procesos que involucre cambios y compromisos por parte de ellos.

Estos primeros encuentros evidenciaron como falencia, la escasa o distorsionada información con que cuenta o ha podido acceder la población en general, demostrando un desconocimiento casi total de lo que como habitantes del municipio podían tener o acceder en materia de servicios.

El proceso antes descrito tuvo excelentes resultados, contando con la participación de los miembros del equipo de gobierno que acompañaron todo el proceso, quienes eran o serían directivos de las diferentes dependencias de la alcaldía municipal.

A partir de estas generalidades se comienza a trabajar más arduamente con toda la población, realizando talleres participativos en los cuales se invitó a toda la comunidad utilizando diferentes mecanismos, donde se convoca a talleres en cada una de las 23 veredas del municipio y una reunión final con el Casco urbano, con todo el equipo de planeación (Equipo de planeación y Equipo de gobierno) a partir del mes de noviembre de 2003. La realización de talleres con cada una de las veredas se hizo de esta forma por que la metodología mostró como en cada espacio y territorio, se encuentran diferencias importantes para el proceso planificador, donde la colaboración por parte de la comunidad fue mas representativa de esta forma. Se pretendió realizar algunos talleres relacionando las veredas por afinidad de climas y ubicación geográfica, pero la participación no fue alta por las diferencias que hasta ahora existen entre pobladores de veredas vecinas.

Lo que se pretendía era realizar reuniones con los habitantes de cada vereda sin distinción alguna; la idea central de todo el proceso es que el trabajo era de todos y para todos, por tal motivo, no se tiene ni se debe tener distinciones por afinidad política, religiosa, cultural u otro tipo de distorsiones o diferencias que hagan perder legitimidad y convocatoria a procesos de cambio tan importantes como este.

Dependiendo del número total de asistentes y las edades promedio de estos, se trabaja dividiendo los grupos de acuerdo al promedio de edades de estos y al género (mujeres y hombres). Del total de la población del municipio, asistieron a los talleres 1315 personas

entre todos los grupos trabajados, más 82 personas asistentes a los talleres sectoriales, que suman 1397, lo cual representa un porcentaje mayor al de 12.19% con relación a las 11.453 personas que conforman la población total del municipio, lo cual es altamente significativo para todo el proceso.

Los grupos trabajados fueron:

- Niños (de 0 a 14 años)
- Jóvenes (de 15 a 25 años) diferenciados entre hombres y mujeres
- Adultos (de 26 a 40 años) diferenciados entre hombres y mujeres
- Adultos Mayores (de 41 años en adelante) diferenciados entre hombres y mujeres

Con los siete (7) grupos conformados, se trabajó individualmente en salones o habitaciones separadas, los miembros del equipo de planeación por afinidad de edad, conocimiento en manejo de grupos particulares, preparación en temas específicos a tratar con los diferentes grupos, se hacían cargo de estos.

Esta división o segregación por grupos de edades se debe a que el conocimiento del tema, permite evidenciar la diferencia de pensamiento y percepción de cada uno de los temas a tratar, por edades y sexos; además de esto, la manera de interpretar la realidad del municipio y sus problemas, varía de acuerdo al punto de vista o a las prioridades que tenga el observador, por ejemplo : la realidad de un joven de 18 años es muy distinta a la que puede analizar un adulto de 45 años, y que decir de la relación de estos últimos con los niños, la experiencia y conocimiento del entorno es muy diferente entre estos dos grupos, pero cabe resaltar que lo que puede aportar tanto el uno como el otro fue de gran importancia para el proceso realizado.

No se puede desechar los aportes de cada uno de los segmentos de población que aparentemente no pueden colaborar mucho como niños y jóvenes y hasta en algunos casos las mujeres; el punto de vista de todas estas personas aunados con los de el resto de población, hace que el proceso y la información recolectada se enriquezca demasiado y se puedan generalizar tanto problemas como soluciones, donde es importante la colaboración ingeniosa e innovadora de los niños y jóvenes, quienes pueden presentar alternativas de cambio muy importantes para el desarrollo del municipio.

La separación entre hombres y mujeres se realizó por consenso de los investigadores teniendo en cuenta otras experiencias, se clarificó al hacer el ensayo en la primera vereda donde se efectuó el taller, la participación de las mujeres fue muy baja por la tendencia machista que prevalece en estas regiones, por lo tanto hay un grupo de mayor participación que el otro, lo cual no le permite aportar mucho a las mujeres y es visto que de parte de este

segmento de la población es mucho lo que debe esperarse y por lo tanto su participación en la formulación del plan de desarrollo del municipio de Yacuanquer fue muy importante, al punto que como puede notarse se trabajó aisladamente con ellas en los talleres. Para llevar el control de las personas asistentes a los talleres se firmaba una lista de asistencia diferenciada por los grupos discriminados con anterioridad (Ver Cuadro 2)

Al final de cada sesión o taller en las veredas, el equipo de planeación trabajaba sobre los aspectos más relevantes de la información obtenida, y determinaba qué tanto de la información era útil para el proceso.

Se diseñó una metodología general para ser utilizada en los talleres para la recolección de la información primaria, en la cual apoyados de las diferentes técnicas de planeación se define la utilización de: Matriz DOFA (planeación estratégica), Lluvia de ideas (planeación prospectiva) definición de causas y efectos (planeación por objetivos ZOO) entre otras. Se trabajó por sectores de la vida económica, social y cultural, para abordar la problemática de la manera más detallada posible, y de igual forma, darle soluciones más precisas a la problemática prevaleciente.

Los sectores trabajados fueron: Educación, Salud, Agricultura, Minería, Medio Ambiente, Saneamiento básico (acueducto, alcantarillado y basuras), Vivienda, Electrificación, Vías, Cultura, Recreación y Deportes, Organización Comunitaria, Producción, Seguridad y otros temas. Dichos sectores se consideraron primordiales para el desarrollo del municipio en general.

Se elaboró matrices de problemas sectoriales para trabajar en cada una de las veredas, en las cuales debían estar presentes los problemas fundamentales en cada sector de manera muy general, y también debían estar relacionadas las posibles soluciones al particular. (Ver Anexo A)

A lo largo de los meses de noviembre, diciembre y parte de enero se llevaron a efecto las reuniones programadas en cada vereda para la recolección de la información (Ver Cuadro 3), de manera que ayudados de la metodología diseñada para la obtención de este tipo de información, se fue nutriendo la investigación sobre la realidad del municipio y sus problemas fundamentales.

Finalmente se recopila toda la información concerniente a los sectores analizados y la problemática general definida para estos en todo el municipio (Ver Anexo B) y se puede realizar la formulación precisa de los problemas sectoriales fundamentales en el municipio, los cuales llevaban implícitos la coordinación de los problemas recogidos específicamente, de manera que a cada problema general se le pueda formular específicamente las posibles soluciones planteadas en la parte estratégica.

Paralelamente se trabaja con la información secundaria para poder corroborar anticipadamente la realidad expuesta por los habitantes del municipio y así mismo se pueda ir cualificando la información recogida; es decir, con esta información secundaria se puede

cuantificar los datos y problemas percibidos y se cualifica más precisamente en orden de importancia los problemas relevantes del municipio, que a la postre serán los que primero se atiendan por parte de la administración. Manejando estos dos tipos de información se definen problemas concretos, que son la base para la formulación de la parte estratégica del Plan de Desarrollo.

La información secundaria que se revisó fue: Planes de Desarrollo anteriores (1995-1998) (1998-2000) (2001-2003), Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio, Planes sectoriales anteriores (plan local de salud y plan educativo), Información del PAB a 2003, Proyectos Realizados en el municipio y todos los estudios que han sido adelantados en Yacuanquer hasta la fecha.

La información cuantitativa necesaria revela variables de impacto en cada sector para hacer un análisis más preciso de la realidad del mismo y su incidencia sobre el sentir de la comunidad; aquí se tuvo en cuenta variables como: número de consultas médicas y odontológicas, perfil epidemiológico, perfil de inmunodeficiencia, cuadro de morbilidad, número de instituciones educativas, número de alumnos, número de profesores, relación alumno-profesor, número de matriculas, grado de analfabetismo, número de viviendas, estado de las vías, matriculas de luz, matriculas de agua, cobertura de alcantarillado, toneladas de recolección de basuras, metros cúbicos de basura por habitante, hectáreas tratadas para conservación y preservación del medio ambiente, organizaciones establecidas en el municipio, hectáreas cultivadas, diversificación de productos, distritos de riego, instalaciones deportivas, número de eventos deportivos, grupos culturales, entre otra gran cantidad de variables importantes para analizar el nivel de desarrollo socioeconómico del municipio, se analizó la relación de estas variables en el 2001 o año base de la anterior administración y lo que se ha conseguido hasta el 2003 en términos porcentuales. Así se evidencia avances o retrocesos en materia de eficiencia administrativa y prestación de servicios, con lo que se pone el precedente para la actual administración para proponer metas para los diferentes sectores y la solución de sus problemas.

Con la utilización de las dos fuentes de información y el acoplamiento por parte del equipo de planeación, se estructuran finalmente los problemas sectoriales del municipio y se establecen las posibles soluciones a tratar, teniendo en cuenta las potencialidades con que cuenta el municipio en cada sector, las cuales son definidas en la situación actual de los diferentes sectores, en donde se define particularidades del momento analizado.

Se establece finalmente el diagnóstico sectorial de la realidad socioeconómica del municipio, en el cual se define primeramente la situación actual, es decir con qué cuenta el municipio en cada sector en términos de infraestructura, recurso humano y la estructura interna de cada uno de estos, y por último se estructura el problema de cada sector a nivel general del municipio. Este problema es la base para la definición de la siguiente etapa.

Con la problemática establecida, se trabaja posteriormente con los funcionarios de la administración municipal en cada sector, para que de manera coordinada, se analice la situación problema definida y se evalúen posibles soluciones para la misma; de esta manera

se hace la formulación de proyectos estratégicos que vayan en pro del desarrollo generalizado, con la articulación de todos los sectores, siendo la base para generar compromiso y resultados. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3. Asistentes talleres sectoriales

Fecha	Sector	Número de participantes
Enero 13 de 2004	Salud, Saneamiento Básico	18
Enero 14 de 2004	Educación	8
Enero 15 de 2004	Vías, Electrificación. Acueducto, Alcantarillado	12
Enero 16 de 2004	Seguridad, Organizaciones comunitarias	14
Enero 19 de 2004	Agricultura, minería, Medio ambiente	12
Enero 20 de 2004	Cultura, Recreación y deportes	18
Total		82

Fuente: Formulación plan de desarrollo municipio de Yacuanquer (N) periodo 2004-2007

➤ **Formulación de la Parte Estratégica.** Es así como, tratando a fondo las problemáticas sectoriales, se hace necesario el planteamiento de las posibles alternativas de solución, mediante la formulación de proyectos coordinados con los diferentes sectores y el equipo de planeación; se procede a formular el ultimo segmento (de la parte general) del plan de desarrollo que corresponde a la parte estratégica, es decir la formulación de objetivos, estrategias y metas sectoriales para los cuatro (4) años de mandato del electo alcalde. En esta parte es donde se evidencia el compromiso político del alcalde para tratar en lo posible de alcanzar lo prometido por él mismo, en su programa de gobierno.

Los objetivos planteados en esta segunda parte deben responder a la formulación de la problemática prevaleciente en cada sector, puesto que estos deben apuntar a trabajar sobre las causas de los mismos.

En esta parte estratégica se desarrolla primero los objetivos estratégicos, tanto generales, es decir, de todo el proceso de planeación y lo planteado por la administración municipal y los estratégicos, que corresponden a los diferentes sectores. Después de esta parte se presentan metas generales en los sectores, de acuerdo a las posibilidades físicas y financieras del municipio y a las necesidades de la población; finalmente se presenta una formulación de perfiles de proyectos que pueden ser implementados por la administración municipal teniendo en cuenta su eficiente labor y compromiso.

Para llegar a la formulación de los objetivos se tuvo en cuenta tanto las necesidades de la población, como las capacidades de la administración para hacer posible la ejecución y logro de los mismos; es en esta parte del plan de desarrollo donde de nota el compromiso real de la administración para con su comunidad, aquí es donde se propone trabajar y en qué medida se lo hace o se lo espera hacer (metas). La definición de proyectos como se

explicó anteriormente, se hace con la colaboración de las diferentes personas que van a laborar en los sectores y conocen su realidad y posibilidades. Así mismo para la definición de metas se tiene en cuenta: por un lado las directrices de la nación y el departamento en sus respectivos planes de desarrollo, y por otro, la verdadera capacidad que tiene el municipio para cumplir eficazmente con dichas metas; cada punto porcentual que se formula en el plan corresponde a una proporción significativa de recursos, los cuales en el nivel municipal y más específicamente en los municipios no certificados a los cuales pertenecen la mayoría de municipios de Nariño, donde se encuentra Yacuanquer, son muy limitados para proyectos de libre inversión, y la posibilidad de generar recursos propios es mínima.

➤ **Formulación del Plan de Inversiones.** Trabajada la primera parte del plan de desarrollo del Municipio de Yacuanquer se procede a formular la segunda parte correspondiente al Plan de Inversiones. Este muestra todo lo que se va a desarrollar en los cuatro años de gobierno, especialmente los proyectos que van a ser llevados a cabo en el municipio, y en donde su fundamento es mostrar consistencia financiera de los mismos así como fuentes de financiación, ingresos del municipio, gastos, deudas, entre otros. De esta manera se aterriza claramente sobre las posibilidades financieras reales del municipio para llevar a efecto los objetivos planteados mediante los proyectos.

En la primera parte se incluye unas proyecciones de ingresos, gastos y deudas del municipio para los cuatro años de mandato, realizadas con base en documentos oficiales de lo ejecutado a Enero de 2004, presupuesto municipal aprobado por el concejo para el mismo año y los ingresos que le llegan al municipio por concepto de transferencias nacionales (SGP) ajustadas para los cuatro años siguientes. Estas proyecciones sirven entre otras cosas para analizar los recursos disponibles para la utilización en proyectos, y para definir la capacidad real con que cuenta el municipio para generar recursos propios, lo cual sería la base para un desarrollo autosostenible puesto que no se depende tanto y en tal magnitud de las transferencias del Estado.

Seguidamente se realiza la formulación del plan plurianual de inversiones para los cuatro años, en donde se muestra claramente las fechas y montos asignados para los diferentes programas, subprogramas y proyectos que pretendan llevarse a cabo en el municipio en el periodo referenciado. Se trabajó en el plan solamente con la definición de programas, puesto que por los escasos recursos financieros con que cuenta el municipio actualmente y la difícil situación financiera del mismo, se delimitó los programas generales de acción en cada sector y se les asignó un rubro dependiendo de las proyecciones de ingresos y los recursos que por parte del SGP permitían utilizar para inversión. De todas maneras la delimitación de programas le da un margen de maniobra a la administración municipal para que pueda diseñar formas de ejecución de recursos acorde a lo propuesto y a las necesidades expuestas.

Es preciso aclarar que es muy difícil aseverar con exactitud la viabilidad de los proyectos ya que los recursos asignados no son constantes, y están sujetos a la situación económica

del País y los niveles territoriales, y obviamente a la labor eficiente del gobernante de turno. Por tal motivo si se define esta parte como indicativa, se debe realizar dependiendo que las expectativas se cumplan de acuerdo a lo presupuestado. Es bueno resaltar que en esta parte colaboraron directamente el Alcalde municipal como el tesorero y otras personas atinentes al tema que fueron de gran importancia para delimitar los alcances de este plan plurianual de inversiones.

En la última parte de las proyecciones financieras, se incluyen unos montos definidos como aforos por esfuerzo fiscal y administrativo, reglamentados por la Ley 715 de 2001. Se hacen estas proyecciones teniendo en cuenta que se pretende hacer una reforma político administrativa, donde se incluyen varios puntos que hacen relación al ajuste fiscal.

9.1.2 Esbozo de una metodología apropiada para la Planeación Municipal. Cuando hacemos referencia al cómo debería una metodología idónea para utilizar en el proceso de planeación municipal, se podría dar construcción a formulaciones utópicas o salidas de contexto, que se alejan de la realidad prevaleciente en cada uno de los municipios.

Al hablar de una metodología precisa y única para procesos de este tipo se esta hablando de conceptos teóricos que nada tienen que ver con la realidad que se presenta en los entes territoriales. Teniendo en cuenta el marco de referencia de esta investigación se ve cómo la metodología utilizada varía de acuerdo a las condiciones institucionales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que presentan los diferentes municipios; las cuales son diferentes, y desde este punto de vista no puede haber una única metodología para trabajar en situaciones y realidades diferentes puesto que no daría los resultados esperados. La forma como debe abordarse el proceso planificador cambia de lugar a lugar e incluso de tiempo en tiempo.

Al respecto dice Ahumada “ahora debemos afrontar la problemática de la selección correcta de las técnicas de planeación requeridas dependiendo de la realidad u objeto de estudio, esta definición se realiza en términos generales bajo la idea principal de “mínimo costo” bien sea en términos sociales o productivos, es decir lograr el objetivo cualquiera que fuese este al mínimo costo posible. De esto lo que pretende realizarse es la definición de beneficios y costos que proveen las diferentes técnicas o instrumentos para el logro de objetivos, siempre y cuando se escojan los de menor costo posible a este respecto debe diferenciarse entre lo que es proyecto (descripción de un conjunto de acciones tecnológicamente complementarias que es necesario llevar a cabo para lograr un objetivo) y plan (cantidad de objetivos, complementarios y competitivos), puesto que en la selección de la técnica puede equivocarse cuando se pretenda realizar un proyecto o plan, puesto que la complejidad de los dos varia sustancialmente y si la técnica escogida por el especialista encargado de realizar el plan o proyecto depende de la situación definida, debe ser estrictamente el adecuado dependiendo de dicha situación, es decir de las particularidades que presenta dicha situación. “Es aquí donde comienza a notarse el compromiso político de dirigentes o personajes que toman decisiones que afectan a la comunidad, así pues estos

son factores decisivos para incidir posteriormente sobre las necesidades de la planeación⁸⁰.

Con lo anterior se nota claramente cómo la escogencia de una técnica en un proceso de planeación, es algo complejo para cada caso puesto que las realidades y necesidades de cada municipio son muy distintas entre si. Aunque se hará referencia de algunas características que inciden en la escogencia de una técnica.

Cabe anotar la complejidad con que cuenta los fenómenos económicos para ser estudiados y proponer soluciones o planes para mejorar de condiciones, se tiene en cuenta esto puesto que dicha complejidad condiciona la utilización no solo de una técnica sino de varias y la combinación de las mismas para que los objetivos sean alcanzables satisfactoriamente. Por esta razón es claro tener en cuenta algunas características en función de las cuales se pueden definir una técnica, sin querer decir que son las mas importantes o únicas:

- La naturaleza objetiva de la realidad u objeto de estudio.
- Las características internas de la región analizada, con relación a su entorno nacional y global.
- Las necesidades tanto de la comunidad, dirigentes, líderes, investigadores.
- Las políticas existentes en la región u objeto de estudio.
- Exigencias reglamentarias de orden nacional.
- El grado de cultura de la comunidad estudiada.
- La importancia disponible para realizar el compromiso político.
- La interrelación entre las variables a analizar. Entre otras.

Por tal razón se hará referencia al contenido que por exigencia legal deben tener los planes de desarrollo municipal, a este respecto, no hay complicaciones puesto que la ley es una y su exigencia en cuanto a contenido es clara, la estructura del plan es sencilla y a este respecto si se podrá hacer referencia precisa de cómo tiene que ser.

Posteriormente gracias a la experiencia adquirida en el proceso vivido se podrá hacer una aseveraciones de lo que en cada etapa del proceso de puede o debe hacer mejor para los intereses generales de toda la población

⁸⁰ AHUMADA, Op. Cit., 1968. p. 5.

La ley es clara en sus exigencias, al respecto dice: “ La forma como se elabora un plan de acuerdo a las particularidades de cada municipio, el contenido, la profundidad y alcance que se le quiere dar, los recursos humanos, técnicos y financieros con que se cuenta para realizarlo y las instancias señaladas para ello”⁸¹.

Cuadro 4. Estructura y contenido del plan de desarrollo territorial

EN LA PARTE GENERAL	EN EL PLAN DE INVERSIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZO
<ul style="list-style-type: none"> • Diagnostico general de la Economía y de sus principales sectores y grupos sociales. • Objetivos generales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, de acuerdo con el diagnostico realizado. • Metas de mediano y largo plazo. • Procedimientos y mecanismos para lograr las metas. • Estrategias y políticas que guiarán la acción del gobierno para alcanzar objetivos y metas. • Medios e instrumentos para la armonización de la planeación, o de los planes sectoriales, en el contexto del plan integral de la entidad territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público. • Descripción de programas y subprogramas (objetivos, metas y proyectos prioritarios de inversión). • Presupuestos plurianuales que incluyen los costos anualizados de los más importantes programas de inversión publica, cuando para su ejecución requieran más de una vigencia fiscal. • Especificación de mecanismos para su ejecución.

Fuente: Ley 152/94. Artículo 31. “Estructura y contenido del plan de desarrollo territorial”

Teniendo en cuenta las referencias hechas anteriormente podría esbozarse una metodología preliminar de cómo debe hacerse un plan de desarrollo municipal, partiendo de la base que su estructura esta dada por ley y por lo tanto esta no debe variar.

Cuando se habla de planeación, no se debe olvidar que se esta hablando en términos de desarrollo, esto implica que cualquier técnica utilizada debe ser lo más participativa posible, de manera que se pueda involucrar a todos los actores del desarrollo en una comunidad. La participación debe ser real, es decir que no sea aquella generalizada de

⁸¹ ANDER EGG, Op. Cit., p. 25.

reunirse con la gente, única y exclusivamente cuando se formula el plan de desarrollo, y de ahí en adelante no se la tiene en cuenta para nada; se debe recordar que el proceso de planeación municipal inicia con la formulación del plan de desarrollo y los actores sociales deben estar presentes tanto en la ejecución del plan como en la evaluación, de manera que se este vigilando el cumplimiento de lo propuesto en el documento inicial.

La participación debe ser directa, propiciada por la administración municipal, con la idea de generar un modelo de desarrollo endógeno para la población analizada y así el compromiso de todos los actores del desarrollo (Gobierno, Población, Iglesia, Sector educativo, otros) se dará en beneficio de la comunidad en general. La participación de la población debe ser un número proporcional al total de la población, y para ser tenida en cuenta como significativa debe estar alrededor de 500-1500 habitantes para el caso de municipios no certificados como Yacuanquer, por encima del 5% de población para que de esta manera se pueda asegurar un proceso claro, transparente, y comprometido con los intereses generales del desarrollo municipal.

Antes de comenzar el proceso como tal, deben tenerse en cuenta ciertas condiciones institucionales, sociales, culturales, entre otras que condicionan fuertemente la realización de este tipo de procesos, sobre todo lo relacionado con la participación y la obtención de la información precisa, para la formulación del plan como también para la ejecución del mismo. Algunas condiciones que deben ser tenidas en cuenta para desarrollar procesos de este tipo son.

- **El papel de liderazgo que debe desarrollar el gobernante:** debe estar en capacidad de promover la activa participación de todos los estamentos de la comunidad, y propiciar acuerdos entre los diferentes grupos de interés de la comunidad.
- **El papel de consenso y respaldo por parte del conjunto de la administración:** que deben constituir los postulados centrales del plan, con unos funcionarios comprometidos con el desarrollo del municipio con fuerte sentido de lo público y que compartan la visión del alcalde; adicionalmente este equipo debe tener la capacidad de trabajar en forma coordinada y asumir cada cual, la responsabilidad de su cargo. Son los equipos virtuosos y redes de funcionarios– directivos que generan acciones emprendedoras.
- **El papel de coordinación y concertación que debe desarrollar la oficina de planeación o quien haga sus veces:** se debe encargar de integrar a las demás dependencias de la administración en pro del beneficio común por el cual se esta trabajando, esta integralidad debe asegurar la planeación sectorial. Si esta oficina logra ejercer un papel de liderazgo y coordinación con las otras dependencias, es más sencillo que el conjunto de la administración marche al unísono con propósitos comunes.
- **El compromiso y real participación del consejo de gobierno:** La disposición debe mostrarlo para servir de mecanismo interlocutor entre el mandatario y otros integrantes de la administración. Un papel importante de este es coordinar la articulación del programa de

gobierno y el plan de desarrollo para preparar las normas, regulaciones, disposiciones y actos administrativos requeridos para la implementación del plan.

- **La creación de mecanismos eficaces de participación:** Las nuevas administraciones deben apoyar los diferentes mecanismos de participación ciudadana, a través del fortalecimiento de los canales de comunicación e interacción de todos los actores presentes en el territorio, de forma que puedan expresar sus intereses y concertar las estrategias de desarrollo para el municipio. Debe darse la oportunidad de participar a todos aquellos que representan grupos de interés en el municipio.
- **Relación permanente con el Concejo Municipal:** Este juega un papel fundamental en la aprobación de las disposiciones vitales para el municipio, por ello es importante mantenerlo informado del proceso de formulación del plan, así como invitarlo a participar en el, asumiendo su calidad de primeros representantes y defensores de los intereses de la comunidad. Si el Concejo se siente comprometido con las prioridades del plan de desarrollo y conoce las limitaciones de recursos, no tendrá inconveniente en realizar un análisis objetivo del plan, aprobarlo y avalar todas las decisiones que durante la administración deban tomarse para la implementación oportuna y cumplimiento de los objetivos y metas del plan.
- **La búsqueda y obtención de la información pertinente:** El punto de partida debe ser la disposición y el análisis que de cuenta de la situación actual, tanto internamente como del entorno, de la cual se parte y sobre la cual es posible hacer seguimiento y evaluación permanente, para retroalimentar el proceso. Un sistema de información debe ser oportuno, veraz, verificable, y confiable⁸².

El primer paso a seguir es la conformación de un equipo de planeación o equipo consultor que cuente con los conocimientos y las experiencias necesarias para adelantar este tipo de procesos, es decir, investigadores que cuenten con el respaldo teórico-práctico requerido para tal fin, dicho equipo puede estar conformado por un grupo interdisciplinario que trate el problema como un todo y aporten a la solución del mismo desde diferentes ópticas del pensamiento. La Oficina de Planeación tiene desde los inicios del proceso hacer las veces, la función de actuar como coordinadora, con un apoyo directo a la planeación. La integralidad se tiene en cuenta por que tanto el equipo de planeación como la oficina que responde al mismo fin deben ser el grupo eficaz para adelantar la formulación del plan de desarrollo. Se hace esta referencia puesto que las experiencias muestran el aislamiento de las dependencias de una alcaldía con los equipos de planeación y así los logros no pueden conseguirse con facilidad.

Ya conformado y coordinado este grupo de planificación, se deben trabajar antes de iniciar el proceso como tal algunos conceptos claves para llevar a cabo la capacitación y concertación de términos que sirven para hablar un mismo idioma, es decir la

⁸² COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal. Op. Cit., p. 37.

administración, el equipo de gobierno y el equipo de formulación del plan. De esta manera se sabe que se pretende llevar a cabo y cómo es la mejor manera para hacerlo.

➤ **Conceptos Básicos**

Qué es el Plan de Desarrollo Municipal. Es un instrumento guía para la acción de las instancias municipales, tanto públicas como privadas, donde se expresan los resultados de un proceso de planeación concertado entre los diversos sectores de la población local. Dicha guía además debe evidenciar el compromiso realizado por el alcalde electo en su programa de gobierno, es decir el compromiso adquirido con su programa cuando orienta el plan a un conjunto de acciones que promueven el desarrollo municipal.

El plan de desarrollo Municipal “en forma ordenada, coherente e integral, define objetivos, políticas, estrategias, programas, proyectos y metas con sus respectivos indicadores, establecimiento el tiempo de ejecución y el lugar donde se desarrolla el proyecto, lo mismo que la población beneficiada directa e indirectamente”⁸³.

Qué es la Misión. Principalmente se define como el propósito fundamental de la existencia de cualquier organización o entidad, se delimita entonces responsabilidades y el beneficio que se pretende dar. La misión constituye la razón de ser de una institución y es lo que la debe diferenciar de otros.

Concretar la misión de la institución es fundamental para orientar su accionar, así mismo es de vital importancia que todos los miembros de dicha institución conozcan claramente la misión de la misma para que puedan desarrollarla mediante programas y proyectos en su particular departamento u oficina.

Para formular correctamente la misión debe responderse a las preguntas: ¿quiénes somos, cuál es nuestra responsabilidad, cuales son los productos y/o servicios que debemos prestar, quiénes son nuestros clientes o usuarios, cuál es nuestro ámbito de acción y nuestro marco ético y moral?.

En la definición de la misión en el municipio deben tenerse claridad sobre las competencias y funciones del mismo que son delegadas por mandato constitucional*.

⁸³ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal. Op. Cit., p. 27.

* En el artículo 311 de la constitución política se establece como competencias del municipio: prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria. El mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir con las demás funciones que le asignen la Constitución y la ley.

Qué es la Visión. Es la descripción del futuro viable y el que se pretende alcanzar tanto a mediano como a largo plazo, se basa en ideales compartidos por todas las fuerzas del municipio, por tal razón debe ser formulada de forma colectiva y concertada por el gobierno municipal y todos los grupos de interés que inciden en el municipio.

La misión debe responder a la pregunta ¿cómo podría estar el municipio en 10 o en 15 años, dadas las características físicas, sociales, económicas, geográficas, administrativas y financieras si se aprovecharan las potencialidades y se superan las dificultades prevaletentes en la actualidad?.

Existe un problema en los municipios en donde no se tiende a pensar en el largo plazo y se formulan programas y proyectos de corto y pocos de mediano plazo, sin darse continuidad a estos programas para que las administraciones venideras desarrollen los que están empezados y favorezcan al desarrollo del municipio.

Es fundamental que el plan de desarrollo se formule de acuerdo a la construcción de la visión y que a partir de esto, se pueda tener claro el porvenir y las posibilidades reales de desarrollo del municipio.

Qué es un Objetivo. Es un propósito específico, es decir es un fin a alcanzar en un determinado tiempo y espacio, mediante la utilización de diferentes herramientas; este debe llevar la acción específica para lo que fue definido, se podría asimilar el concepto al de un resultado esperado.

Cuando se ha definido la misión y visión del municipio es más articulada y concreta la formulación de los objetivos estratégicos que serán establecidos en el plan de desarrollo.

En esta parte se concretan los propósitos que espera alcanzar en el periodo de gobierno, de manera cualitativa. Es hacia este resultado o acción específica que debe orientarse los recursos y esfuerzos de la administración municipal. Los objetivos son en esencia, la formulación de las acciones específicas que como nueva administración pretende adelantar en el municipio, por tal motivo la definición de objetivos es el compromiso real que adquiere dicha administración con su municipio.

Los objetivos definidos en el plan de desarrollo tienen su nombre de estratégicos por que están orientados a solucionar la problemática fundamental y asegurar que tengan un impacto real. Así mismo estos son el punto de partida para definir proyectos, estrategias y metas.

Qué es una Estrategia. Son mecanismos o acciones a adelantarse para alcanzar los objetivos propuestos, podría definirse como la parte práctica de los objetivos y muestra la variedad y complemento que deben tener las acciones a adelantarse. Elaborar una estrategia consiste en distribuir y aplicar medios y optar por diversas modalidades operativas teniendo en cuenta la estructura existente en la sociedad, las instituciones presentes y las posibilidades reales en los ámbitos financieros, administrativos, políticos, y socioeconómicos. Obviamente a cada objetivo le deben corresponder varias estrategias.

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

La definición de los programas a desarrollarse es uno de los aspectos claves en la formulación del plan de desarrollo ya que deben apuntar directamente a la solución de la problemática municipal y gracias a ello los resultados de los programas apuntan a los logros de los objetivos estratégicos.

Qué es un Proyecto. Es un conjunto de actividades a realizar en un tiempo determinado, con la combinación de recursos humanos, físicos y financieros y con costos definidos; va orientado a producir un cambio en el municipio que permita alcanzar uno o más de los objetivos planteados en el plan, los proyectos se manifiestan en una obra física o en una acción específica y por lo general desarrollan un programa o subprograma establecido en el plan. “El proyecto en cuanto asigna recursos y desarrolla acciones específicas es la oportunidad de la administración para asegurar el cumplimiento de principios como: eficiencia, austeridad y equidad en el uso de los recursos”⁸⁴.

Qué es una Meta. Es la definición cuantitativa del resultado que se espera obtener cuando se formula un objetivo estratégico bien sea general o específico, de tal manera que la meta permita medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos. A su vez la meta es la confrontación de lo que se quiere o espera lograr con los recursos financieros y técnicos existentes.

Aquí debe tenerse en cuenta que la realización de un diagnóstico bien diseñado en cuanto a la información cuantitativa de los diferentes sectores o dimensiones, permite especificar con claridad las metas a esperar, toda la información obtenida se expresa en porcentaje o valores absolutos del año base. Este año base es la guía para saber a dónde se quiere llegar.

Se debe tener en cuenta los dos tipos de metas: las de resultado y las de producto. Las primeras tienen relación directa con la solución del problema planteado, para analizar metas de este punto de vista se necesita un conocimiento amplio sobre la situación actual para poder evaluar el cambio o modificación lograda. Por otro lado las metas de producto son exclusivamente cuantitativas y a su vez pueden ser logradas mediante la ejecución de acciones o programas continuos y secuenciales que son ponderados individualmente y conducen a un resultado final.

⁸⁴COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base de la gestión municipal, Lineamientos generales para la formulación de planes de desarrollo municipales 2004-2007. Bogotá: División de Inversión y Desarrollo Territorial, 2004, p. 32.

Para poder verificar el logro de los objetivos planteados en los programas y proyectos deben estar presentes o cumplirse los dos tipos de metas, así se evidencia la consistencia en la formulación del plan y por ende en los resultados.

Qué es un indicador: Es el punto de referencia que permite observar y medir el grado de avance o retroceso en los objetivos planteados, teniendo en cuenta la meta establecida para el mismo; así, el logro del resultado esperado es el punto de partida para la definición del indicador, definición que por metodología y facilidad de comprensión, debe realizarse teniendo en cuenta una línea base como referencia para poder establecer el logro que se pretende alcanzar.

Para que los indicadores sirvan como herramientas para la formulación del plan de desarrollo municipal y posteriormente su evaluación, se hace necesario que estos cumplan con ciertas características o criterios como son:

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

➤ **Cronograma para la formulación y aprobación del plan de desarrollo municipal.** Según lo establece la ley 152/94 el plan de desarrollo en una entidad territorial deberá ser aprobado por las instancias políticas pertinentes a más tardar el mes de junio del primer año de mandato popular, claro esta después de haber sido analizado y corregido antes por las comisiones mencionadas (Consejo Territorial de Planeación, Concejo Municipal).

Existe la posibilidad de que el Alcalde presente el proyecto en los términos de vigencia acordados por la ley, y el plan no es estudiado y aprobado oportunamente; el primer mandatario municipal, puede en este caso sancionarlo a través de un decreto con el cual el plan entra en plena vigencia, la Constitución Nacional lo faculta para hacerlo.

Para que el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal sea más coherente y se desarrolle integralmente, se puede recomendar a los mandatarios seccionales que trabajen desde el mismo momento de la elección o aun antes, en el proceso de recolección de información útil para estos fines. Así mismo, el proceso de empalme con el mandatario saliente es fundamental para conocer la realidad socioeconómica y financiera del municipio e iniciar el esfuerzo planificador, ya sabiendo de antemano como se encuentra el estado de prestación de servicios públicos y sociales.

A continuación se presenta el cuadro en donde se puede plantear tiempos óptimos para llevar a cabo el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal, según lo establecido por la ley.

Cuadro 5. Etapas del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo.

ETAPA	ACTIVIDAD	TIEMPO
Elaboración o Formulación	Recolección y análisis de información.	Noviembre-Enero
	Proceso de empalme	
	Revisión y análisis POT	
	Elaboración, complementación o ajuste al diagnóstico	Entre Enero y febrero
	Análisis del diagnóstico (precisión problemas y potencialidades)	
	Formulación primer borrador de objetivos estratégicos, programas y metas.	
	Presentación al concejo de Gobierno y consolidación del plan por parte de este organismo.	
	Convocatoria para la constitución del Concejo Territorial de Planeación Municipal.	
	Presentación del plan consolidado al Concejo Municipal y al CTPM	A más tardar el 1º de Marzo
Aprobación	Análisis del plan de desarrollo por el Concejo Municipal y el Consejo territorial de Planeación Municipal, rendición del concepto y formulación de recomendaciones.	Desde el momento de su presentación por parte del alcalde y a más tardar hasta el 31 de Marzo
	Ajuste del plan por parte del alcalde y su equipo de gobierno con base en las recomendaciones formuladas.	Abril
	Presentación del plan ajustado al Concejo Municipal.	Máximo el 30 de Abril
	Aprobación por el Concejo Municipal (o decreto si el concejo no se pronuncia en el término previsto)	Máximo el 31 de Mayo

Fuente. DNP-DDT. Planificación: Base para la gestión Municipal. Bogotá. 2004. p. 37.

➤ **Etapas técnicas en el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal.** De aquí en adelante se presentan etapas generales, que se recomiendan se puede abarcar para la formulación del plan de desarrollo municipal y aunque las etapas se estudian de manera lineal su ejecución debe y puede ser paralela, de manera que permita una continua retroalimentación y revisión de estas etapas, puesto que como el ejercicio planificador es permanente esta influenciado por factores internos como externos del municipio es un ejercicio que debe estar presente durante todo el periodo de gobierno, la planeación municipal tiene su primer paso apenas en la formulación del plan de desarrollo.

➤ **Recolección de Información.** Es necesario e imprescindible conocer todo tipo de información que de cuenta de la vida de la localidad en todas sus áreas o esferas, para que de esta manera se pueda comprender el conjunto de variables que inciden en el desarrollo

del municipio. De esta manera se conoce cual es el punto de partida sobre el cual se va a planear el desarrollo del mismo de manera integral. “Se debe contar con información que permita conocer la situación municipal en las áreas: física, económica, social, cultural, política, territorial, entre otras, con el fin de poder identificar fácilmente la problemática local, así como las áreas geográficas y los grupos sociales en los cuales se debe intervenir de manera prioritaria”⁸⁵.

Para tal fin existen un sin número de fuentes secundarias que permiten obtener la información pertinente para la formulación del diagnóstico; dentro de los antecedentes de suma importancia que se pueden utilizar para la elaboración de la primera parte del plan se puede encontrar:

- Programa de gobierno del alcalde electo.
- Plan o Esquema de ordenamiento territorial del municipio.
- Planes de desarrollo del municipio en anteriores vigencias y sus respectivas evaluaciones.
- Planes de desarrollo departamental y nacional, en especial el primero.
- Programa de gobierno del gobernador electo.
- Planes y estadísticas sectoriales municipales.
- Evaluación de la gestión del alcalde anterior.
- Banco de proyectos de inversión municipal.
- Otros estudios técnicos que existan en el municipio, entre otros.

Se debe conocer también la información que del municipio tienen las organizaciones nacionales y/o extranjeras, así como la oficina de planeación departamental. También son útiles mapas y todos los estudios sobre el municipio indistintamente del área que se este analizando.

Esta información secundaria debe cruzarse con la información primaria de los talleres, entrevistas, encuestas, etc.; que deben realizarse con toda la comunidad del municipio y a su debido tiempo con los líderes y dirigentes de los diferentes grupos organizados en el municipio. Este tipo de información es la estrictamente pertinente para definir las prioridades y necesidades más apremiantes del municipio y su población; de esta manera

⁸⁵ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base de la gestión municipal, Lineamientos generales para la formulación de planes de desarrollo municipales 2004-2007. Op. Cit., p. 39.

con la información secundaria recogida, se podrá dirigir las actividades y proyectos hacia los sectores y población más necesitada del municipio.

Por otro lado es importante tener claro la confiabilidad de la información secundaria obtenida, en especial en lo referente a la información cuantitativa o estadística, puesto que la confiabilidad es una característica que debe estar presente en toda la investigación. Así las apreciaciones realizadas serán confiables y seguras para el análisis de la población. Se debe tener en cuenta esto puesto que se tiende a recibir información de las mismas variables pero de diversas fuentes, y se nota cómo los datos entre una fuente y otra varían, en algunos casos sustancialmente. En este caso específico se presentan muchos inconvenientes con el sector salud y las afiliaciones al régimen subsidiado con su relación al total de la población, esto por la importancia que tiene esta variable en el desarrollo de un municipio.

La información cuantitativa como se expresa es la base para la definición clara de metas e indicadores, por lo tanto su confiabilidad debe asegurar la precisa definición de estos, aquí interviene la pertinencia del plan en la formulación estratégica.

Cuando en el plan se refiere a la obtención de información es claro que solo existen dos (2) o en algunos casos especiales tres (3) fuentes de las cuales se puede obtenerla. Lo importante es destacar el para qué y cómo se debe utilizarse estas fuentes de información: cuando se dice dos fuentes se incluyen las fuentes primarias y secundarias, la tercera de esta es el Internet, que también puede ser consultado para definición de informaciones generales si se quiere.

La información primaria tiene una particularidad importante, y es que debe ser recogida directamente con la población analizada en el municipio mediante talleres, entrevistas, encuestas u otras formas de participación ciudadana; al ser recogida directamente esta inmerso el fin de su utilización, es decir por un lado es la única fuente precisa para priorizar la problemática existente en el municipio puesto que es esta población la realmente afectada en última instancia y por otro lado tiene el factor legitimizador del proceso de planeación y a parte de esto, todo proceso que se adelante en el municipio, se aprueba mediante su activa participación, definiéndose el qué, cómo y cuándo se van a llevar a efectos las obras y proyectos definidos por ellos mismos en el plan de desarrollo. “Para saber con quiénes, cuándo, dónde, en cuánto tiempo y bajo qué condiciones se va a trabajar con la población objeto seleccionada, se recomienda convocar masivamente a talleres de acuerdo comunitario y de las organizaciones por convocar, el número de reuniones por realizar, cuáles serán los aportes comunitarios y de la administración municipal, para garantizar la realización de las reuniones (transporte, alimentación, materiales, etc.)”⁸⁶

La información secundaria permite tener un conocimiento más preciso de la realidad del municipio en términos cualitativos y cuantitativos, en sus diferentes campos de acción o

⁸⁶ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base de la gestión municipal, Lineamientos generales para la formulación de planes de desarrollo municipales 2004-2007. Op. Cit., P. 42

trabajo, por lo tanto permite realizar la estructura de la situación actual del municipio de una forma veraz si la información es confiable, y quedaría a disposición de la apreciación personal de la población del municipio para con esta información estructurar el diagnóstico del plan de desarrollo, a espera únicamente de la legitimación y priorización por parte de la comunidad.

➤ **Elaboración del Diagnóstico.** Con base en la información recolectada se puede ya iniciar el proceso de formulación del diagnóstico sectorial o por dimensiones según lo haya definido el equipo de planeación. En esta etapa se puede identificar claramente la problemática existente en todas las áreas del municipio, problemas que gracias a la participación de la comunidad ya se deben encontrar priorizados y definidas sus causas más relevantes. Así se puede definir entonces debilidades o problemas del municipio y las verdaderas causas que las están ocasionando, definidas estas últimas como amenazas o limitaciones para el desarrollo, causas que pueden ser tanto estructurales como coyunturales; también se deben definir fortalezas y oportunidades para que se puedan aprovechar al máximo o de la mejor manera posible. “El objetivo del diagnóstico es conocer y entender la situación física, económica, social y política que existe en el municipio, sus recursos, problemas y necesidades, su evolución reciente, sus tendencias pasadas y los factores que podrían convertirse en potencialidades para el territorio en el futuro. Así mismo, permite establecer los factores del entorno que inciden sobre el desarrollo y que están fuera de la gobernabilidad del alcalde”⁸⁷.

La definición de esta primera parte es la base para la formulación de objetivos, estrategias y metas (parte estratégica) puesto que esta parte se caracteriza los aspectos más relevantes sobre los cuales se debe intervenir en el municipio.

Este tipo de metodología utilizada en la definición del diagnóstico tiene sus bases en la planeación estratégica, aunque no se considera que esta sea la única y mejor forma de realizar el diagnóstico o la planeación en sí, como se enuncia con anterioridad, dependiendo de las características propias del objeto de estudio en la planeación se pueden utilizar varias técnicas.

Teniendo el referente de documentos oficiales de orden nacional y organismos de planeación nacionales como el DNP-DDT y otros, se hace alusión a esta técnica de planeación como la más propicia para definir un diagnóstico, ya que permite evidenciar factores positivos como negativos, ante los cuales se debe trabajar sobre los primeros para potenciarlos y enfatizarse en la mejora de los segundos. Una herramienta útil de esta técnica es la utilización de la matriz DOFA en el diagnóstico, la cual se define de la siguiente manera:

⁸⁷ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base de la gestión municipal, Lineamientos generales para la formulación de planes de desarrollo municipales 2004-2007. Op. Cit., p. 41.

- **Debilidades y Fortalezas:** es todo aquel elemento que define la situación actual y constituyen determinantes para la acción futura, es decir que son factores condicionantes de características estructurales de desarrollo.
- **Amenazas:** todas aquellas situaciones que representan riesgo, conflicto o debilidad de la economía, la sociedad o el territorio y por lo tanto constituyen demandas específicas para la acción, por lo tanto representan problemas para el desarrollo de toda actividad y así mismo se necesita identificar sus causas precisas, para definir soluciones oportunas.
- **Oportunidades:** son condiciones que presentan opciones de desarrollo o progreso, claro esta si son bien aprovechadas por el municipio, por tal razón se constituyen en potencialidades que le pueden brindar ventajas comparativas al municipio.

Como se denotó con anterioridad el análisis participativo de la situación municipal en la elaboración del diagnóstico, pone como precedente que debe involucrar a toda la población y actores del municipio, los cuales pueden intervenir en el desarrollo del mismo positivamente. Así se puede definir necesidades, problemas, recursos, urgentes por tratar, para adoptar programas que logren solucionar los problemas.

Para que la población en general como actor principal de su desarrollo pueda participar activamente en este tipo de procesos, debe utilizarse herramientas de comunicación y participación adecuadas para solventar la falencia de formación académica y la limitación en lenguajes técnicos y otros, para que se pueda realizar una comunicación directa y permanente entre los diferentes participantes del proceso planificador.

Metodológicamente es útil trabajar la información adecuada bajo tres parámetros establecidos: descripción de la situación actual; cruce de información y priorización participativa de las necesidades (con su respectivo análisis causa-efecto). Dentro de las variables más relevantes para el análisis del desarrollo local se encuentran (Véase Cuadro 6)

Cuadro 6. Variables para el análisis del desarrollo local

Variable	Característica
Características generales.	Tamaño de la población, tasas de crecimiento, edad, sexo, etnia, ubicación geográfica.
Características socioeconómicas	Empleo, ingresos, nivel educativo y escolaridad, categorías de empleo.
Características demográficas	Natalidad, fecundidad, mortalidad, incidencia de enfermedades.
Características sociológicas y culturales	Relaciones intrafamiliares (nivel de desplazamiento), niveles de organización y participación comunitaria.
Situación del territorio	Usos, aprovechamiento y vocación del suelo, estado y manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, condiciones climáticas, condiciones de accesibilidad y comunicación con la cabecera y los asentamientos rurales, condiciones hidrográficas, disponibilidad de recursos mineros, vocación agropecuaria, capacidad productiva de la tierra, etc.
Situación de la provisión de servicios públicos e infraestructura vial	Coberturas actuales, condiciones de calidad y accesibilidad, déficit, costos de prestación de servicios, nivel de demanda y capacidad potencial y real instalada, capacidad de administración.
Situación política y de participación de la sociedad civil	Actores políticos en la región correlación de fuerzas existentes, nivel de representatividad de la población en el concejo municipal, trayectoria de la participación ciudadana, nivel de transparencia, claridad y aceptación de las normas o líneas para la convivencia y la resolución pacífica de conflictos, etc.
Situación de los recursos, la capacidad institucional y administrativa	Estructura y composición histórica de las finanzas municipales, situación de endeudamiento, viabilidad financiera, sistemas de planificación financiera, estructura administrativa, estructura de empleo, nivel de asunción o integración con vecinos, características de la región donde se encuentra.
Situación de los servicios sociales (educación, salud, cultura, recreación, bienestar social, vivienda, deporte)	Claridad sobre competencias asignadas al municipio con base en normatividad vigente, coberturas, calidad, costos, eficiencia, capacidad administrativa.
Desarrollo económico	Determinar la base económica del municipio, potencialidades y ventajas competitivas, infraestructura comercial, industria y de servicios, agroindustria, características de empleo, población económicamente activa, etc.

Fuente: DNP-DDT. Planificación: Base para la gestión municipal. Bogotá. 2004. p. 43-44

La conjugación de estas variables permite contar con una información precisa para la formulación del diagnóstico integral del municipio, y como complemento están las formulaciones de los planes sectoriales que pueden basarse también en la información aquí suministrada.

Como la información por sí sola no puede ser totalmente confiable al ser interpretada de manera diferente, dependiendo de la perspectiva que se la mire, se podría en las posibilidades de cada municipio crear un sistema de indicadores confiables de sencilla interpretación, para que además de ser útil para conocer la situación del municipio en todos sus niveles, permita identificar claramente dónde se encuentran los problemas, en qué consisten y a quiénes afectan. Además permite el análisis de avances o retrocesos en las políticas implementadas con el fin de solucionar la problemática definida.

Dentro de todo el proceso de formulación del diagnóstico, una parte verdaderamente importante hablando en términos de desarrollo municipal, es la definición y estudios de las fortalezas o potencialidades; esta parte aunque en muchos casos es dejada a un lado y no se le da la importancia que tiene, para los futuros procesos similares debería ser fundamental por que es de estas fortalezas de donde debe basarse el desarrollo local, es decir en la medida en que se aproveche eficientemente se presupone mayor desarrollo, no puede dedicarse simplemente a proveer de los mínimos de subsistencia a toda la población.

Existen dos énfasis para el desarrollo local, uno es desarrollar las potencialidades y oportunidades con que cuenta el municipio, lo cual requiere de grandes esfuerzos y recursos, pero que a la postre traerá mayores y mejores beneficios para la comunidad en general; y el otro es hacer énfasis en la solución de problemas inmediatos y prioritarios que tiene el municipio, los cuales pueden deberse a factores estructurales los cuales muy difícilmente pueden tener solución en el corto plazo, solo puede darse alivios temporales.

El énfasis en la primera de estas perspectivas, es apuntarle a los logros a largo plazo y con efectos positivos multiplicadores en la comunidad, para lo cual se necesita una capacidad de visión altamente desarrollada por los mandatarios locales. La otra oportunidad hace énfasis en la inmediatez o corto plazo, en donde se aprovisionan de recursos y condiciones si fuere el caso y cuando el periodo de gobierno termina, la dicha acaba con el, quedando a expensas de lo que pueda hacer el próximo mandatario.

Las realidades municipales dan para trabajar coordinadamente los dos énfasis de desarrollo, de largo y corto plazo, aunque las experiencias evidencian que el énfasis en el primero de estos a la postre trae consigo mejores resultados para el desarrollo generalizado del municipio y obviamente su comunidad.

Contrario a lo anterior pero también muy importante es la definición de problemas o áreas problemáticas, así como los grupos de atención o intervención prioritaria, puesto que la atención en obras o proyectos si la necesidad lo amerita, debe dirigirse a estos grupos en primera instancia, en el fortalecimiento de las necesidades. Es de gran importancia por que factores negativos como estos deben potencializarse para poder estructurar políticas

continuistas y de largo plazo las cuales traen mejores resultados. “Para establecer las áreas problemáticas y de atención prioritaria, debe partirse de la identificación de responsabilidades asignadas a los municipio frente a la población y determinar cual población esta excluida de los servicios básicos, así como identificar los sectores que requieran intervención para aprovechar las potencialidades identificadas en las etapas anteriores”⁸⁸.

Es bueno recalcar que todo proceso de definición de variables, grupos o problemas que tiene incidencia en el desarrollo del municipio, deben definirse en concordancia y colaboración directa de la población, pues esta es la que se ve más afectada por las decisiones que se toman y los resultados que esto causa.

➤ **Definición de objetivos y metas.** Teniendo la claridad de los conceptos sobre objetivos y metas realizada con anterioridad y ya realizada la elaboración del diagnóstico, con las particularidades que este debe tener en la identificación de potencialidades o problemas municipales, se debe realizar la definición de los objetivos estratégicos, generales y sectoriales, así como las metas sectoriales, todo esto teniendo en cuenta la armonía que debe existir entre el plan de desarrollo y el programa de gobierno del alcalde electo.

Como la formulación del plan de desarrollo debe ser integral, es fundamental que en la definición de objetivos estratégicos este presente la articulación entre los objetivos sectoriales y lo planteado en la parte estratégica del plan de ordenamiento territorial, de manera que en el proceso planificador se involucre alternativas que impulsen el desarrollo económico y social, a la vez que contribuyan a disminuir los desequilibrios presentes en el territorio.

Los objetivos por su parte deben dar cuenta de las causas de los problemas definidos y sobre todo a la misión que se ha planteado el alcalde, así deben ser claros y no dar pie a malas interpretaciones con su significado, puesto que los objetivos estratégicos sectoriales son utilizados según la metodología de la Federación Nacional de Municipios y la ARD, para realizar la evaluación del plan de desarrollo mediante una matriz de indicadores de cada sector con sus respectivos objetivos, por lo tanto un objetivo mal planteado no permite identificar claramente el indicador que lo pueda medir eficazmente, para poder analizar al finalizar el periodo de gobierno si los objetivos planteados se lograron o no.

En lo referente a las metas, estas son la base cuantitativa para analizar los avances o hasta qué punto se está cumpliendo lo prometido por el alcalde, por lo tanto deben estar expresadas estrictamente en una de sus dos formas y de acuerdo al sector o variables a tratar, las metas de resultado suelen ser las más factibles.

⁸⁸ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base de la gestión municipal, Lineamientos generales para la formulación de planes de desarrollo municipales 2004-2007. Op. Cit., p. 47.

- **Objetivos estratégicos.** Estos son resultados que se esperan alcanzar a largo plazo y es donde interviene la articulación de los objetivos sectoriales. Además se debe tener en cuenta la misión y visión planteadas para que este acorde en lo presupuestado en estas, por tal motivo la definición de los objetivos debe hacerse a partir de de la definición de la situación actual y la evaluación de las ventajas y potencialidades que puede conseguirse en un futuro esperado. Dependiendo del alcance de estos objetivos podrá esperarse que algunos sean cumplidos en el periodo de gobierno, mientras que para otros deberá tenerse en cuenta la contribución que en el periodo de gobierno puede hacer la futura administración.

- **Objetivos estratégicos o sectoriales.** Se encuentran los objetivos en cada uno de los sectores analizados en el municipio, de manera que la formulación de estos pueda complementar el logro de los objetivos estratégicos e igualmente se trabaja articuladamente entre estos para poder hacerlo. Si es posible el logro de estos objetivos planteados por si solos, entonces aportarán mucho para conseguir el objetivo general.

- **Definición de Metas.** La formulación de metas implica la verificación cuantificable de los objetivos propuestos (resultados) tanto de los objetivos generales como sectoriales. Esto es la precisa cuantificación de lo que se pretende alcanzar en el periodo de gobierno, incluidos también los plazos estimados para la consecución de estas.

Aquí se debe tener presente y formular cuando es preciso tanto las metas de resultado (son aquellas que manifiestan la superación de un problema o el aprovechamiento de una potencialidad) o de producto (es la obtención de productos específicos que agregados tienen un efecto en términos de resultado), para que el compromiso adquirido por el alcalde electo en su programa de gobierno pueda ser verificable y medible en el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, acorde a estas metas.

- **Definición de Estrategias.** Para definir precisamente estrategias debe revisarse con anterioridad las diferentes formas de intervención, gestión y coordinación con otras entidades o municipio, es decir la capacidad de gestión que puede ser bien utilizada mediante acuerdos financieros, técnicos, administrativos, para la ejecución de proyectos de inversión, créditos y/o cofinanciación, entre otros, que le permitan brindar a la administración y al municipio de posibilidades reales de actuar o poder ejercer su función en el cumplimiento de sus objetivos. Lo anterior depende también de las posibilidades de gestión con respecto a recursos y compromisos políticos, ante lo que el alcalde municipal debe ser el gestor de procesos asociativos que involucre el nombre y desarrollo del municipio en general.

La definición de estrategias debe basarse o complementar las estrategias definidas con anterioridad en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio.

- **Definición de Programas.** Teniendo claridad sobre potencialidades, áreas problemáticas, grupos que necesiten de atención inmediata, estrategias generales y áreas de posible o factible intervención, se puede empezar a definir la parte programática del plan; guiándose de aquello específico con lo cual se comprometerá el alcalde en el periodo de gobierno, y a partir de ahí, la óptica de lo que se ha planteado en el largo plazo.

La base para la definición de programas son los objetivos estratégicos; el logro de estos implica la integralidad y coordinación de todo tipo de instrumentos que puedan intervenir o actuar sobre la realidad del municipio y poder conseguir los objetivos planteados como prioritarios; por tal motivo los programas y proyectos, buscan incidir sobre una situación definida en el diagnóstico para transformarla o cambiarla en un periodo de tiempo determinando y mediante la utilización de instrumentos de toda índole.

Si existe la pertinencia, articulación, priorización y complementariedad necesaria pueden ser utilizados cuantos programas se necesiten para alcanzar los objetivos estratégicos, claro está cumpliendo los criterios de consistencia con los programas adelantados en el departamento y la nación.

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

- **Definición de Proyectos.** Aunque se deban desarrollar varios proyectos para el logro de un programa y por ende de los objetivos estratégicos, se debe considerar unos proyectos más prioritarios por su importancia al logro general de un programa para lo cual la administración le dará ejecución e implementación siguiendo ese orden.

Los proyectos prioritarios a diferencia de los restantes, pueden catalogarse como estratégicos por que contribuyen de manera más directa a la realización de los objetivos planteados en el plan de desarrollo. La definición de este tipo de proyectos depende de las condiciones particulares de cada municipio, sus potencialidades y problemas.

Los proyectos desarrollados para todos los sectores, siendo lo ideal para el municipio, deben estar incluidos en un banco de proyectos, o al menos el perfil de cada uno de estos; para que aquellos proyectos que no puedan ser desarrollados por la administración presente, sean al menos tenidos en cuenta para las venideras. Cada nuevo periodo de gobierno debe procurar finalizar los proyectos que ya han sido adelantados y en los cuales están comprometidos los recursos del municipio.

Esta es una posible ficha de proyectos que puede ser muy bien utilizada para la creación de un Banco de programas y proyectos. (Con un ejemplo tomado de los perfiles de proyectos del plan de desarrollo del municipio de Yacuanquer (N) 2004-2007, plan analizado)

Cuadro 7. Ficha para la sistematización de proyectos sectoriales

Sector	Salud- saneamiento básico medio ambiente y cultural.
Nombre del proyecto	Generación de la cultura en el uso, abastecimiento, tratamiento y mantenimiento del recurso agua.
Localización	11.453 habitantes
Problema	Pésima calidad del agua, no existe cultura del uso de las fuentes hídricas, no existen mecanismos óptimos de tratamiento.
Objetivo	Desarrollar una estrategia de educación en el uso adecuado de las corrientes de agua y apropiar alternativas no convencionales para el tratamiento.
Población Beneficiada	11.453 habitantes.
Entidad(es) responsable(s)	Dirección Local de Salud
Costo del Proyecto	\$20.000.000

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Yacuanquer (2004 – 2007)

Como se muestra en la ficha anterior, se debe tener en cuenta un criterio fundamental como es el compromiso y respaldo político para que los proyectos puedan llevarse a efecto, todo proyecto por pequeño que sea está formulado para el desarrollo de una comunidad en general y por ende los recursos son muy altos. Además de esto, la administración debe tener el total respaldo de la comunidad, de las autoridades locales y del Concejo municipal (cuanto mayor apoyo haya dentro de este cuerpo consultivo, mayor seguridad habrá para la apropiación de los recursos que su ejecución requiere) en la realización de los proyectos, para que la discusión y aprobación sean desarrolladas en los mejores términos.

- **Banco de Programas y Proyectos.** Como se evidenció anteriormente, el inscribir los proyectos en un Banco de Programas y Proyectos, es un instrumento de apoyo muy eficaz en el proceso de planeación; aquí se registran todos los proyectos de inversión que son viables y pueden tener financiación de varias fuentes, tanto del orden nacional como internacional. Esta herramienta presenta gran utilidad en el proceso de planificación y en especial en la formulación del plan de inversiones, y es de mayor utilidad si además de inscribir los proyectos en el banco propio se registran también en el banco de proyectos nacionales y departamentales, esperándose que muchos de los proyectos sean susceptibles de cofinanciación.

El banco de programas y proyectos municipal debe mantenerse actualizado para acceder al Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), solo así los proyectos del municipio serán tenidos en cuenta para financiarse por parte de la Nación. “La condición básica para la realización de proyectos que demanda el desarrollo local, independientemente de su conveniencia y factibilidad técnica, de su oportunidad y de su impacto es contar con los recursos financieros para sufragar su costo, para poder determinar la disponibilidad de recursos con que cuenta el municipio del mayor número posible de proyectos establecidos y priorizados, se requiere hacer un análisis detallado de las fuentes de financiación disponibles, sobre el estado de las finanzas locales realizar una proyección de los recursos disponibles para inversión, identificar áreas críticas que atentan contra una mayor disponibilidad de estos recursos y formular medidas que superen las limitaciones presentes”⁸⁹.

- **Formulación del Plan de Inversiones.** La planificación financiera es quizás el proceso más importante en la planeación municipal y en especial lo que se refiere al plan de inversiones; una buena planificación financiera permite a los gobiernos locales contar con la información necesaria al respecto para poder tomar decisiones en cuanto a la definición de programas, subprogramas y proyectos a desarrollar, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal, los proyectos prioritarios y la manera cómo van a ser ejecutados. La planificación financiera relacionada para el financiamiento del plan, debe tener en cuenta otros ítems que son necesarios para la asignación de inversiones municipales; los recursos requeridos para tal fin son: Recursos propios, Transferencias y Recursos de crédito.

Se parte del hecho que el plan se trabaja con base en supuestos derivados de las proyecciones de ingresos y gastos, las cuales en el tiempo pueden variar de acuerdo al recaudo real que se haga y a las apropiaciones definitivas; el plan de desarrollo especialmente en esta parte y en su contenido completo, requieren de un permanente monitoreo y ajustes para que las previsiones realizadas no se desfasen de la realidad y por lo tanto pierdan su eficacia, debe esperar que se mantenga en lo posible su vigencia y validez como instrumento de la gestión financiera municipal. El plan de desarrollo deberá considerar las proyecciones y metas establecidas en el marco fiscal de mediano plazo (ley 819/03) el cual se constituye en el instrumento de gestión fiscal de la entidad territorial y al cual debe sujetarse el presupuesto anual y la inversión conforme al plan de desarrollo.

El contenido mínimo del marco fiscal es el siguiente:

- El plan financiero contenido en el artículo 4° de la ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5° de la ley 179 de 1994.
- Las metas de superávit primario a que se hace referencia el artículo 2° de la ley 819 de 2003, así como el papel de deuda pública y un análisis de sostenibilidad.

⁸⁹ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de Desarrollo Municipal. Op. Cit., p. 33.

- Las acciones y medidas específicas en que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus cronogramas de ejecución.
- Un informe de resultados fiscales anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el marco fiscal de mediano plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo marco fiscal de mediano plazo se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo marco fiscal de mediano plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública.
- Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.
- Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera de la entidad territorial⁹⁰.

➤ **Etapas en la formulación de un plan financiero municipal**

- **Análisis de las finanzas municipales.** La elaboración de un plan financiero municipal debe partir del análisis de la situación financiera actual para identificar su evolución y las áreas críticas sobre las cuales se debe intervenir con el fin de potencializar la disponibilidad de recursos.

Se evidencia la necesidad de realizar dos tipos de análisis para poder tener claridad sobre la realidad financiera del municipio, el volumen de recursos que puede disponer y las áreas prioritarias donde debe dirigirse para sanear las finanzas locales.

- **Análisis financiero de la vigencia.** Se trata de establecer la situación financiera real del municipio, desde el punto de vista fiscal, contable y de tesorería. El análisis de esta situación actual parte del estudio de la vigencia anterior a 31 de diciembre del último año. Así se podrá definir si existe déficit o superávit, enfatizando en las causas y consecuencias que el resultado tiene para la vigencia en curso.
- **Análisis histórico de la estructura fiscal.** Se trata de identificar áreas problemáticas fiscalmente hablando, con el estudio de la evolución de la estructura fiscal en un periodo que no puede ser menor a tres (3) años, para aplicar los correctivos del caso si es que hay

⁹⁰ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de Desarrollo Municipal. Op. Cit., p. 63.

que tomarlos, por esta razón dicho análisis hay que realizarlo sobre la base de indicadores tanto cuantitativos como cualitativos.

- **Análisis de la estructura de la gestión financiera.** Este análisis permite medir o identificar la incidencia que tiene para el manejo del área financiera y su interrelación con las demás áreas de la gestión municipal; la organización, los métodos y procedimientos utilizados por la administración territorial.

En materia financiera se ha evidenciado claramente la incapacidad de los municipios, especialmente los no certificados, para generar recursos propios, por lo cual la posibilidad de generar proyectos de inversión se ve limitada a lo que estos reciben por transferencias nacionales (SGP); así el 90% de las administraciones municipales en el departamento dependen de recursos transferidos por la Nación, para la financiación de sus planes, esto los lleva a situaciones en que los proyectos se quedan sin ejecutar por que no se dispone de recursos para hacerlo, dadas las restricciones respecto al uso de los recursos transferidos (Ley 715/94).

Una de las variables claves en el proceso de gestión y planificación es la efectiva administración y planeación de las finanzas municipales, el alcalde debe tener claridad sobre el comportamiento de sus finanzas, determinar la tendencia en el recaudo de los ingresos, el comportamiento histórico del gasto, disponibilidad de fuentes. Debe existir la disponibilidad para tomar decisiones en el área financiera que le permitan incrementar recursos, racionalizar gastos de funcionamiento y maximizar los recursos disponibles para la realización de inversiones. Esto permitirá un mayor grado de ejecución del plan de desarrollo y en consecuencia aumentar su legitimidad y gobernabilidad, en la medida que cumpla sus compromisos y las expectativas de la comunidad.

Una planificación financiera adecuada asegura la viabilidad de la planificación municipal con la programación de recursos.

- **Fuentes de financiamiento municipal.** Teniendo en cuenta la normatividad prevaleciente, los municipios cuentan con diversas fuentes de recursos para el financiamiento de sus iniciativas y del desarrollo del municipio, estas alternativas deben ser complementarias entre si y no sustituirse mutuamente, cada una de las fuentes tiene sus propias características, condiciones de acceso y de utilización, la combinación adecuada y eficiente de todas estas garantizará una estructura financiera sana al municipio y la sumatoria de gestiones financieras eficientes al nivel de entidades territoriales garantizará a su vez estabilidad macroeconómica a escala nacional. A continuación se presenta una tabla de fuentes de financiamiento disponibles para los municipios.

Cuadro 8. Fuentes de financiamiento para los entes territoriales

Fuente	Características
Ingresos Corrientes	Son los recursos que genera el municipio de forma regular como resultado de gestión tributaria y la prestación de servicios.
Ingresos tributarios (impuesto predial, Industria y comercio, circulación y tránsito, avisos, etc.)	Tienen el carácter obligatorio, son de propiedad del municipio, son generales, no permiten exclusiones y no generan una contraprestación directa, pueden ser exigidos coactivamente.
Ingresos no tributarios (multas, tasas, contribuciones parafiscales, etc.)	Son recibidos en forma regular, requieren contraprestación directa, pueden generar exclusión (quien no paga no tiene el servicio), se basan en la definición de tarifas de acuerdo a estratos socioeconómicos o a la definición de montos fijos, de acuerdo con la gestión del municipio.
Transferencias Automáticas (SGP- Educación, salud, propósito general) Condicionales (Fondo nacional de regalías, participación en recursos del presupuesto nacional, Cofinanciación con algunos programas nacionales)	Son recursos que se reciben de otros niveles del estado en desarrollo del proceso de descentralización o para contribuir en la financiación de proyectos de interés nacional. Su asignación y las condiciones para su uso tienen diferentes características, acorde con los objetivos para los cuales la transferencia es establecida. Son recibidas por todos los municipios, asignadas para fórmula y transferencias periódicamente. Se refiere al mecanismo para su asignación entre entidades territoriales, no a su utilización o asignación por parte de estas. Generalmente hay unas condiciones de acceso, especialmente la presentación de proyectos.
Recursos de capital (Crédito interno y externo, rendimientos financieros, donaciones, excedentes financieros, venta de activos y fondos especiales)	Deben orientarse principalmente para financiar o apalancar inversión, si las circunstancias lo ameritan podrían eventualmente dirigirse a financiar déficit o gastos de funcionamiento extraordinario. Los recursos de crédito por norma legal se deben destinar exclusivamente a inversión, a recepción de los créditos de tesorería que están previstos para solucionar problemas de liquidez a corto plazo.
Ingresos de los establecimientos públicos municipales.	Deben ser tenidos en cuenta para la reinversión en el respectivo sector
Otros recursos (Cooperación técnica internacional, Fonade, Federación de cafeteros, fundaciones sin ánimo de lucro)	Son recursos que se pueden obtener de entidades gremiales o de los organismos extranjeros y dependen totalmente de la gestión de proyectos realizados por el alcalde. Sus condiciones son establecidas por la entidad aportante.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Las fuentes de ingreso aquí relacionadas tienen su importancia al analizarlas según el tamaño de la población existente, el tamaño de la población define la cantidad de posibles contribuyentes al municipio y esto se refleja en sus recursos, si el financiamiento por esta vía es significativo se tendrá un margen amplio para trabajar al respecto en beneficio del municipio.

Se requiere del compromiso y liderazgo directo del alcalde y su equipo de gobierno, para realizar una gestión tributaria eficiente y también para poder concientizar a la comunidad sobre la importancia que en términos de desarrollo puede traer el pago de impuestos.

La gestión financiera eficiente puede ser posible en municipios de escasa población y con bajos recursos económicos, siempre existirá una opción para que la gente contribuya con su municipio, en el marco de sus limitaciones financieras; si el alcalde logra comprometer a la comunidad con el desarrollo del municipio y lo hace participe en todas las etapas de la gestión, incluso desde la formulación del plan de desarrollo, ello se verá reflejado en la voluntad para el pago de impuestos y tasas por la prestación de servicios. El mejor incentivo para que la población pague impuestos debe estar medido en términos de resultados, que se aprecian en obras, proyectos y programas que correspondan a las necesidades reales de toda la comunidad y que beneficien equitativamente a todos los habitantes del municipio.

“Existe consenso en torno a que una estructura fiscal sana es aquella donde el total del gasto corriente municipal es financiado por los ingresos corrientes de libre destinación generados por el propio municipio, en forma más específica los recursos recaudados por concepto de impuestos debería ser utilizado para financiar los gastos del municipio en su funcionamiento y para servicios de tipo colectivo que beneficien a la comunidad y a todo el municipio en general y los recursos no tributarios deberían utilizarse para financiar la prestación de servicios y complementar el pago de costos de operación municipal”⁹¹.

La definición anterior deja abierta la puerta para conseguir financiamiento de otros lugares, ante lo cual la gestión del alcalde y del equipo de gobierno es determinante para identificar fuentes de recursos adicionales y llevar a cabo las acciones necesarias para acceder a este tipo de recursos, en donde se puede encontrar: proyectos, contrapartidas, asociaciones, cofinanciación, etc.

Teniendo como referentes todos los antecedentes estudiados anteriormente sobre el estudio de las finanzas municipales y las posibles salvaguardas, es preciso realizar las proyecciones de los ingresos previstos para el municipio para los próximos cuatro años de mandato, aquí se puede establecer el monto total que se ha establecido para inversión y cotejarlo con el costo total previsto en el plan de desarrollo. Con esta organización se podrá definir que clase de ajustes deberá realizar la autoridad local para asegurar el logro de los objetivos.

⁹¹COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de Desarrollo Municipal. Op. Cit., p. 61.

Se establecen alternativas o estrategias que están más acorde a los requerimientos de los municipios y de acuerdo a las exigencias legales establecidas en la ley 617/00 en materia de ajuste fiscal y la ley 715/01 de la normatividad sobre transferencias nacionales, como se puede ver, lo que se pretende es que cada municipio dependiendo de sus particularidades debe realizar un análisis y una evaluación exhaustiva de las posibles alternativas para seleccionar en conjunto, aquéllas que mayor beneficio produzca a la administración y a la comunidad, en el marco de las disposiciones legales.

Con base en la planificación financiera en todo sentido puede entrarse a trabajar específicamente la segunda parte del plan de desarrollo.

- **Plan Plurianual de Inversiones.** Este se constituye en el componente programático del plan de desarrollo, en donde se plasman los programas, subprogramas o proyectos a realizarse en el municipio, además debe estar especificado y/o acompañado de su respectiva asignación monetaria, es decir la definición precisa de sus costos y los recursos que le serán asignados durante el tiempo de gobierno del alcalde electo (cuatro años) y también debe corresponderle sus respectivas fuentes de financiamiento.

La programación que aparece en esta parte debe estar ya priorizada por la comunidad y de acuerdo a las variables más relevantes para el desarrollo del municipio.

En el plan plurianual está relacionado todo el proceso de planeación municipal, la síntesis es esta definición programática de acciones concretas a desarrollar. Esta parte reviste gran importancia tanto para los estamentos públicos como sociales por que se delimita exclusivamente lo que el gobierno municipal esta dispuesto a realizar en los cuatro años de gobierno con la venia de toda la población al ser esta quien en ultimas legitimizó el proceso y priorizó los asuntos más conflictivos para el desarrollo y ante los cuales esta programación es la respuesta.

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

- **Plan Operativo Anualizado de Inversiones (POAI).** Este es un elemento del sistema presupuestal que basado en el plan financiero retoma anualmente el alcance del plan plurianual de inversiones incorporado al plan de desarrollo, con los ajustes que permiten

adecuar a la realidad anual, las inversiones del plan de desarrollo bajo la línea de la parte estratégica de dicho plan.

Para terminar con esta parte del esbozo de una metodología propicia para la formulación de planes de desarrollo municipal, se debe aclarar que aun existen algunos vacíos en cuanto a coordinación e integración de los sectores en su análisis, y de las dependencias de la administración encargadas de estudiarlos y tomar correctivos, y que a pesar de todo factores como compromiso político, participación comunitaria y normatividad (variables que son estudiadas más profundamente en toda esta investigación) son otros condicionantes que deben ser tenidos en cuenta para poder definir acertadamente la pertinencia de los planes de desarrollo municipales.

9.1.3 Propuestas y sugerencias

- Teniendo en cuenta el compromiso político de los dirigentes locales el proceso de planeación municipal deberá iniciarse desde el mismo momento en que se inscribe una candidatura a estas instituciones públicas, y seguirla trabajando en el momento de confirmar su presunción con la elección popular del mandatario local. De esta manera se visualiza un horizonte posible a tratar con la planeación y lo que se puede realmente desarrollar en el municipio.

La planeación municipal debe iniciar con base en la realización del informe de gestión y la evaluación del plan de desarrollo anterior, bajo criterios constructivos en el proceso de empalme que se realiza entre las administraciones salientes y entrantes; en este proceso se limita a hacer la verificación precisa de los recursos financieros e institucionales con que cuenta cada dependencia y por ende la administración municipal.

El contenido del plan de desarrollo debería ser más explícito y a la vez más claro para el entendimiento para las diferentes personas que hacen parte del municipio a quienes va dirigido el plan realizado, especialmente en la definición de la parte estratégica, donde los objetivos como metas y estrategias claras dan pie para poder analizar el horizonte real que la administración municipal piensa tomar para el rumbo del municipio en su periodo de gestión.

Para la definición de objetivos claros puede tomarse como referente los conceptos desarrollados acerca de lo que es un objetivo, meta, estrategia e indicador entre otros, para que pueda expresarse la mayor claridad posible en esta parte y así las comunidades conozcan con claridad con qué están comprometidas.

Si se analiza parte por parte del plan, se puede determinar cómo existen falencias metodológicas que impiden el correcto y claro entendimiento de lo que se está formulando para desarrollar en un municipio en un periodo de tres o cuatro años. En este caso se expuso cómo debería trabajarse cada parte estudiada por separado, y en esta parte se pretende dar

unas últimas recomendaciones para que puedan ser susceptibles de comprensión y aceptación.

En la parte estratégica la claridad del contenido de sus estructura teniendo en cuenta que esta parte es la base posterior para la evaluación de las acciones realizadas en el municipio, gracias a lo planteado en el plan de desarrollo y así mismo se evidenciará qué tanto colaboró o sirvió el plan para mejorar las condiciones presentes.

En la parte del plan plurianual de inversiones se debe trabajar a fondo para llegar al nivel de proyectos, lo que daría mayor claridad, puesto que los proyectos son sectoriales y se acompañan de fechas y montos estimados. Al respecto, debe existir la posibilidad de que el Estado suministre a los municipios mecanismos autónomos o herramientas que en concordancia con las políticas nacionales, puedan permitir que los municipios generen recursos propios por cualquier vía; esta fuente de ingresos es fundamental para el desarrollo de proyectos de libre inversión y necesidad de los municipios. Esto puede permitir además de un margen más amplio de maniobra en términos de realización de proyectos, un mayor compromiso por parte de la comunidad con el logro de los objetivos puesto que sus recursos directamente están en juego y así se vela por el cumplimiento de estos.

- Debería existir un órgano estatal a nivel departamental para los municipios y a nivel nacional para los departamentos, para que sirva de veedor y verificador del proceso planificador y todo lo que este conlleva, desde el inicio del proceso en la formulación de planes de desarrollo territoriales, la estructura de estos planes y más adelante la ejecución y evaluación.

Lo anterior implica dotar a estos entes de recursos y mecanismos legales para que puedan tomar determinaciones pertinentes al logro de los objetivos planteados en los planes de desarrollo y estos no pierdan su importancia relativa, y como se está hablando en términos de desarrollo para los entes territoriales y por ende las repercusiones que estos deben tener sobre el mismo deben verse en periodos de tiempo corto y sobre todo con el beneplácito de la comunidad.

Este órgano debe estar facultado legalmente para realizar labores coercitivas en el caso que la formulación de los planes no sea pertinente con las exigencias legales en cuanto a estructura y requerimientos de la comunidad, que deben irse desarrollando favorablemente tal como se expresa en el plan y en su segunda parte que es la parte programática. En esto se hace referencia a la coordinación que legalmente se exige entre el plan de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial de los municipios; si esta parte se cumpliera tal y como exige la ley, las acciones adelantadas por los gobiernos de turno tendrían un nivel de integración y continuidad, que de alguna manera podrían asegurar cambios positivos en el desarrollo de los municipios.

Lo que se pretende es que este órgano cuente con la posibilidad de aprobar o no para su ejecución los diferentes planes analizados dependiendo de su formulación y lo que se

plantea para realizar en un periodo de gobierno, de manera que se exija un mínimo de cumplimiento en la definición de objetivos planteados por los gobernantes y así mismo el ejercicio planificador no pierda su esfuerzo por los vicios clientelitas y corruptos tan comunes en el país, para una muestra, analizando los antecedentes de los entes territoriales en cuanto a planes de desarrollo y condiciones socioeconómicas, indican una desmejora en el nivel de vida de la población y una exigua colaboración de la planeación al desarrollo.

9.2 PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

9.2.1 Proceso de participación en el municipio de Yacuanquer. Antes de comenzar firmemente a dilucidar sobre el tema, es bueno realizar algunas definiciones claras de conceptos que son utilizados a lo largo de este capítulo y por lo tanto permitirá tener una visión más amplia acerca del contenido del mismo.

Cuando se refiere a comunidad se habla de toda la población presente en un municipio, en donde están incluidas personas que hagan parte de la administración, del sector productivo, educativo, así como de toda la demás comunidad en general que hace parte del municipio.

Por qué se hace referencia y se aclara sobre la población que puede estar inmersa en el proceso planificador, puesto que al inicio del proceso planificador en el Municipio de Yacuanquer (a principios de Noviembre de 2003) se pudo contar con la colaboración de aquellas personas las cuales en su mayoría iban a formar y/o estaban formando parte de la administración municipal.

La participación activa de los futuros miembros de la administración permitió contar con un equipo de apoyo y complemento al ya conformado para los fines planeadores, y es por esta facilidad para trabajar las metodologías utilizadas para la elaboración del plan de desarrollo, que se pudo nutrir los grupos y el conjunto general del equipo planificador para llevar a cabo el proceso de recolección de información primaria tal como se puede estudiar en el capítulo sobre metodología en el proceso de planeación municipal.

La colaboración del equipo de gobierno fue utilizada metodológicamente para los fines ya mocionados, pero sobre todo se utilizó para otros dos fines de gran importancia para los objetivos de la administración. El primero de estos fue el de comprometer a los funcionarios con sus cargos a ejercer, y conociendo la realidad de su municipio de forma directa, puedan formular en su dependencia, formas propias y estrategias para solucionar los problemas que les corresponden de la mejor manera posible. El segundo fin, gracias al conocimiento de los cargos que iban a desempeñar y las funciones que se desarrollan estos, poder informar claramente a la población, evitando los intermediarios y las distorsiones de información, sobre las actividades que realizan las diferentes dependencias, y clarificar a groso modo los deberes y derechos que tiene la población, concientizándola sobre el papel que debe jugar en el concierto municipal, así como el compromiso que estos directivos mantuvieron con la población para con sus necesidades.

El compromiso de estos funcionarios del gobierno llega hasta el punto en que las invitaciones a los talleres en las veredas las realizaron directamente a toda la población en las 23 veredas del municipio, la convocatoria fue realizada de varias maneras.

Por otro lado la participación que se recibió de la comunidad en general y de los campesinos de todas las veredas fue significativa por los fines prácticos del proceso llevado a cabo, la asistencia se puede corroborar en la tabla de participantes por veredas que se extrae del capítulo de metodología.

De esta participación se puede resaltar que aunque fue significativa en número y personas de todas las edades, sexos, condición política, religión , entre otros, en algunas veredas fue muy baja, por que todavía se mantienen los vicios políticos y las diferencias culturales frente al tema; se tiene la convicción que si se es de un partido político contrario, no se preocupa por participar en procesos que no tengan en cuenta estas diferencias, aunque de antemano se sabe que el trabajo y las actividades a desarrollar serán para toda la población, de todas maneras la participación que se recibió fue muy importante y útil para el proceso adelantado en el municipio.

Esta participación significativa de la comunidad tiene la función de legitimizar el proceso y por otra parte comprometerse con el desarrollo de sus veredas y por ende del municipio. Por esto el fin de los talleres es que se lleven a cabo estos procesos que traen consigo beneficios para los intereses del municipio en general.

Como la participación que se presentó fue de varios grupos de edades y sexos (7) se pudo recoger una información muy valiosa para el plan, se encontró con siete visiones diferentes de la realidad municipal, así mismo siete formas diferentes de plantear posibles soluciones acorde a las potencialidades con que se contaba en cada vereda. Esta información fue precisa para los fines del plan puesto que la información primaria recogida directamente de la población afectada, es la más acertada ya que son ellos los verdaderos expertos en el tema, más que los técnicos especializados en el análisis de situaciones sociales u otras relacionadas. Son expertos en el tema puesto que son los pobladores los que conocen claramente las particularidades de cada vereda y del municipio, y como aspectos generales que pueden ocurrir en la mayoría de municipios, afectan particularmente a el municipio de Yacuanquer, por esto la idea de trabajar con cada vereda, para que las posibles soluciones planteadas tengan el carácter endógeno y no sea el resultado de un consenso de tendencias analizadas en el municipio por lo técnicos expertos.

La razón por la cual se segregó grupos al interior de las convocatorias está desarrollado en la parte metodológica, es pertinente hacer una clara referencia al papel que jugaron en esto los adultos y los jóvenes, de acuerdo a su estilo de vida, cultura y conocimientos desarrollados hasta entonces les permitió dar puntos de vista valiosos tanto para la definición de la situación actual como para las posibles soluciones, es más tanto un grupo como el otro aportaron a estos dos temas.

Si se podía definir la participación comunitaria de acuerdo al aporte y convocatoria que realiza para procesos como estos, en el municipio de Yacuanquer (N) se llevó a cabo una participación ciudadana que lleno todas las expectativas de los investigadores, y su utilidad para el proceso de planeación municipal fue muy alta.

Entrando a analizar otra parte del proceso de formulación del plan de desarrollo en donde estuvo involucrada la comunidad, pero la que esta vinculada directamente a la administración en la parte de definición de proyectos sectoriales; gracias al proceso vivido en la primera parte se noto el interés y el compromiso generalizado por este segmento de la población para el fin de las reuniones sectoriales. Este mecanismo para comprometer a los futuros funcionarios de la administración con el desarrollo de procesos asociativos con la comunidad, trajo consigo resultados positivos para todo el proceso que se vivió en Yacuanquer.

La segunda parte de lo que se está analizando como participación comunitaria se encuentra en la sección práctica más precisamente definida, donde la comunidad organizada demuestra como su participación directa, o a través de lideres y organizaciones establecidas, puede colaborar para el cumplimiento de los objetivos planteados, que es en ultimas lo que le interesa a toda la comunidad independientemente de su posición o sector donde trabaje.

Una organización o grupo tiene la finalidad directa de velar por los intereses de la comunidad en general, y para lo cual fueron escogidos; el Consejo Territorial de Planeación, como el órgano máximo de la participación comunitaria en procesos planificadores y sobre todo de formulación de planes de desarrollo, siendo el máximo representante de la comunidad y quien define los ajustes en materia de políticas y estructura en el contenido del plan de desarrollo; a partir de ahí es el encargado de velar periódicamente por el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas, realizando seguimiento del plan corregido por el mismo durante el periodo de gobierno, y al final del periodo de este con la evaluación del plan de desarrollo y el informe de gestión del alcalde saliente.

Este órgano es el máximo representante de la comunidad y como tal de la participación de la misma, por que el compromiso que se hace con sus comunidades que representan debe ser desinteresado y con el único fin de velar por el bienestar colectivo, por tal motivo establece la ley que el trabajo desarrollado por los miembros del Consejo territorial de planeación no será remunerado y no se tendrá vinculación alguna con la administración municipal.

El compromiso que se realiza con el municipio velando por el desarrollo del mismo es desinteresado totalmente, por que así tiene que ser para que traiga consigo los resultados esperados. En este Consejo deben estar presentes miembros de los diferentes sectores y grupos organizados en el municipio, de manera que los escogidos muestren una verdadera representatividad de la población.

En el caso específico del municipio de Yacuanquer dicho consejo no existía, por tal razón y gracias al compromiso del alcalde municipal con su municipio, se conformo el Consejo Territorial de Planeación para el municipio de Yacuanquer, cumpliendo con sus funciones para el periodo 2004-2007 en primera instancia, y que a partir de ahí, se conserve se hagan las reestructuraciones pertinentes en los nuevos gobiernos.

La primera etapa que corresponde a los talleres realizados en las veredas fue posible detectar personas que se destacaron por su participación y compromiso con el municipio, por lo cual de cada vereda visitada se realizó una lista de líderes comunales, para que con base en esta lista se pueda definir las personas que integren el Consejo Territorial del municipio; cabe anotar que el número de miembros no esta determinado legalmente y que depende de las necesidades y la cantidad de población que haya en los municipios.

La lista definida de los líderes en cada vereda fue entregada al alcalde municipal y a su equipo de gobierno correspondiente, para que este, teniendo en cuenta la metodología que establece la ley y los documentos oficiales de cómo conformar el Consejo territorial, llevaran a efecto la escogencia de las ternas definitivas en las cuales se podría determinar finalmente los miembros que harían parte de este Consejo.

Este consejo fue integrado en su mayoría por líderes de la comunidad en las diferentes veredas y representantes de los diferentes sectores asentados en el municipio y con relevancia para el progreso del mismo, como por ejemplo miembros del sector educativo, productivo, entre otros.

También es importante hacer referencia de otros grupos organizados en el municipio y que tienen incidencia en el desarrollo del mismo como es el caso de la Constituyente de Nariño “Constituyente por Nariño: Por un mandato popular”. Este es un grupo que es visto como muestra de la participación comunitaria para el desarrollo de todo el departamento y obviamente también tiene sus representantes en el municipio de Yacuanquer.

El trabajo que adelanta este grupo en el municipio recoge una información muy precisa acerca de la realidad del mismo, con sus problemas y situación actual. Por tal motivo fue importante conocer los avances que sobre el tema se tenía, sirviendo como una base para formular el diagnostico del plan de desarrollo; no se pudo tener en cuenta este grupo como de veedores del proceso puesto que la afinidad política no permitió el acercamiento requerido y se hizo énfasis en la conformación del Consejo territorial para que lleve a efecto la labor veedora, además de sus funciones definidas legalmente.

Hablando en términos de participación comunitaria es bueno expresar que en el municipio como tal, esta parte estaba un poco descuidada, por una parte debido a los problemas legales que debieron afrontar las administraciones pasadas con lo cual a nivel general se descuidó a todo el municipio y obviamente la parte ciudadana se vio muy afectada. La otra razón es que, aunque en el Municipio existen algunas organizaciones o grupos establecidos con fines particulares pero que tienden a la mejora del nivel de vida de las personas; están

desorganizadas por que no saben exactamente qué es lo que deben hacer, qué competencias tienen y en qué medida la administración puede servirles de organizador o mediador para llevar a efecto sus labores dentro y fuera del municipio.

El municipio de Yacuanquer cuenta con diversas organizaciones comunitarias, de tipo cooperativo, social, deportivo, religioso, de padres de familia, entre otros, tanto en el área rural como en el casco urbano, entre estas se destacan:

- Consejo Territorial de Planeación.
- Consejo Territorial de Desarrollo Rural CDMR.
- Juntas de Acción Comunal en el sector rural la representan las veintiuna (21) veredas y una (1) en el casco urbano.
- Juntas Administradoras de Acueducto pertenecientes a las veredas de Taindala, Inantás, Aguada, Mejía, El Rosario, San Felipe, Chapacual, Minda, Mohechiza.
- Juntas de Padres de Familia en los establecimientos educativos tanto en el caso urbano como en el área rural.
- Seis (6) Asociaciones de vivienda: el Trigal conformado por once (11) familias, Asociación de Vivienda Ignacio Insuasty con dieciocho (18) usuarios, Asociación de Vivienda Oswaldo Noguera con cuarenta y cuatro (44) usuarios y asociación de Vivienda Futuro que se encuentra en proceso de conformación y cuenta con diecisiete (17) usuarios, Asociación de Vivienda Mejor Vivir y Asociación de Vivienda San Francisco.
- Ocho (8) Comités de Obras de las veredas Tasnaque, Zaragoza, La Guaca, La Aguada, Taindala, Chapacual, Arguello Alto e Inantás y 4 del barrio Pedro León Torres.
- Clubes Deportivos en el casco urbano existen los siguientes clubes: Trigalia de Fútbol, Fútbol de Salón, Voleibol, Chaza y Baloncesto. El Cafetero Fútbol, Olimpia de Atletismo, El Palmeiras, el Club Deportivo Municipal, Club Atlético Milán, Club de Voleibol, Estrellas del Sur.
- Organizaciones Culturales: Grupo Juvenil, Grupo de Danzas, Junta de Carnavales, Policía Cívica Juvenil.
- Otras organizaciones como: Grupo Asociativo Trigalia, Grupo Asociativo La Esperanza, Asociación El Progreso de Mohechiza, Grupo Comunitario Las Gaviotas, Fondo Rotatorio de Aguada y Mejía*.

* Los datos fueron obtenidos por esta investigación con base en la información suministrada por Secretaría de Gobierno Departamental, Alcaldía Municipal, Comunidad de Yacuanquer.

9.2.2 Metodologías de Participación Comunitaria. Antes de empezar a desarrollar las metodologías que sean útiles para mejorar el nivel de participación comunitaria, se debe hacer una referencia de algunos conceptos de lo que son y deben hacer las diferentes organizaciones comunitarias.

Las organizaciones comunitarias de la sociedad civil están llamadas a constituir mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concentración, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. Para el desarrollo de acciones solidarias, colectivas y de interés general; se crea el espacio propicio a partir de la Constitución Política de 1991, dado en la existencia de un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista fundada en el respeto a la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran, y en la prevalencia del interés general sobre el particular.

La organización comunitaria es un mecanismo que permite articular los objetivos, políticas y estrategias del municipio, de hecho la Constitución política de 1991 modifica la relación entre el Estado y la sociedad, le asigna a la sociedad civil nuevas y crecientes responsabilidades y, al Estado, el deber de reconocer la diversidad y la complejidad de la nación en la planeación.

El municipio de Yacuanquer se presenta con su comunidad organizada en la ejecución de programas y proyectos encaminados a resolver problemas y necesidades de la comunidad, por lo tanto, se efectúa una caracterización de las organizaciones más activas en el desarrollo de procesos armónicos para la conveniencia ciudadana, de las cuales se describe en forma agrupada su función y competencia, y en los cuadros, síntesis por organizaciones los logros y objetivos obtenidos en el desarrollo de dicha función.

➤ **Características culturales y sociales que inciden en la participación.** Debe hacerse referencia a factores de tipo cultural e incluso histórico que han incidido y todavía tienen influencia para que la población del departamento de Nariño en general participe activamente y se comprometa con procesos asociativos y de cambio que involucran disponibilidad de esfuerzos y en alguna medida de recursos.

Con la anterior referencia se pretenderá ahondar un poco acerca de la idiosincrasia del pastuso y por ende el nariñense para poder analizar las diferentes formas de actuar y pensar frente a acontecimientos como estos, y por lo tanto el compromiso que se puede adquirir frente a estos procesos.

La manera de ser de los nariñenses tiene algunas bases en herencias coloniales y creencias religiosas, ya que a partir del siglo XVI poco a poco se han venido socavando el ideario pastuso y la forma frente al devenir económico y social; algunas causas que han permitido

que factores de tipo externo a esta región hayan afectado el ideario pastuso es el ser introvertido por naturaleza y así el miedo generalizado que se difundió por intermedio de la religión.

Esta forma de ser temerosos o incluso ingenuos se ha venido generalizando a todo el país, una muestra de esto está en los famosos chistes pastusos, que evidencian la supuesta inteligencia y forma de ser que se tiene en la región. Al respecto dice Muñoz “todos los continentes y pueblos buscan chivos expiatorios para ridiculizar cualquier falla de un pobre prójimo. Así los europeos tienen a los Belgas, los Españoles a los Gallegos, los centroamericanos a los paturros, los Antioqueños a los marinillo, los cundinamarqueses a los Boyados y el resto de Colombia a los Opitas y los Pastusos”⁹².

Desde hace mucho tiempo se ha venido ridiculizando al pastuso y nariñense, por ser pacatos en su forma de actuar y su particular forma de hablar; el problema de esto es que en algunos casos se ha generalizado dicha forma particular de actuar con lo cual se ha venido bajando la autoestima. Así pues se ha venido dejando de lado el aporte y compromiso con procesos nuevos, con lo cual se dejan pasar oportunidades de desarrollo a aquellos que se arriesgan a pensar y actuar diferente sin importar los resultados que se puedan obtener.

Se debe analizar un poco el porqué de esta cultura y cómo se ha visto afectada de hechos históricos y religiosos antes mencionados.

La religión católica encontró en la parte sur de Colombia (Nariño y Pasto) una región de gran fanatismo, donde se presenta la más expresiva manifestación de catolicismo estrictamente hablando, por lo tanto la injerencia que tiene esta sobre la vida de las personas y el actuar frente a todo tipo de procesos que involucren cambio radical o que afecte los idearios católicos, es visto como malo y profanador. Al respecto Benhur Cerón dice. “Al entrar al siglo XX la cotidianidad de Pasto continúa la tradicional atmósfera colonial y los principios éticos de la religión católica, que de manera intransigente se convierte en elemento esencial de la mentalidad colectiva. Es un clima conventual donde el clero y la rancia clase dirigente controlan los actos más elementales de una sociedad sumisa y fanáticamente creyente”⁹³.

Se nota como el factor religioso fue y en alguna medida en la actualidad es decisivo en la toma de decisiones que afectan el ideario con respecto a la cultura religiosa que se ha desarrollado desde décadas y tiempo atrás. Esta forma de profanar los actos que conlleven cambio por parte de la religión católica ha hecho que muchas personas dejaran de hacer

⁹² MUÑOZ, Luis Alfonso. Los Pastusos no son como los pintan. Santa Fe de Bogotá: Diario la Republica. Domingo 25 de Febrero, 1996, p. 6.

⁹³ CERÓN, Benhur. Manual de Historia de Pasto. San Juan de Pasto: Academia Nariñense de Historia, 1998, p. 149.

cosas y tomar decisiones que pudieran afectar a la población positivamente por ser algo novedoso.

Existe un factor más decisivo sobre el desarrollo socioeconómico de la región y la cultura frente a procesos de cambio y asocio, como lo es el aislamiento y bajo compromiso que por parte del gobierno nacional se ha venido dando con el departamento, es un relegamiento del apoyo en materia de recursos y proyectos que vayan en beneficio de la región y por ende de su población.

Las causas de este aislamiento político de desarrollo y también de la estigmatización de la forma de ser menguados en la forma de hablar y actuar, se las puede encontrar por una parte en la relación que se tiene sobre acontecimientos históricos que han tenido una importancia determinante sobre el desarrollo del país.

Un acontecimiento que cambia el rumbo del país es el proceso de independencia, el cual tuvo su culminación favorable el 20 de Julio de 1810. Ante esto, el papel que asumieron los nariñenses frente al proceso “libertador” fue de total rechazo a las tropas de Bolívar, esta posición trajo consigo la realización de una cantidad de atropellos y ultrajes por parte de las tropas bolivarianas en cuanto a robos, matanzas injustificadas, tildando a la gente de esta región como realistas, y es a partir de ahí que todas las consignas sobre la cultura y tradición nariñense se ven ridiculizadas y dejadas a un lado por todo Colombia.

La posición de acuerdo a las ideas realistas y oposición a los cambios que proponían las ideas bolivarianas, se da por que en el momento de llevarse a cabo dicha confrontación la estructura productiva y organizativa de la gente nariñense estaba desarrollada a un punto que aun con los robos y dominación española se tenía para compartir la producción y su estilo de vida no se afectaba por esto. Esto era mucho más estable que hacer caso ante la posición de las tropas de Bolívar que desde su llegada a esta parte del país realizaron actos de barbarie y torturas a la gente, con lo cual aun estando de acuerdo a estas ideas se habría echo frente al estable rumbo de vida que se tenía. Al respecto el historiador Ramiro Pavón señala: “Las fatídicas e incomprensibles guerras de Pasto se dice que en el acto de independencia el 20 de Julio de 1810, los cabildantes de Santa Fe de Bogotá pedían a Don Fernando VII para que viniera a reinar. El grito de los comuneros de socorro y san Gil “viva el rey muera el mal gobierno”, fue el mismo tema de la convocatoria de la revuelta del Perú dirigida por José Gabriel Tupac Amaru; en el famoso memorial de agravios Camilo Torres se refiere al rey como nuestro muy amado soberano. Más independiente fue el grito de protesta de los indígenas y mestizos de Tuquerres y poblaciones vecinas “mueran los clavijo abajo el mal gobierno mueran los ladrones”; Analizando las guerras de Pasto se llega a las siguientes conclusiones: que a los pastusos se los acusa siempre de realistas, que por el modo de ser pacatos en su dialecto e idiosincrasia”.

Otro factor que incidió en la posición frente a la independencia fue que la iglesia que se opuso a que se le hiciera frente a los Españoles realizando acciones de intimidación como “Las veleidades del obispo realista de Popayán Salvador Jiménez; con sus anatemas y excomuniones a lo patriotas y a los pastusos para que permanecieran fieles al régimen

monárquico, con la promesa de que si seguían combatiendo a los impíos seguidores de Bolívar, se irían con derechura al cielo. Como podemos culpar a un pueblo de realistas”⁹⁴.

Existe otro factor que incide para que en la actualidad el gobierno nacional siga con sus políticas de aislamiento, de apoyo y compromiso para con la región, y es que gracias a todas las dificultades e inconvenientes para el desarrollo de Nariño, la estructura productiva e infraestructura económica lograda hasta el momento no presenta condiciones favorables para insertarse en el modelo de desarrollo del país, por lo tanto no se recibe el apoyo del gobierno para mejorar las situaciones adversas, por que las repercusiones que esto puede tener en el conglomerado nacional son muy bajas y de esta manera son pocas las políticas que efectivamente pueden llevarse a cabo en la región con complacencia del gobierno nacional.

Lo anterior motiva a concluir que todo el proceso histórico de desarrollo de condiciones físicas e intelectuales en el Departamento de Nariño y obviamente la idiosincrasia de la gente, está ligado a factores como el bajo compromiso y preocupación por el desarrollo económico, además de encontrar bajo perfil en la gente nariñense. Según el tema analizado en esta investigación, el desconocimiento general de lo que se está llevando a cabo en cuanto a procesos planificadores y como el compromiso participativo de la población, esta ocasionado que se pierda los avances sobre el tema, lo cual juega un papel fundamental para el logro de objetivos favorables para el departamento.

➤ **Cómo se debe conformar el Consejo Territorial de Planeación Municipal.** El Alcalde es el encargado de conformar el Consejo Territorial de Planeación de acuerdo a la normatividad vigente, de manera que se pueda dar participación a la comunidad y a los grupos organizados en ella, y así mismo se vayan pronunciando sobre la formulación del plan de desarrollo, desde su inicio y soliciten ajustes posteriores; igualmente el alcalde debe asegurar que una vez constituido el Consejo siga en su labor de apoyo y evaluación del plan.

El consejo territorial de planeación municipal se conforma de las ternas que le sean presentadas al alcalde, las cuales deben presentarse a las autoridades y organizaciones del municipio en donde estén presentes representantes de todos los sectores con que cuenta el mismo.

De las ternas presentadas, el alcalde designará las personas que conformen dicho Consejo, adoptándolo mediante acuerdo que realiza el Concejo Municipal, así “En primera instancia el concejo municipal mediante acuerdo define cual será la composición del Consejo Territorial de Planeación (número de miembros y representantes por sector). Para los grupos poblacionales deberá tenerse en cuenta sus características (etnias, jóvenes, profesionales, mujeres, otros) y en cuanto a los sectores deberá no solo los sectores productivos (artesanos, industriales, productores agrarios, comercio, entidades financieras y

⁹⁴ MUÑOZ, Op. Cit., p. 8.

aseguradoras, microempresas y entidades de prestación de servicios, entre otros) sino también los sectores educativo, cultural, ecológico y el comunitario en aquellas entidades municipales donde esta debidamente organizado y constituido”⁹⁵.

Una vez seleccionados los miembros por parte del alcalde, se debe emitir un decreto designando claramente los consejeros que representan a cada uno de los grupos que conforman el Consejo Territorial de Planeación. Elegidos estos consejeros desarrollaran su labor por un periodo de gobierno y al inicio de un nuevo periodo, se deberá renovar la mitad, la otra mitad podrá ejercer solo hasta dos periodos de gobierno. Este consejo es la representación de la comunidad ante la administración municipal, por lo tanto los miembros de esta administración no pueden hacer parte del mismo, además los consejeros no reciben ninguna remuneración y no tienen ningún vínculo laboral con la administración municipal.

➤ **Hacia una metodología para la Planeación Participativa.** La introducción de la cultura de la planificación participativa produce cambios en la gestión local, propiciando el afianzamiento de las organizaciones, por lo tanto se acerca a la idea de la democratización de la gestión pública, es en este proceso donde la sociedad y el gobierno presentan un acercamiento, mejorando el grado de credibilidad y por lo tanto de legitimidad de las acciones gubernamentales, pero también de promoción de liderazgos, mayor autonomía y organización de la comunidad.

Se desarrollan nuevas culturas democráticas, regidas por criterios de eficiencia, eficacia, ética y responsabilidad pública, en esencia debe ser un proceso planificador efectivo y participativo liderado por el alcalde lo que incrementa la gobernabilidad del municipio.

El enfoque de la planificación participativa incide positivamente sobre el desarrollo general de los municipios, dándole mayor importancia y credibilidad a los actores sociales del mismo municipio, ampliándoles los espacios para la discusión pública, así mismo se está desarrollando un interés por los mismos actores para participar activamente en el reto de proponer soluciones y perspectivas para el desarrollo de su municipio. De esta manera ganan todos.

Por tal motivo la gestión Pública se define así “es un proceso integral sistemático y participativo que articula los procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de las principales estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, sobre la base de las metas acordadas de manera democráticamente”⁹⁶.

⁹⁵ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base para la gestión municipal. Op. Cit., p. 25.

⁹⁶ COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base para la gestión municipal. Op. Cit., p. 12.

Como puede verse, el enfoque muestra sobre todo aspectos positivos para el desarrollo del municipio, con base en la participación de la comunidad en general. Lo que pretende es que se llegue a la formulación endógena de las posibilidades del municipio para mejorar sus condiciones, con base en análisis de la situación real del mismo y sus posibilidades, de manera que el empoderamiento que se espera conseguir con el enfoque en el compromiso de las personas hacia su lugar de origen, permite obtener ventajas de las posibilidades preexistentes bajo la insignia de la identificación de los mecanismos para la optimización de los recursos, a fin de obtener el máximo beneficio al mínimo costo económico y social.

- **Participación comunitaria basada en la Educación.** Cuando se habla de apatía, desconfianza a organizarse o a participar activamente en el desarrollo de su localidad o municipio, debe tenerse presente que en la mayoría de la población se presenta el desconocimiento de lo que está sucediendo a su alrededor, el análisis de la realidad presente se queda en lo que percibe de su entorno más cercano, dejando de lado o desconociendo el ámbito general de la región o País y el mundo en que vive y en el cual está inserta la localidad.

Por tal motivo se puede comprender la escasa participación para buscar a otros e invitarlos a organizarse frente a la problemática local. El desconocimiento de los cambios acaecidos alrededor de su localidad y la manera precisa de hacerle frente, pone a las poblaciones en encrucijadas y laberintos de problemas sin soluciones aparentes.

Se tiene la convicción que las localidades funcionan separadas de todo proceso y que por lo tanto los problemas son sencillos y se tiende a esperar la mano del Estado protector o benefactor con subsidios u otro tipo de soluciones, tornándose en una situación de dependencia tal, que aunque el papel del mismo en estos tiempos ha variado notablemente frente a su accionar en la economía en general, en las localidades es más paternalista y lo más grave es que la gente recibe su mano protectora y las ayudas que le hace quedándose en un estancamiento notable.

Son pocas las personas que pretenden cambiar y dejar de lado el papel que el Estado puede hacer para beneficiarlos de manera paternalista, por lo tanto son los que participan en proyectos y formulan soluciones para mejorar su nivel de vida. “Actualmente se observa en la mayor parte de la población rural una falta de motivación para transformar su realidad, mejorar su calidad de vida y mejorar sus niveles de pobreza. Su actitud es de apatía, indiferencia conformidad, desconfianza, temor, pidiendo que los problemas que tienen se resuelvan recibiendo subsidios o esperando que organismos estatales o privados le den solución. Solo una minoría desea mejorar su nivel de vida, participar en organizaciones, postular proyectos”⁹⁷.

⁹⁷ MOSSELL, Estella y FERREIRA, Maria Edi. Desarrollo Local, una metodología para la participación. Santiago de Chile: Fondo nacional para la superación y la pobreza. Editorial LOM. 2003, p. 39.

El desconocimiento generalizado que existe llega a tal punto, que no se sabe al menos cuales derechos y deberes les ha delegado la ley, y no participan ni supervisan las acciones de las instituciones del gobierno democráticamente elegidas por ellos mismos, y por lo tanto son poblaciones fáciles de engañar y embaucar por personas que si han adquirido el conociendo al respecto. Esta situación aunque no lo parezca es más común de lo normal y subestimándose el aporte que en las diferentes localidades puede presentar la población.

El aporte que hace la población bajo estas perspectivas es muy bajo frente a procesos globales como de formulación de planes de desarrollo u otros, por que solo se conoce las realidades muy específicas y no se relacionan cabalmente con el entorno mismo de la localidad o región, se sugieren por lo tanto solo listas de problemas locales. Es así como la gran mayoría de las personas no comprenden los nuevos términos o vocabularios que usa el actual mundo técnico y político: Planificación estratégica, medio ambiente, ecología, globalización, participación ciudadana, desarrollo sustentable, empoderamiento, por enumerar algunos.

La gente ha quedado prácticamente marginada de las innovaciones tecnológicas de la información y de los nuevos sistemas de comunicación.

La tendencia anterior indica claramente la baja educación de la población en términos generales, por lo cual se presentan organizaciones no capacitadas e informadas de su labor frente a la comunidad. Reflejando dicha situación en un mínimo interés por asistir a las reuniones, logrando bajas convocatorias ante las mismas y por ende escasa representatividad ante la comunidad y el gobierno.

De otra parte se encuentra el municipio como gobierno local, el cual no representa condiciones adecuadas para la participación activa de la comunidad, incluso en los procesos de formulación de planes de desarrollo y se convierten entonces en funciones de ayuda paternalista e individual hacia la comunidad, sin integrarla directamente a la solución de sus problemas. Esto es por que se definen proyectos por la institución de manera tecnócrata.

Existen puntos que evidencian las ayudas de los gobiernos locales bajo esta modalidad como es: primero, que el municipio como gobierno local no cuenta con las instancias de coordinación y control organizadas para adelantar proyectos para la comunidad y segundo, por que la comunidad no participa activamente en la definición de estos y son los técnicos quienes deciden qué hacer, cómo y quién realiza los proyectos. Existe por lo tanto una separación entre los que piensan y los que hacen.

Teniendo las falencias estructurales en cuanto a cultura y educación de las personas de las localidades se pretende potencializar esta falencia para el aprovechamiento de las capacidades de toda la población. El método que debe suponerse trabajar debe estar orientado básicamente en el camino para la acción, en donde la esencia de todo proceso debe ser la formación de conciencia critica de una realidad determinada y concibe a la educación como una acción que intenta rehacer pedagógicamente el progreso.

Así, con la conciencia crítica puede formarse a la población para que tenga conocimiento de la real causalidad de los problemas de la localidad y su interrelación entre estos para posteriormente vincularlos con problemas similares a escala más amplia de región o país si fuere el caso, para que pueda entenderse la complejidad de los problemas y así mismo más concretamente se pueda retornar a los problemas locales con la formulación de posibles soluciones más adecuadas y acertadas al modelo imperante. Al respecto se expresa Freire “El método de desarrollo participativo, en la medida en que sistematiza los pasos de una acción programada, prolonga su aspecto pedagógico desde la elaboración de un proyecto hasta el compromiso de una acción. Hay orientación, principalmente a la acción colectiva de los hombres, a su acción organizada y a las formas que ellos conciben para enfrentar sus problemas”⁹⁸.

El desarrollo de esta teoría tiene su importancia en que con la capacitación de la comunidad, no solo se está logrando que atiendan al llamado de las organizaciones y participen activamente en todo proceso del cual estén afectados. Tal vez lo más importante es desarrollar la participación como práctica social, de manera que términos como empoderamiento dejen de ser desconocidos y se transformen en el continuo compromiso con la modificación de sus niveles de vida y su propia realidad.

Si se pudiera llegar al nivel óptimo de esta metodología la comunidad estaría destinada a salir de la pobreza y solucionar sus problemas eficientemente y conjuntamente, esto es lo que se debe pretender cuando se capacite a la gente, incentivar el espíritu copartidario, solidario y realista de sus necesidades y potencialidades.

No se debe olvidar que un enfoque que plantea la participación como práctica social, tiende a ser largoplacista por el hecho de que debe existir con el aprendizaje que debe dársele a la comunidad y el tiempo que resta para que esto surta efecto. Lo importante es iniciar haciendo las cosas correctamente y definiendo objetivos claros a alcanzar.

El enfoque pretende confiar en que como seres humanos se podrá responder a estímulos para la superación y cooperación y las comunidades con mayores necesidades serán las que primero entenderán lo importante de trabajar bajo estos principios. En este sentido “el desarrollo participativo se identifica como un proceso de aprendizaje social en el que los individuos crean e inventan nuevas formas de acción, nuevos modos de cooperación con el propósito de transformar su propia realidad”⁹⁹.

Debe tenerse en cuenta algunos principios que deben estar presentes en todo momento del aprendizaje y desarrollo de las capacidades que son: la participación, flexibilidad, cooperación, integración, entre otros. Además de esto hay otras variables que son claves

⁹⁸ FREIRE, Paulo. La pedagogía del oprimido. Montevideo: Editores Tierra Nueva. 1970. p. 175.

⁹⁹ WILLIAMSON, Guillermo y FREIRE, Paulo. Educación para una nueva civilización. Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera, 1999, p. 170.

para que la acción realizada se oriente hacia lo correcto, entre las cuales se puede encontrar: información, autoconocimiento, intervención estatal, etc.

La participación comunitaria entonces, es un proceso que se debe llevar a cabo por intermedio de los gobiernos locales donde el impulso necesario para que el proceso de aprendizaje se lleve a cabo o también pueda ser apoyado por grupos organizados que vean la necesidad de educar a la comunidad para que haya una participación más activa.

Tanto el gobierno local como la comunidad deben estar integrados por que estos requieren de la otra parte para poder hacer prosperar las decisiones y proyectos adelantados.

- **Metodología para la participación en comunas o veredas.** El método propone una estrategia de acción en el ámbito de la comuna, impulsando una fuerte dinámica a partir de las comunidades existentes, teniendo como meta su participación activa en el desarrollo, se concibe esta dinámica como un amplio proceso capacitador en que se destacan dos actores principales: el primero la comunidad organizada como un agente de su propio desarrollo y el municipio como gobierno local, en este contexto se considera la capacitación como un proceso permanente y le confiere el ritmo de aprendizaje social que implica la búsqueda de nuevos comportamientos para ambos actores, de nuevas practicas sociales, de nuevos comportamientos para ambos actores, de nuevas practicas sociales, a partir de de una visión de la realidad local.

Coinciden así los procesos educativos y de participación, reconociendo que el buen funcionamiento de ambos consolida la efectividad de las acciones emprendidas en las localidades.

El método se fundamenta en principios orientados a la acción y tiene una trayectoria clara, comprende etapas y se estructura según la lógica de intervención en el tiempo. Sin embargo innova en este caminar, abriendo espacios a las sugerencias de los mismos actores, adaptando sus ritmos las exigencias de la dinámica dada.

Se inicia con el estudio de la realidad local, etapa en la que la comunidad se organiza define sus unidades de intervención y observación, recoge la información y la organiza con el apoyo de los técnicos y analiza en la propia comunidad la realidad que evidencia la localidad. Del análisis crítico resultante surge una mirada diferente de los problemas ahora vistos en una perspectiva más amplia y ya pueden ser analizados integralmente con el resto de organizaciones, para poder confrontar con otras localidades, de esta manera percibir una realidad integrada.

Las organizaciones que emergen en cada localidad y a nivel de la comuna, buscan el encuentro con el municipio y las instituciones tanto públicas como privadas, coordinando políticas, racionalizando recursos dispersos y articulando iniciativas varias. De esta manera la dinámica creadora debería construir un proceso permanente.

9.2.3 Propuestas y sugerencias

- Un desarrollo participativo se realiza a partir de la comunidad. No se logra la participación solo trabajando con dirigentes locales, sino que a través de ellos y con ellos se debe llegar a la base misma y comenzar el trabajo. Por lo tanto se debe trabajar con los dirigentes comunales, capacitándolos y que esta capacitación se traduzca en comunicación formal de los procesos que se van adelantar en el municipio y por lo tanto el compromiso que deben adquirir los habitantes en general frente a esto.
- Surge la necesidad de elaborar y aplicar una metodología para la acción, que constituya al mismo tiempo un proceso educativo desde la misma base, que comience en las localidades de la comuna, creando gradualmente relaciones entre ellas, hasta llegar a una instancia de organización de la comunidad a nivel comunal. Mediante esta metodología capacitadora en la acción de la misma, dicha organización se encontraría en condiciones de llegar a consensos, acuerdos, y negociaciones con el municipio, autoridades departamentales, nacionales e instiucionalidad pública y privada.

Se necesita trabajar con la comunidad, junto a ella. Los equipos técnicos que adoptan una actitud protectora no consiguen la continuidad de la acción, es decir la sustentabilidad de los proyectos.

- Los proyectos aprobados por las instituciones que aprovisionan de los recursos, deben considerar como requisito previo la motivación a través de la capacitación de sus bases y de sus líderes formales y naturales para lograr los resultados esperados.
- Como el proceso de planeación debe trabajarse desde el momento de la elección el mandatario local, este debe trabajar con la comunidad desde los mismos tiempos en que plantea desarrollar su programa de gobierno con base en la planificación económica. Capacitando esta población a través de sus líderes comunales y a la comunidad en general cuando las condiciones lo permitan, en torno al importante proceso que se va a llevar a cabo en el municipio y el papel que como legitimizadores del proceso adelantado y de todo proceso deben tomar, para que la participación de estos permita formular un plan acorde a las condiciones del municipio y requerimientos más prioritarios de estos. Así, desde el inicio del proceso de formulación del plan de desarrollo en el mes de noviembre o diciembre, la población en general participe activamente con herramientas de acción y compromiso definidas.
- Debe existir un precedente acerca de un estudio socio-cultural de la población municipal, para que pueda evidenciar sus características propias acerca de su forma de actuar y pensar frente a todo tipo e procesos asociativos y que incluyan compromiso. De manera que cuando se requiera participación de la comunidad, se cuentan con los elementos necesarios para poder incentivar adecuadamente a esta y se obtenga los resultados esperados.

- Toda decisión final que tengan que ver con la priorización o establecimiento de políticas o ejecución de proyectos en un determinado pueblo o lugar, lleva consigo el papel decisorio de la población del mismo, a partir de la participación de la comunidad en la toma de decisiones y posteriormente en la participación activa en el proceso a llevarse a cabo. En esto se debe tener en cuenta que la población participante sea significativa para el caso en particular que tiene que ver y así mismo que no sea solo una decisión de los líderes y de funcionarios de la administración municipal.

9.3 COMPROMISO POLÍTICO

9.3.1 Características generales. Dentro del proceso de planeación a nivel territorial, juegan un papel fundamental todos los agentes; gobierno, comunidad y el sector productivo. Por ello, debe existir homogeneidad y concertación en los términos generales bajo los cuales se va a trabajar, dentro de un Municipio en este caso.

Así, el poder ejecutivo, representado en el Alcalde Municipal, y el Concejo Municipal, deben tener muy clara la función que deben desempeñar, puesto que está en juego el desarrollo de un Municipio; hay muchas familias que dependiendo de su labor pueden mejorar sus condiciones de vida.

La administración municipal en cabeza del Alcalde, tiene la función de gestionar, dirigir y ejecutar los recursos que ingresan al erario público, los cuales son de naturaleza tributaria y no tributaria, o también conocidos como ordinarios y extraordinarios. Además se compromete con la organización político administrativa del ente territorial, que no solo implica un buen desempeño desde el punto de vista fiscal, sino que esto debe reflejarse en la consecución o cumplimiento de los objetivos y metas, tanto cualitativas como cuantitativas, que precisamente están planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal.

Los criterios bajo los cuales se administra una entidad pública son muy diferentes a la racionalidad que se plantea en el neoliberalismo, aquí no solo se tiene en cuenta el rendimiento del capital para un determinado tiempo, sin tratar de hacer ver lo contrario; sino que por encima de todo está el beneficio social que de una inversión se pueda obtener, y esto muy difícilmente se puede medir, más cuando se tiene incrustado en el cerebro una mente cuadrículada en donde solo se evalúa un proyecto o idea a partir de las ganancias o utilidades que se pueda obtener a partir del mismo.

Acceder a un cargo como la Alcaldía Municipal implica un reto, en donde la capacidad de gestión es una de las formas para evaluar el desempeño de la persona que está al frente, pero más que eso, la idea fundamental que debe tener un funcionario de este rango, es que en el periodo de gobierno en que estuvo al frente de este cargo, no quede enmarcado el nombre de una persona, sino que por el contrario se recuerde una administración en donde

se conjugue la participación activa de la comunidad, con una disposición y vocación de servicio a la comunidad por parte de la administración municipal.

La persona que es elegida para desempeñar un cargo como estos, tiene mucha responsabilidad y compromiso con una comunidad, que confió en ella para que sea quien dirija los destinos de la entidad territorial, tratando de beneficiar siempre a la mayor parte de la población, y pensando en su futuro, lo cual implica el corto, mediano y largo plazo.

En una democracia representativa tal y como se aplica en Colombia, la persona que es elegida para ocupar un cargo público, adquiere unos derechos y además tiene el poder para definir unos lineamientos básicos bajo los cuales va a trabajar su administración.

Desde luego, es una responsabilidad muy grande, pero a la vez, se considera un reto, no solo para las personas que están en el poder, sino también, para la misma comunidad, que tiene en sus manos la oportunidad para mejorar su situación tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, en todos los ámbitos: económico, social, político, cultural, institucional y ambiental.

Desde el momento en que los candidatos postulan su nombre para ocupar un cargo de esta magnitud, ya tienen un compromiso con la entidad territorial a la cual aspiran representar. Para los aspirantes a la Alcaldía Municipal, se les exige presentar un plan de gobierno, en donde se definen los lineamientos generales, que se convierten en la base para su mandato, en el caso de ser elegido.

En este caso, no solo hay un compromiso de carácter social con su Municipio, sino que además, desde el punto de vista legal, se define el voto programático, como un mecanismo para que el Alcalde cumpla lo que prometió en la campaña electoral. Además, hay una serie de instrumentos de participación ciudadana, mediante los cuales, se puede dar participación a la comunidad dentro de la gestión Municipal. Aquí se incluye mecanismos como la revocatoria del mandato (Artículo 64 Ley 134 de 1994).

En realidad lo que se quiere es que los candidatos a estos cargos sean lo más concretos posible en sus propuestas, buscando siempre la coherencia entre lo que se plantea y lo que realmente se puede hacer, teniendo en cuenta los recursos con los que se cuenta, tanto físicos o tangibles, como los intangibles. Esto se enmarca en el objeto real de la planeación que es la búsqueda del progreso de una comunidad u organización, a través de unos procesos coherentes.

Lo que viene pasando en Colombia a partir de la entrada en vigencia de la ley 152 de 1994 conocida como la ley Orgánica de Planeación, en donde se obliga a las entidades territoriales a elaborar un plan de desarrollo para el periodo de gobierno, es que dichos planes solo se elaboran para cumplir una norma constitucional, y no se los utiliza como un instrumento de gestión mediante el cual se pueda direccionar los destinos de un Municipio o Departamento, incluso de la misma Nación.

Esta situación no solo implica el despilfarro de una gran cantidad de recursos, sino que además se está perdiendo la oportunidad de llevar a cabo un verdadero proceso de desarrollo, cosa que no se ha cumplido por la actitud de los gobiernos de turno. Aquí se corrobora el carácter bajo el cual se plantea el proceso de planeación en los Países Subdesarrollados, en donde simplemente se toma el plan de manera indicativa, sin hacer del mismo algo coercitivo, por ello los resultados no han sido demasiado significativos.

Se muestra una brecha demasiado grande entre lo que se plantea en un principio y lo que realmente se logra hacer, con lo cual se crea una desconfianza total entre la comunidad, que en muy pocos casos se logra insertar con la suficiente profundidad en esta clase de procesos y así la planeación a nivel territorial realmente no funciona.

Al hablar del compromiso político, no se hace alusión únicamente al Alcalde Municipal y su equipo de gobierno, pues ellos solamente representan una parte; además de ellos, por un lado está el Concejo, quien se encarga de la presentación, análisis, estudio y evaluación de todas las iniciativas que se quiera adelantar al interior del ente territorial, recordando que aquí están representados los intereses de todos los sectores, o por lo menos teóricamente está planteado así; y por otro, la misma comunidad que se encarga a partir de su voluntad y participación, de hacer posible las ideas planteadas desde el gobierno local.

Internamente los entes territoriales están organizados institucional y políticamente, para el caso del Municipio de Yacuanquer, este se divide en 24 veredas y el casco urbano, donde cabe destacar que la mayor parte de la población y el territorio, están ubicados en el sector rural, pudiéndose prever el carácter de las políticas. En cada una de las veredas se cuenta con una Junta de Acción Comunal, lo mismo que sucede en el Casco Urbano; quienes son las encargadas de trasladar las inquietudes de la comunidad hacia la administración municipal. Lo que se quiere dar a entender es que, existe una organización institucional, que cumple unas funciones y también tiene unas responsabilidades, y por lo tanto ejerce un poder político, que dependiendo del gobierno de turno se puede aprovechar positivamente para hacer una mejor administración.

Este tipo de organizaciones a pesar de su gran utilidad, carecen todavía de una representatividad real frente a organizaciones del nivel departamental y nacional, ya que están enmarcadas solamente dentro de su Municipio. Además no existen acuerdos de cooperación entre las diferentes veredas, donde cada una lucha por sus propios intereses y por lo tanto se trata de sacarle provecho a la relación política que se pueda establecer con la administración municipal.

La causa fundamental de este fenómeno está relacionada con la forma en que se accede al poder en el País, donde prevalece el clientelismo y una serie de artimañas, que conducen a la ejecución de actividades aisladas que en nada se relacionan con las necesidades del Municipio y más que ayudarlo a progresar, lo único que se hace es hundirlo en la pobreza.

Yacuanquer no se aleja de esa realidad, y por ello la situación socioeconómica y fiscal en la que se encuentra no es la mejor. La inestabilidad política en el anterior periodo de gobierno,

originó un estancamiento total en el Municipio. Al hablar de un compromiso político, lo que se trata es de que las personas que están al frente de el manejo de las políticas, donde se encuentran el ejecutivo y Concejo Municipal fundamentalmente, estén convencidos y comprometidos con la ejecución de las mismas, de lo contrario no se puede hablar de planeación.

Para el periodo de gobierno 2001 – 2003, la persona que salió electa como alcalde municipal, no pudo tomar posesión de su cargo, debido a problemas legales que se lo impedían. Luego se nombró un encargado para un periodo de seis meses, después de los cuales se coloca en el cargo un Alcalde interino, quien permaneció al frente de la Alcaldía municipal por un periodo de dos años; al final se nombró otro encargado para que terminara el lapso de los tres años. Aquí se muestra, por un lado, la fragilidad del sistema judicial colombiano, que permite que se den estos casos; y por otro la falta de gobernabilidad que prevaleció durante estos años, donde los únicos perjudicados son los habitantes del Municipio de Yacuanquer.

Las personas que accedieron al poder, no tenían un compromiso real con la comunidad, por lo tanto las políticas que se iban a ejecutar más se ajustarían a su conveniencia y forma de ver la realidad del Municipio, que a las necesidades reales del mismo. Todas esas inquietudes se plantean fundamentalmente durante la campaña electoral, donde los candidatos mediante un programa de gobierno, plasman lo que durante el periodo de gobierno se comprometen a realizar. Además, las instituciones y comunidad en general concertan con los candidatos lo que según su criterio se debe hacer dentro del Municipio.

Así el proceso de planeación es el resultado de unos acuerdos o consensos entre los actores que intervienen (Poder, Saber y Producción). Desde un primer momento, hay un compromiso frente a las políticas que se piensa ejecutar, no solo por parte de las personas que están al frente de la administración municipal, sino de la comunidad en general. La planeación empieza desde ese momento, y lo que se quiere evitar con la misma es la improvisación en las políticas.

Si se tiene un Alcalde interino que no sabe hasta cuando va a estar en el cargo, tal y como sucedió en Yacuanquer, es difícil pedirle que piense en el desarrollo del municipio para el largo plazo, y bajo estas características la planeación realmente pierde su razón de ser. No se puede obviar la participación del Concejo Municipal, quien debe ejercer un papel activo, pero lamentablemente las cosas en el medio no funcionan así, y las personas que llegan a dicha Corporación Administrativa dedican a “aprobar o rechazar” las propuestas que llegan desde el ejecutivo. Las juntas de acción comunal, tienen un papel importante, pero están sujetos a la voluntad del ejecutivo y legislativo, quienes deciden lo que se hace y lo que no se hace.

Dentro de un proceso de planeación, lo que más se requiere es una estabilidad político – institucional, ya que de lo contrario, los objetivos y metas planteadas siempre se van a quedar en el corto plazo, pensando únicamente en el periodo de gobierno, que de hecho es

muy corto, y la mayor parte de lo que se hace en el mismo, para el próximo periodo ya no se tiene en cuenta, y es por ello que muchos de los proyectos quedan inconclusos.

9.3.2 Análisis del plan de gobierno. Antes de empezar a describir las características del proceso desarrollado en el Municipio de Yacuanquer, se hace una breve presentación del Plan de Gobierno, entregado por el señor Julio Alejandro Insuasty Guzmán, ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, quien fue elegido como Alcalde Municipal de dicho Municipio, para el periodo 2004 – 2007.

El lema del Plan de Gobierno, la campaña electoral y posteriormente el Plan de Desarrollo, es “Juntemos nuestras manos para vivir con dignidad” que sintetiza el objetivo que va a direcciona toda su gestión, donde no solo está implícito el trabajo de una persona, sino que además, se concientiza y se hace un llamado a los habitantes, para trabajar como un equipo, por un mismo fin, vivir con dignidad.

Es indispensable que todas las personas que se encuentran alrededor de un proceso como la formulación y ejecución de un Plan de Desarrollo Municipal, trabajen a pesar de sus discrepancias, teniendo en cuenta el objetivo central que se quiere alcanzar, no solo pensando en el corto plazo, que está sujeto o relacionado con el periodo de gobierno; se debe pensar en periodos más amplios, donde las ideas a desarrollar sean concretas, posibles y con criterios de eficiencia, lo cual implica que se de un cambio en la estructura en todas las dimensiones, claro está que ello no implica caer en la racionalidad excesiva.

El Plan de Gobierno tiene como base la consecución de diez objetivos básicos, que son:

1. Lograr que la ética y la moral sean los cimientos esenciales de un buen gobierno.
2. Cumplir y hacer cumplir la constitución y la ley, como base esencial de un estado social de derecho.
3. Administrar con honradez los dineros del pueblo.
4. Gestionar ante entidades de carácter Departamental, Nacional e Internacional recursos para el desarrollo del Municipio.
5. Transformar al Municipio desde el punto de vista administrativo, político, social y económico.
6. Propender por el desarrollo integral del ser humano, a través de programas de salud, educación, cultura y deporte.
7. Incentivar la vocación agrícola de nuestros campesinos, para que Yacuanquer recupere el situial de riqueza que tenía en otros tiempos; con la implementación de planes y programas existentes para afrontar la competitividad y recuperación de los recursos naturales.

8. Fomentar la seguridad y tranquilidad ciudadana, para que en Yacuanquer reine la armonía y sea grato nacer y sea grato vivir.

9. Promocionar el turismo ya que nuestra tierra tiene los mejores paisajes, las mejores costumbres y tradiciones, clima, cercanía y humanidad con pueblos vecinos y preferentemente con la ciudad capital.

10. Gobernar con la participación del pueblo para la búsqueda de soluciones colectivas¹⁰⁰.

En la presentación del Plan de Gobierno, se tratan de incorporar una gran cantidad de factores; empezando por la ética y el desarrollo del ser humano, en cumplimiento del mandato constitucional, en donde se consagran los derechos y deberes de todos los colombianos; además, se le da mucha importancia a la parte político – institucional, tratando de conseguir credibilidad en su gestión, con un manejo eficiente de los recursos y como lo dice en el último objetivo, búsqueda de soluciones colectivas, incorporando un criterio fundamental como lo es la gobernabilidad.

En la parte económica se propone incentivar la vocación agrícola, y se lo hace teniendo en cuenta que aproximadamente el 70% de la población vive en la zona rural, por lo cual la mayor parte de las personas están dedicadas a actividades de naturaleza primaria, como la agricultura, la ganadería y la minería. Como en la mayoría de propuestas, se hace alusión a la competitividad, pero más como un término abstracto, al cual se debe acoger y buscar de manera permanente, sin antes pensar en los cambios estructurales que se necesita para conseguirla.

Por la riqueza natural que tiene el Municipio y algunas ventajas comparativas que le ofrece el medio, el ecoturismo se presenta como una alternativa para la generación de ingresos, ante la falta de oportunidades de empleo, que se explica por la estrechez estructural del mercado y el mismo carácter de la producción.

Uno de los factores en el cual se enfatiza, es la gobernabilidad al interior de una institución como lo es el Municipio de Yacuanquer, y dentro de su estructura, se trabaja la importancia de la participación comunitaria, en búsqueda de soluciones colectivas que afronten los problemas locales. Además, en concordancia de la política del gobierno nacional, en cabeza del señor presidente Álvaro Uribe Vélez, donde uno de los ejes básicos es la seguridad democrática, se trata de cumplir el criterio de complementariedad, tratando de fomentar la seguridad y tranquilidad ciudadana en la medida que le sea posible.

Los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo, son demasiado generales, y la propuesta que se hace no es clara, generando muchas interpretaciones, que no conducen a una idea precisa que pueda ser entendida por la mayor parte de los habitantes del Municipio. En el

¹⁰⁰ INSUASTY GUZMÁN, Julio Alejandro. Programa de Gobierno 2004 – 2007. Yacuanquer: Agosto de 2003. p. 3.

momento de hacer una evaluación en cuanto al cumplimiento de dichas propuestas, es difícil encontrar un indicador preciso, que pueda medir la eficiencia en las políticas implementadas, y la forma como estas han contribuido a resolver la problemática local. Esto no quiere decir que los únicos criterios válidos para la evaluación, están relacionados con aspectos cuantitativos, por el contrario al hablar de iniciativas y emprendimientos de beneficio social, se trata más de indicadores cualitativos.

Lo que se quiere dar a entender es que tanto los objetivos planteados en el Plan de Gobierno como en el Plan de Desarrollo, deben ser muy concretos y sencillos, de tal manera que al final de un periodo de administración o en el transcurso de la misma, se pueda evaluar los resultados conseguidos, tanto desde el punto de vista económico, social, ambiental etc., analizando la eficiencia en la asignación de los recursos, y la concordancia entre los objetivos planteados y la problemática identificada.

9.3.3 Análisis del proceso desarrollado. Teniendo en cuenta que la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo, es un compromiso no solo de la administración municipal, sino también de la comunidad, las instituciones que hacen presencia en el Municipio y fundamentalmente del Concejo Municipal, quien es la institución que en última instancia, aprueba o rechaza el documento del Plan, y además permite la ejecución de las distintas ideas que se plantean en el mismo; se debe entender que el beneficio conseguido a partir del mismo va a ser para todos, y por lo tanto el compromiso con el proceso, más no con las personas, es del conjunto de la población, quienes aportan ya sea de manera positiva o negativa en la consecución de los objetivos y metas planteadas en la parte estratégica del Plan.

Desde luego, hay un equipo de gobierno, encabezado por el Alcalde Municipal, quien es el encargado en primera instancia de dar los lineamientos generales, de acuerdo a lo que pretenda realizar durante su administración; pero después de él, existen otras instituciones como el Consejo Territorial de Planeación y el mismo Concejo Municipal, quienes se encargan de fiscalizar el cumplimiento de las propuestas del Plan de Desarrollo y del Plan de Gobierno, no solo por que es una de las funciones que les competen, sino que ellos también tienen un compromiso con la comunidad (Concejo Municipal), quien los eligió para que representaran sus intereses.

El Concejo Municipal ejerce una función activa, por que es quien se encarga del análisis, evaluación y posteriormente la aprobación de todos los proyectos que se pretendan adelantar al interior del Municipio. Así mismo los concejales pueden presentar sus propuestas de manera autónoma para ponerlos a consideración, teniendo en cuenta criterios de concurrencia, complementariedad y eficiencia en la asignación de los recursos.

Durante el proceso desarrollado para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, se tuvo en cuenta estos criterios, aunque el manejo que se le haya dado no refleja la importancia real que debe tener cada una de las instituciones anteriormente mencionadas.

Es importante destacar la participación de algunos de los miembros del Concejo Municipal quienes se vincularon de manera directa, con el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo, básicamente en el desarrollo de los talleres realizados con cada una de las Veredas y el Casco urbano del Municipio de Yacuanquer. A pesar de que la participación de los concejales no se hizo de manera total, los que vincularon a esta iniciativa, se pudieron dar cuenta de todas las necesidades de la población, de tal manera que en el momento de presentar el documento del Plan, ya conocían muy bien la realidad socio – económica de su Municipio, de la misma manera que los proyectos más urgentes que se requería, claro está, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal. La metodología utilizada en los talleres de diagnóstico se desarrolla de manera mucho más amplia en el capítulo correspondiente a esta variable.

Tanto los concejales que participaron en el desarrollo de los talleres, como las personas que iban a integrar el equipo de gobierno de la administración entrante (los talleres de diagnóstico se desarrollaron en el mes de noviembre, antes de la posesión de los concejales y del Alcalde Municipal) se pudieron dar cuenta de la complejidad de la problemática presentada en el Municipio; de la misma manera que se comprometían con las comunidades frente a la ejecución de algunas actividades y proyectos.

Los talleres de diagnóstico realizados con la comunidad, son una oportunidad valiosa para conocer la problemática del Municipio, pero no solo eso; las cosas positivas salen a relucir durante estos procesos, donde realmente las personas indistintamente de su situación económico o inclinación política, pueden expresar sus ideas, hacer propuestas, resolver inquietudes; pero fundamentalmente se les da la importancia que se merecen, por que son el objeto y el fin último de todo proceso, de ahí la necesidad de dilucidar todos los aspectos que rodean su vida cotidiana.

Durante los talleres, las comunidades muestran su interés por el progreso de su Municipio, y aunque en la mayoría de los casos, lo que hacen son “simples peticiones”, también adquieren compromisos, tratados en los diferentes aspectos relacionados con los problemas y necesidades propios de cada sector, Salud, Educación, Medio Ambiente, Producción, Saneamiento Básico etc. Bajo estos términos el proceso tiene mucha más relevancia; y el compromiso con el conjunto de ideas plasmadas en el Plan de Desarrollo, no solamente va a ser responsabilidad del Alcalde, su equipo de gobierno y el Concejo Municipal; por el contrario, entran a jugar un papel decisivo las comunidades e instituciones que hacen presencia en el Municipio a través de sus líderes y representantes.

A partir de esta iniciativa, en el Municipio de Yacuanquer se recogieron muchas ideas y propuestas, consideradas como prioritarias por parte de la comunidad, sobre las cuales se comprometió el Alcalde y su equipo de gobierno, que también pusieron a consideración algunas iniciativas para la solución de algunos problemas y la potencialización de las fortalezas que se habían identificado.

El ejercicio realizado es muy enriquecedor y hace sentir a la gente, que se quiere algo muy positivo para el Municipio, por ello el afán del Alcalde Municipal, para tener el Plan elaborado y aprobado lo más rápido posible, iniciando este proceso antes de su posesión como primera autoridad municipal.

Se trato cada uno de los sectores, dejando muy en claro la importancia la importancia de cada uno para el desarrollo del Municipio, pero más que todo haciendo entender a la comunidad, hasta dónde podría aportar la Alcaldía teniendo en cuenta los recursos económicos con que contaba, sin convertirse en una disculpa para obtener resultados inoficiosos, y precisamente de esta manera lo expresó el Alcalde, quien hace énfasis en esta parte, como un reto más que una barrera, para la obtención de buenos resultados durante su administración.

Se pudo contar en la mayoría de los talleres con personas de la administración entrante y algunos que ya estaban en el cargo, e iban a continuar en el mismo. Así se tuvo la participación de la Directora de la Institución Prestadora de Salud (I.P.S.), El Director del Ente Municipal de Recreación y Deportes, El Inspector Municipal, La Coordinadora de El Plan de Atención Básica (PAB), de la Dirección Local de Salud, El jefe de Saneamiento Básico, El Director de Planeación Municipal y desde luego el Alcalde Electo, que tomaría posesión de su cargo el primero de enero de 2004.

Con cada uno de las dependencias de la Alcaldía Municipal, se realizó talleres sectoriales, donde el objetivo era conocer por una parte, las iniciativas de proyectos que se tenían en mente para la ejecución durante la presente administración, y por otra la visión general para el Municipio por parte del equipo coordinador para la elaboración del Plan de Desarrollo, que reflejaba lo que el Alcalde quería durante su administración y además una parte fundamental, que eran las inquietudes y propuestas recogidas durante los talleres, que mostraban claramente las necesidades de cada uno de los sectores. Así también se inicia con una evaluación de la visión que tenía la gente frente al funcionamiento de algunas dependencias, que como en el caso del Centro – Hospital era realmente pésima y se lo manifestó claramente durante estos talleres, planteándose como una de las necesidades más urgentes. De la misma manera se trabajo los demás sectores, realizando una actividad más concreta y especializada, ya que se entraban a plantear los perfiles de proyectos a desarrollar durante la administración, lo mismo que las ideas para el largo plazo.

En esta parte es importante destacar, la exposición que se hizo durante los talleres sectoriales de los lineamientos generales de política económica y social que se desarrollarían para el Municipio de Yacuanquer, dejando en claro el modelo de desarrollo en el cual se sustentaba el Plan, que a su vez fue complementado y enriquecido en esta fase; simplemente se quería poner a consideración unas ideas generales, que tenían como base los talleres con la comunidad, para que en los talleres donde se contaría con personas especializadas en cada sector, se profundizará mucho más en cada una de las temáticas. Aquí no solo surgieron propuestas relacionadas con cada sector específicamente, sino que además se realizaron planteamientos generales para el desarrollo del Municipio.

Se tuvo la oportunidad de expresarles todo lo que la comunidad pensaba y anhelaba, de tal manera que se pudo llegar a concientizar de una manera muy sencilla de su misión a partir de cada uno de sus cargos. Aquí es precisamente donde recae la importancia del compromiso político, ya que la comunidad expresa sus ideas con el pleno convencimiento de que se van a ser tenidas en cuenta, que las desarrollen o no es un asunto de ética, responsabilidad e interés de cada funcionario; aunque hay otras limitantes que no permiten que se realice o ejecute todas las iniciativas, la gestión es indispensable en este caso, y lo importante es que se haga el mayor esfuerzo y se intente por todos los medios solucionar la problemática de cada sector. Una de las limitantes es la disponibilidad presupuestal, pero hay muchas cosas que no únicamente dependen de recursos financieros, se deben agregar criterios de organización, solidaridad, cooperación, ética, educación etc., para llevar a cabo procesos mucho más amplios y profundos.

Uno de los elementos esenciales sobre los cuales se debe trabajar en un proceso de planeación, es la complementariedad entre los distintos sectores, lo cual hace más eficiente la asignación de los recursos, pero más que eso, si se trabaja en iniciativas de beneficio social, la importancia radica en el equilibrio en los resultados conseguidos, ya que no únicamente se debe enfatizar en un sector, aunque desde luego la priorización en la asignación de los recursos es fundamental; el desarrollo de uno de ellos, necesariamente implica el complemento del resto, de lo contrario se llega a un momento en que la evolución y el progreso se estancan.

Para mostrar claramente este concepto se presenta el siguiente ejemplo: se toman dos sectores, la agricultura y la educación, se decide invertir por cada cien pesos, noventa en agricultura y diez pesos en educación; de los noventa pesos que se destinan a la agricultura, estos se los invierte en maquinaria, asistencia técnica, insumos y semillas mejoradas. En educación se invierte una parte en dotación y la otra en gastos de funcionamiento. Si se mantiene la proporción de la inversión durante varios años, es posible que la agricultura se desarrolle en un nivel mucho más alto que la educación en términos de su estructura, pero va a llegar un momento en que el desarrollo del sector de la educación es tan bajo que no es suficiente para que la agricultura siga su proceso de evolución, por lo tanto hay un estancamiento.

Lo que se quiere dar a entender es que el trabajo a nivel Municipal debe estar complementado entre los diferentes sectores, donde cada uno de los mismos trabaje para un mismo fin, a pesar de las responsabilidades propias de su actividad, de ahí la importancia de un modelo de desarrollo, que implique a todos los sectores pero de una manera coordinada y organizada.

Los talleres sectoriales lo que buscaban es la interlocución entre los responsables de cada una de las dependencias, donde se puedan compartir ideas para implementar proyectos que impliquen la participación de varios sectores, como por ejemplo la educación, salud y deporte, donde fácilmente se puede desarrollar una actividad en donde concurren los tres. La actividad se desarrolló bajo estos términos, donde surgieron muchas iniciativas en este sentido, comprendiendo por un lado que se puede trabajar con un criterio de eficiencia

mucho más amplio y por otro la visión del trabajo en equipo. Además cada uno de los representantes de las distintas dependencias, tuvo la oportunidad de aportar en la construcción de un modelo de desarrollo para el Municipio de Yacuanquer, a la vez que se comprometía con el cumplimiento del mismo.

A partir de esta vigencia, se modificó el periodo de alcaldes, gobernadores, miembros de Concejos Municipales, Asambleas Departamentales, de los tres años para los cuales eran elegidos se pasó a cuatro años. Es significativo destacar este hecho, debido a que se infiere que en un lapso de tiempo más largo, se pueden desarrollar proyectos de mayor envergadura, cumpliendo de cierta manera con las propuestas de campaña, ya que en los dos primeros años, los Alcaldes se dedicaban a terminar las obras inconclusas de la administración saliente y también a pagar las deudas que dejaban, y muy poco se podía hacer de nuevo; de tal manera que su capacidad de maniobra era muy baja. Con la ampliación del periodo de gobierno se supone que se tiene mayores posibilidades para cumplir con las iniciativas que se había trazado, y además se le da mayor estabilidad político – administrativa al municipio, que es muy importante en la medida que se puedan desarrollar más iniciativas en su favor, tanto públicas como privadas.

Es trascendental que se aproveche esta oportunidad, aunque el plazo de cualquier manera es corto, para realizar cosas más substanciales por el Municipio, y no conformarse con actividades aisladas, que únicamente responden al interés de las personas que están al frente de la administración municipal. Ya se ha planteado la necesidad de una mayor estabilidad política, donde se le de continuación a las buenas iniciativas, y no se corte de forma arbitraria, un proceso que no solo implica recursos económicos, sino la ocasión perfecta para aportarle algo positivo al ente territorial.

Después de haber realizado una descripción general del proceso desarrollado en el Municipio de Yacuanquer, se presentan los principales inconvenientes e interrogantes que se puede observar a partir del mismo. No se puede negar que el proceso desarrollado en este Municipio, es muy valioso, pero aún así, se pueden anotar muchas dificultades y contradicciones que inciden en la consecución de los objetivos y metas planteadas en el Plan de Desarrollo.

En primer lugar, uno de los instrumentos de planeación para la gestión, como lo es el Plan de Gobierno, “el cual se constituye en el instrumento primario de planeación a partir del cual se estructura el elemento que orientará la gestión de los próximos cuatro años de administración”¹⁰¹, plantea objetivos demasiado generales y en términos abstractos, donde difícilmente se puede hacer una evaluación en cuanto a su cumplimiento.

La Ley 154 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación), plantea la inclusión del Plan de Gobierno dentro del Plan de Desarrollo, de tal manera que las propuestas de campaña, no se queden bajo ese nivel, sino que se ejecuten y se cumplan en favor del Municipio. Así

¹⁰¹ COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. Cit., p. 14.

mismo la Ley 131 de 1994 (Ley estatutaria del Voto Programático) y el artículo 259 de la Constitución Política de Colombia, determinan el voto programático como “el mecanismo de participación, mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, e imponen como mandato al elegido, el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de sus candidatura”¹⁰².

Los lineamientos bajo los cuales se plantea el voto programático, no permiten que los Alcaldes cumplan realmente con sus promesas de campaña, puesto que la evaluación del Plan, si es que se hace, se realiza cuando ya termina el periodo de gobierno, fundamentalmente para Municipios pequeños (donde se puede ubicar el Municipio de Yacuanquer), y no implica ningún tipo de sanción para dichas personas. Además, los colombianos en general muestran demasiada pasividad, y a pesar de que el problema esté a la vista, con una gestión administrativa infructuosa e ineficaz, ya sea a nivel Nacional, Departamental o Municipal; se espera que esta persona o personas terminen sus periodos, pensando simplemente en que lleguen días mejores, incluso se los llega a reelegir en los casos más extremos.

Lo mismo pasa en el Municipio de Yacuanquer, y un ejemplo muy claro es el periodo 2001– 2003, donde se tuvo tres personas al frente de la Alcaldía Municipal, para periodos cortos de tiempo. El Plan de Desarrollo se presentó extemporáneamente y ni siquiera fue aprobado, y tampoco se trabajaría con el Plan de Gobierno por que el Alcalde electo fue destituido de su cargo; sin embargo la comunidad no tuvo la suficiente decisión para no permitir que se presenten estas anomalías, donde queda en claro que el sistema punitivo colombiano es muy lento e ineficiente, permitiendo que ocurran estos casos.

Al gobierno nacional lo único que le importa es el programa de austeridad fiscal, donde se obliga a los entes municipales a cumplir con sus responsabilidades, cada vez con menor cantidad de recursos en términos reales, y teniendo en cuenta la complejidad de los problemas, esto se muestra demasiado complicado, más si se quiere iniciar un verdadero proceso de desarrollo.

La Ley 617 de 2002 consagra los aforos por esfuerzo fiscal y administrativo; para el Municipio de Yacuanquer, en este año no van a ingresar este tipo de recursos por la ineficiencia de la administración pasada, donde este Municipio fue calificado en los últimos lugares por su desempeño en estos campos. Este tema será ampliado en el capítulo que le corresponde a la disponibilidad presupuestal, donde se analiza los recursos asignados al Municipio y la destinación de los mismos hacia los diferentes sectores.

La mayor parte de lo que se formula en los planes no se cumple, dejándose ver el carácter de la planeación en países como Colombia, la cual simplemente se convierte en un indicador, por que no existe los mecanismos tanto legales como institucionales que hagan de la mismo una obligación. Por ello se puede inferir que a pesar de la disposición del

¹⁰² COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. Cit., p. 23.

Alcalde, gran parte de lo que se propuso realizar antes de llegar a este cargo, realmente no lo va a poder cumplir.

9.3.4 Propuestas y sugerencias. Las que se plantean en este capítulo, surgen en el entorno de una visión crítica de la planeación municipal, en donde se trata por un lado de darle la importancia que debe tener para el desarrollo de un ente territorial, pero al mismo tiempo, analizando los actores y factores que intervienen en dicho proceso, y el papel que cada uno de ellos debe jugar para aportarle de manera concreta a su localidad. Así, se analizan varios puntos en los cuales es importante hacer énfasis, para la consecución de los objetivos de la planeación, y estos son:

- El plan de gobierno se debe elaborar con objetivos concretos, haciendo un análisis minucioso de la realidad del Municipio, y además, teniendo en cuenta que es algo que se debe cumplir, no solo pensando en una Ley que lo determina así (voto programático); sino como un compromiso con la comunidad, quien deposita su confianza en esa persona para que dirija los destinos de su jurisdicción.

Aquí se requiere un cambio radical en la forma de hacer política, que en la mayoría de los casos, gira alrededor de las promesas de campaña, en donde se trata de convencer a la población electoral, para decidir su voto hacia determinada persona. Cuando dicha individuo se encuentra en el poder, simplemente se dedica a hacer lo que en su criterio está bien, sin hacer del Plan de Gobierno la guía de su gestión. De esta manera, los compromisos adquiridos se llevan al olvido, creando una sensación de desconfianza entre la comunidad, quien no se va a disponer a colaborar en cualquier emprendimiento de la administración municipal.

La comunidad también lo debe entender así, teniendo como precedente la situación y problemática local, de tal manera que se vislumbre lo que realmente se puede hacer y por lo cual, no caigan en las promesas de campaña, que en definitiva no hacen nada para el desarrollo del Municipio.

- El proceso de planeación que abarca desde la elaboración, ejecución, control, seguimiento y evaluación; debe ser un compromiso de todos, empezando por el Alcalde quien es el jefe de la administración local y quien dirige los lineamientos de la política, apoyado por su equipo de gobierno y el Concejo Municipal. Este último, cumple una función determinante dentro de la gestión local, ya que se encarga de hacer el análisis y posterior aprobación de las iniciativas que se pretendan adelantar; para ello se debe tener muy en claro, su papel dentro del desarrollo del Municipio, para que así, sus miembros se puedan comprometer decididamente con el mismo.

Además de las autoridades, el compromiso frente a la ejecución del plan, debe estar en la comunidad y las instituciones que hacen presencia a nivel territorial; para ello la participación que se les da desde el inicio del proceso, tiene que ser muy amplia, para que

se conozca qué es lo que se quiere y puede hacer, tanto en el periodo de gobierno, como en el mediano y largo plazo, haciendo de la concertación una de las herramientas para conseguir la gobernabilidad.

- Para que el proceso de planeación, no adquiera un carácter netamente indicativo, tal y como se ha venido presentando; el planteamiento de los objetivos, metas y estrategias, no puede ser tan solo, una más de las promesas de campaña, para ello deben existir unos responsables, que en este caso son el Alcalde, su equipo de gobierno, el Concejo Municipal y la sociedad civil en general. Si cada uno de ellos, es conciente de su rol dentro del Municipio, y que además tiene unas responsabilidades bien claras frente al mismo; la parte estratégica, desarrollada participativamente, ya no es tan solo un indicador, sino que pasa a ser una responsabilidad por cumplir. En esta medida, los actores del proceso de planeación, deben buscar que todo lo que se plantee en el Plan, sea lo más real posible, para que así se pueda cumplir.

El compromiso y responsabilidad que aquí se sugiere, traspasa los criterios básicos de planeación que generalmente se manejan, aduciendo un concepto que generalmente no se hace referencia, la ética en el desempeño del rol que a cada uno le corresponde, donde se ubica el gobierno por una parte y la sociedad civil e instituciones por otra.

- La función del Estado, delegada en este caso en la Alcaldía Municipal, se basa en el servicio a la comunidad. Esto no quiere decir que se vuelva al Estado paternalista, donde este, se dedica a solucionar todos los problemas de sus habitantes; por el contrario, de lo que se trata es de gobernar bajo unos consensos comunidad – gobierno donde lo que se busca es la gobernabilidad. Bajo este concepto, el desarrollo de un municipio, debe entenderse como la interacción de todos sus agentes, entre ellos la comunidad, quien debe tener muy claro, sus posibilidades claras de progreso en el entorno socioeconómico en el cual se desenvuelve.

Para conseguir el desarrollo a nivel territorial, la comunidad debe estar dispuesta a aportar dentro del proceso, tanto desde el punto de vista político, en donde se compromete con la propuesta con un pleno convencimiento frente a la misma, y desde lo económico en donde contribuye con recursos para adelantar cualquier idea que la pueda beneficiar directa o indirectamente. La comunidad debe tener muy claro hasta dónde puede aportar el Estado (Municipio) y en esta medida, cómo y con cuánto debe contribuir.

En Yacuanquer la población ha perdido credibilidad en esta clase de procesos, y están en su derecho por los antecedentes que existen; crear conciencia en la comunidad frente a la importancia de su papel en el desarrollo del Municipio, es difícil, pero es un proceso a largo plazo. El criterio esencial que se debe manejar es la gobernabilidad, la cual surge del consenso permanente comunidad – Estado. Así, poco a poco las responsabilidades y funciones deben ser delegadas, y con un nivel de compromiso y confianza frente a esta iniciativa, se llega al empoderamiento. Este es un criterio básico que se debe manejar puesto que hay muchas cosas que la misma comunidad puede solucionar, sin recurrir a las

autoridades, en la medida en que esté organizada; en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, se pudo captar claramente esta situación, que demuestra por un lado la desorganización local y por otro el bajo nivel de empoderamiento.

- La autonomía de los entes territoriales se evalúa a partir de sus características económicas y políticas. Dicha autonomía depende mucho de los recursos económicos con que pueda contar un Municipio para desarrollar cualquier iniciativa, sin necesidad de acudir a otra instancia, que en este caso puede ser la Gobernación o la Nación. En la medida en que se puedan generar mayores ingresos a nivel interno, tanto para el fisco como para los particulares, las necesidades van a cambiar sustancialmente para sus habitantes, aunque de todas maneras sigan existiendo. De lo que se trata es de poco a poco, ir cubriendo un cierto nivel de parquedades, que le permita a los habitantes tomar decisiones, sin depender de lo que pueda recibir a cambio por parte del Municipio. Así, se está acercando a un modelo real donde se aplique la democracia, la cual no puede estar ligada a la búsqueda de un beneficio ya sea directo como indirecto; por el contrario debe ser una decisión autónoma, en donde se piense en el desarrollo a nivel general.

Desde luego, es una propuesta, que es un poco utópica, pero si lo que se busca es el desarrollo socioeconómico; bajo las condiciones actuales del país y del mundo, el proceso debe apuntar hacia allá. El marco general del desarrollo local, busca el aprovechamiento de las potencialidades endógenas, en donde se busca aprovechar los recursos técnicos, financieros y principalmente humanos. Para ello debe existir un nivel mínimo de inversión de capital, que permita que las pequeñas unidades productivas puedan surgir y sobrevivir dentro de su entorno, y esto solo es posible en la medida en que haya innovación en los procesos. Debido a la estructura socioeconómica del Municipio de Yacuanquer, el papel del Estado es fundamental, hasta tanto las pequeñas unidades productivas sean capaces de competir por sí solas dentro del mercado.

Se acepta ampliamente que el manejo de la política está atado al aspecto económico, y esto se puede observar en los tres niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal. Como se dijo anteriormente, la democracia solo se puede aplicar en la medida en que las personas, puedan tomar una decisión, sin estar sujeto a un beneficio ya sea directo como indirecto; y esto se relaciona con la capacidad de generar recursos y cubrir sus necesidades de forma independiente.

Cuando una persona se postula para ocupar un cargo público como la Alcaldía Municipal, presenta dentro del plan de gobierno una serie de propuestas. Dichas propuestas en la mayoría de los casos se convierten en simples promesas, que son aprovechadas para engañar a la población electoral para que decida su voto a favor de determinada persona. Cuando se habla de un desarrollo endógeno, implica autonomía real en la toma de decisiones, que desde luego están ligadas a la generación de recursos a nivel interno. Para el caso del Municipio de Yacuanquer, pero que perfectamente se puede aplicar a otros municipios; en la medida en que se deje de depender tan directamente de los recursos trasladados por parte de la nación, se puede emprender un proceso de desarrollo autónomo.

Los aspirantes a la Alcaldía Municipal, podrán cimentar más claramente sus propuestas, de manera que sean concretas y realistas con la situación del municipio, y de la misma manera puedan comprometerse con las mismas, sin que lleguen a ser simples ofrecimientos electorales.

9.4 NORMATIVIDAD

Dentro de esta variable se hace alusión a la base normativa que afecta y sustenta el proceso de planeación en Colombia, teniendo en cuenta sus implicaciones desde el punto de vista de la aplicabilidad de las leyes, y la manera en que estas se convierten en la guía que direcciona los lineamientos políticos de la gestión pública en el país; empezando desde luego con la Constitución política de Colombia, que muestra la organización del Estado colombiano desde lo político, jurídico y económico.

Dentro del campo normativo, es necesario destacar las medidas que en materia de política económica han afectado ya sea de manera positiva o negativa, el funcionamiento de los entes territoriales, por ello se hace alusión al proceso de descentralización y en general las políticas de ordenamiento territorial que se han desarrollado en Colombia, tratando de ver su evolución y perspectivas hacia el futuro.

9.4.1 Evolución de las políticas de ordenamiento territorial en Colombia. El tema de lo regional para los colombianos, no es algo nuevo; desde el mismo momento en que se presenta la independencia, se inicia la discusión entre el sistema de gobierno que se debía implementar en el país, originándose fuertes enfrentamientos entre los partidarios del centralismo y defensores del federalismo.

Cada una de las regiones tenía cierto poder, el cual no está en el centro, por lo tanto las regiones iban a delegar una parte de poder de acuerdo a su conveniencia. La capital era Santa Fe de Bogotá, pero el crecimiento económico, no se dio inicialmente en ese lugar, sino que aisladamente se presentaron algunos brotes de actividades industriales y comerciales en otros lugares como Antioquia con las plantaciones de café, los Santanderes, el Valle del Cauca etc. Después de un buen tiempo, Bogotá se convierte en un centro, básicamente en las dos últimas décadas, en donde concentra la mayor parte de la actividad económica y también de las decisiones en materia político – administrativa.

Este conflicto se extendió durante todo el siglo XIX, de el cual surgió la Constitución Política de 1886 bajo el gobierno de Rafael Núñez, la cual tuvo un carácter centralista que originó la guerra de los mil días. Con la reforma de 1910, se llega a un cierto acuerdo y se adopta aunque no de forma deliberada, un modelo cuya base estaba en la centralización política pero con una descentralización administrativa.

Hasta 1950 la población colombiana en su mayoría era rural (75%), después se da un proceso de urbanización ilegal, con un alto grado de invasiones y tasas de crecimiento de las ciudades que llegaban hasta el 8% anual, mientras la población crecía en un 3.2%. Las causas que se pueden anotar frente a este fenómeno están relacionadas con: la violencia en el campo (presencia de grupos de bandoleros); la falta de tierras para que el campesino pueda trabajar y así permanecer en el campo (por esto se inició la reforma agraria y se crea la figura de la Unidad Agrícola Familiar); hay un exceso de mano de obra en el campo, pero de todas maneras se intenta poner freno al proceso de urbanización que se venía presentando, surgiendo así el concepto de desarrollo regional, que a través de las políticas de incentivo al agro trata de amortiguar este hecho, aunque se entendió que era ineludible. Fue la llamada época de oro del Incora, que surgió en 1958, y cuyo objetivo era que la población no emigre hacia las grandes ciudades.

Durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero, se implementa el Plan de Desarrollo denominado “las cuatro estrategias”, donde se crean las corporaciones de ahorro y vivienda, y también surge el sistema de crédito de vivienda denominado UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante). Una de las estrategias era incentivar el sector de la construcción, por considerarse con un alto efecto multiplicador dentro de la economía, debido a la interrelación que tiene con los demás sectores, y además por que aquí se podía utilizar la mano de obra que venía del campo, cuyo coeficiente de calificación era bajo, y dicho sector en su mayoría utiliza personal de estas características.

En estos momentos ya se puede hablar de la descentralización en Colombia, aunque no como un proceso, pero sí con unos rasgos muy definidos, que permiten un mayor grado de maniobrabilidad a los gobiernos territoriales. Así se crean dos instrumentos de financiación como el situado fiscal (Departamentos), y la cesión del impuesto a las ventas (Municipios), como porcentajes de los ingresos e impuestos de la Nación.

Pero esto no quería decir que el Estado únicamente se iba a dedicar a transferir recursos hacia los entes territoriales, por ese motivo se avanzó en medidas que conlleven al fortalecimiento de las entidades territoriales para que generen mayores recursos propios y no dependan tanto del gobierno central.

A partir de este momento empiezan a cobrar fuerza en el país las ideas neoliberales, cuyo postulado básico se encuentra en la mínima intervención del Estado en la actividad económica, permitiendo que sea el mercado quien regule su funcionamiento, y por lo tanto sea el centro de las decisiones en esta materia; se supone que al no cumplirse con estas premisas se crean ineficiencias y por lo tanto pueden ocurrir distorsiones en el sistema económico. Bajo estos lineamientos, se procede a desmontar la reforma agraria.

Los planes de desarrollo formulados dentro del periodo 1974 – 1986 (“Para cerrar la brecha”, “Plan de Integración Nacional” y “Cambio con equidad”), tienen como característica fundamental, la racionalización en función de las ventajas comparativas regionales, y así se crea en 1985 la primera gran ley de descentralización.

Hacia 1980 Colombia era uno de los países más descentralizados de América Latina, cuya explicación está básicamente en el sentido de pertenencia hacia lo local y el crecimiento disperso hacia las regiones, sin una concentración exagerada en un centro, como si sucedió en países como Argentina, con su capital Buenos Aires, Caracas en Venezuela, Lima en Perú etc. Así se desarrollaron los cuatro polos que hoy se conocen, como lo son: Medellín, Cali, Bogotá y Barranquilla. En otros países la capital reunía requisitos de ser centro económico, político y administrativo; en Colombia no, las otras excepciones son Brasil, Ecuador y muy cerca estaría México.

A partir de 1986 hasta 1990 se da luz verde a la descentralización municipalista, con la elección municipal de Alcaldes y transferencia de competencias, funciones y recursos a los municipios, en especial de los servicios públicos. De ahí en adelante primaron las políticas institucionales, en función de las necesidades macroeconómicas y sectoriales, donde lo urbano se convierte en el sitio de articulación de los procesos de globalización de la economía y de gestión de programas específicos de desarrollo.

El sentido general del papel del Estado cambia substancialmente, y se convierte en uno de sus objetivos, el de facilitar las condiciones institucionales para que se pueda tener un funcionamiento adecuado del mercado sobre el territorio nacional. En estos términos existe una crisis del modelo en cuanto a la política territorial, porque realmente no existe como tal, como si la hay a nivel nacional. Al Estado no le interesa hacer aportes para el desarrollo de las regiones, esto significaría crear condiciones artificiales para el desarrollo de las mismas (intervenir en el mercado), pues cada una debe desarrollarse aprovechando los recursos con que cuenta.

Con la Constitución Política de 1991, se profundiza la descentralización en Colombia, mediante el incremento de las transferencias a las entidades territoriales. La distribución de competencias y recursos a los gobiernos territoriales se reglamentó mediante la Ley 60 de 1993. Los objetivos básicos de esta Ley son:

- Definir y precisar las competencias de departamentos, municipios y distritos
- Asegurar que los recursos se asignen con criterios de eficiencia y equidad
- Fortalecer a las entidades territoriales para el cumplimiento de sus funciones
- Facilitar el control social sobre el uso de los recursos públicos

Con esto se define a los Municipios, los sectores y los porcentajes en los que deben invertir los recursos provenientes de las transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación y además se los obliga a elaborar planes sectoriales de salud y educación.

Más adelante se hace una reforma al modelo transferencias de los recursos de la Nación hacia los entes territoriales, con la creación del Sistema General de Participaciones, reglamentado por la Ley 715 de 2002. Con esta Ley lo único que se hace es limitar a los

Municipios, con asignaciones específicas para determinados sectores (Inversión Forzosa) y un margen de maniobra muy bajo que se le da con recursos de libre destinación y las rentas propias que pueda generar el Municipio, donde la mayoría de los recursos se van a destinar a gastos de funcionamiento, y el resto que es muy poco, se pueden utilizar en proyectos de desarrollo para el Municipio que no estén concebidos dentro de las asignaciones de inversión forzosa. Se hace una referencia mucho más amplia del Sistema General de Participaciones en la sección que corresponde a la disponibilidad presupuestal.

Las condiciones socio – económicas del país han cambiado mucho, y están en ese devenir, por lo tanto se requiere de un cambio en la política de ordenamiento territorial, y bajo estos términos lo describe el Departamento Nacional de Planeación en su informe de junio de 2001 llamado **“La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo”** en donde se describe el proceso desarrollado en Colombia así:

“La descentralización ha fortalecido las instancias locales y regionales, sin embargo, requiere acompañarla, potenciarla y acompañarla con una definición clara de competencias y recursos, entre las entidades territoriales y la Nación, De igual forma es necesario articular los niveles territoriales, para profundizar el proceso y consolidar la autonomía y la unidad nacional, sin poner en peligro la estabilidad política y macroeconómica del país.

En resumen la actual división política administrativa está en crisis ya que responde a las condiciones de la Constitución Nacional de 1886, donde imperaba un régimen centralista, los gobernadores y alcaldes eran agentes directos del Presidente de la República y el proceso de apertura económica era incipiente. Hoy en día transitamos en un mundo globalizado, El Estado se ha descentralizado política, administrativa y financieramente; Los gobernantes locales son electos popularmente, las entidades territoriales reciben transferencias de la Nación, y asumen nuevas competencias; las regiones son protagonistas en el mercado mundial; la mayoría de los departamentos y municipios son insostenibles; la situación financiera impone aclarar el régimen de competencias entre el nivel central y las entidades territoriales para reducir el déficit y recuperar el manejo macroeconómico debido al sobreendeudamiento de las entidades territoriales; los pasivos pensionales, entre otros factores”.

Se trata de dar una nueva visión del Municipio, en donde se lo considera como la entidad fundamental de la división político–administrativa del Estado. Esta consideración es muy precisa y necesaria, teniendo en cuenta las nuevas propuestas, que ven en el fortalecimiento de las pequeñas circunscripciones, la forma de alcanzar el desarrollo económico, agregando aspectos como el aprovechamiento de los recursos endógenos y la complementariedad entre los diferentes sectores.

La visión que se plantea, está dada más desde el punto de vista teórico, ya que el objetivo real de la descentralización se expresa en términos económicos, en donde las responsabilidades directas que antes eran del gobierno central, se trasladan hacia los entes territoriales, quienes tienen que cumplir con mayores responsabilidades, pero con la misma

cantidad de recursos. Para ello la principal explicación que se tiene, es que falta eficiencia en la asignación de los recursos del erario público; es así como se inicia el proceso de modernización del Estado, que implica entre otras cosas, el abandono de su papel paternalista, para darle paso a las iniciativas de carácter privado.

Las medidas descentralizadoras apuntan principalmente a:

- Incrementar los ingresos locales, tanto propios como de transferencia, con miras a garantizar una mayor inversión en servicios y obras requeridas por la población para fortalecer su base económica.
- Definir las funciones a cargo de los municipios y clarificar su responsabilidad.
- Establecer una relación más directa entre gobernantes y gobernados, que conduzca a una gestión más eficiente y comprometida con las necesidades de la población.
- Ampliar espacios democráticos y de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de su localidad. En este contexto de proceso de descentralización, las principales medidas consisten en:
 - a. Fortalecimiento de los ingresos locales.
 - b. Traslado de funciones.
 - c. Fortalecimiento administrativo.
 - d. Mecanismos de participación comunitaria.
 - e. Mecanismos de control y seguimiento de la inversión.
 - f. Apoyo para el desarrollo institucional.
 - g. Apoyo para la actualización catastral¹⁰³.

No se puede negar la importancia de este proceso desde el punto de vista político, ya que permite que la población pueda manifestar sus necesidades y resolverlas al interior de su localidad, sin tener que acudir al gobierno central. Además la Constitución Política consagra los mecanismos de participación ciudadana, para que la población pueda participar en el tratamiento de los asuntos públicos (Ley 134 de 1994). Así dentro de estos mecanismos se tiene; el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto. A nivel municipal, el instrumento que se ha utilizado con mayor frecuencia es el cabildo abierto, cuya convocatoria nace como iniciativa de los mismos alcaldes, el concejo o la comunidad, lamentablemente este último caso se presenta en muy pocas ocasiones, siendo muy benéfico que se discutan todos los asuntos de interés general en este tipo de espacios. Por ello, algunos alcaldes lo han utilizado como una estrategia, para fomentar la gobernabilidad, concertar algunas propuestas que generan conflictos, y tener una mejor imagen dentro de la comunidad.

¹⁰³ COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. Cit., p. 4.

La descentralización ofrece a los municipios estos beneficios, pero lo que tiene que aportar desde el punto de vista económico es alto. Para el caso de municipios pequeños como Yacuanquer, es difícil incrementar los ingresos propios, ya que la actividad productiva que se genera es baja, por lo tanto lo que se puede percibir por impuestos es demasiado insignificante, y las rentas propias apenas les alcanza para sobrepasar los gastos de funcionamiento, fundamentalmente con recursos de sobretasa a la gasolina. Por lo tanto, estos municipios entran a depender únicamente de los recursos que le traslada el gobierno como parte de su participación en los ingresos corrientes de la Nación. Esta parte será ampliada en la parte que corresponde a la disponibilidad presupuestal.

Frente a la descentralización desarrollada en el país, hay varios puntos de vista, donde se puede analizar los factores positivos, negativos y los limitantes de la misma. Según Fernando Rojas, en Colombia hay dos clases de percepciones frente al modelo de descentralización; el “modelo político” en donde simplemente lo que se hace es dar una mayor participación a la ciudadanía en los procesos públicos, como por ejemplo con la elección popular de Gobernadores y Alcaldes, o también mediante el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994); sin embargo hay otra posición que considera que hay unas razones e importantes consecuencias económicas (“modelo económico”). Coinciden claramente en la diferencia entre la reforma política (elección de Alcaldes y Gobernadores) y la reforma administrativo - económica, y subrayan la contradicción entre estas dos descentralizaciones como, por ejemplo, erigir el principio de la autonomía de las entidades territoriales como un principio constitucional y dictar con la Ley 60 de 1993 (derogada por la Ley 715 de 2001) unas reglas muy estrictas de utilización de las transferencias.

Nickson concluye que para existe un híbrido entre estos dos modelos, en donde se trabaja con características de los dos, por una parte, el 'modelo económico', tiene como propósito fundamental del gobierno local la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y el 'modelo político', donde el propósito del mismo es ser el vocero de los intereses comunes de la comunidad para la elaboración de políticas públicas y privilegiar la democracia participativa.

Fernando Rojas se refiere a este aspecto como una descentralización “delegada, controlada y vigilada” por parte del gobierno central. Bajo estas apreciaciones, hablar de una autonomía de los entes territoriales es demasiado apresurado teniendo en cuenta la realidad que se vive en Colombia.

A pesar de los avances y en general de las políticas aplicadas para garantizar la autonomía territorial, esta es en realidad demasiado limitada, y su mandato es estrictamente determinado por el gobierno central, visto desde un perfil económico. En lo político sucede algo similar, la participación ciudadana es muy débil, y se puede comprobar con la participación electoral, un alto grado de abstencionismo, que según cifras del DNP para el año 2000 en las elecciones para Alcaldes y Gobernadores alcanzó un 42%, el número de ciudadanos por cada elegido local es alto etc.

El Departamento Nacional de Planeación coincide en esta parte cuando afirma que “las transformaciones no han sido tan sustanciales como se esperaba: la participación electoral es mayor pero no significativamente; no se han consolidado fuerzas políticas; no se conoce suficientemente sobre la composición de los movimientos cívicos y qué tan renovadores son”. Los resultados fiscales muestran que los Municipios incrementaron su nivel de endeudamiento, incluso por encima del porcentaje registrado a comienzos de la década de los noventa.

El diseño del modelo de descentralización en Colombia, tiene muchas deficiencias, empezando por que se le ha dado un tratamiento similar a los Municipios, los cuales presentan unas características muy diferentes, y no se pueden ajustar estrictamente a un modelo general; la distribución de competencias con el gobierno central no es clara; como la destinación de los recursos dentro del Sistema General de participaciones ya está definida, la autonomía de los gobiernos locales es limitada en cuanto a las decisiones de gasto, por lo tanto entran a depender mucho más de dichos recursos; el sistema de transferencias está ligado a los ingresos corrientes de la Nación, generando inconvenientes para su sostenimiento, lo cual afecta la estabilidad macroeconómica del país, que desde luego se va a trasladar hacia los entes territoriales.

Una de las conclusiones importantes que se puede anotar frente a la descentralización, es la necesidad urgente de una definición clara de competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales, donde existen deficiencias administrativas, bajos niveles de planificación y una falta de transparencia en el manejo de los recursos. Por esto, se habla de una descentralización de la corrupción, por que este fenómeno está lejos de ser solucionado al menos en los gobiernos subnacionales, en donde todavía predomina el clientelismo y las prebendas políticas.

El DNP dentro del informe denominado “La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo” señala “para que la descentralización y las entidades territoriales alcancen un grado de desarrollo es preciso acompañar este proceso por una política de fomento económico, que ayude a conformar regiones competitivas, promueva procesos de conversión productivos, genere y brinde conocimientos científicos y técnicos, reduzca la pobreza y aumente la equidad regional. La prosperidad del país depende directamente del desarrollo alcanzado por sus regiones, las cuales a su vez deben contribuir a la construcción y desarrollo de un nuevo modelo de desarrollo que permita superar la crisis económica y reducir la violencia, reconocer la solidaridad, la convivencia pacífica, el respeto por la diferencia, la pluralidad, la equidad y la sostenibilidad económica, social y ambiental”.

9.4.2 Marco legal de la planeación en Colombia. Todas las disposiciones en materia de planeación, distribución de competencias y recursos se encuentran reglamentadas de manera general en la Constitución Política de Colombia; la reglamentación específica de cada sector o actividad concreta, está dada a partir de las leyes vigentes, que se originan en las instrucciones de la Carta Magna. Por lo tanto la Constitución política y las normas

legales, se convierten en herramientas fundamentales dentro del análisis que se realiza en la presente investigación.

La Constitución Política de Colombia, en el artículo primero señala: “Colombia es un Estado social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”; y en el artículo segundo, donde establece como fines esenciales del Estado entre otros los de “servir a la comunidad y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afecten en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

Bajo este marco constitucional, se empieza un proceso de fortalecimiento de los gobiernos municipales, que venía desde los ochenta donde se inicia una política encaminada a la descentralización y modernización del Estado. La autonomía de los entes territoriales del cual se habla, no solo implica que los recursos sean manejados directamente por los mismos, sino que además se establecen los mecanismos de participación popular, mediante los cuales se realiza la democracia como forma de gobierno, y una de las disposiciones en esta materia con la cual se realiza el proceso es con la elección popular de alcaldes, a partir de 1986 bajo el gobierno de Belisario Betancur.

Mediante la Constitución de 1991, se trata de dar un nuevo enfoque a la organización territorial en Colombia (Título XI De la organización territorial), señalando como derechos de las entidades territoriales, el ejercicio de las competencias que les correspondan, bajo un gobierno autónomo que se pueda elegir internamente, participando de los recursos de la Nación, mediante el llamado situado fiscal (derogado Ley 715 de 2001). Se intenta de esta manera fortalecer el proceso de descentralización que había iniciado anteriormente, pero mediante el ejercicio administrativo, de todas maneras se sigue limitando el desenvolvimiento de los entes territoriales.

Además se permite el surgimiento de nuevos partidos políticos, con una visión pluralista plasmada en la Carta Magna, donde se trata de abandonar el bipartidismo que durante casi dos siglos, había predominado en Colombia. Bajo el Gobierno de Álvaro Uribe, se trata de hacer algunos cambios en este aspecto, con la reforma política que había planteado desde la campaña electoral, se coloca un porcentaje mínimo de votos obtenidos dentro de las elecciones para Senado y Cámara de Representantes, para que los partidos políticos puedan ser reconocidos como tal. Esto se hace como fruto del surgimiento de movimientos políticos (aplicándose el artículo 107 de la Constitución política de Colombia) de forma desenfrenada, fundamentalmente de origen independiente, ante la crisis de los llamados partidos tradicionales.

Estos procesos de participación, se trata de aplicarlos en todos los sectores, tratando de que la comunidad se vincule de manera real en la política pública tanto a nivel territorial como nacional. De esta manera se concibe la planeación como una iniciativa en donde están

vinculados todos los agentes, poder, saber y la sociedad civil, de tal manera que el compromiso y los resultados sean el fruto de un trabajo de la colectividad.

La Constitución Política de Colombia en el Título XII “Del Régimen Económico y de Hacienda Pública” define mediante al artículo 339 la obligatoriedad para las entidades territoriales de elaborar un plan de desarrollo durante cada periodo de gobierno.

Específicamente se define así: “las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le hayan sido asignadas por la constitución y la ley. Los planes de desarrollo estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”¹⁰⁴.

Aquí, se define claramente el objeto de la elaboración de los planes de desarrollo a nivel territorial, enfatizando siempre en el uso eficiente de los recursos, no solo financieros, sino también humanos, técnicos, culturales, ambientales etc. Bajo esta línea se trata de que sean los Municipios los constructores de su propio desarrollo, priorizando por si mismos sus necesidades y la forma en que las pueden afrontar.

Todas las disposiciones acerca de la elaboración de los planes de desarrollo desde la formulación hasta la aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control; se encuentran estipulados en el Artículo 342 de la Constitución Política Nacional, reglamentada mediante la Ley 152 de julio 15 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Según Alonso Palacios Botero, muchos fueron los cambios que se introdujeron con la Nueva Constitución Política considerando que, entre los que más afectan a la planeación regional, municipal y urbana se deben resaltar:

- La descentralización política, administrativa y financiera que reorganizó y distribuyó las cargas y responsabilidades entre los diferentes entes territoriales.
- La participación ciudadana en todos los procesos de decisión de la administración pública, que obliga a redefinir los estilos y formas de hacer política y planeación a nivel regional y local.
- La posibilidad de que el sector privado intervenga y participe en actividades que antes se consideraban monopolios exclusivos de los entes públicos. (Palacios, 1995)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Título XII Art. 339. Primera Edición. Santa Fe de Bogotá: Editorial CAASIM, 1991, p. 101.

¹⁰⁵ COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. Cit., p. 7.

La Constitución Nacional consagra como uno de los fines fundamentales del Estado, el de garantizar la participación ciudadana en las decisiones que los afecten, así se trata de transformar al país de una democracia representativa a una participativa. La participación ciudadana está consagrada en la Ley 134 de 1994, “Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación, ciudadana” y en la Constitución Política de Colombia (Artículo 103, Título IV. De la participación democrática y de los partidos políticos).

La participación ciudadana es fundamental en todo el proceso de planeación, iniciando por la formulación del Plan de Desarrollo, en donde desde un comienzo, la comunidad puede expresar sus inquietudes frente a la problemática del municipio, después en la definición de la parte estratégica y desde luego en el Plan Plurianual de Inversiones.

9.4.3 Proceso desarrollado en el Municipio de Yacuanquer

- **Aplicación de los mecanismos de participación popular.** En el ejercicio desarrollado en el Municipio de Yacuanquer, la participación comunitaria en el proceso de elaboración del Plan, se concibió como uno de los ejes fundamentales, desarrollándose talleres, en donde la comunidad tuvo realmente la oportunidad de expresar sus inquietudes frente a la situación social, económica, política, ambiental, institucional, cultural etc., de su localidad y en general del Municipio, surgiendo de esta manera propuestas muy interesantes que posteriormente serían plasmadas en el Plan de Desarrollo. Debido a la importancia de esta variable (participación comunitaria) se ha dedicado un capítulo específico, donde se expone los lineamientos generales y de una manera muy amplia se hace alusión al proceso de desarrollado en el Municipio de Yacuanquer.

La aplicabilidad de esta Ley es muy amplia, y con respecto a la planeación territorial, se hace uso del derecho a la participación ciudadana, en el proceso de formulación del Plan de Desarrollo, cuando se tiene la oportunidad de discutirlo, mediante el Consejo Territorial de Planeación, cuya conformación y funciones están reglamentadas en la Ley 152 de 1994, artículos 34 y 35, y también se define en la Constitución Política de Colombia (Artículo 340).

Las instancias de Planeación a nivel Municipal son: el Consejo Territorial de Planeación y el Concejo Municipal; y las autoridades de planeación se constituyen por el Alcalde quien es el Jefe de la administración local, el Consejo de Gobierno Municipal, la Secretaría de Planeación y las demás Secretarías o dependencias según la estructura administrativa del Municipio.

El Consejo territorial de Planeación “como mínimo, deberá estar integrado por representantes de su jurisdicción territorial, de los sectores económicos, sociales,

ecológicos, educativos, culturales y comunitarios”¹⁰⁶. Este Consejo tiene como funciones las de, analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo; organizar y coordinar la discusión del mismo a nivel local, buscando el mayor grado de participación ciudadana; y en general formular recomendaciones sobre el proyecto en cuanto al contenido y la estructura del mismo.

Según el Instituto Nacional de Administración Pública, “con la exigencia de la participación activa de las fuerzas sociales organizadas en la formulación de los planes de desarrollo, mediante la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, (Art. Nos. 341 al 344 de la Constitución) se produce un cambio radical en el esquema de planeación que se venía aplicando en el país, cambió no solo el método, sino los mecanismos e instrumentos para el ejercicio de la planeación participativa”.

La participación ciudadana es esencial en un proceso de planeación municipal, pero lo importante es que se la aproveche de la mejor manera, sin utilizarla únicamente como un requisito para cumplir con una norma constitucional, y luego desecharla, que es algo que pasa frecuentemente. El fundamento de la gobernabilidad, está en la capacidad de la persona que se encuentra en el poder, para delegar una parte del mismo, de tal modo que las decisiones sean el fruto de un consenso, y no la arbitrariedad de quien está en el cima del gobierno, sin importar el nivel al cual se esté refiriendo.

Dentro de la formulación del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, que es el objeto de estudio de la presente investigación, desde luego, se tuvo en cuenta todo este marco legal. En principio se hace alusión a la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, tanto en la fase de diagnóstico como en la conformación del Consejo Territorial de Planeación; para luego hacer referencia a la aplicación de algunas normas que afectan a sectores determinados; y tomando un tema específico como lo es la disponibilidad presupuestal, se hace el análisis, bajo la premisa de que la normatividad se convierte en una de sus limitantes; para ello se tienen en cuenta algunas razones de naturaleza política como económica.

Para la conformación del Consejo Territorial de Planeación se procedió de la siguiente manera: en los talleres de diagnóstico desarrollados en todas las Veredas y el Casco Urbano que conforman la división político – administrativa del Municipio de Yacuanquer, se fue escogiendo de manera arbitraria, por parte del equipo coordinador para la elaboración del plan, ciertas personas que durante dichos talleres demostraran, conocimiento en las distintas temáticas, comprensión de la problemática de su localidad y del Municipio en general, pero fundamentalmente una disposición para trabajar por el desarrollo de Yacuanquer.

Es importante destacar que durante este proceso, no se hizo ninguna discriminación, exclusión o segregación, partiendo desde el desarrollo de los talleres en donde la convocatoria se realizó de manera abierta. De esta manera los criterios de escogencia de

¹⁰⁶ COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2004. p. 56 – 57.

dichos representantes, no estaban relacionados con intereses de índole política, económica etc., el objetivo fundamental era conseguir verdaderos líderes que representaran los intereses de las diferentes localidades. Al finalizar la realización de los talleres, por la cantidad tan amplia que se tenía de posibles representantes, se procedió a escoger uno de ellos por cada Vereda y dos del Casco Urbano. Con ellos se conformó el Consejo Territorial de Planeación, que es una de las instancias fundamentales por la cual se debe pasar antes de la aprobación del Plan de Desarrollo por parte del honorable Concejo Municipal.

Partiendo de que es muy importante para Yacuanquer, el inicio de un verdadero proceso para su desarrollo socio-económico; la conformación del Consejo Territorial bajo estos criterios, es una demostración de voluntad política y búsqueda de gobernabilidad interna. Pero también es preciso anotar que para el cumplimiento de las disposiciones legales falta mucho camino por recorrer. Por una parte, dentro de este Consejo no se convocó a los representantes de sectores como la educación, medio ambiente, algunas instituciones que hacen presencia en el Municipio, representantes de asociaciones y cooperativas Etc., pues se determinó, que era suficiente con las reuniones que se había tenido con cada una de las dependencias de la Alcaldía Municipal, en donde se trataron temas específicos de cada sector, relacionando la problemática de dichos sectores y la manera como se la afrontaría; además se pudieron recoger algunos perfiles de proyectos que ya se habían formulado por parte de sus directivas.

De todas maneras esto no es suficiente, y a pesar de ser un paso tangible dentro de la política de la administración local, se está perdiendo las bondades que se originan cuando se estructura un Consejo Territorial, con la participación de un grupo interdisciplinario, en donde las opiniones sean muy heterogéneas, pero con un mismo fin. El objetivo de el Consejo, es que este formule recomendaciones muy específicas en cuanto al contenido y estructura del Plan de Desarrollo Municipal; dichas observaciones se hicieron pero no con la suficiente claridad, con la cual se permita al equipo coordinador para la elaboración de dicho Plan, realizar algunos ajustes conceptuales tanto en la parte estratégica como en la destinación de los recursos.

Es indiscutible la relevancia en la convocatoria de estos líderes, que representan los intereses de cada una de sus localidades, pero aquí se debe contar con personas que tengan algo más que voluntad, que es el punto de partida, sin embargo, para que estas personas puedan aportar dentro del proceso con ideas claras, se necesita un nivel mínimo de capacitación, no solo para expresar su pensamiento de manera clara, sino también para sustentarlo sin ningún temor. Las personas que participaron en dicho Consejo, fueron escogidos por su voluntad y disposición frente a la iniciativa, más no por su conocimiento estricto de cada una de las temáticas. Por ello la necesidad de enriquecerlo con personas que tengan más conocimiento de las normas, y de la viabilidad de las propuestas.

Durante la exposición del proyecto de Plan de Desarrollo, el tema central de discusión estuvo alrededor del diagnóstico, en donde se expone las características fundamentales de la problemática sectorial. De esta manera, el objetivo central de la conformación del

Consejo, no se estaba cumpliendo; y más que el diagnóstico, que la mayoría de los habitantes lo vive y lo conoce ampliamente, la preocupación central debería estar en el diseño de los objetivos, metas, estrategias, perfiles de proyectos y la destinación de los recursos hacia los diferentes sectores, así como los mecanismos de control, seguimiento y evaluación tanto para el Plan en general, como para los proyectos concretos.

En el pensamiento de los participantes, era muy bien recibida la participación que se le dio a la comunidad en los talleres iniciales, que para la mayoría de ellos ya era suficiente. Al no conocer la parte técnica de la elaboración del Plan (diseño de objetivos, metas, estrategias etc.) no pudieron participar en la discusión de la misma, lo cual se convierte en una dificultad frente a los fines que se persigue. Así la participación comunitaria no es completa dentro del proceso; al no conocer los lineamientos básicos de toda la política, no pueden ejercer un control sobre la misma, y esto tampoco se tiene en cuenta dentro de la Ley Orgánica de Planeación, en donde se critica la manera tan genérica en que se trata a los Municipios y solo en el caso de la conformación del Consejo Territorial hay una falla muy grande.

En la mayor parte de los Municipios pequeños como Yacuanquer, no se encuentra personas especializadas en el manejo de la política sectorial, cosa que si pasa en los entes territoriales de mayor tamaño, de tal manera que la discusión estará regida por la simplicidad, dejando a la administración local, y en buena medida al Concejo Municipal, la determinación final frente al contenido y estructura del Plan de Desarrollo, en donde se vuelve a una democracia representativa y no participativa.

El Alcalde y la Oficina de Planeación Municipal, son determinantes en el proceso, y en definitiva son los que toman las decisiones en esta materia, convirtiéndose en una iniciativa truncada, en la cual se deben aplicar los correctivos necesarios para el beneficio del Municipio. Se debe concebir estos espacios como una oportunidad para direccionar la política local, teniendo como base la concertación con todos los actores, pues sus opiniones aunque a veces parezcan irrisorias, son muy valiosas si se sabe sacar provecho de las mismas.

La participación de la comunidad en la gestión pública está reglamentada por la Ley 563 de 2000, “Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”, en donde “se entiende por veeduría ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre el proceso de la gestión pública, frente a las autoridades: Administrativas, políticas, judiciales, electorales y legislativas, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Op. Cit., p. 76.

De esta manera se le quiere dar una participación real a la ciudadanía dentro de la gestión pública en cualquiera de sus manifestaciones, tratando de que se manejen con la mayor eficiencia, los recursos del erario público que son trasladados hacia los entes territoriales. Uno de los objetivos fundamentales, además de fortalecer los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general, es el de corroborar los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y contratación estatal. Así como la Ley Orgánica de Planeación; se confluye en uno de los fines del sistema político-económico en general, cual es la asignación eficiente de los recursos económicos, técnicos y humanos.

El establecimiento de las veedurías ciudadanas da lugar para una gestión más concertada entre gobernantes y gobernados, pero también tiene sus limitantes en cuanto a su aplicabilidad, donde en Municipios como Yacuanquer se ejerce parcialmente, con resultados que no se pueden catalogar como contundentes. En materia de corrupción, en este Municipio se viene presentando dicho fenómeno bajo diferentes modalidades, sin que la comunidad pueda hacer algo, de todas maneras las veedurías solo pueden ejercer vigilancia e impartir recomendaciones, desde luego hacer denuncias ante las autoridades pertinentes, pero estas no están agilizando los asuntos, demostrando ineficiencia en el sistema punitivo colombiano.

Además hay un problema conceptual en cuanto a la aplicabilidad de esta Ley, puesto que los integrantes de las veedurías (refiriéndose al Municipio de Yacuanquer), en la mayoría de los casos no conoce, o solamente de manera parcial, las normas legales en cuanto a los sistemas de contratación, asignación de los recursos, procedimientos generales en materia sectorial como Salud, Educación, Medio Ambiente, Saneamiento Básico etc., de tal manera que no pueden ejercer su función en la magnitud en que se pretende dentro de la Ley 563, dejando de cumplir cabalmente con los objetivos planteados en la misma. Esta situación se puede ampliar a varios Municipios, los cuales tienen unas características similares a Yacuanquer, tanto en la composición demográfica, como en las características socio-económicas, político-institucionales y culturales.

La otra instancia de planeación a nivel territorial es el Honorable Concejo Municipal, quien se encarga de adoptar o no el documento final del Plan de Desarrollo. Todas las funciones del Concejo están definidas en el artículo 313 de la Constitución Política, donde una de ellas es “adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”.

El Concejo Municipal como Corporación Administrativa territorial, cumple una labor esencial dentro de la gestión pública local, que no solo hace referencia a la aprobación del Plan de Desarrollo, en donde se encarga además de hacer recomendaciones tanto en la parte estratégica como en la distribución sectorial de los recursos; sino que de una manera directa ejerce un control y seguimiento en el manejo de la política general dentro de su jurisdicción, tratando que se cumplan las propuestas del Jefe de la administración (Alcalde) quien debe acudir al Concejo cuando pretenda adelantar cualquier iniciativa o celebrar algún tipo de contrato dentro de la normatividad vigente.

Como ya se había descrito en otro Capítulo, la participación de los Concejales durante la realización de los talleres de diagnóstico generales, que tuvieron lugar en las diferentes Veredas y el Casco Urbano, y los específicos con los diferentes sectores; representan un gran avance en la forma de manejar la política en el Municipio de Yacuanquer. Aunque no se pudo contar con la totalidad de los mismos, los que acompañaron el proceso, se pudieron dar cuenta de la complejidad de la problemática local, participando desde luego en la formulación de algunas alternativas y propuestas frente a esta realidad. Así mismo adquirieron compromisos, aunque no son formales, para enfrentar de manera decidida esa situación, teniendo en cuenta las restricciones del caso tanto funcional como administrativamente.

Los Concejales que participaron no representan ni la mitad de los que fueron elegidos para la presente vigencia, que suman un total de once, requiriéndose de esta manera un compromiso de todos frente al proceso, de lo contrario no se puede construir un consenso de la política que va a direccionar al Municipio, ya que la concepción que se va a tener de él, puede ser demasiado heterogénea (el objetivo no es que sea al contrario, esto volvería monótono al proceso, pero si deben existir unos puntos comunes) sin llegar a un acuerdo, que también representa gobernabilidad.

Dentro de lo que le compete legalmente al Concejo Municipal como Corporación Administrativa Local, definida a partir de la Constitución Política de Colombia, se hace referencia básicamente a sus atribuciones frente a la planeación municipal. La Ley Orgánica de Planeación, define un plazo de cuatro meses para que el proyecto del Plan de Desarrollo, sea sometido a su consideración. Durante este lapso el Concejo puede hacer las recomendaciones, relacionadas a la estructura general del Plan, como en la definición de programas y proyectos, y desde luego los recursos que permitan financiar estas iniciativas. Esta última parte es muy importante, ya que es el Concejo quien se encarga de dictar las normas orgánicas (de presupuesto) y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos (Constitución Política de Colombia artículo 313 numeral 5º). De esta manera se realiza su función dentro de el manejo de la gestión pública a nivel territorial, teniendo un carácter decisorio dentro de las iniciativas que se pretendan emprender, cosa que no pasa con otra instancia como lo es el Consejo Territorial de Planeación, quien actúa más como un organismo consultivo.

Dentro de los plazos establecidos por la Ley, en el Municipio de Yacuanquer fue presentado ante el Honorable Concejo Municipal, el Proyecto de Plan de Desarrollo, (después de haber pasado por el Consejo Territorial de Planeación), que lleva como nombre “Juntemos nuestras manos para vivir con dignidad”. Después de haber dado un plazo razonable para que fuera analizado por cada uno de sus integrantes, se determinaría mediante un consenso entre la administración y dicha Corporación, la necesidad de que el Plan sea expuesto; esta actividad fue desarrollada por parte del equipo coordinador para la elaboración del plan de desarrollo.

La exposición y sustentación del documento, se realizó de una manera muy amplia, en donde se efectuó una descripción muy clara de los problemas y necesidades, que se

presentan en el Municipio de Yacuanquer, que la mayoría de los Concejales ya la conocía; pero se hace necesario ante la serie de inquietudes presentadas por algunos de los mismos, que aunque son elegidos popularmente, realmente muy poco conocen de su Municipio, solo se sienten originarios de él, cuando se inicia un proceso político para la escogencia de representantes como este. Buena parte de los mismos, ni siquiera habitan en esta localidad, solo acuden cuando se realizan las sesiones del Concejo, limitándose su presencia a actividades aisladas, y los interrogantes planteados son varios: ¿a quién o quiénes están representando dichas personas, cómo llegaron al Concejo Municipal, cuántos de los que depositaron su voto por ellos, realmente los conocen.....?.

A partir de estas observaciones, se puede entender la naturaleza de la discusión, que no llega a ser productiva, en la medida que lo requiere el municipio, es decir la estructuración de los lineamientos generales de la política durante los próximos años, donde se encarna tanto la parte técnica como conceptual, más si se piensa en un proceso deliberado para su desarrollo. La disertación estuvo centrada en la descripción de la problemática, donde se realizaron observaciones muy simples, sobre lo que se tiene plasmado en el documento, donde también se presentó la oportunidad para compartir algunas ideas y así mismo resolver inquietudes planteadas por los concejales. Esto es muy fructífero en la medida que se profundiza en diversas temáticas, teniendo diferentes versiones que ayudan a interpretarlas de mejor forma en procura de su solución.

La parte estratégica que es uno de los puntos fundamentales dentro del Plan, no se discutió de manera amplia, a pesar de las debilidades que en este campo, desde luego se podría tener. El objetivo de hacer una exposición pública es que surgieran nuevas ideas, que permitan enriquecer el proceso, dándole más realce al mismo. Los objetivos, metas y estrategias no tuvieron mayor altercado, sin embargo en la definición de programas y proyectos, la situación cambió radicalmente, generándose mucha polémica alrededor de los mismos. Los miembros del Concejo querían que todas las ideas de proyectos queden plasmadas en el Plan de Desarrollo, favoreciendo desde luego a las comunidades que representaban fundamentalmente, pero también tratando diversos temas de beneficio general. Las justificaciones aludidas son de toda índole, y al ser iniciativas de beneficio común, no se puede descartar ninguna de ellas, mientras se comprueba que cumple con los mismos objetivos pero con un menor costo.

Uno de los problemas más graves dentro de este proceso, es que no se tenía clara la capacidad real para llevar a cabo estas ideas de proyectos, quedándose muchas de las mismas en simples pensamientos, que luego serían desechadas, por la misma naturaleza que las convertía en una utopía en función de las posibilidades fiscales y administrativas del Municipio de Yacuanquer. De esta manera, se incumple uno de los parámetros de la Ley Orgánica de Planeación, que señala entre otras cosas, la consistencia financiera que debe existir en los planes, es decir, la capacidad financiera para solventar determinada iniciativa que se pretenda emprender.

Aunque varios de los Concejales tenían claro dicha situación, algunos planteamientos se guiaban por la utopía, dejando de lado las actividades reales y urgentes que necesitaba el

Municipio. Esto no quiere decir que se está coartando la oportunidad que las personas tienen para soñar frente al futuro de su Municipio o Vereda, que es la esencia de todo el proceso, pero de todas maneras, hay que conjugar un pensamiento prospectivo, pero partiendo de la realidad del Municipio, en el camino se va a determinar las acciones pertinentes para conjugar estos dos momentos.

Al exponer el Plan de Desarrollo al Concejo Municipal, lo que se hizo fue confirmar algunas de las ideas que habían surgido en el desarrollo de los talleres realizados con las comunidades, discutiéndose algunos problemas específicos, que según su criterio tenían mucha relevancia para el Municipio, como por ejemplo: el tema de los servicios públicos, entre ellos el del agua, que a la postre se convierte en una de las preocupaciones más grandes del Municipio de Yacuanquer, no solo en el Casco Urbano, donde el problema es más complejo, sino también en las veredas, ante la disminución en las fuentes hídricas; además se hizo alusión a la conservación del medio ambiente, iniciativas relacionadas con saneamiento básico, servicios esenciales como la salud y la educación, la estructura económica del Municipio y sus posibilidades en el ámbito regional y nacional, la situación financiera y administrativa etc. Algunas de estas ideas no estaban plasmadas en el documento presentado ante el Concejo Municipal, por lo tanto, por sugerencia de sus integrantes, se hizo necesario la corrección de estos puntos.

Con relación al Plan Plurianual de Inversiones, se realizó una exposición rápida, en donde no hubo mayores discusiones, simplemente se realizaron algunas aclaraciones, ante las inquietudes presentadas frente a la destinación de los recursos en determinados sectores. Aquí también se reflejó la falta de conocimiento de algunos de los Concejales frente a las disposiciones legales en esta materia.

Para que los Concejales puedan discutir conceptual y técnicamente el Plan de Desarrollo, se necesita un cierto grado de capacitación frente a temas tanto en el campo normativo, político, económico etc., que les permita discutir su contenido con mayor propiedad, haciendo que las propuestas sean mucho más concretas y estructuradas. Se hace referencia a este punto, porque varios de los miembros de dicha Corporación Administrativa, ni siquiera se han dado el trabajo de consultar qué es un Plan de Desarrollo, dejándose claro una de las debilidades del sistema político colombiano; a veces no solo basta con la simple disposición de querer hacer algo bien, para ello hay que tener unas herramientas que le faciliten la consecución de dicho fin.

El ejercicio del Concejo es determinante en la gestión que pueda realizar un Alcalde, pasando por él todas las iniciativas que se pretenda emprender a nivel local. La capacitación es básica, en la medida de las funciones que debe cumplir, que no solo se limitan a la aprobación de un proyecto; los Concejales se convierten en facilitadores, veedores y fiscalizadores de todo el proceso desarrollado en el Municipio, empezando por vigilar el cumplimiento de los lineamientos básicos del Plan. Además hay muchas actividades que giran alrededor de ellos, y de los cuales deben estar pendientes, como por ejemplo la contratación de personal, ejecución de contratos tanto de prestación de servicios como para adquisición de materiales, utilización de los recursos etc.; para que su papel sea relevante

dentro de estas actividades, es indispensable la instrucción que pueda tener frente a todos estos temas, de lo contrario su función se va a ver limitada, con una percepción muy general de lo que puede estar pasando, dejando que sea el Jefe de la Administración Local, quien determine los proyectos que se van a ejecutar, con un Concejo pasivo que se dedica a aprobar o no estas iniciativas.

La democracia que se ejerce en Colombia está limitada por varios factores, entre los cuales está el económico, expresado en el beneficio tanto individual como colectivo que se pueda obtener a partir de la gestión de un Alcalde, Gobernador o el mismo Presidente, en donde mucho tiene que ver el legislativo y las corporaciones administrativas pertinentes. El ejercicio de la democracia se ve cohibido, sin permitir que los ciudadanos puedan elegir sus representantes por sus convicciones, más no por lo que puedan obtener a partir de ellos. Es así como se eligen personas que encarnan todo, menos los intereses de la colectividad, siendo una de las debilidades más grandes de la estructura económica y socio-política de Colombia y en general de los países en vías de desarrollo.

9.4.4 Disponibilidad presupuestal

➤ **Marco legal.** Al concebirse la planeación como un proceso, no solo implica la formulación, aprobación y ejecución de un plan, sino que se debe complementarlo con el seguimiento y evaluación de los resultados; de tal manera que permita determinar a las autoridades de planeación, si se consiguió o no los objetivos y metas inicialmente planteadas, para que se puedan aplicar los correctivos necesarios, tanto en los periodos intermedios (por lo general cada año), como al final del periodo de gobierno. La Constitución Política Nacional señala en el artículo 344 “Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y los resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en al preparación de los presupuestos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier ente territorial”.

Todos los Municipios tienen que regirse bajo este marco legal, pero ya depende de cada uno la manera estricta de cómo lo aplica, ya que en la mayoría de los casos los planteamientos son generales, dejando un pequeño margen para adecuar a las necesidades y posibilidades específicas de cada ente territorial. Cada uno de los sectores (educación, salud, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, agropecuario etc.), están sujetos a unas disposiciones legales, las cuales se deben tener en cuenta, en el momento de formular el plan de desarrollo, tanto en su parte estratégica como en el plan de inversiones. Esta última parte es muy trascendental, ya que en ella se define la cantidad de recursos que se deben destinar para cada sector (Ley 715 de 2001).

En materia administrativa es muy importante el cambio conceptual que se le da a la planeación a partir de la Nueva Constitución. Se trata de que tanto a nivel nacional como

territorial haya una consistencia financiera en los planes, es decir que lo que se proponga realizar durante una administración, tenga como respaldo la fuente de donde se van a obtener los recursos económicos que la puedan financiar. Esto es muy relevante por que anteriormente lo que se venía presentando es un divorcio total entre los objetivos y las fuentes de financiamiento, quedando muchas obras inconclusas, que tenían que terminar las administraciones entrantes (aunque no se ha eliminado). No se puede definir un plan de desarrollo con criterios netamente técnicos, a pesar de que son muy valiosos, sino que estos deben estar en función directa de la realidad fiscal y financiera en los diferentes niveles de gobierno.

Debe existir una reciprocidad en la planeación, entre el ordenamiento físico espacial, donde se considera las potencialidades de desarrollo económico y social; y la planeación de las inversiones o de los recursos económicos del Estado u otras fuentes, es decir la forma en que se pueden financiar dichas iniciativas, teniendo en cuenta criterios como la eficiencia y la priorización del gasto.

Una de las deficiencias en el modelo de descentralización, es que no hay una secuencia entre la asignación de las funciones y los recursos. Por ello, los entes territoriales simplemente se dedicaron durante mucho tiempo, a determinar en dónde podrían invertir los recursos provenientes del gobierno central, encontrándose muchos casos en donde se gastaban estos ingresos sin tener proyectos claros y una justificación para su destinación. Con el actual sistema de planeación se trata de cambiar ese método para pasar a otro en donde primero se define una parte estratégica en donde precisa los objetivos, metas y estrategias, priorizando las necesidades más importantes, para luego realizar la asignación de los recursos, y si no cuenta con lo suficiente, determinar la manera cómo los va a conseguir.

La Ley 152 de 1994 define los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, y en lo relacionado con la asignación de recursos se tiene:

- **Consistencia:** con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.
- **Eficiencia:** para el desarrollo de los lineamientos del Plan y en el cumplimiento de los planes de acción se deberá optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta la relación entre los beneficios y los costos que genere sea positiva.
- **Viabilidad:** las estrategias, programas y proyectos del Plan de Desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas y propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas,

teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

- **Coherencia:** los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en este¹⁰⁸.

De esta manera se define la autonomía de los entes territoriales dentro de los límites de la eficiencia en la asignación de los recursos, tratando de que se utilicen de la mejor manera, los recursos que les traslada el gobierno central. Hay muchos factores que inciden en el cumplimiento de estos principios, empezando por el grado de estabilidad macroeconómica, donde los Ingresos Corrientes de la Nación, en los últimos años presentan cierta fluctuación, que se va a ver reflejada en la asignación para cada Municipio dentro del Sistema General de Participaciones. Uno de los síntomas de esta situación, son las reformas tributarias de las postrimeras administraciones, que reflejan la incapacidad para generar recursos por otras vías, acudiendo al incremento en los impuestos, con el objeto de cubrir el constante déficit fiscal, cuya explicación se encuentra, no precisamente en el incremento de las transferencias territoriales, tal y como se ha venido señalando, sino en otros componentes como la deuda externa y el gasto militar.

De esta manera se exige a los Municipios, incrementar el nivel de ingresos propios, aduciendo explicaciones que se enmarcan dentro de las teorías de desarrollo local, cuyo principio fundamental es el aprovechamiento al máximo de las potencialidades endógenas, haciendo un uso eficiente de los recursos humanos, financieros y técnicos, que les permitan conseguir de manera autónoma su desarrollo.

En Colombia, la asignación de los recursos para las entidades territoriales se hace a través del Sistema General de Participaciones (SGP), creado a partir de la Ley 715 de 2001 (Acto legislativo 01 de julio 30 de 2001), la cual deroga el mecanismo que se venía utilizando, conocido como Situado Fiscal (Ley 60 de 1993, Artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia).

Debido a la dependencia de los Municipios frente a las transferencias de la Nación, es indispensable hacer una descripción de las principales características de esta Ley, que para el caso del Municipio de Yacuanquer es la guía fundamental dentro de la distribución de los recursos entre los diferentes sectores, representando aproximadamente el 90% de los ingresos totales, observándose claramente el nivel de subordinación frente a esta fuente de financiamiento.

El objetivo fundamental que se busca con la Ley 715 además de definición de los recursos y competencias de las entidades territoriales, es el de organizar la prestación de los servicios educación y salud, entre otros. Una de las preocupaciones esenciales que se viene mostrando desde el inicio del proceso de descentralización, es la prestación de los servicios públicos, cuya competencia se traslada a las entidades territoriales.

¹⁰⁸ COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley Orgánica de Planeación. Op. Cit., p. 39.

La Constitución Política de Colombia en el artículo 365 señala: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Bajo el mismo marco, en el artículo 366 dice: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de Salud, Educación, de Saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

De esta manera los servicios públicos se convierten en un objetivo central dentro de la dirección general de la política (la mayor parte de las competencias se trasladan hacia los Municipios), donde se incluye un aspecto muy importante como lo es el ambiental, cumpliendo con uno de los principios de la planeación territorial como lo es la sustentabilidad del medio ambiente. Bajo este principio se trata de conseguir un desarrollo pero conservando el medio ambiente, de tal manera que se puedan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

Dentro de la estructura del Sistema General de Participaciones, la distribución de los recursos asignados a las entidades territoriales, se hace en tres fracciones, de la siguiente manera: la primera, denominada **participación en educación** que corresponde al 58.5 % del total asignado dentro del SGP; la segunda, denominada **participación en salud** que corresponde al 24.5 %; y la tercera, denominada **participación para propósito general** que corresponde al 17 %, donde se incluye los recursos para agua potable y saneamiento básico. Dentro de estos recursos, ya está descontado el 4% que corresponde a unas asignaciones especiales como: los resguardos indígenas, alimentación escolar, Fonpet etc.

Dentro del sector educativo, se definen las competencias de la nación y de las entidades territoriales; a la nación le corresponde, direccionar la política general de educación, definir criterios de distribución de planta, calidad, costos y vigilar la gestión administrativa y financiera etc.; a los departamentos les corresponde, velar por el cumplimiento de los lineamientos de la política general de educación a nivel territorial, además tienen la función de certificar a los Municipios para que manejen los recursos de la educación (Municipios con menos de 100.000 habitantes). Se puede certificar a aquellos municipios que cuenten con la capacidad técnica, administrativa y financiera, suficiente para poder manejar los recursos de la educación, dentro de su jurisdicción.

Para el caso de Yacuanquer, que cuenta con aproximadamente 11.000 habitantes, y es un Municipio no certificado en educación, la administración de los recursos, la infraestructura y el pago del personal docente, le corresponde a la Gobernación del Departamento de Nariño. Los recursos que puede administrar, son únicamente los asignados para el mejoramiento de la calidad educativa.

Dentro del sector Salud, las competencias de la nación, se enmarcan dentro del direccionamiento de la política nacional del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) reglamentado mediante la Ley 100 de 1993. Aquí se define como función primordial, la de formular las políticas, planes, programas, y proyectos de interés nacional para el sector salud y el SGSSS, y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación (en los niveles territoriales); además se encarga de definir el Sistema único de Habilitación, el Sistema de Garantía de la Calidad y el Sistema Único de Acreditación de Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), Entidades Promotoras de Salud (EPS) y otras instituciones que manejen que manejen recursos del SGSSS; también se delega la función de manejar la política nacional en Salud Pública, y en general los lineamientos del Plan de Atención Básica en Salud (PAB) y el Plan Ampliado de inmunizaciones (PAI), tanto para su elaboración como para la ejecución.

Al Departamento le corresponde velar por el cumplimiento de la política nacional en salud dentro de su jurisdicción. Los Municipios certificados en salud se encargan de: administrar los recursos del Fondo Local de Salud, ejecución de los lineamientos nacionales en cuanto a salud pública, aseguramiento de la población pobre, programas de promoción y prevención en Salud, ampliación de la cobertura (recursos del Fosyga); y la formulación y ejecución del Plan de Atención Básica (PAB), Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y el Plan local de Salud.

La IPS del Municipio de Yacuanquer estuvo a punto de ser desertificada por la deficiente gestión administrativa y financiera, ya que no se estaba cumpliendo con los requisitos mínimos exigidos por el Instituto Departamental de Salud de Nariño, en cuanto a coberturas de vacunación y en general las exigencias mínimas de funcionamiento, estando a punto de pasar al manejo directo por parte de la gobernación; la Alcaldía apeló esta decisión y se logró acreditar la Institución, comprometiéndose a cumplir con las metas trazadas a nivel nacional.

Los rubros que corresponden a educación y salud, los cuales representan el 83% del total de la asignación para el Municipio dentro del Sistema General de Participaciones, muestran la limitación que tienen los Municipios para manejar los recursos que le traslada la nación, dejando en tela de juicio la supuesta autonomía de los entes territoriales, puesto que los recursos ya tienen una destinación predeterminada, lo único que se hace es ejecutar dichos recursos, de acuerdo a las directrices nacionales.

➤ **Proceso desarrollado en el Municipio de Yacuanquer.** Para el Municipio de Yacuanquer, su grado de maniobrabilidad es más restringido, ya que no está certificado en el sector educativo, lo cual significa que no puede administrar directamente los recursos de educación, cuyas funciones se delegan a la Gobernación del Departamento de Nariño, lo único que le compete es lo relacionado con el manejo de los ingresos destinados para mejorar la calidad educativa. Esto implica que haya un mayor grado de gestión, prestándose también para el clientelismo, debido a que se tiene que acudir a otra instancia para

conseguir los recursos, y ya depende de la voluntad de la misma la manera como se los asigna.

En lo relacionado con la Salud, sucede algo similar, donde la mayor parte de los recursos se destinan a cubrir el Sistema de Régimen Subsidiado, cuya asignación se determina con la denominada Unidad de Pago por Capitación (UPC), de donde las ARS y EPS se encargan de su administración contratando el servicio con las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). De los beneficios que se puedan obtener con la IPS, se puede mejorar la infraestructura hospitalaria, lo mismo que cubrir los gastos de funcionamiento.

De esta manera se trata de que el Municipio maneje eficientemente los recursos asignados para Salud, pero al mismo tiempo lo limita ya que la destinación de los mismos ya está predeterminada; lo único que se hace es administrarlos de acuerdo a la política nacional en salud, cumpliendo unas metas fijadas en este caso por el Ministerio de Protección Social y el Instituto Departamental de Salud de Nariño, que se plasman en el Plan Local de Salud, el Plan de Atención Básica, y el Plan Ampliado de Inmunizaciones.

A nivel municipal, quien se encarga de dirigir los lineamientos en el sector salud es la Dirección Local de Salud. En el Municipio de Yacuanquer, no estaba funcionando como tal, apenas lo hizo a partir de enero de 2004; con esto se demuestra la ineficiencia dentro de la gestión en este sector, corriendo el peligro de que el Centro – hospital sea desertificado, que hubiese representado un daño muy grande para el Municipio. Dentro de las gestiones anteriores no se había definido claramente las competencias de la IPS y la Dirección Local de Salud (que no se había constituido como tal), conllevando por un lado a una prestación ineficiente del servicio, y por otro al inadecuado manejo de los recursos asignados para este sector.

Dentro de la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones, además de lo que se traslada para Salud y educación, existe otra asignación denominada Participación para Propósito General, donde se definen los rubros asignados para otros sectores, principalmente Saneamiento Básico y Agua Potable. Dada la situación de muchos Municipios y en este caso de Yacuanquer, la mayor parte de dichos recursos se destinan para gastos de funcionamiento, y una mínima parte para inversión, contando además que la generación de ingresos propios es baja; de esta manera es muy difícil afrontar de manera autónoma con estas competencias, haciéndose necesario una gestión basada en la cooperación tanto de organismos gubernamentales como no gubernamentales.

Los recursos de Participación para Propósito General (PPG), son trasladados hacia los entes territoriales, de los cuales se puede destinar para libre destinación hasta el 28 % de los recursos que se perciba dentro de la PPG (municipios de categorías 4^a, 5^a, 6^a). Así mismo, el 41 % del total de los recursos será asignado para el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas en agua potable y saneamiento básico; el 10 % se destina para Deporte y cultura, distribuidos así: el 7 % para recreación y deportes, y el 3 % para cultura.

Los recursos de Propósito General son destinados para cumplir con las competencias asignadas en muchos sectores, así: Servicios Públicos (construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos), Vivienda, Sector Agropecuario, Transporte, Medio Ambiente, Centros de Reclusión, Deporte y recreación, Cultura, Prevención de Desastres, Atención de grupos vulnerables (niños, ancianos, desplazados, madres cabeza de familia), Equipamiento Municipal, Desarrollo Comunitario, Fortalecimiento institucional, Justicia, Restaurantes Escolares, Empleo.

Son demasiados los sectores para los cuales se destina estos recursos, y en el Municipio se necesita trabajar en cada uno de ellos, desde luego priorizando según las especificidades, ocurriendo que a pesar de los esfuerzos nunca alcanza para cubrirlos en su totalidad; Yacuanquer no es la excepción, y esta realidad se muestra claramente al mirar algunos sectores que están prácticamente abandonados, como en el caso de prevención de desastres, vivienda y en general infraestructura de servicios públicos.

Los criterios para la asignación de los recursos que son trasladados hacia los municipios, son cuatro: 40 % según pobreza relativa (Necesidades Básicas Insatisfechas NBI), 40 % según población urbana y rural, 10 % por eficiencia fiscal, que hace referencia al incremento de los ingresos tributarios, y el 10% por eficiencia administrativa, que evalúa el incremento de la relación de inversión por persona, con recursos provenientes de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) reservados para libre destinación, en dos vigencias sucesivas. Para que el Municipio haga efectivo el último incentivo debe mantener actualizado el Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) o quien haga sus veces.

Para el año 2004 el Municipio de Yacuanquer no tuvo ningún tipo de ingresos por esfuerzo fiscal y administrativo, debido a la gestión ineficiente de la administración saliente (2001-2003), la cual dejó al Municipio prácticamente en la quiebra, obteniendo una calificación muy baja en estas variables, ubicándose en los últimos lugares a nivel departamental, y una de las sanciones es precisamente la no asignación de tales recursos, que para otros municipios fueron muy significativos.

Después de hacer una descripción general acerca del Sistema de Participaciones, donde se hace alusión brevemente a sus implicaciones, se entra a evaluar el proceso desarrollado en esta materia en el Municipio de Yacuanquer, donde se definen los criterios básicos que se tuvo en cuenta para concretar el Plan Plurianual de Inversiones.

La Ley 152 de 1994 exige dentro de la estructura de presentación del Plan de Desarrollo, además de un diagnóstico de la problemática local, la formulación de objetivos, metas y estrategias y la descripción de los principales proyectos a desarrollar; la puntualización de los recursos que va a obtener el Municipio durante el periodo de gobierno, en este caso cuatro años, haciendo un resumen de los principales proyectos y la fuente de financiamiento. Se hace necesario especificar la fuente de financiamiento para que el Plan tenga consistencia, y por lo tanto no se quede en una simple propuesta, tal y como venía sucediendo.

El Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo debe contener:

- Las proyecciones de los recursos financieros que el Municipio recibirá en los cuatro años de gobierno.
- La descripción de los programas y proyectos prioritarios de inversión, teniendo en cuenta que estos deben contribuir al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.
- Los costos y las fuentes de financiación de los programas y proyectos contemplados en la parte general del Plan, teniendo en cuenta que deben ser por año y en total para el periodo de gobierno.
- Los mecanismos financieros e institucionales que posibiliten la ejecución de los proyectos¹⁰⁹.

Siguiendo claramente la metodología sugerida y que a la vez es una exigencia para la presentación del Plan, en el Municipio de Yacuanquer se cumplió estrictamente con cada uno de los puntos, pero la importancia, más que en el resultado final, se encuentra en la metodología para llegar a los mismos, de donde se hace una descripción y posterior análisis.

La proyección de los recursos financieros consiste en estimar el monto de los recursos con que contará el Municipio para la ejecución de las acciones durante todo el periodo de gobierno. Planeación Nacional, sugiere para como metodología para realizar dichas proyecciones, utilizar como base además de las disposiciones legales generales y sectoriales, los recursos y datos disponibles de las vigencias anteriores. Estos datos permiten hacer una estimación real de los ingresos que pueda recibir el Municipio, partiendo de la ejecución presupuestal, donde se toma por lo general el periodo de gobierno de la administración anterior, en este caso tres años, a partir de la cual se hace las proyecciones.

En el momento de empezar a elaborar el Plan de Inversiones para el Municipio de Yacuanquer, se encontró que durante la gestión anterior, no se había llevado un registro claro de la ejecución presupuestal, de esta manera, nunca se presentó un informe de gestión, donde se pudiera evaluar la situación administrativo – financiera del Municipio. Esto hecho se corrobora cuando se lo sancionó por un lado por la falta de gestión, y por otro, por la ineficiencia fiscal y administrativa. Durante el periodo 2001 – 2003 se tuvo al frente de la Alcaldía tres personas, que actuaron en calidad de encargados, reflejando así su falta de compromiso (principalmente los dos primeros), pero fundamentalmente su irresponsabilidad ya que los perjudicados son todos los habitantes de esta jurisdicción.

¹⁰⁹ COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Op. Cit., p. 35

Durante el proceso de empalme fue posible obtener algunos datos consolidados, pero como el Plan de Desarrollo se empezó a desarrollar en el mes de noviembre de 2003, la información detallada de cada año, finalmente no se pudo proporcionar por parte de la Tesorería Municipal, afectando notablemente el proceso, al no tener una base empírica sólida para realizar las proyecciones.

Mediante un consenso entre el equipo coordinador para la elaboración del Plan de Desarrollo, el Alcalde y el Tesorero municipal, se tomó como base el presupuesto aprobado para la presente vigencia. La explicación se encuentra en que la mayoría de los recursos que percibe el Municipio, tienen su origen en las transferencias que se asignan por parte del gobierno central, que hasta ese momento ya estaban definidas, por lo tanto se podía partir de estos datos con toda la certeza acerca de los mimos.

De esta manera, el presupuesto aprobado por el Concejo Municipal para el año 2004, se convirtió en la base de las proyecciones financieras, tanto anuales como para el total del periodo de gobierno. Las proyecciones se realizaron teniendo en cuenta una inflación promedio del 5% anual, que está acorde con las proyecciones del Banco de la República, y al manejo de la política monetaria en el país durante los últimos años, que por cierto ha sido de carácter contraccionista. En el presupuesto se detallan tanto los ingresos como los gastos, que va a percibir el Municipio durante todo el año. Los principales rubros son:

- **Ingresos corrientes:** los cuales están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios. Dentro de los tributarios, se desataca el impuesto predial unificado cuya participación en los mismos se acerca al 90% y en menor medida el impuesto de industria y comercio, y las licencias de construcción. Dentro de los ingresos no tributarios, se destaca principalmente las transferencias y aportes de la Nación (Participación en Salud, Educación y Propósito General) y dentro de las rentas propias, los recursos de la sobretasa a la gasolina.
- **Recursos de capital:** que están constituidos por el crédito y los rendimientos financieros. La participación de este rubro dentro del presupuesto es realmente muy baja, a pesar de la necesidad de dichos recursos dentro de la ejecución de varios proyectos planteados por parte de la administración municipal.

Las proyecciones se detallan para cada fuente, tomando como punto de partida el año 2004 hasta el 2007 cuando termina el periodo de gobierno. Así mismo se presenta el consolidado de los recursos que se van a percibir durante cada año, y al final, el total para el periodo de gobierno.

Para la elaboración del Plan Plurianual de Inversiones, se hace necesario, haber priorizado con anterioridad los principales programas y proyectos que se van a ejecutar, que resultaron del consenso entre la comunidad, la administración municipal y los representantes de los diferentes sectores. En la parte estratégica del plan ya se habían detallado algunos perfiles

de proyectos en donde se definían básicamente los objetivos, población beneficiada y costo aproximado de cada proyecto.

Como el Plan de Desarrollo es un documento público de consulta; con el objetivo de facilitar su análisis e interpretación por parte de la comunidad en general, se determinó realizar la presentación por sectores, detallando por un lado las subdivisiones que se puedan encontrar en los mismos (ejemplo: el sector educación se puede dividir en calidad e infraestructura), los costos anuales y consolidados para los cuatro años; y por otra, las fuentes de financiamiento, entre las cuales se encuentran: los recursos propios (esencialmente tributarios y de sobretasa a la gasolina), los recursos asignados por transferencias, teniendo en cuenta al destinación específica para Salud y Educación, y los recursos de inversión forzosa y libre inversión; los recursos de la comunidad; recursos de cofinanciación y los recursos de crédito. (Ver el anexo N° 2)

Los mecanismos de financiamiento, se aplican a determinados sectores determinando los recursos que se asignan por transferencias, inversión forzosa y libre destinación, que representan la variable más importante dentro de los ingresos del Municipio de Yacuanquer. La totalidad de los ingresos por cada fuente se presenta en el documento del Plan de Desarrollo de la siguiente manera:

a). Participación del Municipio en los ingresos corrientes de la Nación (Sistema General de Participaciones SGP). De acuerdo a las condiciones del Municipio y del Departamento en el cual se encuentra ubicado, estos recursos se constituyen en la mayor fuente de financiación. De acuerdo a la ley 715 de 2001, parte de los recursos tienen una destinación específica, como en el caso de Salud, Educación (calidad educativa y alimentación escolar), inversión forzosa (Agua potable, Deportes y Cultura) y además, se tienen recursos para libre destinación.

Los ingresos totales para el año 2004 con ajustes ascienden a \$2.139.227.723 que corresponden a las participaciones en Salud, Educación y Propósito General (inversión forzosa y libre destinación). A esto se le agrega, los recursos de FOSYGA, que para este año son de \$478.363.885.

Tomando como referencia una inflación promedio esperada del 5% anual, se realizó las proyecciones para todas las fuentes de financiación durante los cuatro años, y así, se estima que para el periodo de gobierno se contara por esta vía con \$11.282.147.020.

b). Ingresos propios del Municipio. Este tipo de ingresos se perciben por la estructura tributaria con que cuenta el municipio, en donde existen impuestos como el predial unificado y otros impuestos de industria y comercio, que representan un bajo monto, frente a los ingresos totales del Municipio y a los requerimientos del mismo, dando un margen de maniobra muy reducido para el fortalecimiento de la inversión del Municipio. Para el año 2004 se estima recaudar por este concepto la suma de \$35.302.000. Igualmente se estima que para el periodo de gobierno se contará con \$152.156.038,8

c). Recursos del Fondo Local de Salud. Gracias a una eficiente labor administrativa, el Municipio fue certificado como organismo descentralizado en salud. De esta manera, en el sector salud, el Municipio cuenta con un gran margen de maniobra para atender las necesidades del sector, y prestar un eficiente servicio que se ve traducido en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, anotando que dichos recursos serán utilizados además de las requerimientos en salud, en saneamiento básico, salud pública y aseguramiento.

Los recursos que se hace alusión se refieren únicamente a los de inversión, destacando que estos se derivan de la venta de servicios por parte de la I.P.S de donde se desprende la inversión en Promoción y Prevención, y a esto se le agrega recursos Salud Pública, que ingresan por intermedio del Sistema General de Participaciones.

Por este concepto el Municipio recibirá para el 2004 \$194.406.000 y para el periodo de gobierno se proyecta un monto total de \$ 837.914.000

d). Recursos de Cofinanciación. Dentro de este concepto se tiene que la cofinanciación puede venir de varias vías: Departamental, por intermedio de la Gobernación; Nacional, a través del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN); e internacional, por medio de las agencias de cooperación internacional a través de la Asociación Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

Se proyecta que con una eficiente y eficaz gestión del alcalde municipal se puedan conseguir \$3.102.758.000 para utilizarlos en proyectos de inversión social en el periodo de gobierno.

e). Recursos de sobretasa al combustible automotor. Los recursos que se recaudan por este concepto tienen como objetivo, en primer lugar, la financiación para el mantenimiento de vías rurales y urbanas, además de otras inversiones de libre destinación.

Para el presente periodo se espera conseguir mayores recursos con la habilitación de un nuevo centro de expendio, de esta manera se espera recaudar en el 2004 \$275.000.000 y para el periodo de gobierno se estiman \$1.185.284.000. Lo anterior nos permite analizar que por este concepto hay buenas expectativas para el fortalecimiento de la inversión.

f). Recursos de Crédito. Teniendo en cuenta las necesidades del Municipio, se hace necesario gestionar recursos adicionales para adelantar los distintos programas y proyectos. Por esta razón, el crédito se convierte en una fuente muy importante, y de esta forma se espera obtener \$1.621.000.000 para todo el periodo de gobierno.

g). Recursos de la comunidad. Los aportes de la comunidad son muy importantes para la ejecución de los distintos proyectos que se puedan emprender desde la Alcaldía Municipal, estos aportes son valorados en bienes y servicios. Por este concepto, para el año 2004 se espera recaudar \$130.000.000 y para todo periodo de gobierno de \$ 493.718.000.

Como se puede observar, la dependencia del Municipio de Yacuanquer respecto a las transferencias que le realiza la nación es demasiado grande, reflejando la incapacidad para generar recursos propios, destacándose principalmente el impuesto predial, cuyo recaudo no es significativo frente a las necesidades de inversión que tiene la localidad. Otro rubro importante son los ingresos por sobretasa a la gasolina, que se convierten a la postre en el ingreso más significativo, igualando la asignación que se hace para libre destinación.

Estos recursos se podrían utilizar para inversión, pero ante la situación tan complicada del Municipio en materia fiscal, la mayor parte de dichos recursos se van a destinar a pago de la deuda, la cual asciende aproximadamente a \$500.000.000, que se piensan pagar en un plazo de cinco años. La inversión para los dos primeros años de administración va a ser muy baja, puesto que los recursos asignados para libre destinación, se dirigen básicamente, para el cubrimiento de los gastos de funcionamiento. Frente a este hecho el Alcalde Municipal, pretende realizar una reestructuración administrativa, ante un número demasiado grande de funcionarios que conforman la planta de personal, y en un Municipio tan pequeño, efectivamente no se justifica.

Para determinar dónde se iban a destinar los recursos asignados por la nación para el Municipio de Yacuanquer, los cuales estarían plasmados en el Plan de Desarrollo, se hizo una revisión minuciosa de la normatividad vigente, cuya base se encuentra en la Ley 715 de 2001. De esta manera los tres sectores en los cuales se determina la participación (Salud, Educación y Propósito general) se rigen bajo dichas disposiciones, y por lo tanto lo que se hace es acatarlas.

Para el caso de la salud, como en todos los sectores, en el momento de definir las prioridades de inversión, se tuvo en cuenta las inquietudes presentadas por los habitantes de las diferentes veredas, durante el desarrollo de los talleres de diagnóstico; principalmente en lo relacionado a aspectos como la infraestructura hospitalaria, programas de promoción y prevención en salud, atención a grupos vulnerables, salud pública, dotación del Centro - Hospital y los puestos de salud veredales, y desarrollo de la Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS). Las fuentes de financiamiento para este sector son básicamente tres: en primer lugar los ingresos que le asigna la nación por transferencias (salud pública), segundo, los recursos de Cofinanciación, tanto en el nivel departamental como nacional, y tercero, los recursos que se puedan invertir a partir de las utilidades generadas por la prestación de los servicios de salud por parte de la IPS municipal, que por tener dicho carácter, depende mucho de la gestión del Alcalde, quien es el que determina los lineamientos generales de la política social.

Yacuanquer es un Municipio desertificado en educación, por lo tanto solo puede administrar los recursos relacionados a calidad educativa y alimentación escolar; así, en el

plan de inversiones se tiene en cuenta esta fuente que se destina específicamente a este sector. Debido a la problemática encontrada, dichos recursos no son suficientes, por lo tanto se hace necesario acudir a otras fuentes de financiamiento como la cofinanciación y los recursos propios del Municipio (tributarios y otras rentas). De esta manera se tienen en cuenta cuatro grandes programas: calidad educativa, infraestructura y dotación, educación para adultos y alimentación escolar. En este sector es muy importante la gestión del Alcalde, principalmente frente a la Gobernación, quien se encarga de administrar los recursos de los Municipios no certificados en educación, como es el caso de Yacuanquer.

Dentro de los sectores que participan en los recursos asignados para Propósito general, se encuentra agua potable y saneamiento básico, que después de salud y educación es el rubro más importante, por ello la proporción como parte de la inversión forzosa. Dentro de los programas se pueden identificar: cobertura y calidad tanto en acueducto como alcantarillado, disposición de excretas, tratamiento de residuos sólidos, preservación de cauces y capacitación de las juntas administradoras de acueductos. Ante la relevancia del sector, además de los recursos asignados como transferencias, se proyecta la consecución de ingresos por cofinanciación y crédito.

En los otros sectores que se incluyen en el plan de inversiones y que tienen una destinación específica se encuentran: recreación y deportes (infraestructura, dotación de implementos, organización de eventos deportivos), y cultura (Apoyo a organizaciones y eventos culturales, divulgación, asistencia técnica y capacitación; y convenios con otras entidades e instituciones. Para financiar dichos proyectos se utiliza, en primer lugar los recursos del SGP asignados para estos sectores y como complemento, parte de los ingresos propios, que a pesar de que son bajos, es necesario distribuirlos en estos sectores.

Teniendo en cuenta la estructura económica del Municipio, cuya base se encuentra en el sector agropecuario, es indispensable el apoyo que se pueda brindarle desde la Alcaldía. De esta manera se hace alusión a tres subprogramas, la productividad, la comercialización e investigación y estudios; la última parte hace referencia principalmente a convenios con otras instituciones que realizan proyectos encaminados a la aplicación de nuevas técnicas en el campo de la agricultura. Los recursos que permiten adelantar los proyectos en este sector son: los recursos de inversión forzosa, cofinanciación con entidades del nivel departamental y nacional, tanto públicas como privadas; y algunos de los recursos propios del Municipio, en este caso de la sobretasa a la gasolina, que representa el ingreso más significativo dentro de las rentas del Municipio, diferentes a las transferencias de la Nación.

Existen otros sectores que son esenciales para el desarrollo del Municipio, y que por tanto se deben considerar, así se tiene inversiones en : vías (ampliación y mejoramiento), medio ambiente (capacitación y reforestación), vivienda (construcción y mejoramiento), desarrollo comunitario (infraestructura, capacitación y convenios), desarrollo institucional, equipamiento municipal, prevención de desastres (capacitación y dotación), electrificación (infraestructura y cobertura), defensa y seguridad. Se determinó colocar las inversiones por programas, para que se pueda visualizar más fácilmente las asignaciones hacia los diferentes sectores, donde también se especifica las fuentes de financiamiento.

Los proyectos específicos se encuentran en la parte estratégica, que corresponde a la metodología exigida por el Departamento Nacional de Planeación; en los programas descritos dentro del plan de inversiones se abarca dichos proyectos. Los criterios para la asignación de los recursos, responden a las necesidades de las distintas localidades del Municipio, teniendo como punto de referencia el diagnóstico realizado para cada sector, y las ideas y propuestas de los líderes comunitarios. Además se tuvo en cuenta, las propuestas de las diferentes dependencias de la Alcaldía municipal (Secretaría de Planeación, Secretaría de Gobierno, Tesorería) y los proyectos presentados durante los talleres sectoriales, donde se pudo contar con personas especializadas en sectores como la educación (Rectores de las Instituciones Educativas), salud (Directores de la IPS y la Dirección Local de Salud respectivamente, Coordinadora del PAB, Director de Saneamiento ambiental), agropecuario (Umata y productores locales), recreación y deportes (Director del Ente Municipal de recreación y deportes), cultura (Director de la Casa de la Cultura).

Las ideas y propuestas del jefe de la administración local son el eje fundamental dentro del plan de inversiones, ya que es él directamente quien se compromete a ejecutarlas. Además, por Ley se deben plasmar las promesas del Plan de Gobierno, y aunque no directamente aparezcan con el mismo nombre, se trata de regirse bajo esos objetivos planteados. De esta manera, se encuentran muchas de las ideas del Alcalde, que según él y su equipo de gobierno, tienen una relevancia muy grande para el Municipio, tanto en el corto como en el largo plazo. Así mismo existen varias ideas de los Concejales, quienes también tienen un compromiso con el Municipio, y desde la Corporación que hacen parte, pueden facilitar la ejecución de estos proyectos.

Ya se hizo la descripción general del proceso desarrollado en el Municipio de Yacuanquer, y aunque tiene cosas muy positivas por el grado de participación comunitaria, todavía tiene algunas deficiencias, que necesariamente se deben corregir para un mejor desempeño en todas las variables.

➤ **Análisis del Plan de Inversiones.** En esta parte se relacionan algunos de los inconvenientes presentados durante el proceso de elaboración del plan de inversiones, el objetivo no es simplemente criticar el proceso como tal, sino determinar en qué se pudo fallar para que se pueda corregir en posteriores emprendimientos.

En primer lugar, los perfiles de proyectos presentados durante los talleres sectoriales y otros que surgieron luego, no están cuantificados mediante un estudio concreto, por lo tanto son aproximaciones que para el caso del plan de inversiones, no se tiene una certeza real. Además hay una gran cantidad de proyectos que necesitan un estudio anterior, contando con personas especializadas en la temática, para que tampoco se caiga en el error de tenerlos en un documento simplemente por cumplir un requisito legal.

Tanto los administrativos como la comunidad en general, tienen muchas ideas de proyectos, pero no siempre se tiene en cuenta la realidad fiscal del Municipio, que de pronto es clara para los primeros, pero no para la comunidad en general, por que no todos la conocen, llegando a los talleres con el ánimo de que les solucionen de inmediato, y así no funciona la planeación. Los administrativos, con el fin de dar una respuesta aceptan y dan solución a estas inquietudes, creando falsas expectativas entre los habitantes de las localidades, que pierden credibilidad ante este hecho. Durante los talleres se presentó este caso con el Alcalde, quien se le olvidó que ya no estaba en campaña electoral, y por lo tanto ya no se podía caer en las promesas.

En los entes territoriales es fundamental la función que desempeña la Oficina de Planeación, quien se encarga de dirigir la política general del gobierno local, además de llevar un registro sistemático de los ideas de proyectos que se puedan presentar ante el Concejo, en el caso de los recursos propios, y ante otras entidades con proyectos de cofinanciación (hay otras funciones que no son importantes para el efecto). El Director de dicha Oficina participó activamente durante los talleres de diagnóstico y los sectoriales, pero no bajo la visión de un Departamento de Planeación, quien debería llevar todas las estadísticas, que permitan definir las ideas y prioridades de inversión. De esta manera se puede ver una deficiencia en cuanto al funcionamiento administrativo, que ha sido una de las constantes durante las últimas administraciones. Estas funciones quedan delegadas al Alcalde y en general en lo que compete al Plan de Desarrollo, al equipo coordinador que se encarga de su elaboración. Sino el jefe de planeación no participa en la definición de programas y proyectos para el Municipio, en qué medida se compromete con la ejecución del Plan de desarrollo.

Los recursos que se planea invertir en determinados sectores, al ser derivados de un presupuesto, tienen un cierto grado de incertidumbre. Cada una de las fuentes de financiamiento que se colocan dentro del plan de inversiones, presentan alguna varianza, respecto de lo que inicialmente se proyecta percibir, por parte del Municipio en este caso. El papel que juegan las personas encargadas de esta labor es fundamental, y el objetivo por encima de todo, debe estar cimentado en el realismo, siendo pertinentes frente a la realidad fiscal y socioeconómica del Municipio.

Existen algunas fuentes de financiamiento, de las cuales se tiene mayor incertidumbre, y esto debe estar muy claro, tanto para la administración como para la comunidad en general. En el Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer se incluyen dichas fuentes como se describió anteriormente, así se tiene:

a). Recursos propios: hace relación fundamentalmente al impuesto predial y la sobretasa a los combustibles. En el primer caso, a pesar de que el monto que se percibe como proporción de los ingresos totales del Municipio de Yacuanquer es mínimo, dicha entrada es importante por que es de las pocas rentas propias que ingresan al erario local. La cartera que se maneja en este rubro es alta, y la forma en que se recogen los recursos es dispendiosa; y así como se pueden recaudar ingresos altos, el caso también puede presentarse al contrario.

Para el caso de la sobretasa al combustible, la situación es similar, sin negar que se ha convertido en una de las fuentes principales de ingresos para el Municipio. Estos recursos dependen mucho del funcionamiento de la economía a nivel regional, pudiendo disminuir o incrementarse el consumo de combustibles. Actualmente existen dos estaciones de distribución, frente a las cuales se proyecta percibir mayores ingresos frente a las anteriores vigencias.

b). Recursos de transferencias: los ingresos que reciben los municipios dentro del Sistema General de Participaciones, están atados a los Ingresos Corrientes de la Nación. Dichos ingresos dependen del comportamiento macroeconómico de la economía colombiana, así como de la aplicación de políticas sectoriales que pueden originar una contracción o por el contrario la expansión de la actividad económica. De esta manera, los recursos trasladados a los municipios, que se realizan por medio de remesas periódicas durante el año, presentan un nivel alto de inestabilidad, pudiendo beneficiar o perjudicar al Municipio.

Además, las proyecciones que se realizan, son para cuatro años, durante los cuales pueden pasar muchas cosas, en lo socioeconómico y político. El plano político y de seguridad es muy importante ante los problemas constantes de orden público que se presentan a nivel nacional, y a pesar de que en el Municipio de Yacuanquer, no se presentan estos hechos, cualquier evento que tenga lugar en una parte de la geografía colombiana, tiene mucha trascendencia sobre el territorio colombiano en general.

En el plano económico sucede algo similar, y al estar inmersos dentro de una economía globalizada, los ingresos de todos los agentes económicos y entre ellos el Estado, pueden variar sustancialmente, por la dependencia frente a otras economías, que se refleja en las exportaciones, deuda externa, donaciones etc. A nivel interno, los ingresos que percibe el Estado de origen tributario, dependen directamente del funcionamiento de la actividad económica, siendo una de las principales fuentes, los impuestos indirectos como el IVA y directos como la retención en la fuente.

En Yacuanquer, los recursos de transferencias, representan la mayor proporción dentro de los ingresos totales del Municipio, de ahí su dependencia frente a esta fuente de financiamiento, y obedeciendo a su comportamiento, la ejecución de varios proyectos plasmados en el Plan de Desarrollo puede verse amenazada.

c). Recursos de crédito: los recursos que se pueden conseguir mediante esta fuente de financiamiento, desde luego son importantes, pero su consecución no es fácil, ya que no solo depende de la voluntad de las Instituciones Financieras u otras entidades, sino primordialmente de la capacidad fiscal del Municipio. Esta es una de las premisas fundamentales antes de emprender uno o varios proyectos con recursos de crédito; de lo contrario se coloca en riesgo los ingresos del Municipio, que ya están proyectados para ejecutarse en otras áreas. No solo se puede pensar en el presente, sino también en iniciativas a más largo plazo.

Dentro del plan plurianual de inversiones, se proyecta percibir gran cantidad de recursos, que tienen su origen en el crédito, pero con los antecedentes fiscales del Municipio, en realidad es muy difícil que se consigan, por lo menos durante los dos primeros años de administración. Las Instituciones financieras y otras entidades, son muy estrictas en cuanto a los requisitos para otorgar un crédito, pero también es cierto que saben que el Estado no puede quebrar, y es así como se asigna los créditos. Ante esto no se puede caer en el juego que se plantea; ya en las administraciones anteriores se presentó este hecho, dejando al Municipio en una situación fiscal muy difícil.

d). Recursos de cofinanciación: hacen relación a proyectos presentados ante organismos públicos o privados, en donde estas instituciones aportan una cantidad de recursos y el Municipio aporta otra. Para la obtención de estos recursos, se requiere de una buena gestión, acudiendo a dichas entidades, con proyectos concretos en donde se requieren inversiones. La concreción de los ingresos proyectados en el plan de inversiones, dependen de la gestión del Alcalde, su equipo de gobierno, pero fundamentalmente de su compromiso con el plan de desarrollo, de ahí que puede presentar mucha variabilidad frente a lo inicialmente planteado.

Además, hay proyectos que surgen en el camino, ya sea por iniciativa propia, o por intermedio del gobierno nacional o departamental, como también de Organismos no Gubernamentales (ONGs). Así los recursos pueden trasladarse a otras áreas, dejando de ejecutar algunas de las propuestas del plan.

Dentro de los proyectos planteados en el Plan de Desarrollo, hay varios en los cuales se pretenden ejecutar con recursos de crédito y cofinanciación, pero efectivamente, no se tiene gran certeza acerca de la consecución de dichos recursos, y así como pueden ser superiores a los proyectados, también se puede presentar el caso contrario. Por este motivo, se toca el tema del compromiso político y la capacidad de gestión de la administración, frente a la ejecución de esta clase de iniciativas.

e). Recursos de la comunidad: hace relación a los aportes de la comunidad dentro de la ejecución de determinados proyectos. En el Municipio de Yacuanquer, de esta forma se pretende adelantar inversiones en varios sectores; la comunidad aporta ya sea en insumos o trabajo, como parte de la cofinanciación, y el Municipio aporta el resto. Por ejemplo, para el mejoramiento de vías, gran parte de las actividades requieren de mano de obra, que generalmente representan el aporte de la comunidad.

Los aportes de la comunidad, es muy difícil cuantificarlos, pero se hace una abstracción, para significar su grado de participación dentro de los costos totales, sin querer decir que es lo que realmente cuestan como si se tratara de una iniciativa particular.

La participación de la comunidad dentro de la elaboración del Plan de Desarrollo, estuvo ligada básicamente a la definición de la problemática de los diferentes sectores analizados; pero ya en la decisión en cuanto a dónde se van a destinar los recursos, su participación fue casi nula, dejando en manos del Alcalde y su equipo técnico (además de las correcciones

del Concejo Municipal) la designación y priorización de las inversiones. Aunque este proceso se realice con un conocimiento suficiente de la problemática sectorial, se admite que hay un alto grado de discrecionalidad y subjetividad, donde entran a jugar los intereses y compromisos con ciertos sectores. Por ejemplo, el Alcalde dentro de sus ideas, hay algunas, que a pesar de todo las va a ejecutar, independientemente si están o no plasmadas dentro del plan.

A pesar de que los diferentes sectores, participaron en la presentación de proyectos relacionados con su área; la definición de los recursos que en definitiva se destinarían a cada uno de ellos, no se realizó con la suficiente participación, que se convierte en un error muy grande por parte de la administración municipal, quien consideró suficiente con la priorización que ya había tenido lugar en los talleres sectoriales. Se hace relación a este punto, en la medida que la ejecución de dichas iniciativas requiere del compromiso de las personas que van a estar al frente de las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal.

Lo mismo sucede con los presupuestos, los cuales se definen entre el Alcalde, su equipo de gobierno y el Concejo Municipal; la participación comunitaria en dichos procesos es nula, por lo menos así se ha presentado en el Municipio de Yacuanquer. El control social y fiscal frente a la ejecución de los recursos es bajo, quedando incompleto el proceso de planeación que no solo implica la elaboración del plan, sino también, su ejecución, seguimiento y evaluación. A esto se debe agregar algo que se mencionó anteriormente; si la comunidad no conoce (o por lo menos sus representantes) la normatividad y reglamentación general que se debe seguir para el desarrollo de determinadas iniciativas, es muy difícil que se realice un seguimiento real, y menos si estos representantes no adquieren el compromiso y responsabilidad con su comunidad.

En el Municipio además del control que ejerce el Concejo Municipal, las autoridades nacionales y departamentales (Contraloría, Fiscalía, DNP, Planeación Departamental) y la misma comunidad, existe el Personero Municipal quien se le delega esta función. El Personero es elegido por el Concejo Municipal, por mayoría de votos, dentro de la terna que presenta el Alcalde. Así puede darse el caso de no ejercer efectivamente dicha función, y los antecedentes lo demuestran, dejando que se presenten varias anomalías en la administración anterior; sucedieron muchos casos de corrupción, y el Personero se mostró indiferente ante estos hechos, lo cual demuestra que hay muchos intereses que se manejan, generando que no se cumplan con las responsabilidades, y el perjudicado es el Municipio que todavía afronta una situación muy difícil.

Además de las debilidades del proceso, hay otros factores que lo afectan, pero que no están en manos del Municipio, sino que son manejados como parte de la política general por parte del gobierno central.

Una de las críticas frente al proceso de descentralización que se viene adelantando en Colombia, hace relación a la autonomía de los entes territoriales, en donde realmente lo que se hace es una delegación de funciones, por que frente a la destinación de los recursos, hay

una gran cantidad de normas, que definen claramente el sector específico en donde se deben invertir.

La Ley 715 de 2001, define la destinación de los recursos asignados para los municipios dentro del Sistema General de Participaciones (SGP); así el 58.5 % es para educación, el 24.5 % es para Salud y el 17 % para Propósito General. De ese 17 %, el 28 % es para libre destinación (categorías 4^a, 5^a y 6^a), quedando un 72 % como inversión forzosa. De esta manera más del 90 % de los recursos ya están asignados, y se convierten en una norma que se debe cumplir estrictamente por parte del Municipio.

En el Municipio de Yacuanquer, que está clasificado en sexta categoría, y además es desertificado en educación, el grado de maniobrabilidad de la administración municipal es muy bajo, ya que los recursos de libre destinación solamente cubren los gastos de funcionamiento, siendo las rentas propias y los recursos de crédito y Cofinanciación, los que entran a financiar los demás sectores, que por cierto son muchos, y así se especifica en el plan de inversiones. Frente a las necesidades del Municipio, los recursos son demasiado limitados, teniendo que acudir obligatoriamente a dichas fuentes, que de hecho son difíciles de prever.

En educación, el Municipio de Yacuanquer, solo maneja lo relacionado a calidad educativa, y las necesidades del sector son muy grandes, por lo tanto lo que se puede hacer es mínimo, pensando en una propuesta de desarrollo a largo plazo. Además calidad educativa implica muchas cosas, que no solo dependen de la gestión municipal, sino que se dirige desde el nivel nacional, a través de la política de educación.

En el sector de la salud, la mayor parte de los recursos, corresponden a las asignaciones para régimen subsidiado, en donde Yacuanquer cuenta afortunadamente con una cobertura muy alta. Lo único que hace el Municipio es recibir dichos recursos (Fondo Local de Salud) y distribuirlos entre las EPSs, quienes contratan la prestación de los servicios de salud para sus afiliados con las Instituciones Prestadoras de servicios de Salud (IPSS). Además, el Ministerio de Salud, coloca unas metas definidas en cuanto a coberturas de vacunación, atención etc., que son de obligatorio cumplimiento, de lo contrario se corre el riesgo de que el Centro de salud no sea acreditado, en cumplimiento de la Ley 715, quien delega esta función en el Instituto Departamental de Salud de Nariño (Ver Anexo C).

Así como se afirma que a nivel nacional, no se necesita un Ministerio de Hacienda, por que la Constitución define con anterioridad, la destinación de los recursos dentro del presupuesto; en el Municipio, no se necesita hacer grandes cosas, frente a la decisión de dónde se va asignar los recursos trasladados por parte del gobierno central.

Con la descentralización, se busca que los entes territoriales tengan la capacidad de generar sus propios ingresos, siendo positivo en la medida que se trata de fortalecerlo como una propuesta de desarrollo endógeno local. Para emprender una iniciativa de tal magnitud, se necesita de otras condiciones previas, que no puede manejar el Municipio de Yacuanquer bajo las circunstancias actuales. Para exigirles a los municipios que financien

autónomamente parte de sus proyectos, se necesita fortalecerlos en educación, salud, modificaciones en el sistema productivo (en todo el proceso, producción, distribución, intercambio y consumo) y en Colombia el proceso se ha realizado al contrario. Uno de los errores que se comete con el actual sistema de asignación de los recursos trasladados a los Municipios, es que se trata de interpretarlos como si se tratara de características homogéneas, cuando la realidad muestra una situación muy distinta.

De esta manera, la normatividad se convierte ciertamente en un limitante de la disponibilidad presupuestal, y la autonomía del Municipio es una falacia frente a la realidad que se maneja.

9.4.5 Propuestas y recomendaciones. El proceso de planeación a nivel municipal, así como todas las iniciativas que se pretendan adelantar alrededor del mismo, están regidas bajo un marco normativo, que puede limitar o brindar oportunidades dentro de la gestión municipal. En este capítulo, se hizo alusión a las normas que sustentan desde el punto de vista legal la planeación en Colombia, y en particular el Plan de Desarrollo. Cabe anotar que este campo (normatividad) es muy amplio, y aunque varias de las leyes que se aplican en la Nación no se las relacionó directamente, están inmersas dentro del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, tanto en el diseño de los objetivos, metas, estrategias como en el esbozo de proyectos. De esta manera se presentan algunas ideas, que buscan ante todo mejorar el proceso.

- La Constitución Política de Colombia, consagra la participación comunitaria como uno de los mecanismos más idóneos para que el pueblo participe dentro de la gestión pública local, regional y nacional. Para dar cumplimiento a esta norma se necesita algo más que voluntad política de parte de los gobernantes, ya que hay unos limitantes estructurales que no permiten que dicha participación se aplique de manera real.

Si la comunidad no tiene un nivel mínimo de conocimiento de los criterios básicos que reglamentan el desarrollo de determinada iniciativa, en este caso el Plan de Desarrollo (pero se puede ampliar a otros casos), su participación va a ser muy limitada, teniendo una percepción muy simple, que no le permite hacer aportes significativos, aunque son importantes de todas maneras, en cuanto al progreso de su localidad. Esta es una barrera ante todo estructural, que le inhibe realce al proceso, en la medida en que hay muchas cosas que se siguen manejando con discrecionalidad, y esto se presenta en un entorno donde la comunidad no conoce sus derechos y deberes.

Para el caso del Municipio de Yacuanquer, en la elaboración del Plan de Desarrollo, se pudo observar esta situación, donde la comunidad en muchos casos no conoce la razón para que se realice un plan, su estructura, objetivos etc., de pronto se tiene algunas nociones pero no son concretas, y muchos de sus líderes actúan bajo estas condiciones. La participación comunitaria bajo estas características, no adquiere la importancia que debería tener, debido a que no hay una visión crítica del proceso, que permita enriquecerlo en todos los sentidos,

dejando en manos del jefe de la administración local, su equipo de gobierno y el Concejo Municipal, la decisión final de lo que se va a realizar.

Para hacer de la participación comunitaria algo real, se necesita un grado de capacitación de la comunidad, pero fundamentalmente de los líderes, para que puedan aportar con ideas cimentadas frente al desarrollo local. La Ley 134 de 1994 reglamenta los mecanismos de participación ciudadana, pero no son aplicados por la falta de conocimiento. Teniendo en cuenta que el proceso de planeación implica no solo la elaboración, sino que se concreta en la ejecución, seguimiento y evaluación; la participación comunitaria en estas etapas es casi nula, y el control social al cual se hace alusión en la Constitución es muy poco lo que se aplica, por que las personas no conocen muchas de las cosas que giran alrededor de la administración municipal. No es muy común, pero algunos de los funcionarios de la Alcaldía, como también Concejales del Municipio de Yacuanquer, es muy poco lo que conocían de la normatividad que gira alrededor de la planeación, y esto es preocupante en la medida que son ellos los encargados del estudio, análisis y aprobación de las propuestas presentadas por el ejecutivo, así como del control y seguimiento.

De esta manera, la capacitación es fundamental, así como lo es la participación comunitaria, la cual no debe ser una simple norma, sino la oportunidad de mejorar la gestión local en beneficio de sus habitantes.

- Uno de los objetivos fundamentales de la Ley Orgánica de Planeación, esta relacionado con el manejo eficiente de los recursos asignados por parte de la Nación. Para el Municipio de Yacuanquer, con los antecedentes presentados en cuanto a los planes de desarrollo ejecutados y la situación fiscal principalmente en el último periodo de gobierno, estos criterios realmente no se han tenido en cuenta, o por lo menos no se han aplicado los correctivos. A pesar que la disciplina fiscal no puede convertirse en el objetivo central de la administración, la asignación eficiente de los recursos es fundamental para el progreso del Municipio, y más todavía para Yacuanquer, que así como otros municipios depende directamente de los recursos que le gira la Nación por concepto de transferencias.

De ahí la importancia de que los recursos sean ejecutados, siguiendo estrictamente unos objetivos y metas planteados con anterioridad (plan de desarrollo), para que disminuya la incertidumbre, y sea un proceso con actividades programadas previamente, y no algo desorganizado, que deje al Municipio igual o peor que cuando inició.

- Cuando un Municipio no tiene los recursos suficientes para adelantar los proyectos necesarios dentro de las distintas localidades, obligatoriamente tiene que acudir a entidades del orden departamental y nacional tanto públicas como privadas, para que puedan financiar o cofinanciar dichas iniciativas. De esta manera, la consecución de dichos recursos está ligada a la capacidad de gestión que pueda tener el Alcalde Municipal y su equipo de gobierno, quienes se encargan de intervenir para que dichos recursos sean destinados en favor del Municipio.

También va a ser importante el papel que tenga el Concejo, quien se encarga de hacer el análisis y posterior aprobación de cualquier iniciativa que se vaya a desarrollar a nivel local. Además el compromiso frente al cumplimiento del plan, y en general con el desarrollo de Yacuanquer, es de todos: comunidad, saber y poder.

- La concreción de los objetivos, metas y estrategias, plasmadas en la parte estratégica del Plan de Desarrollo, están en el plan de inversiones, en donde, por un lado se cuantifica los recursos asignados para los distintos sectores, y por otro, se determina el tiempo de ejecución para cada uno de los proyectos. De esta forma, se busca conseguir que haya consistencia entre lo que se plantea en los objetivos, y los recursos que existen para financiarlos, especificando claramente la fuente para cada caso.

Una de las exigencias legales, está relacionada con el cumplimiento del plan de gobierno, que es el documento presentado por el candidato, en el momento de inscribir su candidatura a la Alcaldía Municipal; por este motivo, una de las bases de la planeación territorial, son los lineamientos del plan de gobierno, que directa o indirectamente se encuentran plasmados en el plan de inversiones.

Pero más allá de esto, el punto central es que, tanto el Alcalde como el Concejo Municipal, estén comprometidos y convencidos de lo que se está planteando en el plan de desarrollo, para que de esta manera, se le de curso a las actividades programadas en el mismo, ejecutando los recursos, con criterios de eficiencia, donde se tenga en cuenta por encima de todo, una problemática previamente identificada, para la cual se trazan una serie de estrategias, con el objeto de darles solución.

Es importante que los recursos se ejecuten de acuerdo a un cronograma, ya que esto implica organización y priorización de los distintos problemas, y por lo tanto la consecución de un objetivo general para el Municipio. Si no hay una disciplina en las autoridades, se puede caer en las actividades aisladas, que en muy poco colaboran al progreso; y en cuanto a la ejecución de los recursos, se puede hundir en las parcialidades y discrecionalidades, y si se va más allá, se llega a la corrupción, en donde los perjudicados son los habitantes del Municipio. Yacuanquer ya ha pasado por este flagelo, por lo cual se necesita el diseño de unas actividades, que se deben cumplir estrictamente tanto en el campo fiscal, administrativo y social, y así también lo debe entender la comunidad.

- Dentro del proceso de planeación, además de la elaboración y ejecución del plan, se hace necesario su seguimiento, control y evaluación. Esta función está delegada por una parte en el Concejo Municipal, y por otra a la Secretaría de Planeación Departamental (además del control social y las veedurías ciudadanas). Pero además de la disposición para el cumplimiento de estas funciones, se hace necesario, el diseño de un sistema de evaluación y control, el cual es posible a partir de la construcción de indicadores, que pueden ser de varios tipos: calidad, impacto, cobertura, recursos, eficiencia etc. Esto se puede conseguir con un diseño adecuado de objetivos, metas y estrategias, en coherencia con la realidad socioeconómica del municipio.

Los objetivos deben ser concretos, de tal manera que se pueda construir un indicador para la evaluación de su desempeño, tanto en periodos intermedios como al final de la vigencia. El hecho es que se pueda presentar ante la comunidad, un informe periódico detallado, de los resultados que se ha conseguido durante la administración, en cumplimiento del plan de gobierno y el plan de desarrollo, así como de los objetivos generales de este último, tanto para el corto como para el largo plazo.

Para el Municipio de Yacuanquer sería muy importante el establecimiento de este sistema, ya que la comunidad ha perdido confianza en la administración municipal, por los hechos recientes de corrupción, presentados en anteriores vigencias. Además, si realmente se le quiere dar una participación efectiva a la comunidad, se debe suministrarle la información necesaria acerca de lo que se ha conseguido en materia de resultados y lo que falta por alcanzar; de tal manera que se la considere como parte integrante del proceso, y no como un actor aislado.

Cuando se construyen indicadores correctamente, se pueden aplicar los correctivos necesarios en el momento oportuno, y no esperar a que termine el periodo de gobierno; el tiempo es uno de los enemigos fundamentales, por lo tanto no se puede esperar, además en un cargo como la Alcaldía se pone en juego la supervivencia de muchas personas, quienes confiaron en un individuo para que representara favorablemente sus intereses.

Uno de los objetivos primordiales para la administración local, es el uso eficiente de los recursos, el cual debe verse reflejado en la consecución de los resultados. Para un Municipio como Yacuanquer, que depende tanto de los recursos que le gira la Nación por concepto de transferencias, la utilización eficiente de los recursos se convierte en una obligación. Para esto, es necesario tener establecido un sistema de control y seguimiento, que permita hacer una fiscalización en cuanto a la ejecución de los recursos, tanto en magnitud como en tiempo.

- La Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de planeación) determina los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, entre los cuales se encuentra la consistencia. Este principio hace referencia a que los planes de desarrollo deben ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.

Cuando se diseñan los programas y proyectos que se pretenden ejecutar dentro de un periodo de gobierno, se debe tener en cuenta las fuentes de financiamiento que permitan su realización, de tal manera que no se conviertan en simples propuestas, que se quedan plasmadas dentro de un documento. La consistencia no solo debería estar planteada para el plan de desarrollo, sino también para el plan de gobierno; el objetivo es que se construya algo real desde un inicio, donde se supone que las personas que aspiran al cargo, conocen suficientemente la realidad fiscal y socioeconómica del municipio.

Dentro del plan de inversiones hay varias fuentes de financiamiento que lo sustentan, pero se debe tener un alto grado de certeza frente a la consecución de los recursos, por que de ello se deriva la proyección de muchas iniciativas, que se pueden concretar o no durante la vigencia. Lo importante es no crear falsas expectativas entre la comunidad, quien deposita sus aspiraciones en el gobierno local. Los mayores inconvenientes se presentan cuando hay financiación de proyectos con recursos de crédito, donde se debe tener mucho cuidado, ya que se pone en riesgo la estabilidad fiscal del municipio. Si se utiliza los recursos eficientemente no hay ningún problema, pero si esto no sucede, las consecuencias pueden ser muy negativas, y un caso muy concreto es el de Yacuanquer.

- Colombia es uno de los países en el mundo donde existen más leyes y normas, pero la aplicación real de las mismas todavía es muy cuestionada. El caso de la planeación municipal no es una excepción, lo importante es que se exija la aplicación de las mismas, especialmente las relacionadas con la participación comunitaria, como una forma de hacer efectiva la democracia, que cada día se ve más amenazada por los condicionantes que giran alrededor de ella.

La Ley 152 de 1994 reglamenta los mecanismos de participación ciudadana, los cuales son aplicados parcialmente, cuya explicación se encuentra en dos puntos fundamentales: **primero**, hay una gran desidia y desconfianza de la comunidad frente a estos procesos; y **segundo**, hay un desconocimiento de esta y otras normas por parte de la comunidad, causando de esta manera, que no haya presión para que se les de curso. Si las personas que participan en esta clase de procesos, no tienen el conocimiento suficiente, su contribución va ser muy limitada, llevando incluso a parcializar sus decisiones. Es indispensable que se de curso real a todos los mecanismos de participación que ofrece la Constitución nacional, primordialmente los relacionados con la formación y operatividad del Consejo Territorial de Planeación, el sistema de seguimiento, control y evaluación, las veedurías ciudadanas (Ley 563 de 2000), el cabildo abierto y si es el caso las consultas internas.

La gobernabilidad es algo que se construye con el esfuerzo de todos los actores, para ello es necesario el compromiso y responsabilidad de cada uno de ellos, a partir de las funciones que desempeñan, que de hecho son diferentes, pero buscan un mismo objetivo, el desarrollo de su Municipio.

- El marco conceptual que sustenta la presente investigación, se enfoca sobre las nuevas teorías de desarrollo económico local, cuyo contexto se desarrolla dentro de la globalización, la cual origina efectos sobre el sector productivo, administrativo y también político, en donde se relaciona el papel del Estado en la llamada nueva economía.

Uno de los objetivos que se convierte en prioridad tanto para Yacuanquer como para muchos de los entes territoriales, es el incremento en el nivel de ingresos, que entraría a favorecer al Estado, quien no cuenta con los recursos suficientes para solucionar todas las

necesidades de la población. De esta forma se hace urgente una reestructuración productiva y administrativa, que permita implementar políticas endógenas de desarrollo, con el fin de atender los problemas que vienen afrontando los habitantes de las distintas localidades.

Dentro de la gestión pública, es esencial que se descentralice a mayor escala tanto las competencias como los recursos, en este caso de la Nación hacia los entes territoriales, facilitando las alianzas y concertación de actores territoriales para el desarrollo económico local y la generación de empleo e ingresos. A pesar de la mayor exposición externa de las economías con el avance de la globalización, la producción mundial sigue concentrada en los mercados nacionales y locales; pero a pesar de esto, es indispensable incrementar los niveles de eficiencia y productividad, que para el caso del Departamento de Nariño y específicamente para el Municipio de Yacuanquer, es una de las prelacones, y así se demostró en el informe presentado por Confecamaras (2002) relacionado con la competitividad departamental.

Yacuanquer, que es un Municipio cuya estructura económica, se concentra en el sector primario, y la producción se destina básicamente al autoconsumo; requiere de alianzas entre sus actores, y por lo demostrado en el proceso de elaboración del plan de desarrollo, hay mucha desorganización y apatía frente a la posibilidad de asociarse, sin comprender que es la salida más plausible, por sus mismas características. Los niveles de producción son bajos, y hay una gran cantidad de personas que dependen de los mismos, por lo tanto deben asociarse para sacar ventaja de su posición; por el contrario si persiste la acción individual, el mercado lo va a eliminar, debido a sus condicionantes.

Las pequeñas unidades productivas son vistas como una posibilidad muy grande dentro de la globalización, el aprovechamiento de las mismas depende del entorno institucional, político, social, económico y cultural en el cual se desenvuelvan. El Estado cumple un papel decisivo en cualquiera de sus instancias, al facilitar las condiciones institucionales que requieren las empresas para su desenvolvimiento. Uno de los ejes de esta teoría, se basa en la capacitación del recurso humano, ante la necesidad de aplicar nuevas tecnologías. Para los entes territoriales también es una prioridad, y debe estar liderada por el Estado, de lo contrario se verán rezagados, y las posibilidades para sus habitantes cada vez más restringidas.

10. CONCLUSIONES

- Un proceso de desarrollo al interior de un ente territorial, implica el esfuerzo de todos los actores que interactúan alrededor del mismo; el compromiso y responsabilidad de cada uno de ellos, determina una ejecución exitosa.
- El plan de desarrollo, así como los demás planes sectoriales que se formulan para un Municipio, deben ser coherentes con la realidad fiscal y socioeconómica del mismo, crear falsas expectativas entre la comunidad, solo conduce a la pérdida de la confianza frente a la administración local, deteriorando la gobernabilidad interna, que no beneficia a ninguna de las partes.
- En Colombia existe un despliegue de una gran cantidad de normas, que no son aplicadas en toda su magnitud, primero por la desidia de la comunidad y segundo por la falta de conocimiento en cuanto a su operatividad.
- El cumplimiento de los principios que determina la Ley Orgánica de Planeación para las autoridades encargadas de este proceso, están muy lejos de cumplirse a cabalidad, ante todo por la débil estructura administrativa y de generación de ingresos, que impide tener una estabilidad interna suficiente, que permita cumplir con este objetivo. Las proyecciones tanto financieras como de otra naturaleza, son realizadas sin un fundamento bien estructurado, y se explica por las limitaciones para conseguir la información necesaria en materia fiscal y socioeconómica relacionadas con el municipio.
- La planeación es una herramienta fundamental para los municipios y cualquier tipo de organización, con miras alcanzar un desarrollo local en todos sus niveles. La aplicación sistemática, organizada y consecuente de todas las actividades planeadas, determina el éxito de este proceso. El compromiso de las autoridades e instancias de planeación lo hace efectivo y posible, mientras tanto solo puede hacerse referencia como un método de carácter indicativo.
- La estructura de los planes de desarrollo se debe determina de acuerdo a las condiciones que presentan los entes territoriales, aunque en la actualidad se evidencia como la formulación de estos planes se limita a formular unos objetivos que en su mayoría no pueden ser conseguidos con el esfuerzo y ejercicio del gobierno de turno, debido a falencias de tipo metodológico al ser formulados planes que en realidad distan mucho de las necesidades existentes y sobre todo las capacidades reales con que cuentan los municipios para solucionar los problemas.
- El margen de maniobra que permite la normatividad vigente en cuanto a planeación y definición de proyectos a desarrollar en un periodo de tiempo, presenta un amplio margen para trabajar metodológicamente con estrategias o técnicas que dependen de la visión de los

- Especialistas y que aunque en realidad no tengan repercusiones favorables sobre el desarrollo de las comunidades son utilizadas y la tendencia de ser indicativa la planeación para el sector público hace que no se tengan en cuenta las exigencias legales presentes para este tipo de investigaciones.
- No se puede hablar de una técnica o metodología única o precisa para trabajar adecuadamente el tema de la planeación municipal, puesto que como las condiciones de todos los entes territoriales en cuanto a cultura, desarrollo social, infraestructura, entre otros. Son diferentes sustancialmente, lo cual obliga a que para realizar un proceso eficiente y pertinente sean estas condiciones particulares las que determinan el como debe tratarse las realidades existentes en las localidades.
- Existe un factor que es condicionante y benefactor de todos los procesos planificadores, el cual es la participación de la comunidad, participación que de un lado es legitimadora y de otro es comprometedora de trabajar aunadamente en todos los procesos que se puedan adelantar para desarrollar generalmente a una localidad.
- La cultura de las poblaciones de los municipios del departamento de Nariño a nivel general muestra una apatía o desconocimiento de procesos asociativos que pueden ser muy bien utilizados en beneficio general, con lo cual su aporte y compromiso con los mismos y específicamente con la formulación de planes de desarrollo municipales y territoriales es muy bajo y se ve limitado por este tipo de factores los cuales al final de cuenta tienen un alto grado de repercusión en la realización de todo tipo de acciones y proyectos que se quieran adelantar en el municipio.
- En las comunidades en general se evidencia unos rasgos característicos hablando en términos culturales y de preparación formal, los cuales muestran una baja formación técnica y cultura introvertida de los diferentes pobladores, lo cual incide negativamente sobre la participación que estos puedan presentar a estos procesos asociativos y de compromiso como es el caso de la planeación municipal.
- Hay dificultades para encontrar una forma eficaz para trabajar con la comunidad desde las bases mismas. Por lo tanto los dirigentes locales como el municipio y la institucionalidad necesitan de un método o manera para trabajar desde la base.
- Todo proceso o acción que quiera adelantarse en una comunidad o ente territorial, que tenga que ver con el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de esta comunidad o ente, debe obligadamente llevar implícito el beneplácito para la realización y aprobación general por parte de la población afectada, para que de esta manera se cuente con el visto bueno de lo que se va a realizar sea en beneficio común y al respecto no habrá ninguna clase de retaliación fuese cual fuese el resultado conseguido, comparado con el resultado esperado.

11. RECOMENDACIONES

- Un proceso de planeación bien concebido debe involucrar todos los factores y actores que están dentro de su entorno; y en esta medida, cada una de las iniciativas que se pretende adelantar en un Municipio, deben contar con el respaldo pleno y decidido de el Alcalde, los Concejales, la comunidad y todas las instituciones que hacen presencia a nivel local.
- El hecho de que la elaboración del plan de desarrollo a nivel territorial, sea una exigencia constitucional; antes que convertirse en una obligación, debe ser vista como una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio, tanto en el campo socioeconómico como ambiental. Por este motivo, el proceso debe ser llevado a cabo con el mayor grado de responsabilidad, siendo concretos y plausibles frente a lo que se está planteando.
- La planeación es una herramienta útil mientras se la utilice bien, y para hacerla operativa, se necesita cumplir eficientemente con cada una de las etapas, que van desde la formulación hasta el seguimiento y evaluación. La mayoría de los municipios se estancan en la primera etapa (Yacuanquer ni el mismo departamento de Nariño no han sido la excepción), y así no se consiguen los objetivos, por lo tanto no se puede considerar como un proceso. La técnica que se utilice para ello, ya depende de las circunstancias y consideraciones subjetivas de los responsables de dicha actividad, lo esencial es que se aplique bien, independientemente de cual técnica se utilice. La metodología debe diseñarse a partir de las especificidades del objeto de estudio, y no puede convertirse en una camisa de fuerza ya que existen muchas variantes, lo esencial es construir una propuesta concreta de desarrollo.
- Metodológicamente hablando los planes de desarrollo en su formulación deben presentar una estructura clara y bien definida, que permita realizar un análisis y estudio de este con claridad, fuese quien fuese la persona que lo estudie o analice, por que el plan va dirigido a todas las personas de un núcleo municipal o territorial y así mismo deben tenerse en cuenta las diferencias de conocimientos y estudio que existen en estos para que al momento de estudiarlo su comprensión sea preciso con lo que se esta planteando.
- Aunque existe normatividad que a la ves de servir como base para definición de los planes de desarrollo sirve para delimitar su accionar frente a las posibilidades de los entes territoriales, dicha normatividad tiene la falencia de que no cuenta con una parte establecida acerca de responsabilidades y repercusiones, es decir una parte coercitiva en la normatividad en cuanto a planeación se refiere de manera que en alguna medida lo planteado en estos planes pueda tener un mínimo de cumplimiento en sus acciones.
- Existe una parte fundamental y que es la base de todo plan de desarrollo, lo cual es la parte estratégica, esta sirve para darse cuenta del real compromiso de la administración

- presente y para poder evaluar más adelante la efectividad que pudo tener el plan formulado con la realidad conseguida. Esta parte debe contener definiciones precisas y claramente establecidas en cuanto a datos se refiere y resultados se espera obtener en el periodo de gobierno, para lo cual debe tenerse identificado los conceptos de los ítems estudiados en esta parte.
- Existe un factor condicionante de la labor planeadora en los entes territoriales y también nacionales, el cual es la tendencia a ser la planeación indicativa para el sector privado y en general para el sector público también, por que aunque la ley dice lo contrario al final de cuantas la planeación termina siendo indicativa para todos los casos. Por tal motivo debe cambiarse de alguna forma este carácter de la planeación en este modo de producción imperante, puesto que de lo contrario y como ha venido ocurriendo hasta entonces esta herramienta tan útil e importante para organizar el desarrollo socioeconómico de las comunidades pierde su importancia y efectividad.
- Antes de iniciar un proceso planificador en general debe trabajarse en la capacitación de la comunidad que posteriormente será la indicada de realizar ajustes y arreglos al proceso desde el inicio del mismo. El proceso de capacitación puede adelantarse directamente desde las bases mismas o a través de los líderes naturalmente establecidos como forma de ampliación del conocimiento acerca del tema. Esto asegura en gran medida una participación mayoritaria de la población y real para los fines esperados del proceso.
- Para que la comunidad pueda participar activa y decididamente en los procesos planificadores acorde a las necesidades de los entes territoriales, junto con la capacitación debe organizarse a la misma comunidad en torno a su papel en todo el proceso adelantado, lo cual implica una exigencia en términos de logística necesaria para proveer a las comunidades o a sus representantes de las herramientas necesarias para poder hacer parte activa del proceso y decisoria a la hora de realizar determinaciones que tenga que ver con el beneficio general.
- La motivación que se necesita para que la población participe en estos procesos debe partir del compromiso de los actores políticos del municipio, iniciando por el mandatario local y los miembros del equipo de gobierno, para que con definiciones precisas de lo que se va a llevar cabo en el municipio la gente pueda evidenciar que los procesos pueden tener realmente un resultado favorable para la comunidad en general y de esta manera participen en los procesos adelantados sin ningún tipo de interés ni condicionalidad.

BIBLIOGRAFIA

- ACKOFF, Russel. Un concepto de planeación Corporativa. New York: Wiley, 1970, 122 p.
- AHUMADA, Jorge. La Planificación del desarrollo. Santiago de Chile: ICIRA., 1968, 98 p.
- ALBURQUERQUE, Francisco. Desarrollo económico local en Europa y América Latina. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1999, 194 p.
- ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal. La participación comunitaria es la voz del pueblo para el cambio y el desarrollo social (1998 – 2000). Yacuanquer: Secretaria de Planeación Municipal, 1998, 350 p.
- ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal. Unidos por un mismo ideal: el progreso (2001 - 2003). Yacuanquer: Secretaria de Planeación Municipal, 2001, 120 p.
- ALCALDÍA DE YACUANQUER. Plan de Desarrollo Municipal. Juntos nuestras manos para vivir con dignidad (2004 – 2007). Yacuanquer: Secretaría de planeación municipal, 2004, 150 p.
- ANDER EGG, Ezequiel. Introducción a la planeación. Bogota: Fondo de Cultura Económica, 1981, 195 p.
- ARANGO, Gilberto. Estructura Económica Colombiana. Novena Edición. Santa Fe de Bogotá: Mc GRAW – HILL, 2000, 793 p.
- CERÓN, Benhur. Manual de Historia de Pasto. San Juan de Pasto: Academia Nariñense de Historia, 1998, 295 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo No. 1. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1968, 35 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 de 1993. Sistema de Seguridad Social en Salud. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1993, 125 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 101 de 1993. Ley Agraria. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1993, 98 p.
- COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 131 de 1994. Ley estatutaria del voto programático. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 37 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 134 de 1994. Mecanismos de participación ciudadana. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 49 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136 de 1994. Ley de Régimen Municipal. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 154 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142 de 1994. Régimen de servicios Públicos. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 130 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 161 de 1994. Ley de Reforma Agraria. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1994, 78 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 181 de 1995. Ley del Deporte. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1995, 87 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 344 de 1996. Ley de Racionamiento del Gasto Público. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1996, 171 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 358 de 1997. Ley de Capacidad de Endeudamiento. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1997, 127 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 38 de 1989. Ley Orgánica del Presupuesto. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1989, 136 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 de 1997. Desarrollo Territorial. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1997, 118 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 563 DE 2000. Por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2000, 25 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715 de 2002. Distribución Sistema General de Participaciones. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2002, 65 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 de 1989. Ley de reforma urbana. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1989, 48 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 99 de 1993. Creación del Ministerio de Medio Ambiente. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 1993, 78 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2004, 54 p.

COLOMBIA CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 563 de 2000. Ley por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Santa Fe de Bogotá: Momo Ediciones, 2004, 23 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía para la formulación de planes de desarrollo. Santa Fe de Bogota: DNP-División de Inversiones y Desarrollo Territorial, 2003, 99 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Economía Social (1986 – 1989). Santa Fe de Bogotá: DDT –DNP, 1987, 237 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo (1990 – 1994). La Revolución Pacífica. Santa Fe de Bogotá: DNP, 1991, 295 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo (1994 – 1998). El Salto social. Santa Fe de Bogotá: DNP, 1994, 248 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado comunitario (2002 – 2006). Santa Fe de Bogotá: DNP, 2002, 215 p.

COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Planificación: Base de la gestión municipal, Lineamientos generales para la formulación de planes de desarrollo municipales 2004-2007. Bogotá: División de Inversión y Desarrollo Territorial, 2004, 169 p.

COLOMBIA INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Plan de Desarrollo Municipal, principios, contenidos y metodología para su elaboración. Medellín: INAP, 2001, 115 p.

COLQUE, Gualberto. Desarrollo Regional. México: UNAM, 1995, 100 p.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Título XII Art. 339. Primera Edición. Santa Fe de Bogotá: Editorial CAASIM, 1991, 127 p.

CUADERNOS DEL ILPES. Consideraciones sobre ocupación industrial. Serie 2. No. 8. Santiago de Chile: ILPES, 1969, 46 p.

DOCUMENTOS DEL CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA COLOMBIANO. La dependencia económica. Santa Fe de Bogotá: Editorial Colombia Nueva, 1988, 84 p.

ELLAN, Michael. La planificación Socialista. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, 79 p.

FREIRE, Paulo. La pedagogía del oprimido. Montevideo: Editores Tierra nueva, 1970, 285 p.

GARCÍA, Eduardo. La planificación del desarrollo en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, 184 p.

GARCÍA, Ricardo y MARTÍNEZ, Carlos. Técnicas de planeación. Bogotá: ESAP, 1986, 194 p.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. Concertación para el cambio (1995 – 1998). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 1995, 125 p.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. La fuerza del cambio continúa (2004 - 2007). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 2004, 180 p.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. Nariño Vive (2001 - 2003). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 2001, 175 p.

GOBERNACIÓN DE NARIÑO. Plan de Desarrollo Departamental. Nariño: Un camino hacia el futuro (1998 – 2000). San Juan de Pasto: Secretaría de Planeación Departamental, 1998, 225 p.

GRAN ENCICLOPEDIA ECONOMICA. La corriente Keynesiana del desarrollo. Tomo 8. España: Editorial Alfaomega, 1999, 57 p.

GRAN ENCICLOPEDIA ECONOMICA. La corriente neoclásica del desarrollo. Tomo 8. España: Editorial Alfaomega, 1999, 46 p.

HELMSING, John. Nuevos enfoque de desarrollo. En: cambio económico y desarrollo regional. Bogotá: Editorial CIDER UNIANDES, 1990, 83 p.

HISSONG, Robin. Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad. En: cuadernos ocasionales No. 10. Santa Fe de Bogotá: Editorial escala CIDER UNIANDES, 1996, 95 p.

HUMMEL, Charles. Educación de hoy para el mundo del mañana. Paris: UNESCO, 1977, 191 p.

JARAMILLO, Margarita. La brecha entre ricos y pobres, pobreza y desarrollo regional. Santa Fe de Bogota: Editorial CIDER UNIANDES, 1986, 125 p.

LEWIS, Arthur. Teoría de la planeación económica. México: Fondo de Cultura Económica, 1974, 196 p.

MARTINEZ, Jesús. Teoría de planeación Económica Nacional en Colombia. San Juan de Pasto: Universidad de Nariño, 1996, 127 p.

MARX, Carlos y ENGELS, Federico. Obras Escogidas. Tomo I. Moscú: El Progreso, 1970, 336 p.

MASSE, Pierre. Le plan du Pantie Hasard. Paris: Editorial Gallimar, 1965, 58 p.

MATUS, Carlos. Estrategia y Plan. Bogota: Siglo XXI Editores, 1982, 87 p.

MONCAYO, Edgar. Las políticas regionales un enfoque por generaciones. En: nuevos enfoques de política regional en América Latina, el caso de Colombia en perspectiva histórica. Santa Fe de Bogota: DNP Archivos de economía, 2002, 236 p.

MOSSELL, Estella y FERREIRA, Maria. Desarrollo Local, una metodología para la participación. Santiago de Chile: Fondo nacional para la superación y la pobreza. Editorial LOM, 2003, 159 p.

NIKLOS, Tomas y TELLO, Maria Elena. Planeación Prospectiva, una estrategia para el diseño del futuro. México: Limusa Noriega Editores, 1994, 98 p.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Documentos y Relaciones. Nueva Cork: ONU 1975, 190 p.

SCHAS, Bladimir. Diseño de un futuro para el futuro. México: Fundación Javier Barros Sierra, 1980, 84 p.

SUNKEL, Oswaldo. La Planificación del Desarrollo en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1975, 198 p.

WILLIAMSON, Guillermo y FREIRE, Paulo. Educación para una nueva civilización. Temuco: Ediciones Universidad de la frontera, 1999, 270 p.

Anexo A. Matriz de problemas veredales-Municipio de Yacuanquer

VEREDA	PRODUCCIÓN	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	SANEAMIENTO BÁSICO ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	MANEJO DE BASURAS	EDUCACIÓN	RECREACIÓN Y DEPORTES	# DE FAMILIAS
ZARAGOZA	<ul style="list-style-type: none"> Cuyes, conejos, cerdos, gallinas. Maíz, frijol, café, tomate, plátano, caña. 	<ul style="list-style-type: none"> Ecuandino – incentivo Remesa x vr \$5.000 Asociación 36 familias. Junta A. Comunal – Padres. F. Acueducto – Consejo Directivo Educativo – madres de familia comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> Distrito de riego No hay tratamiento Una sola fuente. 	<ul style="list-style-type: none"> Campo abierto No hay alcantarillado 	<ul style="list-style-type: none"> no hay tratamiento de basuras. Ecuandino – Cultura de basuras (reciclaje, hueco) 	<ul style="list-style-type: none"> Centro educativo Zaragoza. 47 niños – Escuela saludable. Escuela Rural Mixta – saludable Unidad sanitaria Biblioteca Parque recreacional (Dotación) 1 grabadora de CD - Computador 	<ul style="list-style-type: none"> No hay parques Readecue la piscina. Adecuación cancha fútbol Tiene polideportivo 	65/66
ARGUELLO BAJO	<ul style="list-style-type: none"> Frijol, maíz, habichuela, caña, tomate carne. Perdidas de cosechas. Altos costos producción. Mejorar pie de cría. Necesidad cultivos de verduras 	<ul style="list-style-type: none"> Milena Benavides Ecuandino Junta de Acciona Comunal Junta de Padres de Familia. Distrito de riego–Junta 	<ul style="list-style-type: none"> Agua de Piscicultura Un solo distrito para riego y para consumo Toma agua Chapacual Capac. Tubo 2' 	<ul style="list-style-type: none"> Excreta aire No pozos sépticos No hay contaminación medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> No hay tratamiento basuras. Mayor costo transporte bus. 	<ul style="list-style-type: none"> No todas reciben restaurante. Programas de nutrición Bajos costos de restaurante Altas ventas de mecatos 42 alumnos primaria falta unidas sanitaria tiene 2 computadores 	* No infraestructura deportiva.	52 240 personas
ARGUELLO	<ul style="list-style-type: none"> Cocinan con leña Apoyo a frutales – semillas caras Asistencia técnica. Umata <p>Caña, café, gando, frijol, cebada, maíz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> No hay salón comunal 68 familias ecuandino 	<ul style="list-style-type: none"> Escasez de agua – peces Dotación para abastec. Agua – época de verano Agua contaminada 	No hay	<ul style="list-style-type: none"> No hay tratamiento basuras No hay cultura de reciclaje. 	<ul style="list-style-type: none"> Biblioteca – mat. Didáctica Escuela de padres Patio, restaurante gratuito Dotación salón de informática. Dotación útiles escolares Bajo transporte 	<ul style="list-style-type: none"> Implementos deportivos, construcción polideportivo – ubicación central. Parque recreativo 	35 Familias

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PRODUCCIÓN	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	SANEAMIENTO BASICO ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	MANEJO DE BASURAS	EDUCACIÓN	RECREACIÓN Y DEPORTES	# DE FAMILIAS
LA CUCHILLA	<ul style="list-style-type: none"> No cultivos, no tiene fuentes de ingreso – trabajan por diario. 	<ul style="list-style-type: none"> Junta de Acción Comunal. Escasa gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> Toman del ojo de agua Agua sin tratamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Pésimo manejo excretor. Aire libre No posos sépticos. 	<ul style="list-style-type: none"> Quema Contamin. Medio ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> No tiene escuela Dotación de uniformes y útiles escolares 	<ul style="list-style-type: none"> No infraestructura deportiva 	<ul style="list-style-type: none"> 26 familias 140 personas
TAINDALA	<ul style="list-style-type: none"> Maíz, arveja, trigo, papa. Dificultad acceso crédito. Altos costos de producción Dificultades comercializ. 	No hay espíritu asociatividad	<ul style="list-style-type: none"> Ampliación tanque abastecim. Baja calidad agua 300 familias deterioro tubería tanques 	<ul style="list-style-type: none"> Existen deficientes Tuberías pequeñas 	<ul style="list-style-type: none"> Arroja basuras vía No hay manejo Capacitac. Manejo de residuos. 	<ul style="list-style-type: none"> 50 estudiantes 15 profesores Terminación construcción restaurante escolar. Ayudas educativas VH – TV computador (Inseguridad) 	Polideportivo necesitan la escuela	<ul style="list-style-type: none"> 45 Familias 300 personas
MUECHIZA BAJO	Maíz, papa, trigo, cebada, alverja	No hay	Fuente laguna Telpis. <ul style="list-style-type: none"> Se utiliza para riego. 	No hay pozo específico	No hay tratamiento de basuras	Escuela mixta consta de 3 salones.	1 cancha deportiva en mal estado	<ul style="list-style-type: none"> 20 familias
LA GUACA	Maíz, trigo, ganado, alverja, frijol <ul style="list-style-type: none"> bajos créditos. Hay terrenos – no hay comercializ. Baja Umata 	<ul style="list-style-type: none"> Asociación primavera Asociación nueva esperanza. 	Contaminación y deforestación de los nacimientos de agua.	No hay letrización. Solicitan aporte.	Manejo inadecuado. Solicitan capacitación	<ul style="list-style-type: none"> biblioteca – computadores. Baja calidad. Dificultad útiles, uniformes. Falta dotación en muebles Dificultad para trasladarse hasta colegio Yacuanquer. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementos deportivos Existe polideportivo en la escuela. Adecuación en la infraestructura deportiva. 	<ul style="list-style-type: none"> 30 familias
CHAPACUAL	Desplaza a cosechas de San Rafael de Maíz, frijol, por temporadas jornal \$ 5000	<ul style="list-style-type: none"> Junta Acción Comunal no funciona. No hay baño en el salón comunal. 	Mantenimiento agua – ampliación acueducto. Análisis de agua.	Investigar alternativa para mejorar pozos sépticos. No hay baños	Cultura manejo de basura	<ul style="list-style-type: none"> Dotación TV. Faltan recurso para uniformes, bibliotecas, laboratorios, transporte. 	Comp. Lote de Secretaria de Agricultura, legalización de la cancha a nombre de comunidad. Construcción unidad sanitaria.	<ul style="list-style-type: none"> 190 familias

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PRODUCCIÓN	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	SANEAMIENTO BÁSICO ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	MANEJO DE BASURAS	EDUCACIÓN	RECREACIÓN Y DEPORTES	# DE FAMILIAS
MUECHIZA ALTO	Viveros-reforestación cuenca. Descuido de la laguna firma de contratos, no pago 2 proyectos reforestación magdalena. Huertas caseras – cambio trueque hortalizas.	Organización Acueducto	Fuente laguna Telpis	No hay salen al camino.	Quema – abono huertas caseras.	2 profesores, 35 alumnos 6 grados – Director en Yacuanquer. Espacio reducido; 3 grados en 1, solo hay un computador. Hay 110 niños sin agua y sin escuela.	Pedidos \$300.000 para competir pero no les dieron Implementos. No hay grupos formados, capacitación. Hay polideportivo pero faltan gradas y la Organización de la Junta venden los balones.	85 Familias
SAN FELIPE	Baja capacitación en manejo de cultivos y suelos. Altos costos para apoyo pecuario.	<ul style="list-style-type: none"> No hay espíritu asociativo. Capacitación líderes. Normas convivencia ciudad. 	Contaminación y deforestación nacimiento de agua. Escasez agua, mal estado red.	Construcción inadecuada pozos sépticos.	Manejo inadecuado abono Huertas caseras.	Baja batería sanitaria. Altos costos educativos. Bajo transporte – distancia entre escuela – comunidad.	Terminación polideportivo. Deporte insuficiente, capacitación idónea. Pocos Implementos deportivos	50 familias
AGUADA	Bajos precios de productos. Sin asistencia técnica. Mercados inciertos. Veranos sin riego	Junta Acción Comunal preocupante, apatía poco liderazgo.	Bajo volumen de agua – sin tratamiento. Preocupación por ampliación de acueducto Yacuanquer. Baja cobertura.	No existe proyecto III – 3 Pozos sépticos escasos	Contaminación por excretas y basuras. Manejo deficiente, pocas familias con hueco.	Inconformidad directivas – baja calidad Sin dotación ayudas pedagógicas.	Baja infraestructura deportiva Escasez implementos. Apoyo a deportistas ciclistas.	163 familias
MEJIA	Huertas caseras No hay sistema de riego. No tiene tierras son jornaleros hacienda 5000 - \$600.	Ecoandino Desunión – problemas personales	Alta contaminación. Mala distribución agua – no cobertura. No tratamiento (viaducto) sucio. Agua negra pasa por las casas.	No posos sépticos Aguas negras pasan por la quebrada y desembocan en las quebradas de aguas limpias.	Solicitan 2 veces por semana capacitación	33 niños, 2 profesores. Baja dotación. Infraestructura adecuada. Falta comedor Cambio de gradas Falta de material didáctico Falta un celador.	No hay capacitación física para la recreación. En la cancha de la escuela hay pocos implementos.	20 familias

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PRODUCCIÓN	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	SANEAMIENTO BÁSICO ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	MANEJO DE BASURAS	EDUCACIÓN	RECREACIÓN Y DEPORTES	# DE FAMILIAS
LA PRADERA	Papa, Maíz, trigo, cebada. Alta producción de leche. Altos costos insumo - intermediarios.	Ecoandino Hay juntas: corrupción de dinero, desconfianza, no colaboración.	No hay agua en verano. No hay canalización ni tratamiento. Alta contaminación.	No hay pozos sépticos. Sequías tapadas sin mantenimiento.	No hay recolección	10 niños. 1 profesor. Baja dotación, unidad sanitaria dentro de la pieza – sacar escritura de lote.	No hay escenarios deportivos. No se hacen eventos deportivos	15 familias
TACUAYA	Altos costos de producción Tramitología créditos bancarios Mala capacitación de cultivos y suelos. Predios sin legalizar. Mala capacitación procesos agroindustriales.	No existe un sitio	Escasez de agua Deficiencias administrativas en el manejo. Tubería inadecuada. Arroyo nacimiento sin reforestar	Inexistente Técnica inadecuada para construcción de pozos sépticos. Baja calidad de sanitarios.	Manejo inadecuado	Malas condiciones de seguridad docentes, Falta de computadoras en buen estado. Biblioteca baja calidad Bajos costos educativos Mala capacitación técnica Docentes insuficientes.	Pocos implementos deportivos . Cancha de fútbol, prado no fácil disposición. Si hay polideportivo – 20 socios - falta legalizar.	20 familias
MINDA	Jornaleros - agricultores \$4000 No hay distrito riego: permite diversificar cultivos. Frijol, café, maíz, precios bajos. Créditos blandos	No hay organización. No hay confianza Desunión – construcción salón comunal. Junta acción comunal no funciona. Bajo reconocimiento de la administración. 2 representantes (1 reun/3meses)	Malas condiciones (tapa) Mal tratamiento – reforestación de agua viveros.	No hay baños. No hay sistema de riego.	No hay Ecoandino 15 niños. Ampliar cancha. Si hay material didáctico, polideportivo	Directora no cumple horarios No acercamiento de la comunidad Cansancio profesores 10 años 18 niños/ 2 profesores 2 bachilleres. Malo servicio de restaurante	Plideportivo – compra del lote poco espacio. Voleibol – Microfutbol – fútbol. Salen a cancha de la escuela.	36 familias
TASNAQUE	2 veces/año. Apta para lo que le siembre “cebolla cabezona” Frijol – cosecha enero. Contactos con los grandes comercializadores.	Junta de acciona comunal Junta administrativa de acueducto. Madres comunitarias. Junta de deportes. No hay salón comunal. Junta de padres de familia. Adecuación capilla	Mantenimiento Tubería de estapado 300mts Poca capacidad tubería. Toma del ojo de agua. Tratamiento culturización Limpieza del río.	No hay. Mala construcción pozos sépticos. Baja letrinización. No hay sistema de riego. Combustible para motobomba.	No hay manejo racional Dotación de cocina. Pago a la cocinera (715/94)	Dstrucción de la escuela por parte de comunidad de otras veredas. Falta impresora, dotación computadores Ampliar el cupo del bus. 4 profesores / 63 alumnos material didáctico – biblioteca 1 celador encargado de la biblioteca.	Existe cultura de deportes pero no hay espacios. Mas participativo Implementos polideportivos.	180 familias 600 personas

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PRODUCCIÓN	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	SANEAMIENTO BÁSICO ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	MANEJO DE BASURAS	EDUCACIÓN	RECREACIÓN Y DEPORTES	# DE FAMILIAS
LA COCHA	Altos costos de producción. Bajos volúmenes de producción. Predios sin legalizar, no hay sistema de riego	Junta de Acción Comunal no cumple. Inter relación comunidad – Directora Escuela	Escasez de agua, para el consumo. Ampliación de tubería. Mala calidad de agua.	No existe el sistema Baja calidad de posos sépticos.	Manejo inadecuado	Malos pozos sépticos de la escuela. Predio sin legalizar Deterioro conexión eléctrica Poco acceso de bachillerato. Baja calidad de muebles.	Deterioro de polideportivo, pocos implementos deportivos, escenarios deportivos insuficientes.	
EL ROSARIO	Huertas caseras (hortalizas, trigo, papa, maíz, frijol, se da el trueque) Problema comercialización	Junta Administradora local. De acueducto. Comité de restaurante Junta de Acción Comunal Grupos sectoriales (Parroquia) Junta de padres de familia Grupo de Oración. Asociación Madres. Hay salón comunal.	Caudal compartido con San Felipe. No hay tanques de reserva Deficiente labor del fontanero. Descuido en el nacimiento del agua – finca no es propiedad Requiere reforestación. Capacitación uso del agua.	No hay manejo de aguas negras – acequias. Aguas residuales tomas de animales. Construcción de letrinas.	Separación de las basuras falta recolección	3 profesores – 34 alumnos – 6 civiles. Mejoramiento de la instalación Material didáctico Tienen 2 computadoras Escuela asociada Pedro León Torres Libros desactualizados Dificultada útiles escolares	Hay polideportivo Necesita implementos, uniformes e instructores Reconstrucción cancha de colegio Programación tiempo libre Recreación para niños Incentivo para deporte de mujeres	63 familias
SAN JOSÉ	Altos costos de producción, bajos volúmenes de producción para la comercialización, explotación minas de arena, no hay capacitación pecuaria, diversificación de producción, no hay capacitación para manejo de cultivos y tratamiento de suelos.	Distorsionamiento entre población de la parte alta y baja de la vereda.	Baja calidad de agua, mal estado de red de acueducto y tanque de abastecimiento. Manejo inadecuado, dificultades administrativas de la Junta de Acueducto. Viviendas sin sistema de acueducto	No hay, mal manejo de Excretas. Técnicas inadecuadas para construcción de pozos sépticos y letrinas.	No capacitación del sistema de manejo	Docente insuficiente – predio sin legalizar. Ayudas educativas, dificultades en costos educativos, dotación Implementos deportivos, techo deteriorado. 28 alumnos / 6 grados- Computadores mala calidad de toners, salón	No escenario para recreación y deportes. Reducida dotación Implementos deportivos. Capacitación en deportes.	20 familias

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	SALUD	VIVIENDA	VÍAS	ELECTRIFICACIÓN	TELEFONÍA	CULTURA	SEGURIDAD	PREVENCIÓN DE DESASTRES
ZARAGOZA	No hay drogas 100% carnet sisben uso misma droga = patología Poca atención ambulancia 5000 Médicos sin experiencia.	Vivienda nueva Mejoramiento de viviendas Promotor no cumple funciones. Falta información brigadas Brigadas sin medicamentos.	Ampliación de vía para el Guaitan (camino de erradura) No tienen alcantarillas Mantenimiento por M.O.	Altos costos del servicio x 25.000 mensuales. 5 viviendas sin energía por \$ fracturas.	Compartel	Se sienten aislados de los eventos culturales	Festival c/8 días Inspector no apoya Autodefensas	No hay gestiones
ARQUELLO BAJO	Irrespeto por la atención salud. Terminación contrato promotora. Poca atención salud. Psicología para niñas/ médicos con experiencia. Educación embarazo adolescentes. Piden puesto de salud.	Adobe Hacinamientos Mejoramiento vivienda 40 Legalización de predios	Mantenimiento carretera – M.O. mal estado Borra los desagües de la alcantarilla Rompen la vía a través de mangueras. Faltan 2 km	Servicios públicos altos, postes en mal estado 10 viviendas sin energía por Costos altos. Deficiente lectura	Necesitan cabina para el teléfono Compartel	Emisora municipal tiene baja cobertura Día del campesino	Festivales con frecuencia que causan inestabilidad social.	No hay
ARQUELLO ALTO	Alto S.S. – nutrición – botiquines – vitaminas – crema – cepillo. Mejor S.S. ambulancia brigadas, dotación promotores .	Mala condiciones Diferentes proyectos de vivienda Malas condiciones baño No tienen baño	Acomodar el camino al mirador Mantenimiento – arreglo de caminos Faltan alcantarillas	Altos costos de servicio	No hay servicio telefónico Compartel Teléfono – telecom queda en la Guaca.	No T.V. proyecto rescate Flor, instrumentos musicales, vestuario profesor.		No hay
LA CUCHILLA	No tienen promotor, mala salud – urgencias 100% carnetizados	Obra negra Hacinamiento Mejoramiento vivienda Legalización predios	Mal estado Mantenimiento M.O.	Buena cobertura Buena calidad Altos costos servicios	No teléfono	No T.V.	En el plantel	No hay

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	SALUD	VIVIENDA	VÍAS	ELECTRIFICACIÓN	TELEFONÍA	CULTURA	SEGURIDAD	PREVENCIÓN DE DESASTRES
TAINDALA	Promotora no permanente, no es de la vereda. No medicamentos Poca atención Costos del medicamento No sitio adecuado brigadas.	Mejoramiento vivienda Vivienda nueva Pisos tierra adobe	Mantenimiento vías M.O. animales en la vía. Sacan aguas negras Estrechan carreteras.	Altos costos sistema de energía	No teléfono	Grupo juvenil para seguridad	Robo de ganado abigeato	No hay
MUECHIZA BAJO	No hay constancia con la promotora. No hay medicamentos No hay brigadas de ninguna clase	En mal estado son de teja y adobe Pisos en tierra	En mal estado Poco transitables No hay mantenimiento	Costos el servicio Poca electrificación No hay para acometidas	No telefonía	Grupo juvenil	Robo de ganado Pelas en Festivales	No hay
LA GUACA	Mala atención – no hay programa prevención, promoción. Incumplimiento brigadas de salud programadas. No hay cobertura de salud, mal manejo de información. No hay prioridad para las veredas	Viviendas en mal estado Déficit de vivienda	Mantenimiento alcantarillas deficientes e insuficientes Puente vía al cerro	Costos el servicio Poca electrificación No hay para acometidas	No hay telefonía No hay señal de televisión Baja cobertura de la emisora municipal	Poco apoyo . Mejor televisión parabólica	Robo de ganado Frecuencia de festivales hasta tarde.	No hay
CHAPACUAL	Mucha frecuencia visita médicos – P.P – psicóloga, alta cobertura medicamentos, salud oral, alto control de información citología. Mejorar las lecturas citologías. Centro de Salud no funciona por alcantarillado.	Hacinamiento en mal estado. Existente proyectos de vivienda – control. Ejecución de proyectos.	No hay mantenimiento vías, mingas de trabajo con liderazgo de Acción Comunal.	Cambiar posteadura Falta para acometidos Servicio costoso	Construcción fuera del salón comunal – telecom esta dentro Cierre para asegurar las baterías	Antena parabólica. Poca emisora comunitaria. Capacitación danzas – teatro – música. Hay capilla grande/iglesia.	No hay gestión del corregidos Demasiados festivales	No hay

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	SALUD	VIVIENDA	VÍAS	ELECTRIFICACIÓN	TELEFONÍA	CULTURA	SEGURIDAD	PREVENCIÓN DE DESASTRES
MECHIZA ALTO	Gripas, diarreas, desnutrición, 100% carnet, urgencias no hay droga, atención, Urgencias en la noche, citas cobro S.S ambulancia, Promotora Yacuanquer, brigadas – recuperación odontológica, buena vacunación.	En mal estado, teja abode, pisos en tierra	Sin mantenimiento Sin alcantarillado Amarran marranos.	Servicios costosos	No hay telefonía – van a Muechiza bajo	No hay danzas Descuido de la gente	Robo ganado	No hay
SAN FELIPE	Poco servicio – hay puesto de salud sin función. No hay medico, urgencias, no hay P.P.	Déficit viviendas Mal estado Predios sin legalizar	Mantenimiento - necesita puente B/o rincón – alcantarillado deficiente e insuficiente.	Inestabilidad en voltaje Poca cobertura Altos costos de servicios Mala atención Postes en mal estado	Deficiente señal de televisión. Poca cobertura de emisora	Incentivos para agrupaciones	Robo ganado Peleas en billares has muy tarde.	No hay
AGUADA	Promotor de otro lugar Poca atención Sin comunicación propia	Déficit Mal estado Legalizar predio	Alcantarillado de fuentes en mal estado Ramales mas estado Mantenimiento programa. Animales en la vía.	Variación de voltaje Altos costos de servicios	Solo compartel Regular señal de T.V. Sin señal emisora local	Apoyo a manifestaciones veredas		No hay
MEJIA	Promotora no es de la vereda. Hay vacunación, atención a embarazadas, atención brigadas.	Hacinamiento 2/3 habitaciones. Adobe – animales en la cocina (cuyes, conejos) Desplazados son casas	No hay mantenimiento	Altos costos de luz La mayoría cocinan en leña Hay deforestación	No hay	Requieren apoyo	No hay celador escuela – inseguridad.	No hay
LA PRADERA	No hay promotora Mucha tramitología – fotocopias no atención oportuna de la promotora. Solo medicina gal.	Dispersión de viviendas. 10 casas	No hay mantenimiento	Postes de madera (caen) quedan sin luz Gastos alto volumen No alumbrado público en la vía	No hay	Requieren apoyo	Robo ganado frecuente	No hay

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	SALUD	VIVIENDA	VÍAS	ELECTRIFICACIÓN	TELEFONÍA	CULTURA	SEGURIDAD	PREVENCIÓN DE DESASTRES
TACUYA	No hay promotor – poco servicio – botiquín para vereda medicamento y exámenes no cubre. Poca información de brigadas.	Mal estado Déficit vivienda	Ampliación de la vía de la escuela 2km hacia abajo Déficit y falta mantenimiento de las alcantarillas	Altos costos del servicio No estratificación municipal	No hay servicio No señal de televisión Poca cobertura emisora	Falta capacitación – implementos. Mantenimiento sitio turístico puente de Ancuya	Alto índice de inseguridad No existe inspector	No hay
MIRIDA	Promotor (Tacuya – Minda) no visita. Brigada sin medicamento. La misma droga para todo. Déficit ambulancia – dejar campañas para discapacitados droga buena alimentación	Hacinamiento – fungicidas. Mejoramiento – vivienda nueva Madres cabeza de familia Pocas pilas para almacenar el agua No canalización de agua.	Mantenimiento caminos herraduras. Mingas de trabajo Mantenimiento permanente Peligro piedra vía Se puede ir la banca	Altos costos servicios – no tienen ingresos mensuales. Ley 142/94 Sin luz – José Fabián Rosero.	Compartel Grupo de artesanías descentralización carnavales	1 grupo de guitarra Chaza no hay espacio. Se robaron la parabólica señal de T.V. Escuchan emisora Tuquerres – Consaca. “Minga estéreo”	Capilla Escuela con cancha de microfútbol suficiente.	No hay
TASNAQUE	Puesto de salud sin funcional Dotación implementos Revisar el funcional de la promotora. Organización brigadas Médicos profesionales – radiotelefonía. Promotor solo para tasnaque.	Comprar un solar (promesa alcaldía) construcción vivienda – cancha Mejoramiento vivienda Legalización del predio 90% casa otros propietarios.	Mantenimiento de cunetas Camino viejo en malas condiciones 2 vías: cuatro esquinas. El placer – vías alternas.	Altos costos de servicios Revisar estratificación	Compartes. Deficiente comunicación a larga distancia Parabólica cobertura emisora.	Grupo artístico no hay apoyo grupo danzas. Incomunicación - antena parabólica. Grupo musical Magia Latina. Fiestas patronales y carnaval.	1 inspector de policía dotación cercana con la policía	No hay
LA COCHA	No promotor vereda poco servicio No hay brigada de salud – P.P. vereda Déficit de medicamentos Programa niños especiales	Mal estado Déficit No hay donde construir	Mantenimiento Ampliación 3 km vía. Alcantarillado deficiente e insuficiente.	Mal estado de postes Altos costos del servicio Poca cobertura	Bajo servicio No señal T.V. Poca cobertura emisora.	Culturización eventos culturales caco urbano. Poco apoyo	No hay gestión por parte del inspector Robo ganado	No hay

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004–2007. Enero de 2004.

VEREDA	SALUD	VIVIENDA	VÍAS	ELECTRIFICACIÓN	TELEFONÍA	CULTURA	SEGURIDAD	PREVENCIÓN DE DESASTRES
EL ROSARIO	Mas cuidado con el promotor. Problemas personales. Parcial Mejorar horarios farmacia Proveer radio teléfono Atención psicología	Existió un Proyecto de vivienda. Legalización propiedad Mejoramiento de vivienda	Caminos comunitarios requieren mantenimiento permanente	3 filas sin luz por falta de recursos	S.S. de telecom se requiere relevantar base.	Grupos de danzas falta animo, ayuda, capacitación. Espíritu de teatro	No hay dificultad	No hay
	Poco servicio – promotora no tiene medicamentos – falta calidad función promotora, déficit P y P No hay botiquín para la escuela	En mal estado Déficit	Mantenimiento alcantarillado deficientes e insuficiente. Amenaza en una parte vía por explotación de minar de arena – adecuación en tramos de la vía principal.	Bajo voltaje en la parte baja de la vereda. Postes en amenaza por huecos dejados por la explotación de arena. Altos costos del servicio Postes en mal estado	No hay	No hay ninguna atención	Robo ganado	No hay

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PRODUCCIÓN	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	SANEAMIENTO BÁSICO ACUEDUCTO	ALCANTARILLADO	MANEJO DE BASURAS	EDUCACIÓN	RECREACIÓN Y DEPORTES	# DE FAMILIAS
INANTAS BAJO	Cuidado de la tierra – 2005 alca. Canadá, E.U, subsidia el trigo. ¿Preparación? Fondo de garantías – visión futurista. Codeudor municipio – mal manejo a las agriculturas - matas que producen H2o coponario – exp. Comité Agrario Municipal.	Terminar casa comunal – Acomet. Luz. Unidad sanitaria. Asoinanta – Junt Dist riego – Junta administrativa acueducto – Junta Acción Comunal – Junta padres de familia – Comité deportes. 99% no funciona.	Vereda el Rosario 80 familias – 5 personas Dinamitar el bocatomas Ampliar el acueducto red principal tubería + 20 años/ duración 10 años Ojo de agua no hay planificación reforestación propiedad.	Casas dispersas – pozos sépticos pequeños no técnicas mal manejo.	Quebrada Magdalena se esta secando – Placer no vive - reforestación. Reforestación quedo Magdalena – Tangua. 10/20% del Municipio agua montaña.	Mala distribución. Reducción eléctrica. Dotación cartillas. Terminación unidad sanitaria 2 computadoras – VHS 40 niños – cierre muros de confección – la capilla se esta bajando. 2 profesores son de Pasto. Docente diferente comunidad	Arquerías – mallas - cancha casa comunal. Equipo femenino 2do nivel Ampliación canchas + ¼ Ma Dotación miniparque niños Exper. Educación para adultos.	30 familias
INANTAS ALTO	Trigo – Maíz - arveja - cebada. Frutales, animales, papa.	Acueducto y alcantarillado Riego	Ojo de agua no hay reforestación	No hay letrinas, pozo escéptico	No hay conocimiento Huertas caseras	Primaria con grandes dificultades de aprendizaje por diversos aspectos.	Varios grupos de deportes como recreación	30 familias
CASCO URBANO	Trigo – cebada - cultivos de pereza diversificar la producción – venta intermedia. Municipio atrasado. Altos costos fungicidas. Pequeño productor, trigo resistente clima no requiere mantenimiento – es cultura, agotamiento de suelos – isla de arena proyectos – políticas de exportación. Estudio de Xs microempresas, crédito blando al campesino garantizar el mercado, proceso.	Diversificación – fortalece organización – facilita el crédito Yacuancafé. Culturizar a la gente en la asociatividad. Estrategias: confianza organización	Distrito de riego - alternativa Laguna Telpis. Distrito de riego para concentración. Agua sucia del mundo – colegio estudio del agua.	Secuía abierta acometidas para marraneras.	Relleno sanitario que no funciona con las condiciones necesarias.	Rutina de minuta – seguimiento capacitación diferentes formas de preparación Proyecto adultos vespertino. Concentración rural tiene 17 familias, con infraestructura, profesionales, proyectos granja, integral autosuficiente.	Turístico - industrial o potencia recreación Pasto. Ecoturismo Lagunas: negra, mejía, telpis	100 familias

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PRODUCCIÓN	ORGANIZACIÓN COMUNITARIA	SANEAMIENTO BÁSICO ACUEDUCTO	ALCANTAR.	MANEJO DE BASURAS	EDUCACIÓN	RECREACIÓN Y DEPORTES	# DE FAMILIAS
	Mundo de productos - derivados de trigo - tecnología Competitividad de procesos productivos - estudio de competitividad Produce sin planificar. Vinculación cadenas productivas.	Estrategias: confianza, organización, cultural mental – confianza en las instituciones. Políticas de empleo para los jóvenes. Capacitación J.A.C. funciones. Crear oficina desarrollo comunitario.	Acabar con el actual y hacer nuevo - tubería asbesto. Racionamiento todos los días – desperdicios. Unión acueducto/ alcantarillado = contaminación	Las propuestas deben tocar la estructura. Administración educativa	Poco transporte sanitario – peligro vida . Poco transporte de gasolina. Restaurante escolar 200 cupos. 300 estudiantes. Mantenimiento vías.	Autosuficiente. Con capacidad de transmitir tecnología, estudiantes de diferentes veredas. Construcción de micro - empresas.		
	Minifundista Programa incubación de esas = X Municipio cercano a la frontera Tecnificar a los UMATA Proyecto recuperación suelos - abonos. Buscar mecanismos para activar el desarrollo Unión Europea “Inversión artesanías Municipio posible - proyecto	Choque político Integración diferentes áreas. No hay organización que las una a todas. Cada uno por su sector no impacto, no orientar mecanismos % comunitaria. Emisora comunitaria. Proyectos liderados por J.A.C Ruedas sueltas - río retroalimentan proceso	Cultura del agua Mayor tanque de abastecimiento ojo de agua 98% pureza no apta para el consumo. Mirar otras alternativas de futuro. Problema calidad red. Estudio técnico / toral por la noche. Velar por la calidad	Capacitación a los rectores	Programa banderas. Lecto – escritura – matemáticas - ingles – internet. Diferentes factores asociados a la calidad, labor ayuda educativa. Despertar en el estudiantes a la innovación – teoría práctica. Comparación a la calidad entre las misma. Capacitar a docentes para ICFES.	Los padres escuchan a los hijos, promover el uso Internet promoción de los estudiantes – universidad 10% va a la universidad. Fotocopia carnets en la carpeta – ingreso al sistema – cobro		
	Seguimiento a los proyectos Formación en oficios niños Hacer bachiller la Escuela Zaragoza Proyectos productivos a partir de las necesidades de los niños, detalle en Navidad para niños Mayor información y comunicación. Dependencias comunidad (médicos, UMATA) Descentralización en el servicio La salud compromiso de todos. Programas formación “Distancia – Diplomados”. Coordinación e integración de las áreas hacia el trabajo comunitario “sistema”. Mayor vinculación docentes con la comunidad . Proyecto social desde el colegio Reforestación de los arroyos de agua. Conexión de la emisora con el colegio		“Emergencia Sanitaria” unión del pueblo - Impacto!. Solución de raíz – trascendente. Miorreducción para castigar el desperdicio pago 3000 anual.		Felicitar a colegios con buen rendimiento Incentivo a los docentes Reunión a docente por área municipal Replantear dirección de núcleo Ampliar visión por áreas. Mayor exigencia a los estudiantes enseñar y pensar. Articular teoría con el proyecto social. Promover la calidad, actualización acompañamiento – evaluación.	Proyectos mirada Alcalde Proyecto Ensanar producción de alimentos – Red de comercialización por el sistema de trueque. 590.000 afiliados . UMATA por paquete por producto – (formación, planificación, comercialización, crédito) Dotación uniformes zapatos / cooperativa Microempresarios – máquinas Reforestación cuenca Magdalena – Convenio Universidad Santo Tomas Escuela de artes y oficios “enseñar a pescar” Proyectos integrales diferentes municipios – educativo - salud – agro. Pago con hortalizas – Proyectos no convencionales Declarar a Yacuanquer como zona minera		

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	SALUD	VIVIENDA	VÍAS	ELECTRIFICACIÓN	TELEFONÍA	CULTURA	SEGURIDAD	PREVENCIÓN DE DESASTRES
INANTAS BAJO	Promotora de Yacuanquer. Seguro Social bajo. Acompañar brigada en capacitación emocional – mental	Malas condiciones Proyecto construcción Hacienda innatas falsa tradición Deficientes baños. Carretera vieja – abandonada, muro de confección para habilitar	Recurrió sobretasa invertir. Mejorar la circunvalar a la hacienda Erosión - ampliar Sin alcantarilla por donde desemboca el agua dinamita vía por roca proyecto vía 80% avances.	Casa sin luz 5/6 acometida transformador red eléctrica, ineficiente postera de madera – cable deficiente se conectan agua pascal, placer, no permite pensar en empresas.	Compartel	Grupo de música de cuerda. Grupo de danzas No fallar a los niños No hay instrumentos musicales Colaboración en las fiestas.	Mayor robo de ganado No hay inspector de policía Inseguridad cosas de valor	No hay
INANTAS ALTO	V. Médica – odontológica. Exista promotora.	Mal estado teja Abode pisos tierra Pocas en buenas estado	Vías en pésimo estado	Cambiar postes Falta acometidos Servicios costosos	No hay	Se han prestado mucha atención.	Robo de ganado Presencia de grupos armados	No hay
CASO URBANO	Peso y tala indicadores nutrición Higiene y manipulación de alimentos. Dolores de estomago - parásitos muerte 30 – 40%. Pollos experiencias aguas – cáncer gástrico, diarreas agudas. 3600 casa de enfermedad.	Buen estado son de ladrillo, Eternit, teja, planchas, pisos cemento, baldosa cerámica	Vías en buen estado Necesitan mejorar vías pavimentadas	Buena Servicios costosos	Compartel: línea de Internet mas barata, contacto Prof. Dayra Burbano.	Involucra mas a los jóvenes, niños en el desarrollo. Proyecto seleccionado por el ministerio de cultura. Paquete de convivencia ciudadana.	Buena. Robos de ganado Pelear	No hay
	Diarrea – manchas piel. Reproducción hongos, caries dental. Programas vigías de la Salud grados 11. Botiquines colegios							
	Charlas medicas capacitación continua Trato adecuado – afectivo. Salud mental Alto suicidio – intervención psicológica ¾ años.							

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PROYECTOS	INSTITUCIONES	COMPOSICIÓN DEMOGRÁFICA	OTRAS SITUACIONES	RELACIONES CON INSTITUCIONES	DISTANCIA EN RELACION MUNICIPIO	SUGERENCIAS
ZARAGOZA	Tasa campesina Proyectos de vías Seguridad alimentaria Reforestación Lombricultores	Programa mundial de alimento	Mas jóvenes	Salida de los jóvenes a Llorente Embarazo adolescentes Preferencia S.S. en consaca. Inconformidad inversión Gobernador	Deficientes relación con registraduría	Distante, 9 Km . Reforestación	Talleres oficios modistería, floristería, tejidos, SENA. Capacitación nocturna adultos Guarde bus del colegio no en la cancha
ARQUELLO BAJO	Estufas de gas (Ecopetrol) Reforestación de las laterales de las vías	Ecoandino Nancy de Viles	Mayor vejez – atención	Mas embarazo adolescente. Planificación familiar Abogado para padres irresponsables Falta antena para televisión.	Malas	Aporte para la capilla 20'' 8 km. No cobrar predial por mantenimiento reservas.	Capacidad oficios modistería, tejidos. Comprar nacimiento de agua (opción) – Guaca Reforestación
ARQUELLO ALTO	Cuyeras – marraneras / pie de cría – biodigestores c/vivienda	Ecoandino	Joven – Adultos	Mas embarazo adolescente Mas festivales jóvenes Apoyo de frutales	No hay atención buena en las entidades del pueblo	20'' 6 km.	Construcción invernaderos Trabajo para jóvenes Oficios para amas de casa culinaria Bono por perdida de casa volver a invertir
LA CUCHILLA	No hay	La escuela	Niños, ancianos.	Espacio gráfico pésimo	No les prestan ninguna atención	15'' 6km	Interés por mejorar
TAINDALA				Tala indiscriminación bosques		15'' 5km	Oficios, técnicos bachillerato. Capacitación. Comunicación, costos servicios
MUECHIZA ALTO				Mantenimiento en las vías		20'' 5 km	

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PROYECTOS	INSTITUCIONES	COMPOSICIÓN DEMOGRÁFICA	OTRAS SITUACIONES	RELACIONES CON INSTITUCIONES	DISTANCIA EN RELACION MUNICIPIO	SUGERENCIAS
LA GUACA				Contaminación de las fuentes hídricas (cabañas, escuelas, excretas y desechos sólidos).		40' 12km	Legalización lote de cuenca ojo de agua. Cursos Inspector
CHAPACUAL		Secretaría agricultura PMA . secretaria familias.		Que funciones el acueducto		30' 10km	Trabajo adultos mayores Especies menores Tienda comunitaria Viveros frutales
MUECHIZA ALTO				No hay espacio para marraneras		20' 4km	Atención para gente del campo
SAN FELIPE				Tala discriminación bosques, contaminación fuentes hídricas.		20' 4km	Mayor control en los establecimientos públicos
AGUADA				Arreglo del acueducto Programas de vivienda		20' 4km	
MEJÍA	Construcción del acueducto. Reforestación de la microcuenca			Arreglo del agua		10' 2km	Atención 24 horas farmacia. Fiestas Capacitación en oficios
LA PRADERA	Reforestación muro No son dueños predios (fuente agua)			Arreglo vías		20' 4km	Mayor control en los establecimientos públicos
TACUAYA				Tala indiscriminación bosques en la parte alta de la vereda. Contaminación fuentes hídricas		20' 4km	
MINDA	Tasa campesina sin accesorio	ADC – orgánicos		Se adelanto reforestación – vigilante – daño gente Ayudas humanitarias S.S. funerarias		1 hora 10km2	Apoyo para adultos mayores no pueden trabajar. Discapacidad (1)

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

VEREDA	PROYECTOS	INSTITUCIONES	COMPOSICIÓN DEMOGRÁFICA	OTRAS SITUACIONES	RELACIONES CON INSTITUCIONES	DISTANCIA EN RELACION MUNICIPIO	SUGERENCIAS
TASNAQUE		ADC – crianza de cuyes	Líderes: Carlos Salazar, Jaime Morales	Hay la construcción capilla – casa comunal? Bachilleres Zona de difícil acceso		1''	Telefonía de telecom Enseñar abono orgánico Alianza Alcaldía con el fondo de cesantía Fomentar siembra de legumbres – tomate.
LA COCHA				Tala de bosques Baja reforestación en los arroyos Contaminación y erosión de suelos por el uso agroquímicos. Quema de desechos cosechas.		1'' ½ km	
EL ROSARIO	Tasa campesina Ecuandino – Abono orgánico. Familias en acción (1) subsidio escolar. Separación de basuras Recuperación especies nativas (8 viveros)	Parques nacionales Plan mundial de alimentos Ecoturismo a nivel de fincas/veredas. "cercas vivas", - especies forrajeras	Líderes: Yaqueline Insuasty, Lorena Barbosa.	Bachilleres Profesionales Voluntad de trabajo Responsable No hay capilla (cerca al centro) Fiesta Corpus Cristi.	Más acercamiento con UMATA en la comercialización, asistencia técnica	15''	Construcción tanque Mayor capacitación Presencia de funcionario de saneamiento básico Recolección de basuras volqueta Control S.S. bus Conseguir otro bus.
SAN JOSE DE CORDOBA				Tala indiscriminada de bosques. (telpis)		25''	

Fuente: Investigación realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio de Yacuanquer, vigencia 2004 – 2007. Enero de 2004.

Anexo B. Ficha de recolección de problemas

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE YACUANQUER 2004 - 2007

VEREDA _____

FECHA _____

NÚMERO DE HABITANTES _____

NÚMERO DE FAMILIAS _____

SECTOR	PROBLEMAS
EDUCACIÓN	
SALUD	
VIVIENDA	
VÍAS	

Fuente: Proceso de elaboración Plan de Desarrollo Municipio de Yacuanquer 2004-2007

Anexo C. Esquema general plan plurianual de inversiones

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE YACUANQUER PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES 2004-2007

PROGRAMAS Y PROYECTOS	COSTO APROX. MILES DE \$	2004							2005						
		R. P. Transf.	R. P. Ing. Trib.	Cofin.	Crédito	Fondo Loc. Salud	Sobretasa Combust.	Com.	R. P. Transf.	R. P. Ing. Trib.	Cofin.	Crédito	Fondo Loc. Salud	Sobretasa Combust.	Com.
1. Educación															
1,1 Infraestructura Educativa	173.356	48.863	5.779	26.257					55.844	6.605	30.008				
Ampliación, adecuación y mejoramiento de instituciones educativas urbanas	57.340	19.545	2.312	10.503					22.338	2.642					
Ampliación, adecuación y mejoramiento de instituciones educativas rurales	116.016	29.318	3.467	15.754					33.506	3.963	30.008				
1,2 Calidad Educativa	162.390	46.679	2.304	25.083					53.347	6.310	28.667				
Dotación mobiliario, material didáctico y pedagógico Instituciones educativas urbanas y rurales	71.592	16.338		15.083					18.671	4.300	17.200				
Dotación laboratorios de física y química, de las Instituciones Educativas y centros asociados	19.308	7.935	2.304						9.069						
Capacitación del personal docente, directivos docentes y administrativas	15.013	6.068							6.935	2.010					
Investigación educativa	36.471	7.002		10.000					8.002		11.467				
Apoyo al transporte escolar estudiantes sector rural	20.005	9.336							10.669						
1.4. Educación para adultos	22.908	6.534	500	3.511					7.467	883	4.013				
Fortalecimiento de los programas de alfabetización y educación de adultos.	22.908	6.534	500	3.511					7.467	883	4.013				
1.5. Alimentación Escolar	76.086	27.451	500	8.065					28.824	2.029	9.217				
Alimentación Escolar	76.086	27.451	500	8.065					28.824	2.029	9.217				
TOTAL INVERSION EN EDUCACION	434.740	129.527	9.083	62.916	0	0	0	0	145.482	15.827	71.905	0	0	0	0

R.P. Transf: Recursos Propios ICN R.P. Ing. Trib.: Ingresos Propios-Ingresos Tributarios Cofin: Cofinanciación Com: Comunidad

Fuente: Plan de Desarrollo Municipio de Yacuanquer 2004 – 2007.

Nombre de archivo: Tesis de Grado Hernando Portillo Walter Burbano
Directorio: E:\Documents and Settings\HERNANDO\Escritorio\Proyecto de Tesis
Plantilla: E:\Documents and Settings\HERNANDO\Datos de programa\Microsoft\Plantillas\Normal.dot
Título:
Asunto:
Autor: HERNANDO
Palabras clave:
Comentarios:
Fecha de creación: 22/10/2004 8:12
Cambio número: 6
Guardado el: 22/10/2004 9:19
Guardado por: HERNANDO
Tiempo de edición: 47 minutos
Impreso el: 22/10/2004 9:44
Última impresión completa
Número de páginas: 255
Número de palabras: 106.207 (aprox.)
Número de caracteres: 571.394 (aprox.)