



Libertad y Orden
República de Colombia

ISSN 2248-6259

4



Guías para la gestión pública territorial



Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales

El plan de desarrollo 2012-2015

En Colombia, cada uno de los niveles de gobierno tiene la responsabilidad de planear para el desarrollo integral del país y de las entidades territoriales, por medio de un proceso de transformación multidimensional, sostenible, incluyente, articulado entre los niveles de gobierno, y orientado a la consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo sociocultural, lo económico y lo político, y en consideración con el contexto global.

Para facilitar esta labor, la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 establecen que cada entidad territorial debe contar con un Plan de desarrollo, cuya elaboración es responsabilidad y obligación constitucional y legal de los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras de las entidades territoriales.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son la carta de navegación y el principal instrumento de planeación para su desarrollo integral. Son un instrumento político y técnico, construido de forma democrática y pluralista, donde se concretan las decisiones, acciones, medios y recursos para promover el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos, y fortalecer la democracia participativa, por lo tanto, son el más importante instrumento de planeación y de gestión pública para lograr los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991.

www.dnp.gov.co
www.portalterritorial.gov.co
www.esap.edu.co





Guías para la gestión pública territorial



Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales

El plan de desarrollo 2012-2015





Director Nacional
Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Subdirectora de Alto Gobierno
María Magdalena Forero Moreno
Subdirectora de Proyección Institucional
Margarita María Ricardo Ávila
Subdirector Académico
César Augusto López Meza
Subdirector Administrativo y Financiero
Germán Insuasty Mora
Secretaría General
Luisa Fernanda Sierra Aldana
Jefe de la Oficina Asesora Jurídica
Edna Julieta Riveros González
Jefe de la Oficina Asesora de Planeación
Jair Solarte Padilla
Jefe de Control Interno
Eurípides González Ordóñez
Decano Facultad de Pregrado
William Espinosa Santamaría
Decana Facultad de Postgrado (E)
Riti Lucila Ahumada Farieta
Decana Facultad de Investigaciones (E)
María de Jesús Martínez Fariás
Colaboración especial:
Paola Andrea Vargas Rojas
Ethel Carolina Cerchiaro Figueroa

ESAP

Subdirección de Alto Gobierno
Calle 44 No. 53-37 CAN, Bogotá, D.C.
Pbx 2202790 ext. 7333 - 3152532
alto.gobierno@esap.edu.co
www.esap.edu.co

Esta publicación fue posible gracias al apoyo del gobierno de Estados Unidos a través de su Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), bajo los términos del Contrato No. AID-514-C-11-00001.

Las opiniones expresadas en este material no representan aquellas de USAID y/o las del gobierno de Estados Unidos de América.

Nota aclaratoria

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones del equipo de trabajo que ha editado las Guías para la gestión pública territorial. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar siempre o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear expresiones genéricas, como autoridades territoriales o ciudadanía, en el entendido que se refiere siempre a ambos sexos. Se deja la mención explícita del femenino cuando la oposición de sexos sea relevante en el contexto.



Dirección General
Hernando José Gómez Restrepo

Subdirección General
Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General
Tatiana Milena Mendoza Lara

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Dirección de Desarrollo Empresarial
María Piedad Velasco

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
Nicolás Pérez Marulanda

Dirección de Desarrollo Social
José Fernando Arias Duarte

Dirección de Desarrollo Urbano
José Alejandro Bayona Chaparro

Dirección de Estudios Económicos
Gabriel Armando Piraquive Galeano

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Diego Rafael Dorado Hernández

Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
Jean Philippe Pening Gaviria

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
Diana Margarita Quintero Cuello

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
Sonia Juliana García Vargas

Dirección de Regalías
Amparo García Montaña

Subdirección de Desarrollo Ambiental Sostenible
Carolina Urrutia Vásquez

Grupo de Proyectos Especiales
Claudia Alejandra Gélvez Ramírez

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Giovanni Celis Sarmiento

© Departamento Nacional de Planeación, 2011

Calle 26 No. 13-19
PBX: (+57 1) 3815000
Bogotá, D. C., Colombia
www.dnp.gov.co

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia
Impreso y hecho en Colombia | Printed in Colombia

Guías para la gestión pública territorial No. 4
ISSN 2248-6259



Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015

Coordinación editorial

Departamento Nacional de Planeación

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Grupo de Gestión Pública Territorial

Maritza Pomares Quimbaya

Asesores

Alfredo Javier Rosero Vera - Diana Carolina Franco Medina

Ingrid Johana Neira Barrero - Jaime Alonso Osorio Usuga

José Oswaldo Espinosa Cuervo - Lina Margarita Bravo Ardila

Norma Juliana Delgado Pérez - Óscar Ismael Sánchez Romero

Rafael Alberto Cerón Bravo - José Alirio Salinas Bustos

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales

Luz Stella Carrillo Silva

Subdirección de Ordenamiento y

Desarrollo Territorial

Luz Helena Chamorro Arboleda

Grupo de Análisis al Financiamiento

del Desarrollo Territorial

William Augusto Jiménez Santa

Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas

- UNFPA- Universidad Externado de Colombia

Paulo Javier Lara Amaya

Norma L. Rubiano

Juan Andrés Castro

Convenio Programa Integral contra las

Violencias de Género MDGF - UNFPA

Esmeralda Ruiz

Yamile Alarcón

Realización editorial

Departamento Nacional de Planeación

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Grupo de Gestión Pública Territorial

Convenio Fondo de Población de las Naciones

Unidas - UNFPA- Universidad Externado de

Colombia

Fundación Nueva Cultura

Dirección editorial

José Miguel Hernández Arbeláez

Fernando Chaves Valbuena

Edición y didactización

Diego Fernando Álvarez - Mariela Zuluaga García

María Cristina Rincón - Jennifer Paola Vargas

Angélica María Martín

Diagramación

Bibiana Moreno Acuña

Nelly Ragua - Victoria Eugenia Peters Rada

Ilustración

Nelly Ragua - Luz Marina Camacho

Daniel Fajardo - Wilson Martínez

Agradecimientos y reconocimientos

En la elaboración y ajuste de este documento participaron diferentes entidades y organismos del orden nacional y territorial, así como representantes de agencias de cooperación internacional, a quienes el Departamento Nacional de Planeación expresa sus agradecimientos, en particular a:

- Presidencia de la República
 - Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
 - Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzadas en Armas.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
 - Dirección de Espacio Urbano y Territorial
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
 - Viceministerio de Agua y Saneamiento
 - Grupo Sistema General de Participaciones
- Ministerio de Cultura
 - Dirección de Fomento Regional
- Acción Social de la Presidencia de la República
 - Programa Laboratorios de Paz
- Gobernación de Cundinamarca.
- Alcaldía de Facatativá.
- Convenio Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) - Universidad Externado de Colombia.
- Programa Integral contra las Violencias de Género – MDGF.
- Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ) – Programa Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz (CERCAPAZ).
- Policía Nacional de Colombia, Oficina de Planeación, Programa Departamentos y Municipios Seguros.

Presentación

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con el apoyo de la Presidencia de la República de Colombia, presentan la serie Guías para la gestión pública territorial, con el propósito de brindar elementos y orientaciones conceptuales, técnicas, metodológicas y normativas para contribuir al fortalecimiento de los procesos democráticos de desarrollo integral y gestión de lo público de las entidades territoriales del país.

Esta serie de guías constituye el material básico del Seminario de Inducción a la Administración Pública, al cual obligatoriamente y antes de su posesión –según el artículo 31 de la Ley 489 de 1998–, deben asistir las autoridades departamentales, distritales y municipales electas para el período de gobierno 2012-2015.

Además, en el marco del Programa para la Generación y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el Desarrollo Territorial, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos (Ley 1450 de 2011, artículo 16), las guías se concretan como un medio para cualificar y alcanzar mayores niveles de desempeño de las administraciones públicas departamentales, distritales y municipales, con el fin de hacer más efectiva la gestión pública territorial, lograr transformaciones institucionales que promuevan el bienestar de la población y el crecimiento del país, y generar las sinergias para el cumplimiento efectivo tanto de los planes de desarrollo nacional y territoriales, como de los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución Política de 1991.

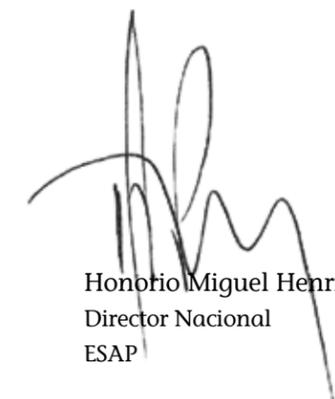
Es importante señalar que esta serie de guías no solo es el producto del trabajo y de la cooperación, colaboración y articulación de diferentes entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, sino que también incluye en su elaboración los aportes hechos por el sector privado, la academia y los organismos multilaterales y de cooperación internacional.

De igual forma, los contenidos de las guías se trabajaron bajo un sello editorial propio, con el fin de hacerlos más didácticos, facilitar el aprendizaje visual y lecto-escrito, e incorporar lenguaje ciudadano para que su lectura sea amena, sencilla y apta para todos los públicos.

Estamos convencidos que la serie de Guías para la gestión pública territorial será un material de primera mano y de permanente consulta para las administraciones públicas territoriales, a cuyos nuevos mandatarios desde ya les auguramos los mayores éxitos durante el período de gobierno local 2012-2015.



Hernando José Gómez Restrepo
Director General
DNP



Honorio Miguel Henríquez Pinedo
Director Nacional
ESAP

Introducción

En esta guía se presentan orientaciones y recomendaciones conceptuales y metodológicas para la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Considerando que el plan de desarrollo es el principal instrumento de la gestión de la política pública de las entidades territoriales, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) elaboró esta guía, con el fin de brindar orientaciones a los diferentes actores de las entidades territoriales sobre la elaboración de planes de desarrollo integrales.

La guía retoma desarrollos de las cartillas de orientación para la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales de años anteriores, así como los aportes realizados por organizaciones del sector público, privado, la academia y la cooperación internacional.

La guía está dirigida principalmente a aquellas entidades territoriales de las categorías 4, 5 y 6.

La guía hace parte de un conjunto de **Guías para la gestión pública territorial**, en las cuales se detallan conceptos, procedimientos, técnicas, herramientas e instrumentos de utilidad para las diferentes autoridades e instancias de planeación y de gestión territorial, así como para la sociedad civil y el sector privado.

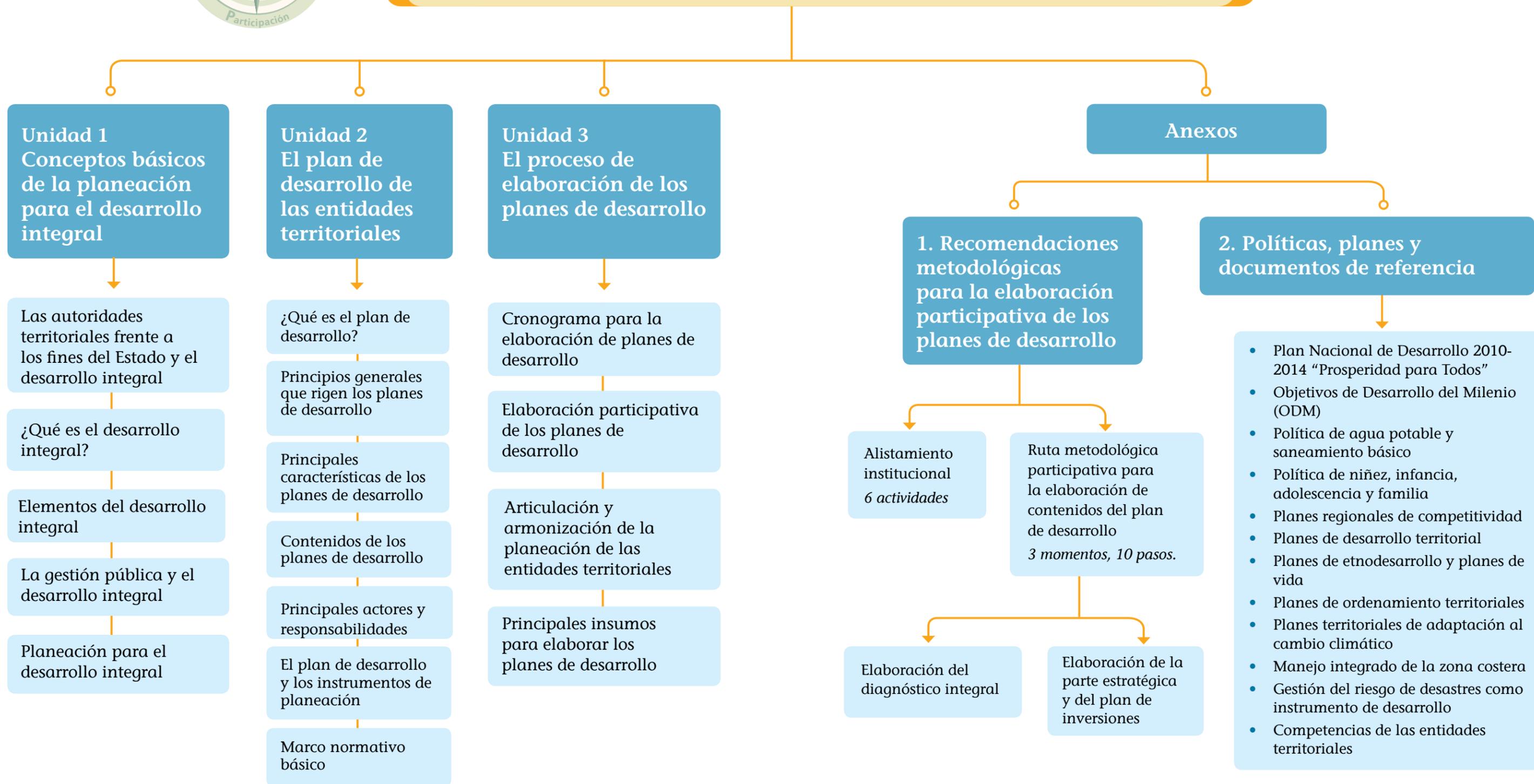




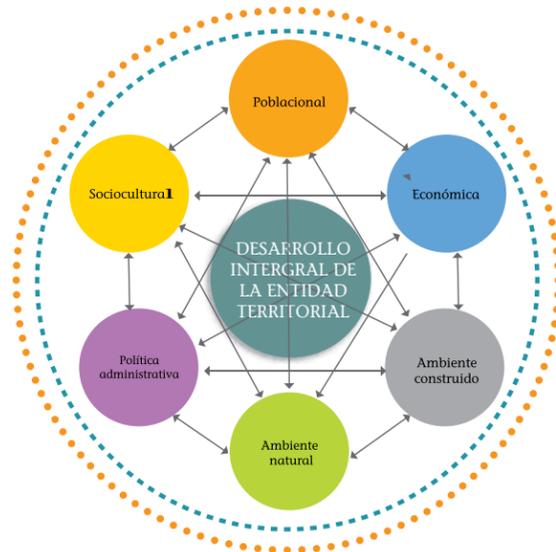
Guía 4

Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales

El plan de desarrollo 2012-2015



Unidad 1 Conceptos básicos de la planeación para el desarrollo integral



- Las autoridades territoriales frente a los fines del Estado y el desarrollo integral
- ¿Qué es el desarrollo integral?
- Elementos del desarrollo integral
 - El territorio
 - Las dimensiones del desarrollo integral
- La gestión pública y el desarrollo integral
- Planeación para el desarrollo integral
 - Planeación para garantizar los derechos de la población
 - Planeación diferencial e incluyente
 - Planeación para fortalecer la democracia participativa y pluralista
 - Planeación con enfoque territorial

Conceptos básicos de la planeación para el desarrollo integral

Tres conceptos básicos: las responsabilidades de las autoridades territoriales, el desarrollo integral, y la planeación para el desarrollo integral.



En esta unidad

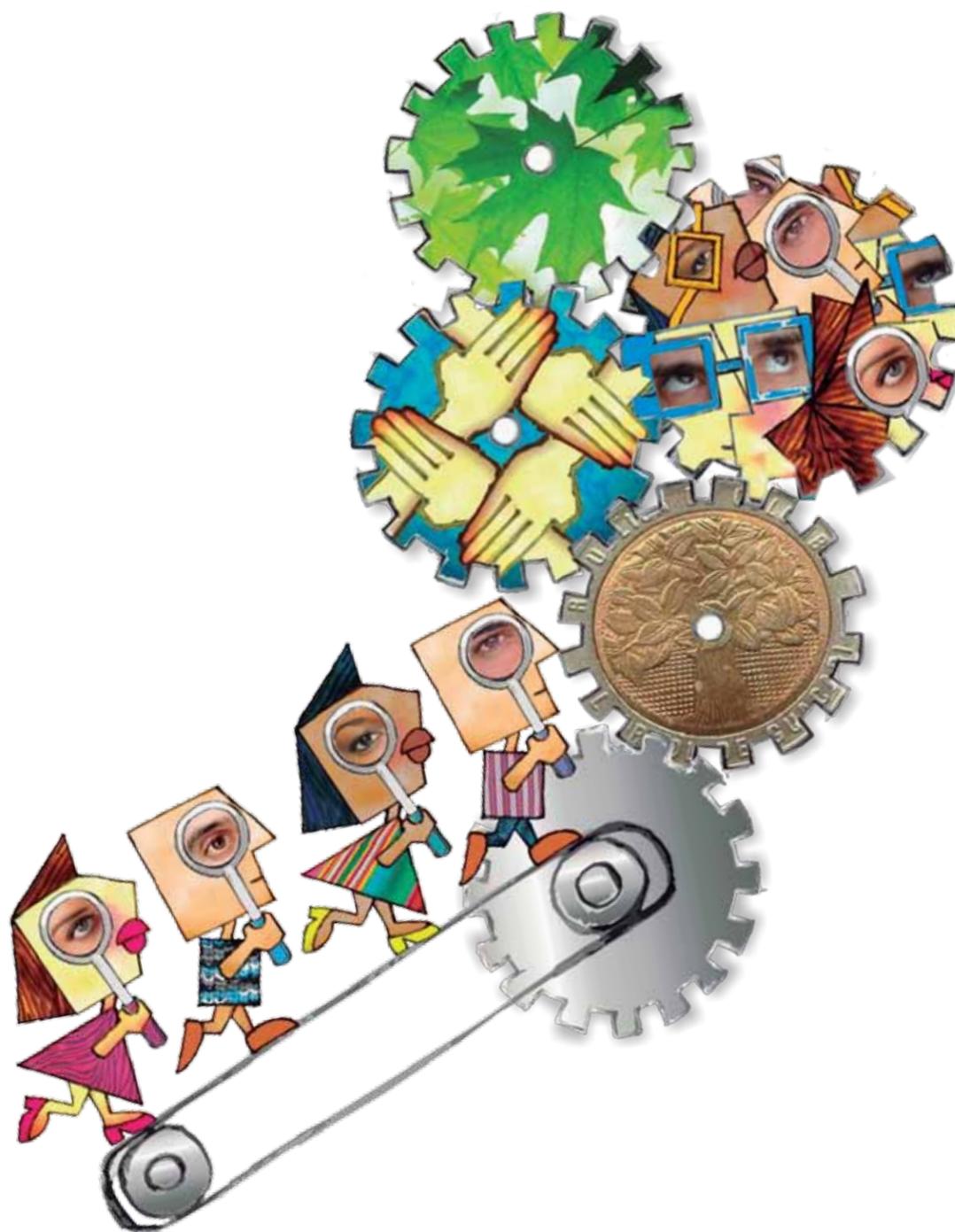
usted podrá:

- Conocer el papel de las autoridades públicas de las entidades territoriales frente a los fines del Estado y el desarrollo integral.
- Precisar el concepto de desarrollo integral y sus principales elementos constitutivos: el territorio y las dimensiones del desarrollo.
- Identificar los elementos básicos sobre la planeación para el desarrollo integral.



Para pensar y comentar

La responsabilidad frente a los fines del Estado y el desarrollo integral exige una acción articulada entre la Nación y las entidades territoriales y la corresponsabilidad del sector privado, las comunidades y la sociedad organizada.



Las autoridades territoriales frente a los fines del Estado y el desarrollo integral

Sobre la base del principio de autonomía establecido en la Constitución Política de 1991 y en la normatividad vigente, las autoridades de las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos), en concertación con la sociedad organizada y sus comunidades, eligen una opción de desarrollo y adoptan las estrategias y medios para lograrla.

Dado el carácter unitario del Estado colombiano, la elección de esa opción de desarrollo debe estar articulada y armonizada con las políticas de los diferentes niveles de gobierno, y en correspondencia con el marco de las competencias y funciones definidas en la normatividad vigente.

Lo anterior implica que:

- Los alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras tienen como principal responsabilidad la de ser gestores, gestoras, promotores y promotoras del desarrollo integral. Así mismo, están encargados (as) de orientar el gasto público social para asegurar la consolidación progresiva del bienestar general en el territorio.
- Las autoridades de las entidades territoriales representan el Estado en lo local y a sus comunidades ante los otros niveles de gobierno y demás organismos estatales, privados y la comunidad internacional.
- Las autoridades de las entidades territoriales son responsables de velar por el cumplimiento de los fines esenciales del Estado establecidos en la Constitución. Tales fines están orientados a promover la prosperidad general; garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución y, facilitar la participación de todos los grupos poblacionales en las decisiones que los afectan en la vida social, cultural, económica y política.

¿Dónde dice?



- Constitución Política de 1991 y artículo 31 de la Ley 152 de 1994.
- Artículo 33 de la Ley 152 de 1994, Concordante con los artículos 305 y 311 de la Constitución Política. El concepto de desarrollo integral se presenta en esta unidad.
- Artículo 2 de la Constitución Política de 1991.

Fines esenciales del Estado y el desarrollo integral

Los fines esenciales del Estado establecidos en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991 son responsabilidad de las autoridades territoriales y la base para la gestión de lo público, y se pueden sintetizar en tres pilares, los cuales son indivisibles e interdependientes:



a El desarrollo no solo es un fin, también es un derecho que debe respetarse y garantizarse.

b El desarrollo es el resultado de una construcción colectiva, y por lo tanto, su logro es responsabilidad de TODOS y TODAS.

¿Dónde dice?



Constitución Política de 1991, artículos 2º; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los Pactos y la Declaración de Viena de 1993; la "Declaración sobre el derecho al desarrollo" de 1986; las conferencias internacionales sobre medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), derechos humanos (Viena, 1993), población (El Cairo, 1994), desarrollo social (Copenhague, 1995), la condición de la mujer (Beijing, 1995) y los asentamientos humanos (Estambul, 1996). Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos".

d

Las autoridades públicas de las entidades territoriales deben promover el desarrollo y para hacerlo deben tener en cuenta que:

- La soberanía reside en el pueblo, y por lo tanto, la ciudadanía, sin discriminación alguna, reconociendo y valorando la diversidad, debe tomar decisiones frente a su desarrollo a través de los procesos electorales y de su participación en la gestión pública.
- El Estado está al servicio de la persona como ciudadano y ciudadana sujeto de derechos.
- Existen competencias específicas establecidas en la normatividad para cada nivel de gobierno, por lo tanto, la gestión de las administraciones públicas de las entidades territoriales debe basarse en dichas competencias y la articulación de acciones con los demás niveles de gobierno.
- Alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras son la primera autoridad de las entidades territoriales representan del Estado en lo local y son responsables del cumplimiento de los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía.
- Los recursos públicos deben ejecutarse de manera efectiva, transparente y de acuerdo con las competencias asignadas por la Constitución y la ley.
- El interés de la sociedad en su conjunto prevalece sobre el de los individuos y es obligación de todos contribuir al bienestar de los otros seres humanos, en especial de quienes se encuentran en situación histórica de desventaja frente a los beneficios y oportunidades del desarrollo: niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, personas en situación y/o condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado interno, personas en situación de desplazamiento, personas en procesos de reintegración y población vulnerable.
- La prioridad de la inversión es avanzar en el reconocimiento y garantía de los derechos humanos y la atención a los requerimientos sociales de la población teniendo en cuenta el sexo, la edad, la etnia, el lugar de residencia o las condiciones socioeconómicas, situación de desplazamiento, discapacidad, discriminación o vulnerabilidad manifiesta.
- Las decisiones de política pública que se implementen deben considerar la diversidad y diferencias de la población por sexo, edad, etnia, territorio (lugar de residencia) y según su condición y situación.

¿Qué es el desarrollo integral?

El desarrollo integral es un derecho humano fundamental reconocido internacionalmente, es un proceso de transformación multidimensional, sistémico, sostenible e incluyente que se genera de manera planeada para lograr el bienestar de la población en armonía y equilibrio con lo ambiental (natural y construido), lo socio-cultural, lo económico, y lo político-administrativo en un territorio determinado (un municipio, un distrito, un departamento, una región, un país), y teniendo en cuenta el contexto global.

El desarrollo integral es:

Derechos humanos

Son un conjunto de garantías inherentes, indivisibles e interdependientes de cada ser humano y de los pueblos y requieren del goce efectivo de todos para una vida digna. Históricamente, se distinguen tres tipos o generaciones de derechos humanos: los civiles y políticos, conocidos como de primera generación; los económicos, sociales y culturales, llamados de segunda generación; y los derechos colectivos o derechos de los pueblos, de tercera generación.

Es sostenible...

...en la medida que promueve el bienestar tanto de la población actual como de las futuras generaciones, guardando armonía con la naturaleza, dado que ésta, a la vez que ofrece oportunidades, implica una serie de restricciones (por ejemplo, fenómenos naturales que pueden derivar en amenazas).

Para saber más

La gestión del riesgo es un elemento de la planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales; al respecto consultar: Ministerio del Interior y de la Justicia - Dirección de Gestión del Riesgo (Ed.). (2010). Guía municipal para la gestión del riesgo. Bogotá, Colombia: Ministerio del Interior y de Justicia.

Es incluyente...

...en tanto busca ampliar las capacidades, opciones y oportunidades de toda la población y permitir, sin ningún tipo de discriminación ni exclusión, su participación en las decisiones que afectan su vida.

a) Cuando se privilegia una dimensión como la económica y las demás dimensiones quedan subordinadas a ésta en función de lograr el máximo crecimiento económico, puede generar desequilibrios irreversibles en la base ambiental por los excesos de su explotación con enormes costos para la población.

Es multidimensional y sistémico...

...porque contempla relaciones, interacciones, interdependencias y articulaciones armónicas y en equilibrio del conjunto de dimensiones: ambiental (natural y construida), poblacional, socio-cultural, económica, y político-administrativa.

De no darse esas relaciones armónicas o equilibrios pueden ocurrir situaciones como las siguientes:

b) Cuando se privilegia la satisfacción de las necesidades de la población sin considerar las implicaciones en las demás dimensiones puede llegarse al agotamiento de la base ambiental natural, y con ello a una crisis de sostenibilidad no solo ambiental sino poblacional.

c) Cuando se privilegia la conservación de la base ambiental natural, por encima de las demás dimensiones, se llega también a situaciones de insostenibilidad de la población y su organización social.

Para saber más

Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, reafirmación del derecho al desarrollo, Conferencia mundial de derechos humanos Declaración de Viena. 1993. El derecho al desarrollo busca la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considera que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debe examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El derecho al desarrollo debe realizarse de manera que satisfaga equitativamente las necesidades en materia de desarrollo y medio ambiente de las generaciones actuales y futuras.

Elementos del desarrollo integral



El territorio

Comprende dos elementos esenciales:

La base físico-geográfica de las actividades humanas: definida como ambiente natural, espacio, paisaje, región geográfica; y también como un lugar conformado por diversas unidades geomorfológicas (accidentes geográficos), el sistema ecológico global (la biosfera) y ecosistemas.

Desde esta perspectiva, el territorio ofrece oportunidades pero también implica algunas restricciones, por ejemplo fenómenos naturales que pueden ocasionar situaciones de desastre.

El producto de la interacción entre la población y la base física, espacial y ambiental para la producción y reproducción del grupo social. Ocurre cuando un grupo social reconoce como propio un espacio geográfico determinado, dándole un nombre, delimitándolo y otorgándole un sentido, un destino, una historia, cuyo resultado son las entidades territoriales con características diferenciadas en materia poblacional, socio-cultural, económica-productiva, ambiental y político-administrativa.

Por lo tanto, el territorio no solo es el espacio geográfico natural sino el resultado dinámico y complejo de un “matrimonio indisoluble” entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de la población que forma parte de él.

¿Dónde dice?

Wilches-Chaux, Gustavo (2007). ¿Qu-ENOS pasa? Guía de la Red para la Gestión Radical de Riesgos Asociados con el fenómeno ENOS.

¿Dónde dice?

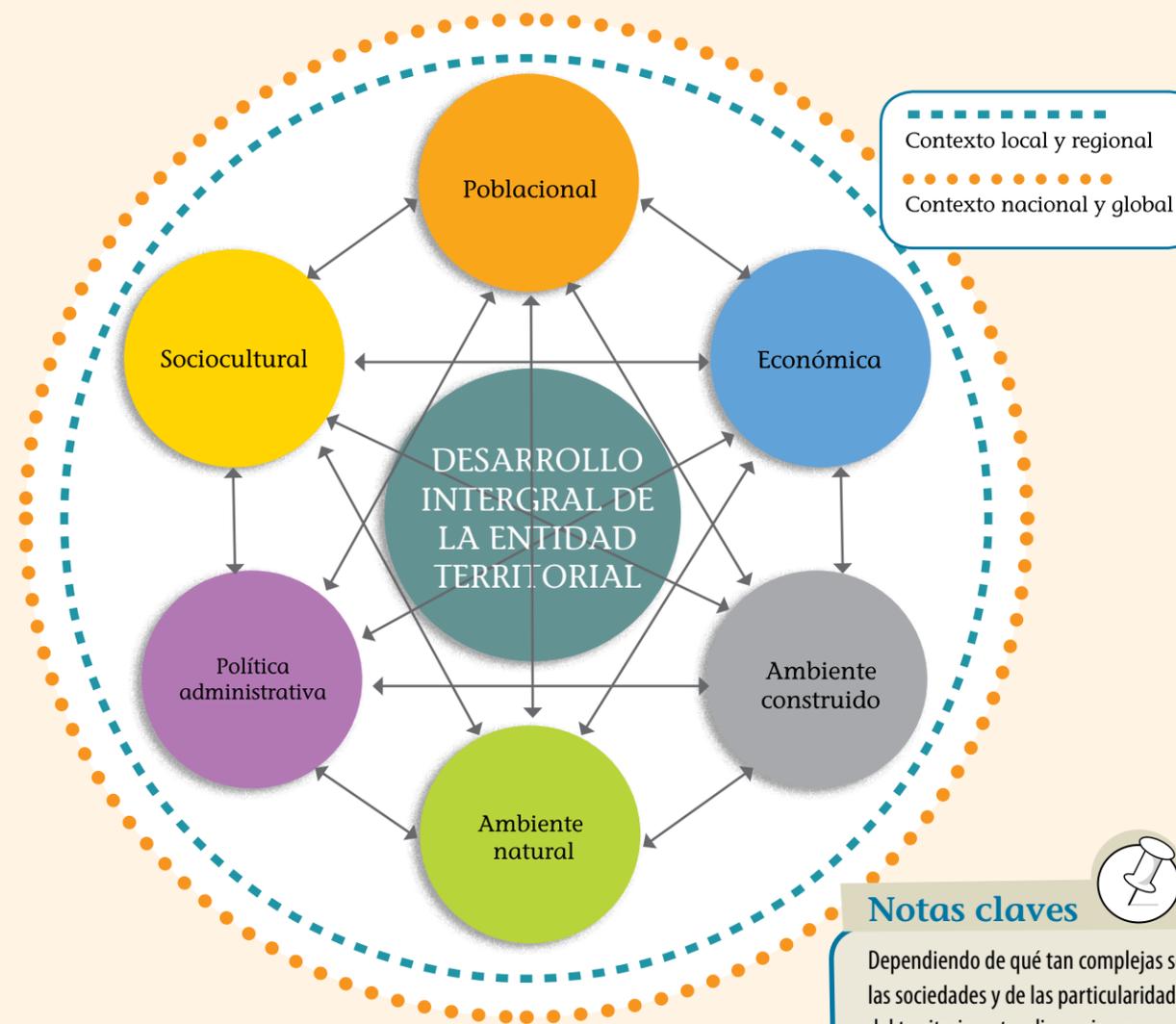
Constitución Política de 1991; la Declaración Universal de Derechos Humanos; los Pactos y la Declaración de Viena de 1993; la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986; las conferencias internacionales sobre medio ambiente (Río de Janeiro, 1992), derechos humanos (Viena, 1993), población (El Cairo, 1994), desarrollo social (Copenhague, 1995), la condición de la mujer (Beijing, 1995) y los asentamientos humanos (Estambul, 1996).

Para comprender el concepto de desarrollo integral, en esta parte de la guía se explican cuáles son los elementos que lo constituyen: el territorio y las dimensiones del desarrollo integral.

Las dimensiones del desarrollo

Las dimensiones del desarrollo integral corresponden a los diferentes ámbitos donde ocurren y tienen lugar las distintas manifestaciones, actividades y existencia de los seres humanos, y de estos en su vida en sociedad.

Permiten comprender la complejidad de la realidad de las entidades territoriales desde sus interrelaciones e interacciones, que constituyen un conjunto indisoluble.



Notas claves

Dependiendo de qué tan complejas sean las sociedades y de las particularidades del territorio, estas dimensiones se pueden ampliar.

A continuación brevemente se presentan las dimensiones básicas que interviene en el desarrollo integral del territorio.

Dimensión poblacional

En la **dimensión poblacional** se abordan las **dinámicas demográficas**, es decir, los patrones de reproducción (natalidad, fecundidad), de mortalidad y morbilidad, de movilización, crecimiento, estructura (por edad, etnia y sexo) y distribución de la población en el territorio. Así mismo, se describen el tamaño y las características, urbanas y rurales, y aquellas que se derivan de su condición y/o situación (víctimas, desplazados, discapacidad, personas en proceso de reintegración).

En esta **dimensión** se reconoce que la **población no es homogénea** (hay diferencias de género, etnia, edad, condición, situación, geografía) y que existen relaciones e intercambios entre las diferentes generaciones (entre niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores) y con el entorno local, subregional, regional y nacional.

La **dimensión poblacional** es importante porque:

Da cuenta de la diversidad en la población y sus demandas e intereses particulares como sujeto del desarrollo.

Permite definir la magnitud de las demandas de bienes y servicios a satisfacer, y su concentración en puntos específicos del territorio, el potencial laboral para la economía y las posibilidades de sostenibilidad poblacional.

Hace visible a las poblaciones en situación riesgo, vulnerabilidad y exclusión, y condiciones de vida mínimas; y por lo tanto, permite la “identificación y focalización” de la intervención, y desarrollar acciones afirmativas y diferenciales sensibles al género (mujeres y hombres), al ciclo vital (niñez, infancia, adolescencia, adulto mayor), a la etnia (indígenas, raizales, afrocolombianos, R-rom), a la discapacidad y a la opción sexual (lesbianas, gay, bisexuales o transexuales).

Para saber más

Ver: Guía para el análisis demográfico local, Fondo de Población de las Naciones Unidas - Universidad Externado de Colombia. Bogotá, julio 2009. Esta guía se puede consultar en la página web: http://www.unfpa.org.co/home/unfpacol/public_htmlfile/PDF/dinamicasdemografia.pdf.



Dimensión del ambiente natural

Esta **dimensión** se refiere al **reconocimiento de los ecosistemas del territorio y a su proceso de transformación permanente**, ocasionado, entre otros, por el desarrollo de actividades humanas de producción, extracción, asentamiento y consumo. En este sentido, esta dimensión indaga si es sostenible la forma en que se satisfacen las necesidades del presente y aboga por garantizar que las futuras generaciones puedan satisfacer las suyas.

Comprender las dinámicas del ambiente natural permite establecer estrategias para garantizar la preservación y conservación de la base ambiental, hacer uso sostenible de los recursos naturales, introducir nuevos escenarios de desarrollo y prever los riesgos y las acciones para su superación y/o mitigación.

Esta dimensión contempla la gestión del riesgo de desastres, que es necesaria por la vulnerabilidad de las personas y sus medios de vida frente a fenómenos de origen natural.

Dimensión del ambiente construido

Las poblaciones humanas transforman permanentemente el ambiente natural para satisfacer sus necesidades biológicas y sociales y brindar una infraestructura base para el desarrollo de las actividades sociales, económicas y político-administrativas.

Esta dimensión “comprende el análisis de las relaciones urbano regionales y urbano rurales que se desprenden de la disposición de los asentamientos, las relaciones de flujos que existen entre ellos, el uso y ocupación del suelo, los patrones de asentamiento poblacional y en general la funcionalidad de cada uno de los elementos constitutivos del territorio”.

Comprender esta dimensión permite reconocer los desequilibrios en la disponibilidad y acceso a las funciones urbanas, identificar los factores para fortalecer las centralidades existentes y facilitar la integración de las diversas zonas alrededor de dichas centralidades, para propiciar el acceso a tales funciones, sin que necesariamente estén uniformemente distribuidas en el espacio

Esta dimensión está asociada, entre otras, con el hábitat construido, la definición de la localización de infraestructuras, servicios y equipamientos, la determinación de las unidades de actuación urbanística, las economías externas y de aglomeración, los vínculos y accesibilidad, las funciones urbanas para el desarrollo de sistemas logísticos y el entorno innovador.

Esta dimensión también contempla la gestión del riesgo de desastres relacionada con fenómenos de origen siconatural, tecnológico y humano no intencional. Esto supone que el desarrollo, además de sostenible, debe ser seguro en términos de no ser interrumpido por situaciones de desastre (por ejemplo, el cambio climático reconfigura los escenarios de riesgo de desastres).

¿Dónde dice?

CONPES 3582 de 2009. Política nacional de ciencia, tecnología e innovación

Dimensión socio-cultural

La dimensión socio-cultural abarca el conjunto de orientaciones y regulaciones derivadas de la tradición, la cultura, la religión, las creencias, valores, imaginarios, y prácticas sociales, así como las formas de producción de conocimiento, tecnología, y las reglas que definen el acceso a bienes y servicios y las condiciones de vida de la población.

Se refiere a las dinámicas que permiten la interacción entre sujetos, colectivos y grupos sociales específicos, así como a los procesos y prácticas culturales que en su conjunto definen la diversidad de contextos en los que se inserta y tiene lugar el desarrollo.

Esta dimensión está relacionada con la identidad que se da por pertenecer a un territorio, sin la cual es imposible diseñar estrategias de largo plazo.

Esta asociada con la cohesión social de la población y de los patrones de convivencia y de solidaridad que en cierta medida determina la gobernabilidad del territorio, las opciones de desarrollo económico y la garantía de condiciones de vida digna de los grupos poblacionales.

Comprende todos aquellos procesos que involucran a la población en aspectos relacionados con organización y el fortalecimiento de competencias para el desarrollo, la salud, la educación, la seguridad social, la cultura, el deporte y recreación, la calidad de vida, el conocimiento, la ciencia, la tecnología, la innovación, los valores, el comportamiento y la sociedad, entre otros.

Permite garantizar las condiciones para orientar el gasto social a la construcción de sociedades más equitativas, incluyentes y justas, diseñando estrategias de generación de capacidades y oportunidades para el goce efectivo de los derechos de la población y su participación en las decisiones que la afectan.



Dimensión económica



En esta dimensión tienen lugar las formas de apropiación, producción, distribución y consumo de los recursos materiales y no materiales.

También contempla las formas de regulación para el acceso a los medios necesarios para la reproducción y la sostenibilidad de la población, del ambiente y de la organización social.

La dimensión económica se entiende como la capacidad de transformación productiva y generación de valor agregado, competitividad, innovación empresarial y emprendimiento; generación y retención de excedentes, atracción de inversiones, desarrollo económico local y construcción de sistemas productivos; también está relacionada con la economía solidaria e incluyente.

Desde el punto de vista de la competitividad territorial, esta dimensión se orienta a la construcción de sistemas productivos territoriales que propicien el desarrollo económico local.



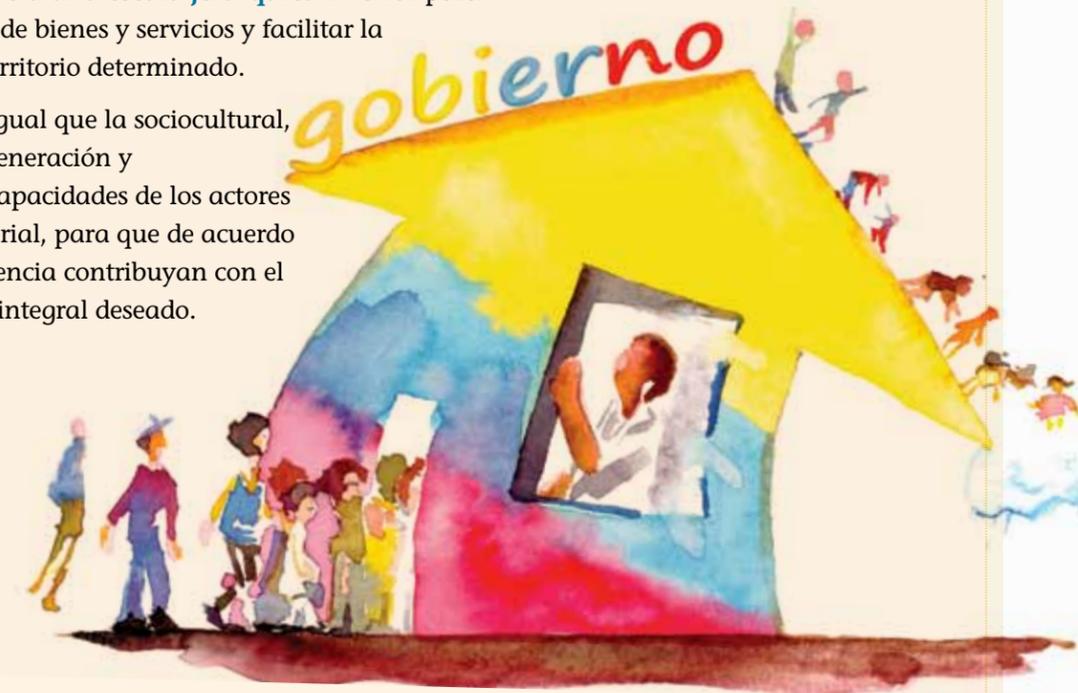
La comprensión de la dinámica económica permite generar estrategias para la promoción y fomento del **desarrollo local incluyente** y crear condiciones para asumir los retos que implica la competencia en los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.

Dimensión político-administrativa

Se refiere al conjunto de estructuras de regulación y control formalmente establecidas y a las instituciones públicas que hacen parte de esas estructuras, conforme a la ley.

Uno de los conceptos asociados a esta dimensión es la descentralización, entendida como el traslado de competencias, poder de decisión y recursos de una escala superior de gobierno a una escala jerárquica inferior para asumir la provisión de bienes y servicios y facilitar la producción en un territorio determinado.

Esta dimensión, al igual que la sociocultural, está asociada a la generación y fortalecimiento de capacidades de los actores del desarrollo territorial, para que de acuerdo con su rol o competencia contribuyan con el logro del desarrollo integral deseado.



La comprensión de esta dimensión permite fortalecer el sistema democrático,

el gobierno multinivel, la asociatividad, la articulación público-privada, la participación, la gestión pública, la planeación estratégica de largo plazo, las condiciones de seguridad y justicia y la organización territorial.

Esta Dimensión da cuenta del estado de los recursos humanos, financieros, técnicos y tecnológicos de los cuales dispone la Administración para gestionar el desarrollo del territorio, por lo cual orienta frente a las estrategias a seguir para garantizar la ejecución del Plan de Desarrollo.

La gestión pública y el desarrollo integral

A través de la gestión pública la Nación y las entidades territoriales se organizan para cumplir los objetivos y metas de desarrollo, de acuerdo con los fines del Estado colombiano y en el marco de la distribución de competencias.

Características del proceso de gestión pública

El ordenamiento constitucional y normativo vigente, establece las características del proceso de gestión pública:

Orientado a resultados	Logros concretos, verificables y medibles Expresan cambios reales
Democrático y participativo	Voto programático, espacios y mecanismos de participación ciudadana y comunitaria
Corresponde a competencias	Cada nivel de gobierno tiene asignadas su competencias
Articulado	En desarrollo de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad
Focalizado	“El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación...” Constitución Política de 1991.
Estratégico	Responde a una visión de desarrollo
Viable	Factible de realizar en términos de recursos humanos, tecnológicos, físicos y financieros
Sustentable	Posible intergeneracionalmente y respetando a la naturaleza

En términos de **resultados** estas características implican transformar la forma de **administrar, pensar y actuar** en la gestión de lo público, pasando desde lo operativo y administración de servicios hasta la gestión del desarrollo integral de las entidades territoriales.

Para saber más

Al respecto, véase la serie de Guías para la gestión pública territorial: DNP (2011). Orientaciones para la gestión pública territorial.

Gestión pública y desarrollo integral

La **gestión pública** comprende diferentes momentos, que van desde la planeación hasta la rendición de cuentas, los cuales se articulan entre sí de forma sistemática y dinámica, como se ilustra en el siguiente diagrama:



Para saber más

Es importante considerar la articulación práctica de los diferentes momentos de la gestión pública con la implementación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC). Con base en el SGC, se dirige y evalúa el desempeño institucional de la administración pública, orientado al mejoramiento de los bienes y servicios que se ofrecen a la ciudadanía (fuentes: Ley 872 de 2003, normas técnicas: ICONTEC ISO 9001:1998 y NTCGP 1000:2009). Mayor información en:

http://portal.dafp.gov.co:7778/portal/page/portal/home/politicas_publicas/sistema_gestion_calidad [acceso: mayo 31 de 2011].

Momentos de la gestión pública

Planeación

Se constituye en el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral.

Es el proceso permanente mediante el cual se determina racionalmente a dónde queremos ir y cómo llegar allá.

Es un punto de encuentro entre lo técnico y lo político para la asignación de recursos y la articulación de intereses.

Su principal instrumento es el Plan de Desarrollo.

Ejecución

Es el proceso a través del cual se ponen en marcha las decisiones y acuerdos establecidos en los planes de desarrollo, los cuales se concretan en políticas, programas y proyectos.

Hace tangible el desarrollo integral, toda vez que se emprendan acciones y se dispongan eficientemente recursos para lograr los objetivos y las metas establecidas en los planes de desarrollo.

Debe garantizar que exista articulación entre la programación presupuestal, los indicadores formulados (y los responsables de los mismos) y los resultados previstos en los planes de desarrollo.

Seguimiento y evaluación

Es el proceso de análisis de los logros y avances que se han dado en la ejecución de los planes de desarrollo (y en general en la gestión), para tener un balance técnico de cómo va el gobierno con el logro de los objetivos y metas para el desarrollo integral de las entidades territoriales.

La información de seguimiento y evaluación debe servir para que se hagan ajustes y se reorienten políticas donde sea necesario y con la oportunidad requerida.

Se complementa con los mecanismos de participación y control de la ciudadanía: rendición de cuentas, veedurías ciudadanas, los CTP, auditorías visibles, entre otros, para determinar los correctivos necesarios, y garantizar el cumplimiento de las competencias y de los compromisos adquiridos con la ciudadanía.

Rendición de cuentas

Es el proceso en el cual las administraciones públicas (nacional y territoriales) y los servidores públicos comunican, explican y argumentan sus acciones a la sociedad, existiendo la posibilidad de ser sujetos de incentivos –al menos simbólicos– para corregir, sancionar o promover determinados comportamientos.

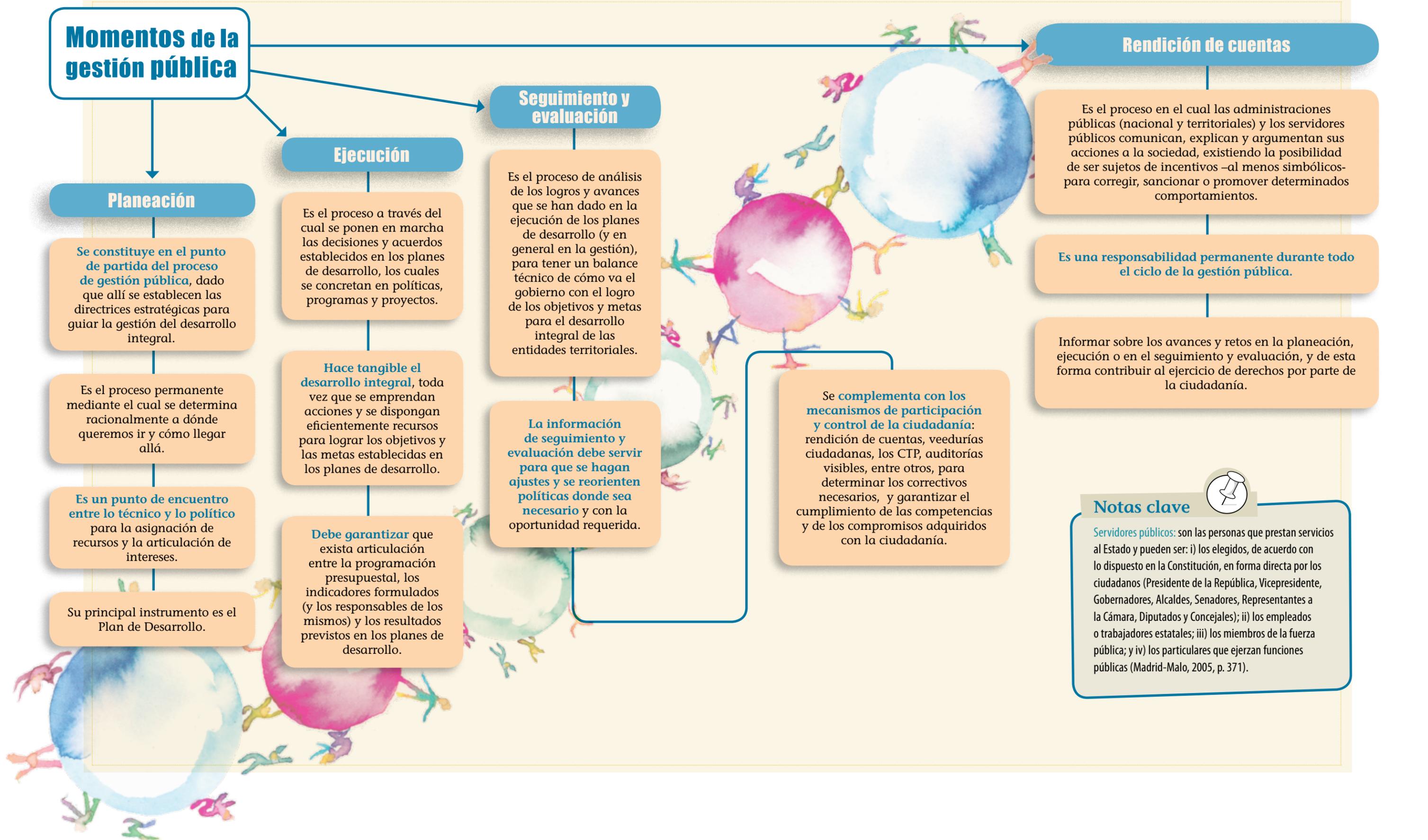
Es una responsabilidad permanente durante todo el ciclo de la gestión pública.

Informar sobre los avances y retos en la planeación, ejecución o en el seguimiento y evaluación, y de esta forma contribuir al ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

Notas clave



Servidores públicos: son las personas que prestan servicios al Estado y pueden ser: i) los elegidos, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, en forma directa por los ciudadanos (Presidente de la República, Vicepresidente, Gobernadores, Alcaldes, Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados y Concejales); ii) los empleados o trabajadores estatales; iii) los miembros de la fuerza pública; y iv) los particulares que ejerzan funciones públicas (Madrid-Malo, 2005, p. 371).



Planeación para el desarrollo integral

La planeación es importante porque transforma la intención en acción y permite vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en estos. Tiene la responsabilidad de anticipar las repercusiones futuras de las decisiones asumidas en el presente.

La planeación como proceso es una práctica de las sociedades cuya función es proporcionarle un norte, un punto hacia dónde mirar, esto es, "...concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo".

¿Dónde dice?

(Ackoff, 1973).

La planeación busca:

- Aprovechar las oportunidades.
- Reducir o mitigar las amenazas.
- Potenciar las fortalezas.
- Transformar las debilidades.
- Dar soluciones a problemas.
- Atender las necesidades.
- Procurar la transformación de conflictos.

Por medio de

Políticas y estrategias que de manera eficiente apunten al cumplimiento de objetivos y metas en un tiempo determinado y para el beneficio común.

La planeación constituye el punto de partida del proceso de gestión pública, dado que allí se establecen las directrices estratégicas para guiar la gestión del desarrollo integral, sobre la base de los tres pilares de la gestión pública:

- La garantía de derechos humanos,
- El fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista,
- La promoción del desarrollo integral, lo cual implica transformaciones en las dimensiones poblacional, económica, socio-cultural, político-administrativa y ambientes natural y construido.

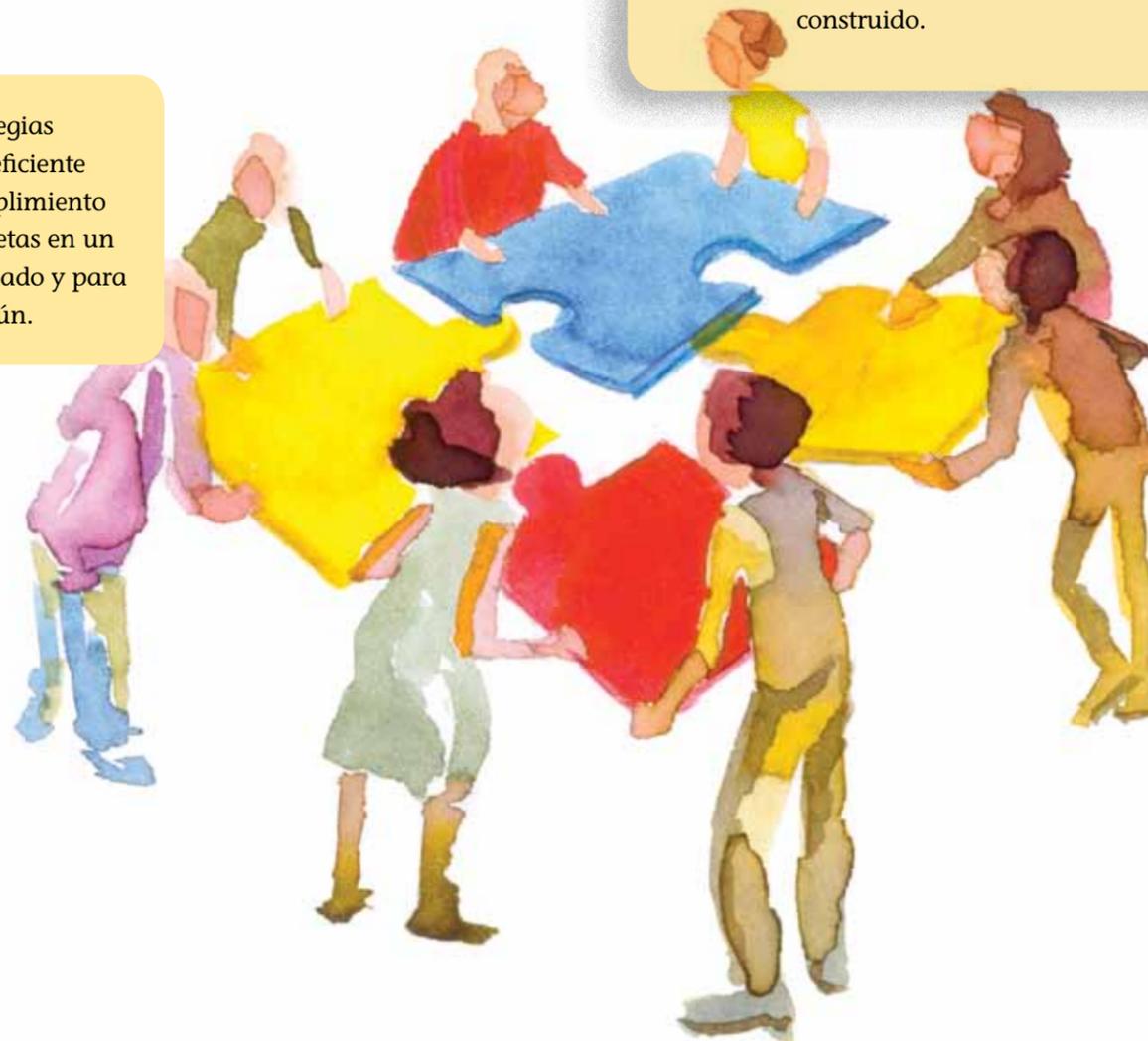
¿Dónde dice?

Lederach, John Paul. El pequeño libro de la transformación del conflicto. "La transformación del conflicto es visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales como oportunidades para crear procesos de cambio constructivo, que reduzcan la violencia e incrementen la justicia y respondan a los problemas reales en las relaciones humanas" s.i., p. 10.

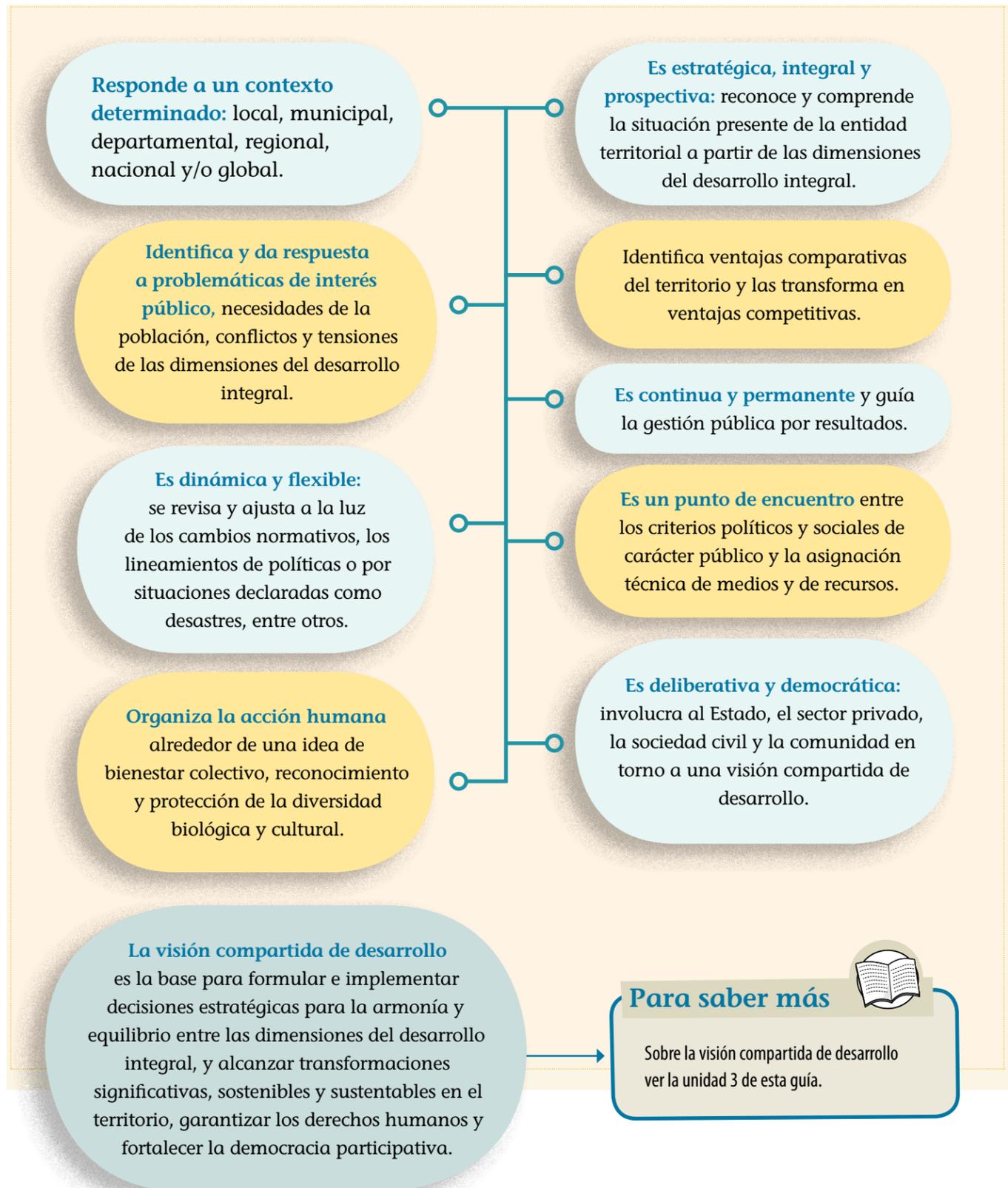
Para saber más

Sobre la planeación y la gestión pública ver en esta guía la Unidad 2 y en la serie de Guías para la gestión pública territorial:

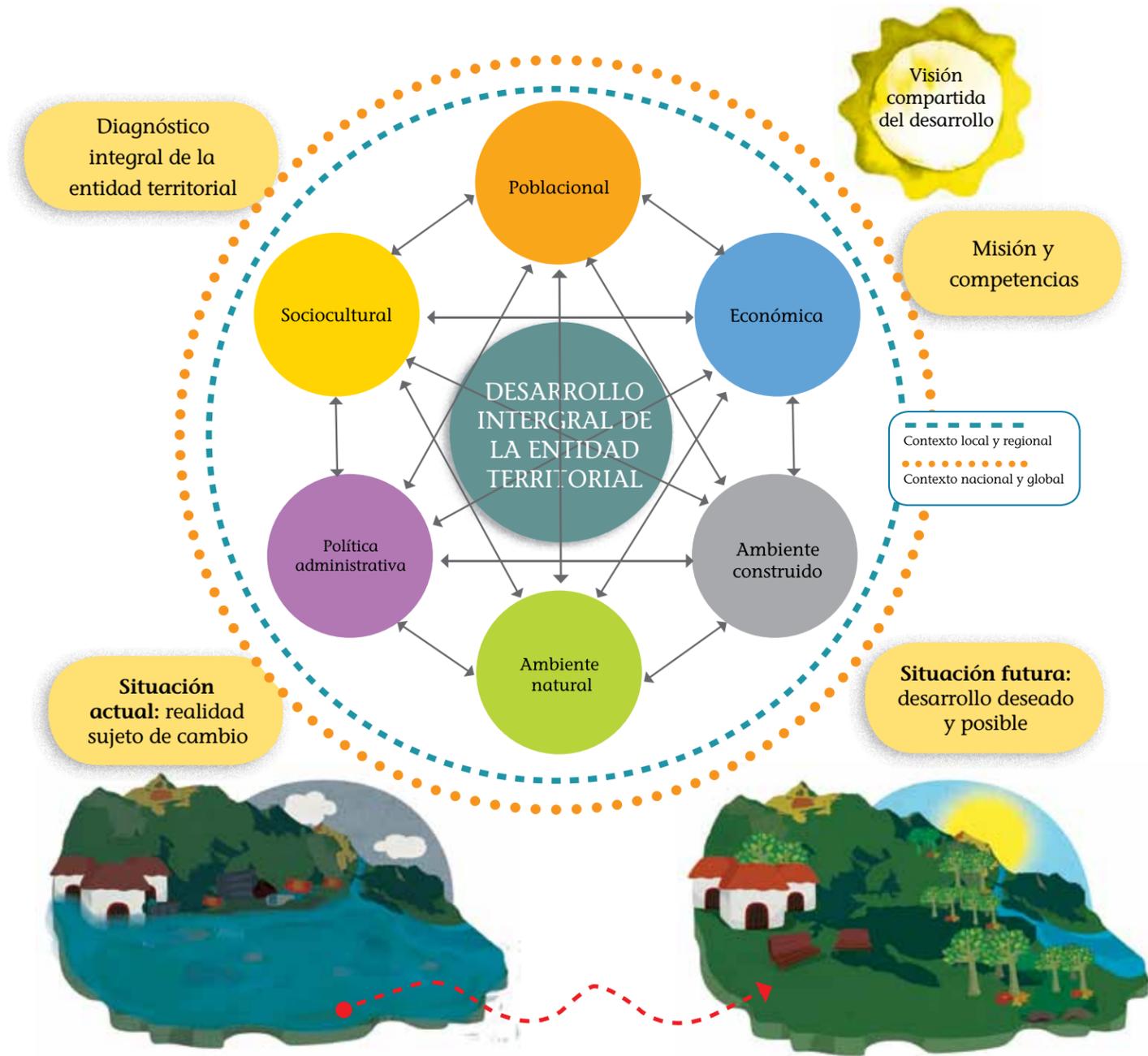
DNP (2011). Orientaciones para la gestión pública territorial.



La planeación como proceso



Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales



Proceso político, democrático, participativo, técnico y prospectivo por medio del cual, teniendo en cuenta la misión y las competencias de los diferentes niveles de gobierno, se garantizan los derechos de la población y se definen los propósitos colectivos para alcanzar el desarrollo integral de la entidad territorial.

Atributos de la planeación para el desarrollo integral

La planeación para el desarrollo integral cuenta con atributos relacionados con: el respeto y la garantía de los derechos humanos; ser diferencial e incluyente; ser participativa y pluralista, con un enfoque territorial.

Planeación para garantizar los derechos de la población

Colombia es un Estado social de derecho en el cual las personas que habitan en las entidades territoriales son sujetos de los derechos y libertades universalmente reconocidos.

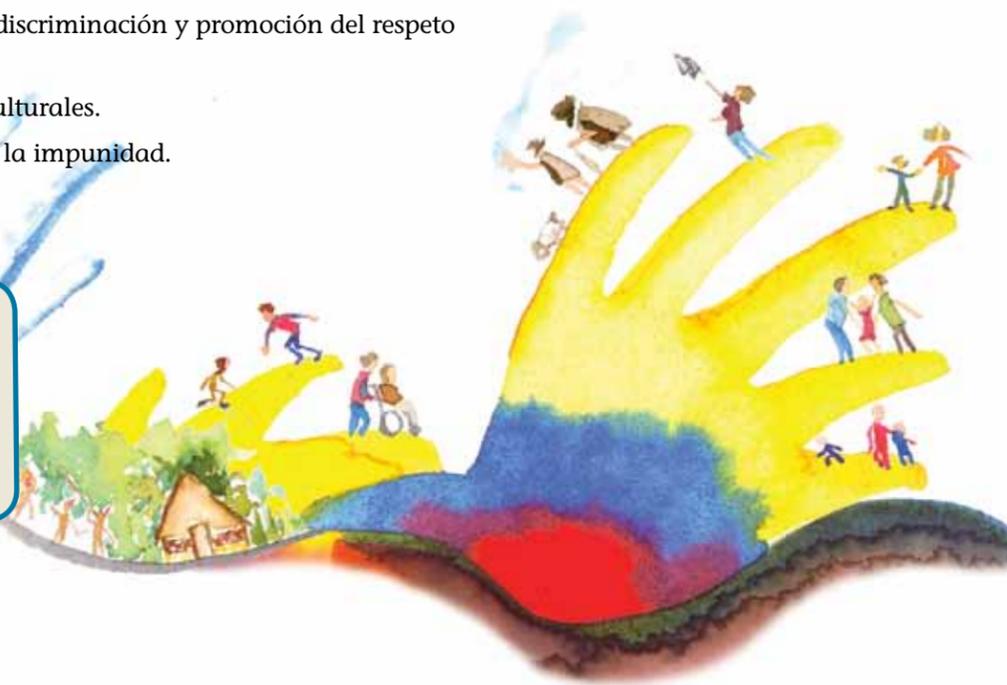
Un proceso de planeación para el desarrollo integral pone a las personas como centro de la acción del Estado, donde las instituciones, entidades y organizaciones y organismos públicos deben estar al servicio del interés general, brindando la atención requerida por cada grupo poblacional de acuerdo con su nivel de vulnerabilidad, y garantizando el respeto, protección y efectividad de sus derechos, los cuales se agrupan en los siguientes ejes temáticos a saber:

- Cultura y ciudadanía en derechos humanos.
- Derechos a la vida, a la libertad y a la integridad y personal.
- Lucha contra todas las formas de discriminación y promoción del respeto a las identidades.
- Derechos económicos, sociales y culturales.
- Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.

¿Dónde dice?



El marco legal nacional e internacional del enfoque de derechos es amplio, compuesto entre otros por: Carta de Naciones Unidas (1945), Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el artículo 1º de la Constitución política de 1991: "Colombia es un Estado social de derecho".



Prevalencia de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes

Desde la perspectiva de la planeación para garantizar los derechos de la población, el interés superior y la prevalencia de los derechos de las niñas, niños y adolescentes deben guiar la gestión del desarrollo integral:

El interés superior es un imperativo que obliga a todas las personas y autoridades a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

La prevalencia de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes constituye un dispositivo jurídico constitucional, que reconoce y establece su primacía sobre los derechos de los adultos y la obligación de respetar esa prioridad en cualquier decisión administrativa o judicial, cuando entran en conflicto estos derechos con los derechos de otros.

Notas claves



En el momento de planear es importante tener en cuenta que los derechos tienen ciertas características que deben ser reconocidas:

- **Son indivisibles.** Ningún derecho es inferior a los demás, por lo cual hay que tenerlos en cuenta a todos en el marco de las competencias.
- **Son progresivos.** Los derechos deben mantener al menos su grado inicial. Dado que no todos los derechos pueden hacerse efectivos al mismo tiempo y en el mismo lugar, se reconoce que algunos derechos quizá tengan que recibir prioridad.
- **Son universales.** Todos y todas tenemos derechos sin discriminación.

Para saber más



Lineamientos para la planeación integral del desarrollo de la infancia y adolescencia en el departamento y el municipio (en prensa).

¿Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio? Guía para gobiernos territoriales.

Planeación diferencial e incluyente

La integralidad de la planeación implica también tener en cuenta la obligación de proteger, garantizar o restituir en alguna medida a las poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad, exclusión y condiciones básicas de calidad de vida y, por lo tanto, es imperativa la “identificación y focalización” de las poblaciones sobre las cuales debe hacerse la intervención, dado que los recursos por lo general son limitados.

Existen grupos de personas que tienen necesidades de protección diferenciales a raíz de sus situaciones específicas, y en algunos casos, de su vulnerabilidad manifiesta o de inequidades estructurales de la sociedad.

Por ello, la Corte Constitucional, mediante diversos fallos, ha expresado que la atención a los grupos vulnerables debe basarse en acciones afirmativas y diferenciales sensibles al género (mujeres y hombres), la generación (niñez, infancia, adolescencia, adulto mayor), la etnia (indígenas, raizales, afrocolombianos, R-rom), las condiciones de calidad de vida, la discapacidad y la opción sexual y la condición de víctimas o de reintegrados.

¿Dónde dice?



La convención de Naciones Unidas para las personas con discapacidad suscrita en el 2006 y ratificada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. La Ley 1257 de 2008 cuenta entre sus principios con el de atención diferenciada.

Estas necesidades especiales de protección han sido reiteradas por órganos de supervisión de los Derechos Humanos, como el Comité de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¿Dónde dice?



Corte Constitucional, Sentencias T-602 de 2003 y T-025 de 2004 Atención integral a los desplazados, Auto 092 de 2008.

Protección de los derechos de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado interno. Auto 004 de 2009.

Protección de los derechos de las personas y los pueblos indígenas desplazados por el conflicto armado o en riesgo de desplazamiento forzado.

Auto 005 de 2009. Protección de los derechos de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Auto 006 de 2009. Protección de las personas desplazadas con discapacidad. Sociales y Culturales.

La planeación diferencial e incluyente se basa en el derecho a la igualdad, es decir, personas en situaciones similares deben ser tratadas de forma igual, y aquellas que están en situaciones distintas deben tratarse de manera distinta, en forma proporcional a dicha diferencia.



Una planeación diferencial e incluyente no solo permite formular estrategias, acciones y mecanismos orientados al logro de la igualdad y equidad entre las personas, sino que:

- Facilita el desarrollo de programas que partan de entender las características, problemáticas, necesidades, intereses e interpretaciones particulares de las poblaciones y que redunde en una adecuación de las modalidades de atención a las mismas permitiendo la integralidad de la respuesta estatal.
- Permite en el marco de las competencias de la entidad territorial establecer acciones articuladas para el reconocimiento, restitución y garantía de los derechos de poblaciones que tradicional e históricamente han sido vulneradas, excluidas y discriminadas.
- Permite realizar acciones positivas no solo para disminuir las condiciones de discriminación sino también para modificar condiciones sociales y culturales estructurales.

Continuación de la página anterior **Atributos de la planeación para el desarrollo integral**

Continuación... Planeación diferencial e incluyente

Planeación con perspectiva de género

Es necesario dar una mirada al desarrollo considerando la perspectiva de género, la cual permite hacer evidente si en la entidad territorial se dan relaciones inequitativas que frenan un desarrollo igualitario y la plena participación de mujeres y hombres, teniendo en cuenta a su vez las múltiples discriminaciones de acuerdo con la edad, el sexo, la etnia, la situación socioeconómica y el rol que desempeña cada cual en la familia y en el grupo social.

¿Dónde dice?



La perspectiva de género cuenta con un marco legal nacional e internacional compuesto entre otros instrumentos por: la Carta de Naciones Unidas (1945) reafirma la "igualdad de derechos de hombres y mujeres" al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). La Declaración de Beijing expresa el enfoque de género como elemento fundamental del desarrollo humano sostenible. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En Colombia contamos con la Ley 823 de 2003 (Por la cual se dictan normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres) y el enfoque de género se determina como de obligatoria incorporación en las políticas públicas por las Leyes 1098 de 2006 y 1257 de 2008.

Planeación y grupos étnicos

Para una planeación diferencial e incluyente es necesario que, en la mirada hacia el desarrollo, se considere la variable étnica, para lo cual se debe tener en cuenta que no hay una receta única, dada la diversidad que existe en los grupos étnicos con que cuenta el país. Dicha diversidad se manifiesta, entre otras, en las cosmovisiones y cosmogonías diferenciadas, las características regionales, el territorio ancestral o el sitio de residencia actual (zona urbana o área rural).

Planeación y superación de la pobreza

En esa misma línea se sustenta la atención prioritaria e integral a la población en situación de extrema pobreza y el desarrollo de un ejercicio de planeación territorial para la superación de las trampas que la configuran, tal como lo dispone el actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, en su artículo 9:

Estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema. El Departamento Nacional de Planeación diseñará y orientará los lineamientos técnicos mínimos que los planes de desarrollo y los presupuestos de las entidades territoriales en materia de superación de la pobreza extrema deberían contener.

Planeación y reintegración

El derecho que todos los ciudadanos y las ciudadanas tenemos a una vida digna y en paz, hace necesario intervenir en poblaciones en proceso de reintegración social y económica, sus familias y las comunidades receptoras, en la medida que el éxito de la reintegración para el logro de la paz es corresponsabilidad de la sociedad colombiana en su conjunto.

¿Dónde dice?



Ley 1450 de 2011, artículo 187: "...El Gobierno Nacional establecerá una oferta diferenciada para la atención económica y social de la población en proceso de reintegración, la cual será implementada por cada sector de forma articulada según la ruta de reintegración vigente. Así mismo, promoverá la inclusión de los lineamientos de la política de reintegración en los niveles territoriales".



Continuación de la página anterior → **Atributos de la planeación para el desarrollo integral**

Planeación y Víctimas

Las personas que han sufrido daños por causa del conflicto armado interno también requieren de atención prioritaria. Por ello, Alcaldes, Alcaldesas, Gobernadores y Gobernadoras deben diseñar e implementar programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Estos programas deben contar con las asignaciones presupuestales correspondientes dentro de los respectivos Planes de Desarrollo y deben ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

¿Dónde dice?



Ley de Víctimas y restitución de tierras, Ley 1448 de 2011.

Planeación y discapacitados

La planeación también debe ser incluyente en materia de discapacidad, en el sentido que debe facilitar la movilidad y accesibilidad, así como eliminar cualquier forma de discriminación.

Es necesario integrar a quienes tienen deficiencias físicas o mentales. Se requiere promocionar y garantizar sus derechos fundamentales.

¿Dónde dice?



Ley 361 del 7 de febrero de 1997, Ley 762 del 31 de julio de 2002, Decreto 519 de marzo 5 de 2003, Ley 982 de 2005, Ley 1145 de 2007, Ley 1275 del 5 de enero de 2009, Ley 1287 del 3 de marzo de 2009, Ley 1306 del 5 de junio de 2009.

Planeación y generación

La planeación diferencial e incluyente implica la promoción, protección y defensa, sin discriminación alguna, de los derechos de los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adulto mayor, bajo los principios universales de dignidad, igualdad, equidad, justicia social, solidaridad, prevalencia de sus derechos, interés superior y participación en los asuntos de su interés.

Para saber más



Lineamientos para la planeación integral del desarrollo de la infancia y adolescencia en el departamento y el municipio (en prensa).
¿Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio? Guía para gobiernos territoriales (en prensa).

¿Dónde dice?



Ley 1098 de 2006, Ley No. 375 del 4 de julio de 1997, Ley 1251 de 2008.



Planeación para fortalecer la democracia participativa y pluralista

La planeación para fortalecer la democracia participativa y pluralista permite democratizar la gestión para el desarrollo integral de las entidades territoriales.

La Constitución Política de 1991 y Ley 152 de 1994 establece que las autoridades públicas de las entidades territoriales tienen que velar por el mejoramiento de la calidad de vida de la población y al mismo tiempo deben planear de forma participativa.

En este sentido, el proceso de planeación debe:

- a** Brindar la posibilidad real de intervención a todas las personas y los diferentes grupos de representación y de interés de la entidad territorial.
- b** Considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores, con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible.
- c** Permitir llegar a acuerdos, definir propósitos, objetivos y metas compartidas, conforme con la visión de futuro concertada.

En un proceso de planeación participativa es necesario resolver tres preguntas esenciales

- ¿Para quién se planea?
- ¿Con quién se planea?
- ¿Sobre qué se planea?

Algunas condiciones para fortalecer la democracia participativa y pluralista

Diálogo de saberes: la información y los análisis técnicos deben ser validados y discutidos con el saber y la experticia local.

Las decisiones de política deben ser concertadas con los actores locales (representativos de organizaciones sociales, políticas y privadas), quienes se fortalecen a medida que participan en el proceso. Para ello es necesario ofrecer las condiciones para que quienes se encuentran en posición de desventaja frente a las oportunidades del desarrollo participen de los procesos y puedan realizar ejercicios efectivos de incidencia política.

Las decisiones de política deben estar soportadas en la legislación nacional y en el marco de las competencias territoriales.

Es fundamental que el mandatario respete y mantenga las decisiones de política tomadas de manera participativa, para generar confianza e interés de la ciudadanía frente al ejercicio de la participación como mecanismo efectivo para el relacionamiento con las administraciones y aumentar su legitimidad.

El proceso, el debate a que da lugar, los resultados finales y acuerdos deben quedar consignados en documentos de libre acceso para los actores locales.



Continuación...

Planeación para fortalecer la democracia participativa y pluralista

La Constitución Política de 1991 y sus posteriores desarrollos normativos establecen diferentes instancias y espacios de participación ciudadana y comunitaria.

La población en la planeación participativa

- Demandan bienes y servicios del Estado, de acuerdo con la dinámica de crecimiento y reproducción propia.
- Tienen derechos que les debe garantizar el Estado.
- Recibe los beneficios de los procesos de desarrollo.
- Son actores generadores de su propio desarrollo.
- Tienen deberes como parte de un Estado.
- Interactúan con las demás dimensiones del desarrollo transformando el territorio, según sus intereses y necesidades.

Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)

Constituyen en un espacio de participación ciudadana para la interacción social con los gobernantes, para la planeación del territorio y el control social de las políticas de desarrollo.

Cumplen una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas que hacen los diferentes sectores en relación con el contenido del plan de desarrollo territorial.

Para el desarrollo de sus funciones es importante que los CTP conozcan los intereses, proyectos y programas que la comunidad y sus respectivos sectores anhelan ver realizados, así como aquello que quieren incluir en el plan de desarrollo de su entidad territorial.

Los CTP junto con el Consejo Nacional de Planeación buscan garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en la discusión de los planes de desarrollo, lo cual implica una función permanente y activa de recepción, debate y evaluación de las propuestas provenientes de los diferentes sectores en relación con los alcances y contenidos de los planes de desarrollo..

El Sistema Nacional de Planeación es la Máxima instancia de participación en el proceso de planeación. Está conformado por el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación.

Sistema Nacional de Planeación

Consejo Nacional de Planeación

Consejos Territoriales de Planeación



Otros espacios de participación ciudadana y comunitaria están establecidos según los sectores de competencia, desde los cuales se puede contribuir de manera significativa en el proceso de planeación territorial (tales como los Comités de Desplazados –ahora de víctimas–, los Consejos de Política Social, los Comités de Desarrollo Rural y de Juventudes, por mencionar algunos).

Notas clave

Existen diferentes instancias y formas de participación, formal e informal; en el Plan de Desarrollo se señalan los más relevantes o de mayor dinámica a nivel territorial.

Para saber más

Sobre los mecanismos de participación ciudadana ver la Ley 134 de 1994.

Para saber más

Ver la guía: DNP (2011). El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) publicada en la serie Guías para la Gestión Pública Territorial. Constitución Política de 1991, artículo 340; Ley 152 de 1994.

Planeación con enfoque territorial

1

Surge de la necesidad de responder a los retos que plantea la fragmentación creciente de los territorios, incluyendo su base ambiental, la multiplicidad de actores que confluyen allí con intereses y propuestas diferentes y no pocas veces contradictorias, la alta movilidad de la población y la ruptura de los vínculos que aseguran la cohesión social indispensable para que cualquier propósito de desarrollo pueda consolidarse. La acción del Estado y las políticas sectoriales no articuladas y provenientes de diferentes niveles de intervención (multinacional, nacional, regional, local) también contribuyen a esta fragmentación del territorio.

2

Ofrece una manera de comprender y actuar en un territorio de manera integrada, de tal forma que en los procesos de planeación y gestión del desarrollo se consideren las características específicas del territorio, su base ambiental, su población, su organización sociocultural, económica y político-administrativa, en el entendido de que estas características definen las condiciones de posibilidad para el logro de una apuesta de desarrollo.

3

Permite reconocer y comprender la especificidad de las dinámicas del desarrollo en el territorio, sus potencialidades y limitaciones para generar propuestas integrales que garanticen un desarrollo en equilibrio con la población y la base ambiental, es decir un desarrollo sostenible.

4

Promueve la cooperación entre los diferentes actores y la integración de sus distintas propuestas sociales, económicas y políticas y los entiende como corresponsables de los objetivos de desarrollo concertados de manera participativa, lo que significa que promueve procesos de visiones subregionales, departamentales o regionales del desarrollo.

5

Permite poner en marcha una estrategia de desarrollo económico local incluyente, a partir del reconocimiento de las potencialidades y el aprovechamiento de las condiciones endógenas del territorio (recursos naturales, capital humano, social, acervo cultural, etc.), la dinamización de los actores territoriales, la definición de políticas públicas territoriales que promuevan la competitividad, el desarrollo empresarial, brindando posibilidades de empleo o generación de ingresos para la población.

Planeación con enfoque territorial y seguridad territorial

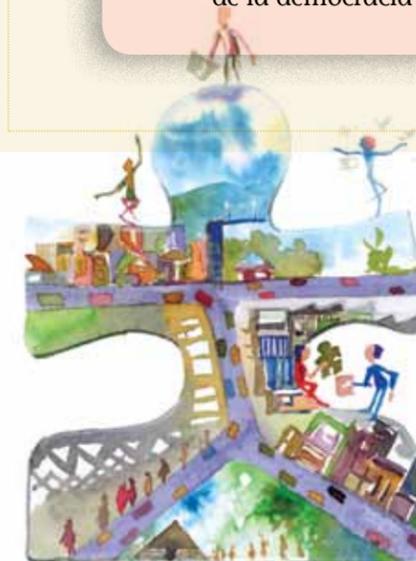
Un concepto de especial relevancia en relación con el enfoque territorial es aquel que remite a la “seguridad territorial”, entendida como “la existencia de condiciones ambientales, sociales, infraestructurales, que sostienen una existencia humana y medios de vida seguros en una circunscripción territorial dada” (Lavell, 2010, p. 42). Tal definición implica “la protección contra el riesgo de desastre, el riesgo asociado con el cambio climático, y los procesos de degradación ambiental, y donde el éxito en esto contribuirá a la seguridad en los medios de vida y a la reducción de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo en el territorio” (Lavell, 2010, p. 40).

La planeación bajo este enfoque es un proceso integral y estructural que articula diferentes políticas públicas para alcanzar territorios sostenibles, sustentables, competitivos, equitativos y gobernables. En tal sentido, el patrón de desarrollo se expresa en las formas como se utilizan los factores endógenos del territorio para ampliar y crear condiciones óptimas para el desarrollo de todas las formas de vida.

Elementos de la planeación con enfoque territorial

Desde el punto de vista de la planeación y la gestión de las políticas públicas, implica reconocer por lo menos cinco elementos:

- El territorio es producto de una construcción social.
- La planeación, las políticas y las acciones tienen una incidencia en el territorio y sus habitantes, como agentes del desarrollo.
- Las políticas públicas deben estar siempre contextualizadas mundial, nacional, regional y localmente para crear ventajas competitivas y reducir los riesgos e impactos de situaciones adversas.
- El rol de la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo
- La importancia del papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, junto con la construcción de la democracia y la institucionalidad.



Para reflexionar y comentar

Dos propuestas similares tendrán desarrollos y efectos muy diferentes según la especificidad de las características geográficas y de los ecosistemas, de la infraestructura disponible y los equipamientos públicos, así como del tamaño, crecimiento, estructura y composición de su población, de la participación, del tejido social, del conocimiento que los actores tienen de su territorio, de su fuerza de trabajo, de la disponibilidad de recursos económicos, y tecnológicos, etc.



Unidad 2
El plan de desarrollo
de las entidades territoriales

- ¿Qué es el plan de desarrollo?
- Principios generales que rigen los planes de desarrollo
- Principales características de los planes de desarrollo
- Contenidos de los planes de desarrollo
- Principales actores y responsabilidades
- El plan de desarrollo y los instrumentos de planeación
- Marco normativo básico

¿Qué es el plan de desarrollo?

Los planes de desarrollo son “la carta de navegación” y el principal instrumento de planeación y gestión del desarrollo integral de las entidades territoriales.



En esta unidad

usted podrá:

- **Saber qué es** el plan de desarrollo y para qué sirve.
- **Conocer** los principios y características de los planes de desarrollo.
- **Establecer** cuáles son los contenidos básicos de los planes de desarrollo.
- **Tener claridad sobre la importancia** del plan de desarrollo en la gestión pública.
- **Identificar las responsabilidades** de los diferentes actores del territorio respecto al plan de desarrollo en el marco de la gestión pública.
- **Conocer** cuál es el marco normativo básico de los planes de desarrollo.



Para reflexionar

Los compromisos adquiridos por el candidato electo o la candidata electa deben plasmarse en el plan de desarrollo para su posterior cumplimiento so pena de la revocatoria del mandato.



En Colombia todos los niveles de gobierno deben planear para el desarrollo integral, y en consecuencia, orientar el gasto público social para asegurar la consolidación del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Para facilitar esta labor, la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 establecen que **cada entidad territorial debe contar con un Plan de desarrollo, cuya elaboración es liderada por los Alcaldes, las Alcaldesas, los Gobernadores y las Gobernadoras**, quienes además de tener la responsabilidad y obligación constitucional y legal de hacerlo, deben garantizar el cumplimiento del mandato que les dio la ciudadanía al elegir democráticamente su programa de gobierno.

¿Dónde dice?



Artículo 32 de la Ley 152 de 1994, concordante con los artículos 298 y 311 de la Constitución Política de 1991. Ley 131 de 1994 (voto programático).

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales son:

La carta de navegación que orienta el proceso de cambio progresivo de las condiciones y situación presente de un territorio hacia una situación viable, posible y deseada según lo concertado en una visión compartida de desarrollo.

El instrumento político, técnico, prospectivo, democrático y participativo donde la Administración Territorial concreta las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el período de gobierno.

Un instrumento de gestión y de cohesión en torno a propósitos comunes de la Administración Territorial, los diferentes sectores públicos y privados, y los estamentos sociales y comunidades.

Por lo tanto:

Promueven el bienestar integral de la población, garantizan los derechos humanos, y fortalecen la democracia participativa, guardando, en todo caso, armonía con la naturaleza.

Se constituyen en el más importante instrumento de gobierno y gestión de las políticas públicas. Guían el actuar de las entidades públicas y brindan lineamientos para la acción de la comunidad y del sector privado en la búsqueda del desarrollo.

Responden a las características particulares de cada territorio, considerando los contextos departamental, regional, nacional y global, las competencias y funciones establecidas en el marco constitucional y normativo vigente, y la disponibilidad efectiva de medios y recursos.

Para saber más



Sobre el desarrollo integral y los fines esenciales del Estado ver la unidad 1 de esta guía y la Constitución Política de 1991.

Principios generales de los planes de desarrollo

Autonomía



La Nación y las entidades territoriales deben ejercer libremente sus funciones en materia de planificación según las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley, así como las disposiciones y principios contenidos en la Ley orgánica del plan de desarrollo.

Ordenación de Competencias



El contenido de los planes de desarrollo se sustenta en el ejercicio de las respectivas competencias y según los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades deben actuar colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

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



La Ley 152 de 1994, en el artículo 3º, establece los principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación, por lo tanto, deben ser incorporados en los planes de desarrollo, y tienen la finalidad de guiar su elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación, y rendición de cuentas.

Articulación



El Estado colombiano es uno solo, y por eso es necesario que el Gobierno, en sus diferentes niveles –nacional, departamental y municipal–, planifique de manera articulada y acorde con las respectivas competencias, para alcanzar los objetivos de desarrollo comunes, de tal manera que se generen sinergias para no duplicar esfuerzos y buscar la orientación de las acciones y metas en la misma dirección y para lograr un desarrollo armónico de las regiones.

De igual forma, los planes de desarrollo deben considerar los ejercicios adelantados por la entidad territorial y los otros niveles de gobierno en materia de (1) visión prospectiva, (2) planes de desarrollo, (3) planes de ordenamiento territorial, y (4) políticas, programas y estrategias sectoriales, entre otros; con el fin de articular los diferentes esfuerzos, en la búsqueda de propósitos comunes de bienestar y desarrollo regional.

Así mismo, tener en cuenta ejercicios de planificación y propuestas adelantadas por las organizaciones y autoridades de los grupos étnicos como es el caso de los planes de vida de pueblos indígenas y planes de etnodesarrollo de comunidades negras.

En este sentido, la planeación debe superar el ámbito de la jurisdicción, para ello debe propiciar alianzas entre entidades territoriales para superar limitaciones –físicas, técnicas, de recurso humano y financieras– y aprovechar tanto las potencialidades como las economías de escala para concretar sus objetivos de desarrollo.

Para saber más



Este principio guarda estrecha relación con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y el Sistema General de Regalías, los cuales promueven la asociatividad.

Principios generales de los planes de desarrollo

Coordinación

Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales deben **garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen** a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

Continuidad

Con el fin de asegurar la real ejecución de los **planes, programas y proyectos** que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación deben propender a que aquéllos tengan cabal culminación.

Consistencia

Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, **los planes de gasto derivados de 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.

Sustentabilidad ambiental

Para posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural, **los planes de desarrollo deben considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales** para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

Prioridad del Gasto Público Social

Para asegurar la **consolidación progresiva del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población**, en la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo de la Nación y de las entidades territoriales se debe tener como criterio especial en la distribución territorial del gasto público el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, y que el gasto público social tenga prioridad sobre cualquier otra asignación.

De esta forma se promueve una justa distribución y acceso a los recursos, las oportunidades y el poder para toda la población en condiciones de igualdad, teniendo en cuenta sexo, etnia o cualquier otra condición de vulnerabilidad o exclusión.

Participación

Durante el proceso de elaboración de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación deben velar porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en el ordenamiento constitucional y legal vigente, de tal forma que se convoque y vincule a organizaciones y actores representativos del desarrollo, garantizando una adecuada participación de diferentes grupos de población (p. ej. grupos étnicos, mujeres, jóvenes, personas en situación de desplazamiento, etc.).



Principios generales de los planes de desarrollo

Eficiencia



Para el desarrollo de los lineamientos del plan y en cumplimiento de los planes de acción, se deben optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios, teniendo en cuenta que la relación entre los beneficios y costos que genere sea positiva; es decir, alcanzar la máxima cantidad de productos, resultados e impactos con el uso racional de los insumos disponibles.

Viabilidad

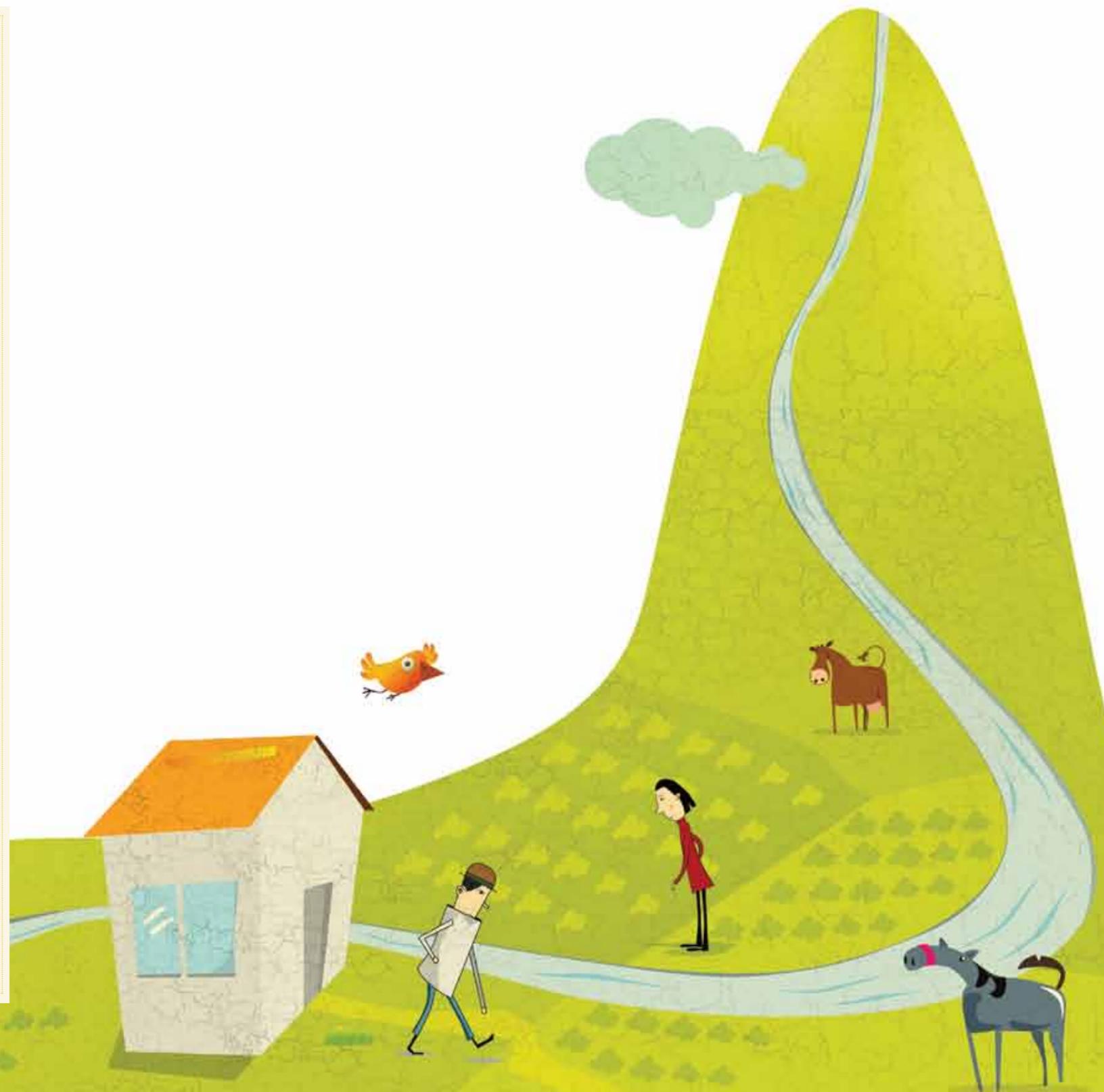


Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser factibles de realizar, según las metas propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

Coherencia



Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben tener una relación efectiva entre el diagnóstico integral y las estrategias y objetivos establecidos en él. De igual forma, las estrategias y objetivos definidos deben guardar correspondencia con la misión, las competencias y las funciones de las entidades territoriales establecidas en la normatividad vigente.



Principales características

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, por su naturaleza política y técnica, deben tener ciertas características, las cuales garantizan la calidad técnica de su contenido.



Para saber más



“Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y el grupo social”. Artículo 9, Ley 1257 de 2008.

Para saber más

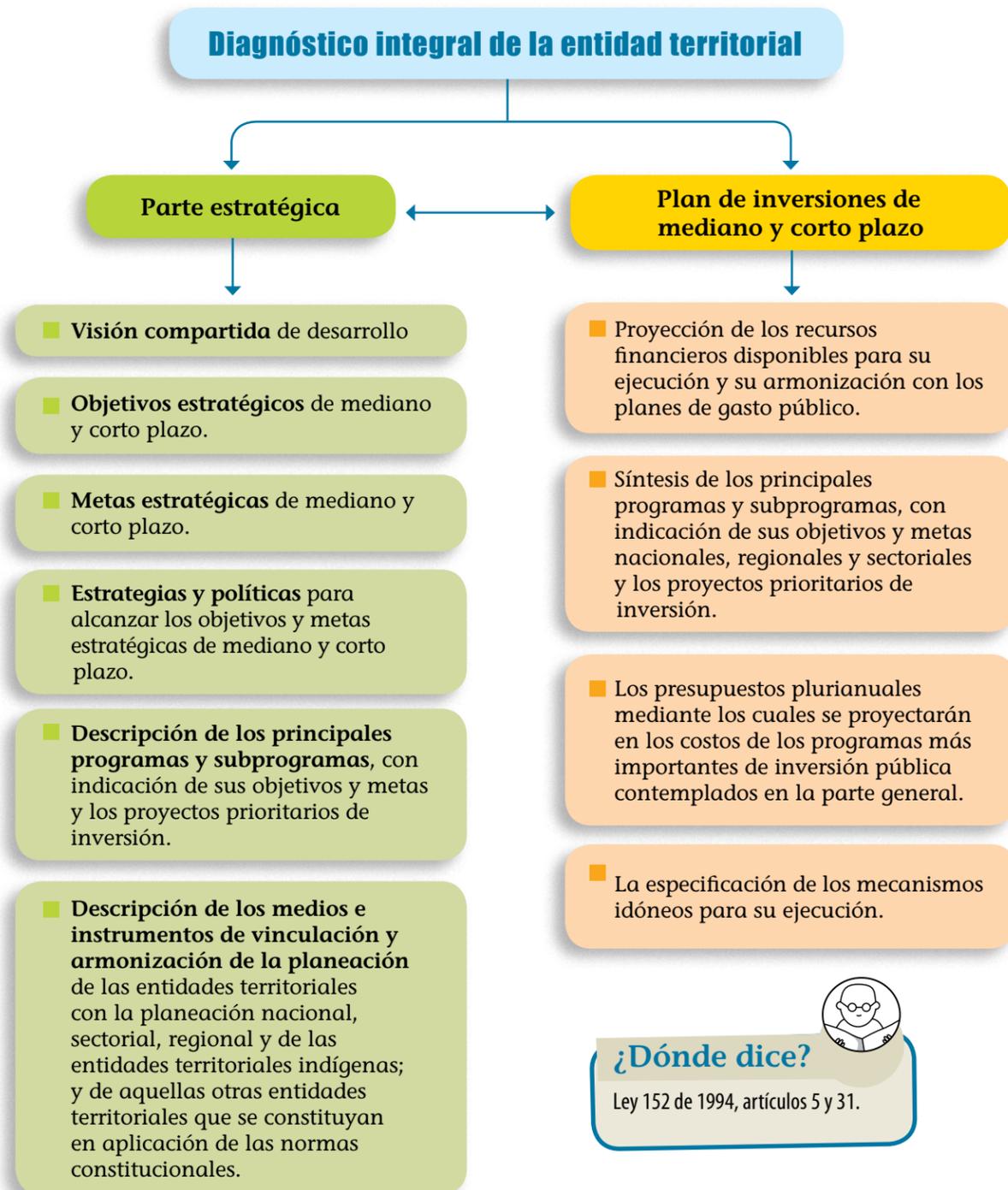


Los programas de gobierno están establecidos por la Ley 131 de 1994. Para mayor referencia, véase la Guía de Programas de Gobierno del DNP publicada en esta serie.

Continuación de la página anterior → **¿Qué es el plan de desarrollo?**

Contenidos de los planes de desarrollo

Siguiendo los criterios de formulación de la Ley 152 de 1994, la estructura de los planes de desarrollo de las entidades territoriales está conformada por las siguientes partes:



Los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben contener una parte estratégica y un plan de inversiones de medio y largo plazo, de acuerdo con la reglamentación de las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y los Municipales o las autoridades administrativas que hicieren las veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la Ley 152 de 1994.



El plan de desarrollo y los instrumentos de planeación

La planeación es un proceso transversal y estratégico de la gestión pública y su núcleo es el plan de desarrollo, que requiere para su eficaz implementación la formulación, uso continuo y articulación de diferentes instrumentos de gestión.

En el siguiente esquema se representa la interrelación que hay entre el plan de desarrollo y los otros instrumentos de planeación según el ciclo de la gestión pública.



Los instrumentos de planeación son complementarios, interdependientes, comparten información y se interrelacionan constantemente, con el fin de aportar información estratégica para retroalimentar la gestión pública territorial.

El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar y al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal:

Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Ley 388 de 1997, artículo 9).

El contenido estructural tiene una vigencia de largo plazo que corresponde a tres (3) períodos constitucionales de los alcaldes (as) municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos (Ley 388 de 1997, artículo 28).

Dado que el plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tendrán en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio (Ley 388 de 1997, artículo 21).

El Marco Fiscal de Mediano Plazo es el instrumento que sirve de referencia para que el plan de desarrollo sea viable financieramente. Presenta de manera informativa una proyección de los recursos disponibles en la entidad territorial con perspectiva de 10 años, lo cual permite que, de manera más acertada, la Administración programe los pagos a sus acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión. Este instrumento también se constituye en uno de los principales insumos para definir las estrategias financieras que adoptará la entidad territorial y que serán plasmadas en el Plan de Desarrollo.

El Plan Indicativo precisa claramente, y de acuerdo con la estructura del Plan de Desarrollo, las metas con las cuales se compromete la Administración en una perspectiva de cuatro años, así como la programación anualizada en cantidad y recursos necesarios para su financiación.

El Presupuesto Anual es la estimación de ingresos y autorización máxima de gastos para una vigencia anual. Contribuye a esclarecer el monto de recursos disponibles para la ejecución física de los programas, subprogramas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo.

El Plan Operativo Anual de Inversiones es el vínculo más claro entre el Plan de Desarrollo y el sistema presupuestal, en la medida que es un instrumento de programación anual de los gastos de inversión de la entidad territorial. Tiene como referente fundamental el cumplimiento de las metas de los proyectos de inversión clasificados por sectores y programas incluidos en el respectivo Plan plurianual de inversiones del Plan de Desarrollo.

El Plan de Acción determina la programación de las actividades por dependencias de la Administración, según la estrategia diseñada por ellas para ejecutar el presupuesto asignado y garantizar el cumplimiento del POAI, y con él, el del Plan Indicativo y el Plan de Desarrollo.

El Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC) contribuye con la programación micro (mensual) de los montos máximos de gasto disponibles, según el flujo de ingresos, para la ejecución de las actividades establecidas por dependencia en el Plan de Acción con el ánimo de dar cumplimiento al Plan Indicativo, y en consecuencia al Plan de Desarrollo.

Principales actores y responsabilidades

En la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación y rendición de cuentas de los planes de desarrollo intervienen diferentes actores con responsabilidades y acciones concretas.

La Constitución Política de 1991 y sus desarrollos normativos vigentes establecen que la institucionalidad pública básica de la planeación para el desarrollo integral está conformada por: las autoridades y las instancias de planeación.

	Nivel nacional	Nivel territorial	
Autoridades de planeación	<ul style="list-style-type: none"> Presidente de la República. 	Alcaldes(as) / Gobernadores(as).	Lideran los procesos de desarrollo integral; máximos orientadores de la planeación en su jurisdicción.
	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). 	Consejos de Gobierno de las alcaldías y gobernaciones.	Apoyan a alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de los sectores a su cargo.
	<ul style="list-style-type: none"> Departamento Nacional de Planeación – DNP. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 	Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficina de Planeación de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables técnicamente de la integralidad y viabilidad de los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales.
	<ul style="list-style-type: none"> Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos. 	Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables de definir programas y proyectos que permitan cumplir metas en su respectivo sector.
Instancias de planeación	<ul style="list-style-type: none"> Congreso de la República. Consejo Nacional de Planeación. 	Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales/ Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas.	Corporaciones administrativas que representan a la sociedad civil al ser elegidos por votación popular para el mismo periodo de alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras, son responsables junto con éstos del desarrollo integral; les corresponde adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social, y reglamentar algunas de las funciones a cargo de las entidades territoriales.
		Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas.	Espacio que materializa la representación de todas las fuerzas vivas y grupos de interés en los municipios, distritos y departamentos, para que de manera articulada y concertada participen en la formulación, el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Actores en el ciclo del plan de desarrollo

Actores	Elaboración y aprobación	Ejecución	Seguimiento y evaluación	Rendición de cuentas
Administración	Formula participativamente la propuesta de proyecto plan de desarrollo, con base en la situación de la entidad territorial, el programa de gobierno, las competencias y los recursos de inversión disponible, y la articulación con las políticas de los demás niveles de gobierno.	Formula el Plan Indicativo cuatrienal, los Planes de Acción, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Presupuesto de cada vigencia. Formula proyectos y realiza los procesos administrativos para su ejecución y/o contratación	Realiza el seguimiento y la evaluación del plan de desarrollo a través de una estrategia que contenga la línea base, objetivos, metas, indicadores, cronograma de seguimiento e informe de resultados del Plan, articulación con instrumentos como el Plan Indicativo, de Acción y el Plan Operativo Anual de Inversiones. Elabora informes de seguimiento a la gestión sobre la base de los objetivos y metas del Plan.	Rinde cuentas de su gestión a la comunidad y ciudadanía en general, a otros niveles de gobierno, corporaciones públicas y organismos de control, de acuerdo con el esquema y cronograma de seguimiento y evaluación de resultados. Facilitar los escenarios de control ciudadano y convocar de manera periódica a las organizaciones y veedurías ciudadanas para escuchar sus propuestas o críticas, siguiendo las directrices señaladas en el artículo 78 de la Ley 1474 y la Política de rendición de cuentas contenida en el CONPES 3654 de 2010.

Para saber más

Es importante mencionar que de acuerdo con la Ley 1450 de 2011 debe remitir la información para el seguimiento al DNP.

Para saber más

En el marco del CONPES 3654 de 12 de abril de 2010, el DNP elaboró unos lineamientos para adelantar esta labor.

Actores en el ciclo del plan de desarrollo

Actores	Elaboración y aprobación	Ejecución	Seguimiento y evaluación	Rendición de cuentas
Alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras	Es el máximo orientador de la planeación en cada entidad territorial. Presenta ante la respectiva corporación administrativa el proyecto de Plan de Desarrollo.	Presenta los proyectos de acuerdo u ordenanza del presupuesto anual de rentas y gastos, decide sobre la contratación y gestión financiera.	Adopta la estrategia de seguimiento y evaluación del plan, y es el responsable de direccionar los correctivos y ajustes.	Es el responsable de rendir cuentas a la comunidad, a las diferentes autoridades, sectores y organizaciones de la entidad territorial, a los órganos de control y a otros niveles de gobierno.
Consejo de Política Fiscal		Ente conductor de la política fiscal en la entidad territorial.		
Consejo de Gobierno	Consolida y aprueba la propuesta del proyecto-plan.	Aprueba los planes indicativo y de acción de las secretarías. Elabora la propuesta del POAI, bajo el liderazgo de la Secretaría de Hacienda o Tesorería.	Construye e implementa y aprueba la estrategia para hacer seguimiento y evaluación, y brinda recomendaciones para dar cumplimiento al Plan. Brinda la información técnica para el seguimiento e informe de resultados.	Responsable de brindar el estado de avance de las metas y resultados del informe de rendición de cuentas y consolidar las acciones correctivas para su cumplimiento.
Secretaría de Planeación	Ejerce el liderazgo, coordinación y concertación con el resto de secretarías o dependencias de la Administración territorial.	Apoya la elaboración de los Planes indicativos de Acción y consolida el POAI.	Es la responsable del diseño y puesta en marcha de la estrategia de seguimiento y evaluación al Plan.	Es la responsable de la coordinación de los informes de rendición de cuentas y de preparar los mecanismos para rendir cuentas.

Actores	Elaboración y aprobación	Ejecución	Seguimiento y evaluación	Rendición de cuentas
Secretaría de Hacienda	Es la responsable de la planeación financiera y presupuestal.	Promueve las decisiones en materia fiscal, financiera y presupuestal de la entidad territorial.	Prepara los informes contables, presupuestales y financieros de cada período. Presenta los resultados de la estrategia financiera para la ejecución del Plan. Entrega la información al nivel nacional, través del Formato Único Territorial y el SICEP.	Suministra y avala la información financiera, contable y presupuestal para la rendición de cuentas.
Oficina de Control Interno			Hace seguimiento a los Planes de Acción, en coordinación con la Secretaría de Planeación.	Es la responsable del seguimiento y elaboración de informes cuando existen planes de mejoramiento.
Demás Secretarías	Responsables de realizar los diagnósticos y definir los objetivos, programas y subprogramas, de acuerdo con los diferentes lineamientos para el desarrollo integral de la entidad territorial.	Son ejecutoras, por lo tanto, deben programar y elaborar proyectos para el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan.	Responsables de entregar los avances y resultados de las acciones ejecutadas, así como de realizar seguimiento físico a las metas de su dependencia. También realizan análisis de productividad y resultados para definir acciones correctivas.	Responsables del cumplimiento de las diferentes metas del plan, por lo tanto, de los resultados y de la información pertinente para la rendición de cuentas.
Asamblea departamental, Concejo distrital o municipal	Discute, aprueba el proyecto de plan de desarrollo presentado por el gobernante, teniendo en cuenta, entre otras, su articulación con el programa de gobierno inscrito.	Aprueba el Plan Operativo Anual de Inversiones, el Presupuesto en cada vigencia y autoriza los gastos a ejecutar.	Realiza el control político al proceso de ejecución del plan. Recibe y analiza cada año el informe de gestión de la Administración.	Solicita, recibe y analiza los informes de rendición de cuentas de la Administración territorial. Así mismo presenta recomendaciones para mejorar la gestión.

Continuación de la página anterior

**El plan de desarrollo y los instrumentos de planeación /
Principales actores y responsabilidades**

Actores en el ciclo del plan de desarrollo

Actores	Elaboración y aprobación	Ejecución	Seguimiento y evaluación	Rendición de cuentas
Comunidad y Sociedad civil Consejo Territorial de Planeación	<p>Participan en la construcción colectiva del proyecto de Plan, dada la corresponsabilidad que tienen frente al desarrollo. Pueden, entre otras, presentar propuestas para incorporar en la agenda de desarrollo territorial, en representación de los diferentes grupos poblacionales de acuerdo con la edad, el sexo, la etnia, sus condiciones y situaciones.</p> <p>Participa en la formulación y socialización del proyecto, a través del Consejo Territorial de Planeación (CTP) de manera indirecta y/o directamente mediante reuniones con la Administración.</p> <p>El CTP emite concepto y recomendaciones al proyecto del plan.</p> <p>Promueven el control a la gestión pública en todos sus procesos, iniciando desde la formulación del proyecto del plan de desarrollo.</p>	<p>Participa en la elaboración del presupuesto cuando este es participativo.</p> <p>Se hace responsable del buen uso dado a los bienes públicos, a través de su participación en los diferentes mecanismos de participación legalmente establecidos y asociados a cada sector.</p>	<p>Realiza seguimiento y evaluación del plan de desarrollo, a través del Consejo Territorial de Planeación quien debe emitir conceptos e informes de seguimiento periódico sobre el cumplimiento de los objetivos y metas y uso de los recursos del Sistema General de Participaciones para ese fin.</p> <p>Realiza seguimiento, evaluación y control social de las acciones públicas en la entidad territorial.</p>	<p>Solicita y recibe los informes de rendición de cuentas de la Administración territorial.</p> <p>Propone acciones para mejorar la gestión y asegurar el cumplimiento de las metas del plan.</p> <p>Se prepara solicitando información sobre diferentes temas de interés y pide aclaraciones de los resultados de la gestión del mandatario.</p> <p>Realiza veeduría a los diferentes procesos y acciones que desarrolla la administración territorial.</p>
Comisiones Regionales de Competitividad	<p>Propone lineamientos sobre aspectos relacionados con competitividad, productividad, innovación y capital humano, para la formulación del plan.</p>	<p>Apoya la elaboración del plan en los aspectos de su competencia, y realiza recomendaciones en cuanto a la priorización de proyectos.</p>	<p>Realiza seguimiento a la ejecución del plan en procura de alcanzar la visión competitiva del departamento.</p>	<p>Solicita y recibe los informes de rendición de cuentas de la administración territorial.</p>



Marco normativo básico

En esta sección se presentan las normas básicas relacionadas con los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Constitución Política de Colombia de 1991.

El artículo 339 precisa el propósito y el contenido del plan de desarrollo. El artículo 340 establece el Sistema Nacional de Planeación (SNP) conformado por los consejos de planeación –nacional y territoriales- como instancias de participación ciudadana en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo.

Ley 152 de 1994 – Por la cual se establece la Ley Orgánica del plan de desarrollo.

Establece el procedimiento para elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar los planes de desarrollo conforme a las prioridades de los grupos sociales que conforman la entidad territorial y el programa de gobierno. También define los mecanismos para su armonización y articulación con los procesos presupuestales, y las funciones de cada dependencia e instancia que participan en el proceso, resaltando la participación de la sociedad civil.

Ley 387 de 1997 – Sobre el desplazamiento forzado y la responsabilidad del Estado.

Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 388 de 1997 – Sobre el ordenamiento del territorio de los municipios, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

El artículo 6 complementa la planeación económica y social con la planificación física de las entidades territoriales (municipios y distritos), para orientar el desarrollo del territorio, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible por medio de los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial.

Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia.

El artículo 204 establece que los gobernadores, gobernadoras, alcaldes y alcaldesas, en los primeros cuatro meses de su período de gobierno, deben elaborar un diagnóstico sobre los temas de infancia, niñez y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos, con el fin de establecer los problemas prioritarios y las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán en el plan de desarrollo.

Así mismo, determina que el DNP y los Ministerios de la Protección Social y Educación Nacional, con la asesoría técnica del ICBF, deben diseñar lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de infancia, niñez y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

Las Asambleas y los Concejos, por su parte, deben verificar, para su aprobación, que el plan de desarrollo e inversión corresponda con los resultados del diagnóstico realizado.

Ley 1122 de 2007 – Artículo 33. Plan Nacional de Salud Pública. Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

El Gobierno Nacional definirá el Plan Nacional de Salud Pública para cada cuatrienio, el cual quedará expresado en el Plan Nacional de Desarrollo. Su objetivo será la atención y prevención de los principales factores de riesgo para la salud, al igual que la promoción de condiciones y estilos de vida saludables. El parágrafo 2 dice que las EPS y las entidades territoriales presentarán anualmente el Plan Operativo de Acción, cuyas metas serán evaluadas por el Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con la reglamentación expedida para el efecto.

Ley 1257 de 2008 – Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

El parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1257 de 2008 por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias establece que “los planes de desarrollo municipal y departamental incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia.

Ley 1450 de 2011 – Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos.

El artículo 6 establece la obligatoriedad de informar por parte de las entidades territoriales a los ministerios, entidades competentes y al Departamento Nacional de Planeación de la inclusión en los planes de desarrollo de objetivos, metas y estrategias concretas para la consecución de las Metas del Milenio.

El artículo 9 establece la obligatoriedad de incluir en los planes de desarrollo estrategias territoriales para la superación de la pobreza extrema.

El Artículo 10 establece la obligatoriedad de armonizar los planes de desarrollo de las entidades territoriales con lo dispuesto en el Plan Decenal de Educación 2006-2016 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

El artículo 16 establece como una de las acciones inmediatas del Programa para la generación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para el desarrollo territorial la asistencia técnica a las entidades territoriales para elaborar sus planes de desarrollo.

El artículo 137 se establece la obligatoriedad de las entidades territoriales de asegurar en sus planes de desarrollo los mecanismos administrativos, presupuestales, financieros y de gestión para la atención integral a la primera infancia y su obligatoria articulación y cofinanciación con la Nación para la ampliación sostenible de cobertura y calidad.

El artículo 201 establece que en los planes de desarrollo de las entidades territoriales se debe garantizar la inclusión de los recursos para adquirir áreas de interés para acueductos municipales.

Ley 1454 de 2011 – Por la cual se distan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial (LOOT).

Establece diferentes formas de asociatividad de las entidades territoriales, donde los planes de desarrollo son el instrumento por medio del cual se articula los respectivos modelos de planificación integral.

Decreto 1865 de 1994 y 1200 de 2004

El decreto 1865 de 1994 estableció los planes regionales ambientales de las Corporaciones Autónomas Regionales, y a su vez los procedimientos para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios, al que se refieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994. Los artículos 1 y 2 de este decreto fueron modificados posteriormente por el Decreto 48 de 2001 y este a su vez fue derogado por el Decreto 1200 de 2004.

Ley 1448 de 2011

Establece que las entidades territoriales deben diseñar e implementar, a través de los procedimientos correspondientes, programas de prevención, asistencia, atención, protección y reparación integral a las víctimas, los cuales deben contar con las asignaciones presupuestales dentro los respectivos planes de desarrollo y deben ceñirse a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Para saber más



Además de la normatividad básica relacionada en esta sección, existen otras normas sectoriales y documentos de política que soportan el proceso de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, todas de obligatorio cumplimiento, por ejemplo: la Ley 115 de 1994, la Ley 101 de 1993, la Ley 99 de 1993, Conpes 3294 de 2004, Conpes 140 de 2011, y otras. Para ampliar las referencias sobre el amplio marco normativo y de política relacionado con los planes de desarrollo ver la unidad 3 de esta guía.



**Unidad 3.
El proceso de elaboración
de los planes de
desarrollo**



Cronograma para la elaboración de los planes de desarrollo

Actividades y responsables

Elaboración participativa de los planes de desarrollo

El diagnóstico integral

La parte estratégica

El plan de inversiones de mediano y corto plazo

Articulación y armonización de la planeación de las entidades territoriales

Principales insumos para elaborar los planes de desarrollo

El proceso de elaboración de los planes de desarrollo

La Ley 152 de 1994 establece, de manera general, el procedimiento para la elaboración de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.



En esta unidad

usted podrá:

- Conocer cuál es el proceso y cronograma para la elaboración y aprobación de los planes de desarrollo.
- Precisar cuáles son los principales actores que intervienen en la elaboración de los planes de desarrollo y sus responsabilidades.
- Conocer las principales orientaciones para la elaboración participativa de los planes de desarrollo.
- Comprender la importancia de la articulación del plan de desarrollo con las políticas públicas y los demás instrumentos de planeación.
- Conocer los principales insumos para la formulación del plan de desarrollo.

La elaboración y aprobación de los planes de desarrollo implica un proceso de participación social amplio liderado por alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras.



Notas claves

- Se recomienda que alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras trabaje con sus Consejos de gobierno en la formulación de los planes de desarrollo, asignando responsabilidades claras, elaborando un plan de trabajo o una hoja de ruta a seguir por todas las autoridades, instancias de participación y organizaciones que intervienen en el proceso, garantizando una convocatoria amplia a la comunidad, promoviendo su efectiva participación.



Para pensar y comentar

- ¿Cuáles son los actores que deben participar en la elaboración del plan de desarrollo y cómo?

Cronograma para la elaboración de los planes de desarrollo

Momentos / etapas	Actividades	Principales responsables									Plazos
		Alcalde / Gobernador	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías sectoriales entes descentralizados	Secretaría de Hacienda	Consejo Territorial de Planeación	Corporación Autónoma Regional	Concejo municipal o Asamblea departamental	Comunidades	
Elaboración participativa del plan de desarrollo	1. Alistamiento institucional	•	•	•							Entre enero y febrero de 2012
	2. Elaboración de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo			•	•	•				•	
	3. Presentación de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo al Consejo de Gobierno		•	•							
	4. Consolidación del proyecto de Plan y presentación a la Corporación Autónoma Regional						•				
Discusión con los representantes de la sociedad civil	5. Concepto técnico de la Corporación Autónoma Regional	•		•						•	A más tardar el 29 de febrero de 2012
	6. Renovación del Consejo Territorial de Planeación	•		•						•	
	7. Presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Consejo Territorial de Planeación con copia al Concejo municipal, distrital o Asamblea departamental						•			•	
Discusión y aprobación	8. Revisión, socialización y remisión de concepto al alcalde, alcaldesa, gobernador o gobernadora	•		•							A más tardar el 30 de abril de 2012
	9. Presentación del proyecto de Plan ajustado al Concejo municipal, distrital o Asamblea departamental	•		•					•	•	Mes de mayo de 2012
	10. Aprobación del plan de desarrollo 2012 - 2015								•		Máximo el 31 de mayo de 2012

Para saber más



Consulte las recomendaciones metodológicas en el anexo 1 de esta guía

Actividades y responsables

1. Alistamiento institucional

Alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras conforman equipo e imparten las orientaciones para elaborar el plan de desarrollo. En esta actividad se toman decisiones relacionados con:

- La metodología de trabajos. Se sugiere utilizar aquellas que permitan dar una mirada integral al desarrollo y garanticen la participación de todos los sectores, estamentos sociales y comunidad en general.
- Disponibilidad de recursos para realizar la elaboración participativa del plan de desarrollo.

En el caso de los departamentos:

Corresponde a gobernadores y gobernadoras definir con los alcaldes y alcaldesas de su jurisdicción el plan o agenda de trabajo para garantizar la participación efectiva de todos los municipios. En este sentido, gobernadores y gobernadoras con el apoyo de las secretarías de planeación departamental, deben dar a conocer su programa de gobierno y las orientaciones para la elaboración del plan de desarrollo departamental.

Los programas de gobierno

Constituyen el pacto colectivo entre candidatos, candidatas y ciudadanía para mejorar la calidad de vida, cualificar y facilitar la participación ciudadana, y promover los derechos humanos, por lo tanto, son un pilar fundamental para la formulación del Plan de Desarrollo de la entidad territorial.

Son el instrumento político y técnico a través del cual los candidatos y las candidatas presentan sus propuestas de gobierno a la ciudadanía respecto a la construcción colectiva del desarrollo de su entidad territorial.

Por lo tanto, una vez elegidos y elegidas, su cumplimiento es obligatorio durante los próximos cuatro años, so pena, de la revocatoria del mandato.

¿Dónde dice?



Ley 131 de 1994. (Voto programático).

2. Elaboración de la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo

Alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras, con base en sus orientaciones, inicia el proceso de elaboración del plan, el cual se debe hacer de forma participativa y tener como prioridad el gasto público social. Durante esta etapa se deben considerar los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno, los insumos recolectados durante el proceso de empalme y la información disponible sobre las diferentes dimensiones de desarrollo de la entidad territorial.

Proceso de empalme

Se recomienda a cada gobernante iniciar la formulación del plan de desarrollo una vez sea elegido o elegida, lo cual se facilita con un riguroso proceso de empalme que brinde información idónea y oportuna para adelantar esta responsabilidad.

El empalme es un proceso de interés público, formal y obligatorio, a través del cual se hace entrega y se recibe la administración pública de las entidades territoriales, y se formaliza con la entrega de un informe de gestión. Se abren espacios de diálogo entre los equipos de gobierno entrante y saliente para conocer la situación presente de la entidad territorial y hacer un balance de las condiciones en materia de desarrollo poblacional, económico, social-cultural, ambiental y político-administrativo.

La información recolectada en el empalme se convierte en un insumo importante no solo para la elaboración del diagnóstico integral de las entidades territoriales, sino para la formulación de la parte estratégica y del plan de inversiones, por lo tanto, es necesario verificar que la información esté completa y sea confiable.

En relación con el diagnóstico, se recomienda que el equipo de empalme del gobierno entrante haga una síntesis de la situación de la entidad territorial por dimensiones y competencias sectoriales en la cual consignen los indicadores básicos disponibles y las respectivas líneas de base, y en cuanto a la parte estratégica se identifiquen los principales retos y recomendaciones para la gestión del desarrollo integral.

Para saber más



- Programas de gobierno. DNP, 2011.
- Recomendaciones para el proceso de empalme de los mandatarios territoriales, 2011-2012. DNP- 2011.

3. Presentación al Consejo de Gobierno del proyecto

Alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras, a través de la Secretaría de Planeación, presentan al Consejo de Gobierno la versión preliminar del proyecto de plan de desarrollo.

Los resultados este paso se consignan en un acta del Consejo de Gobierno, en la cual se establecen decisiones frente al proceso de planeación participativa, en términos de:

Directrices para mejorar el diagnóstico. Los miembros del Consejo de Gobierno, con base en el conocimiento del territorio, retroalimentan el diagnóstico integral presentado.

Cronograma con los productos, tiempos, responsables.

A partir de este paso el Consejo de Gobierno tiene la responsabilidad de:

- Consolidar el documento diagnóstico y la propuesta de Plan con sus dos componentes: estratégico y plurianual de inversiones.
- Realizar las actividades de participación ciudadana y comunitaria.

4. Consolidación del proyecto de Plan y presentación a la Corporación Autónoma Regional

Con base en el trabajo técnico del Consejo de Gobierno y los resultados obtenidos con los ejercicios y actividades de participación ciudadana y comunitaria, alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras con el apoyo de los respectivos Consejos y Gobierno consolidan el proyecto de Plan de Desarrollo, y simultáneamente a la revisión y discusión técnica de los Consejos de Gobierno se presenta a la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible con jurisdicción en el respectivo municipio o distrito.

Para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de los departamentos, distritos y municipios, el proceso de preparación de los planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales en lo relacionado con la gestión ambiental a que se refieren los numerales 1, 2 y 3 del artículo 39 de la Ley 152 de 1994, se adelantará con la asesoría de las Corporaciones, las cuales deberán suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio, atendiendo los términos establecidos en la Ley 152 de 1994.

¿Dónde dice?

Decreto 1865 de 1994.

5. Concepto técnico de la Corporación Autónoma Regional

La Corporación dispondrá de un término no superior a quince (15) días para revisar técnicamente los planes de desarrollo y constatar su armonización con los demás planes de la región; término dentro del cual deberá remitir a las administraciones territoriales los planes con los respectivos conceptos.

Recibidos los conceptos emitidos por las Corporaciones Autónomas Regionales, los Consejos de Gobierno de las administraciones territoriales considerarán y enviarán copia de las consideraciones a los respectivos Consejos Territoriales de Planeación, las cuales en el caso de no acogerlas también se enviarán copia a las asambleas departamentales o consejos distritales y municipales respectivos para que lo consideren en el trámite siguiente.



6. Renovación del Consejo Territorial de Planeación (CTP)

Como en todas las entidades territoriales debe existir esta instancia de planeación, una vez posesionado el gobernante debe verificar primero si el Consejo está constituido y operando.

- **Si aún no se ha constituido**, el gobernante debe realizar todo el proceso de convocatoria y elección de los consejeros, que tendrán un período de 8 años.
- **Si ya está conformado**, es importante evaluar si en él están debidamente representados todos los grupos poblacionales, en especial aquellos en situación de vulnerabilidad o exclusión manifiesta.
- Si es necesario incorporar nuevos sectores, hay que remitir un proyecto de acuerdo u ordenanza a la corporación (concejo o asamblea) para su modificación.
- Si la composición es adecuada a la realidad territorial, debe renovar la mitad de sus miembros: cambiar los consejeros que cumplieron dos períodos de gobierno consecutivos. Para ello, el gobernante debe motivar a los diferentes líderes de modo que agrupen a sus comunidades y consulten quiénes son sus mejores representantes.

¿Dónde dice?

En la Constitución y la Ley 152 de 1994.



Procedimiento para elegir los nuevos consejeros

1. El gobernante debe realizar **dos convocatorias para presentar ternas**, en días diferentes y con un intervalo mínimo de 6 días.
2. En estas convocatorias invitará a los diferentes sectores, grupos u organizaciones de la comunidad, definidos en la ordenanza o acuerdo que reglamenta el Consejo Territorial de Planeación, a presentar ternas conformadas por personas representativas del departamento, distrito o municipio, que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 152 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2284 de 1994.
3. Una vez la Administración territorial reciba las ternas, la secretaría de Planeación –o la entidad que haga sus veces– debe verificar la información remitida por las respectivas organizaciones o sectores.
4. Transcurrido un mes a partir de la convocatoria para conformar el Consejo Territorial de Planeación y hechas las revisiones de la documentación y verificada la pertinencia de las ternas, el gobernante designará sus integrantes, aunque no se hayan recibido todas las ternas.
5. Después, el gobernante debe emitir el Decreto de designación de los consejeros territoriales de planeación, en el cual señale con claridad los grupos representados.

Notas claves

- Los Consejos Territoriales de Planeación tienen como finalidad la representación de los sectores y la comunidad; por lo tanto no pueden ser conformados por funcionarios de la Administración, concejales o diputados.
- Los Consejeros Territoriales de Planeación no reciben remuneración y no tienen ningún vínculo laboral con la Administración.
- Las Administraciones territoriales tiene la obligación de brindarles apoyo administrativo y logístico para el desarrollo de sus funciones.
- En la designación de los consejeros se deberá considerar las personas con mejor perfil: formación, conocimientos, experiencia participativa y nivel de representatividad de la población
- El Consejo Consultivo de Planificación de los territorios indígenas estará integrado por las autoridades indígenas tradicionales y por representantes de todos los sectores de las comunidades designados por el consejo indígena territorial, de ternas que presenten cada uno de los sectores de las comunidades o sus organizaciones.

Para saber más

Sobre los Consejo Territorial de Planeación, consultar la guía "El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)" elaborada bajo la coordinación editorial del DNP y publicada en la serie de Guías para la Gestión Pública Territorial (2011).

7. Presentación del Proyecto de Plan de Desarrollo al Consejo Territorial de Planeación con copia al Concejo municipal, distrital o Asamblea departamental

La autoridad administrativa debe presentar el proyecto consolidado al Consejo Territorial de Planeación para su análisis y discusión, con copia al concejo o a la asamblea, según sea el caso, dentro de los dos meses siguientes a la posesión de los mandatarios y las mandatarias; es decir, a más tardar el 29 de febrero de 2012.

8. Revisión, socialización y remisión de concepto del CTP al alcalde, alcaldesa, gobernador o gobernadora

El CTP tendrá un mes (hasta el 31 de marzo) para socializar el proyecto ante los diferentes sectores representativos de la sociedad civil, rendir su concepto y formular las recomendaciones que considere convenientes. Si transcurrido el mes el Consejo no se pronuncia, se considerará surtido el requisito.

Para la elaboración del concepto, se recomienda que el Consejo diseñe una estrategia de socialización con los actores que representa.

La Administración incluye en el proyecto las recomendaciones que considere pertinentes.

9. Presentación del proyecto de Plan ajustado al Concejo municipal, distrital o Asamblea departamental

En cumplimiento del artículo 40 de la ley 152 de 1994 el gobernante debe presentar formalmente el proyecto a consideración de la respectiva corporación a más tardar el 30 de abril de 2012 para que inicie el trámite de su aprobación. Si se requiere, podrá convocar a sesiones extraordinarias.

En esta etapa es importante que la Administración acompañe a la corporación y le brinde la información y asesoría que le permitan comprender la problemática identificada y priorizada y las políticas y estrategias definidas para su solución.

10. Aprobación del plan de desarrollo 2012 – 2015

Los concejos municipales y distritales y las asambleas departamentales deben aprobar el proyecto de acuerdo u ordenanza, por medio de los cuales se expedirán los planes de desarrollo 2012-2015, a más tardar el 31 de mayo del 2012; es decir, en los primeros cuatro meses del primer año de gobierno.

Toda modificación que pretenda introducir la corporación administrativa debe contar con la aprobación previa y por escrito del gobernante.

El procedimiento de aprobación del Plan por parte de las Corporaciones administrativas de elección popular se adelanta en dos debates:

- El primero se realiza en la Comisión del Plan, la cual puede declararse en “sesión permanente” para analizar el Proyecto y elaborar el respectivo informe.
- El segundo, se lleva a cabo en sesión plenaria, donde se discute y toman decisiones frente al Proyecto presentado por el Mandatario.

Notas claves



- Para la elaboración del concepto del proyecto se recomienda considerar la opinión de expertos o conocedores de cada temática en la entidad territorial.

Para saber más



Sobre los Consejos Territoriales de Planeación, consultar la guía “El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)” elaborada bajo la coordinación editorial del DNP y publicada en la serie de Guías para la Gestión Pública Territorial (2011).

Notas clave



- El incumplimiento del cronograma establecido por la Ley 152 de 1994, respecto de la presentación del Plan ante las diferentes instancias de planeación, impide a los mandatarios la posibilidad de aprobarlo por decreto, en caso de tener dificultades en la aprobación por parte de la corporación administrativa.
- Si se presenta la situación anterior, se corre el riesgo de que el plan de desarrollo sea demandado por cualquier actor del territorio y, en consecuencia, la entidad se quede sin la respectiva carta de navegación para el período de gobierno. Además, el Alcalde, la Alcaldesa, el Gobernador o Gobernadora pueden ser objeto de sanciones disciplinarias.

Orientaciones generales para la elaboración de los planes de desarrollo

A continuación se presentan orientaciones generales para la elaboración de los planes de desarrollo particularmente sobre la elaboración del diagnóstico integral, la parte estratégica y el plan de inversiones de mediano y corto plazo.

El diagnóstico integral de una entidad territorial

Es una descripción dinámica y detallada del conjunto de:

- Situaciones problemáticas puntuales y concretas del presente.
- Los procesos de cambio ocurridos en el pasado reciente y los de vieja data.
- Los lazos que unen un problema con otro.
- Los eventos o situaciones que dieron origen a los problemas y son comunes a varios de ellos.
- Las consecuencias e implicaciones futuras derivados de las situaciones problemáticas.
- La manera como la entidad territorial se relaciona con los municipios vecinos, el departamento, con el país y con contexto global.
- Las potencialidades y oportunidades del territorio (ventajas comparativas).

Permite

- Entender cómo llegó la entidad territorial a ser como es hoy, responde la pregunta: ¿de dónde venimos?
- Identificar y cuantifica por medio de indicadores los problemas prioritarios que afronta la entidad territorial.
- Conocer la capacidad de desarrollo, las oportunidades y potencialidades, así como los recursos disponibles para ello.
- Indicar cómo se va a actuar para solucionar los problemas y para aprovechar esas oportunidades y potencialidades.

Es la base

Para elaborar la parte estratégica de los planes de desarrollo, a saber:

- La visión compartida de desarrollo.
- Los objetivos y metas estratégicas.
- Las políticas y estrategias.
- Los programas, subprogramas y proyectos.

Exige

La participación activa de los diferentes actores y agentes del desarrollo en el territorio.

De esta manera articula el saber y sentir de las comunidades locales con el conocimiento técnico disponible para construir la apuesta de desarrollo.

¿Dónde dice?

Artículo 5 de la Ley 152 de 1994.

En la elaboración del diagnóstico integral es importante tener en cuenta que:

- Las administraciones territoriales cuentan con diagnósticos preexistentes y un conjunto de información y datos de base secundaria.
- La información de base secundaria permite elaborar un panorama preliminar de la situación presente de la entidad territorial.
- El panorama preliminar de la situación presente de la entidad territorial se contrasta, amplía y profundiza con la participación de la comunidad.
- En la identificación de las situaciones problemáticas es conveniente preguntarse sus causas:
 - A menudo las manifestaciones más evidentes de un problema representan las consecuencias de uno o varios factores que lo determinan, caso en el cual la solución efectiva al mismo requiere profundizar en algunos aspectos del diagnóstico, a nivel de grupos poblacionales específicos o de sectores.

Para saber más

Sobre recomendaciones metodológicas para elaborar un diagnóstico integral de forma participativa, consulte el anexo 1 de esta Guía.

Un diagnóstico NO es:

- Un conjunto de datos o de información.
- Una imagen o fotografía fija de la situación presente.
- Una lista de indicadores aislados, según grupo o segmento de población, o por cada sector de competencia.
- Una lista de demandas provenientes de diferentes grupos o actores.

Palabras claves

Los problemas son hechos o circunstancias que inciden negativamente en los procesos de desarrollo integral de las entidades territoriales, dificultando el logro de mayores niveles de bienestar, la efectiva garantía de los derechos humanos, y el fortalecimiento de la democracia participativa y pluralista.

Hay problemas estructurales que quizá no pueden modificarse sustancialmente con las acciones que se realicen en un periodo de gobierno; no obstante, el diagnóstico debe permitir definir acciones puntuales que contribuirán a transformarlos.

Los indicadores permiten dimensionar las magnitudes cuantitativas o cualitativas de las situaciones problemáticas, y permiten estructurar la línea de base, a partir de la cual se puede estimar la magnitud de los cambios significativos a los que se quiere llegar por medio de los objetivos y metas estratégicas, políticas y estrategias, y programas, subprogramas y proyectos establecidos en el plan de desarrollo.

La parte estratégica

Las problemáticas de un municipio, distrito o departamento se manifiestan en las diferentes dimensiones del desarrollo integral y tienen elementos que las interrelacionan de manera más o menos estrecha. Esto exige una planeación coordinada, articuladora e integradora para posibilitar que todas las acciones, incluso las sectoriales, puedan asociarse de manera integral, teniendo como elementos cohesionadores: la visión compartida de desarrollo, los objetivos y metas estratégicas planteadas en los planes de desarrollo.



Coherencia y sistematicidad

Lo anterior implica que las decisiones establecidas por medio de un proceso político, técnico, prospectivo, democrático y participativo deben ser coherentes con:

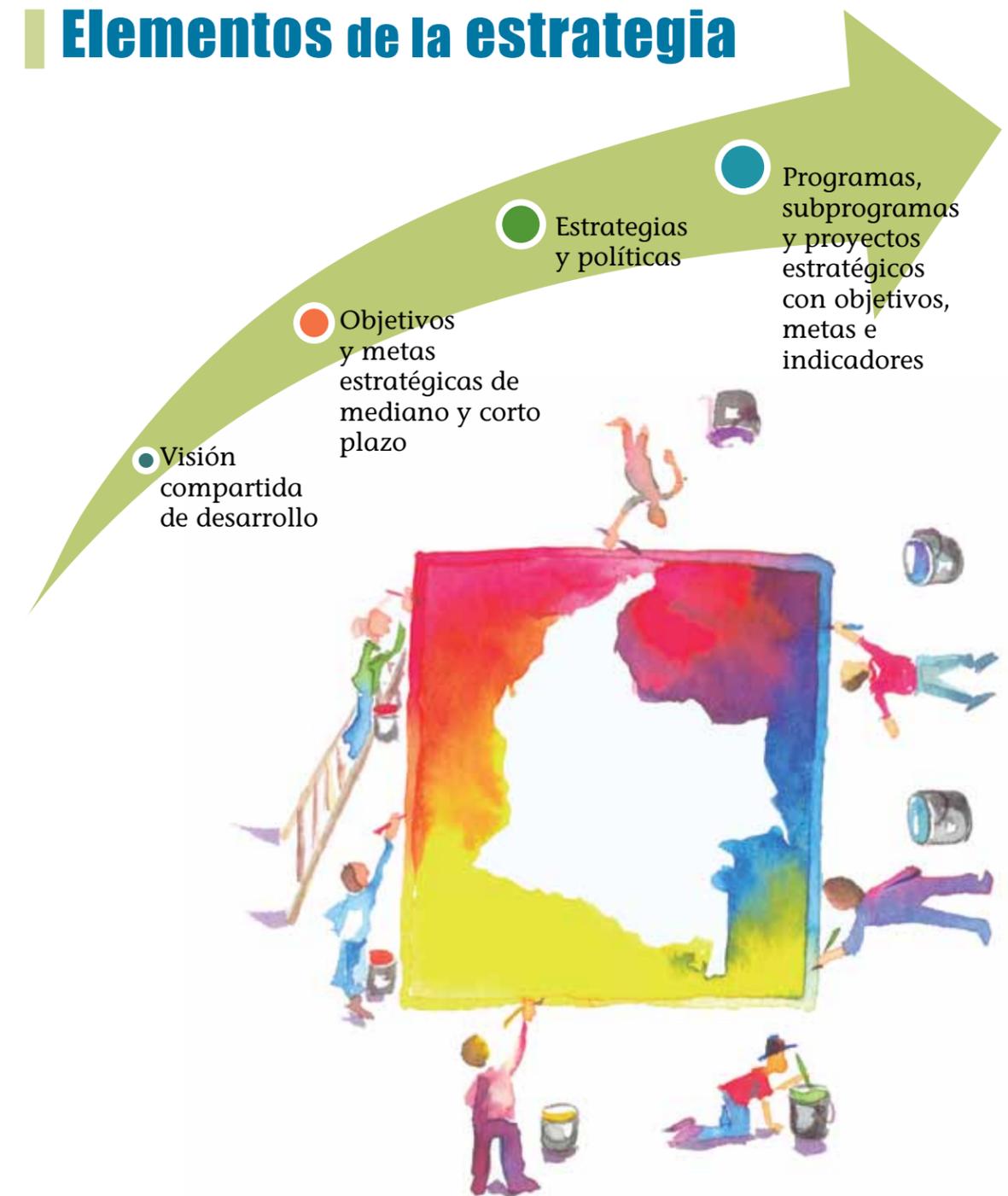
- Los hallazgos del diagnóstico y
- La disponibilidad de medios y recursos para concretar acciones pertinentes, posibles, viables, suficientes y necesarias que garanticen el logro de los objetivos de desarrollo establecidos de acuerdo con la misión y las competencias de las entidades territoriales.

La realización de cada acción estratégica –por medio de programas, subprogramas y proyectos– se logra con el aporte institucional y financiero de dos o más sectores de competencia, es decir:

La combinación adecuada de los medios y recursos organizados sectorialmente contribuyen al logro de los objetivos estratégicos establecidos en los planes de desarrollo.

La parte estratégica de los planes de desarrollo es el conjunto de decisiones que responden coherentemente a la comprensión de los grandes retos, potencialidades y oportunidades identificados en el diagnóstico integral de la situación actual de las entidades territoriales.

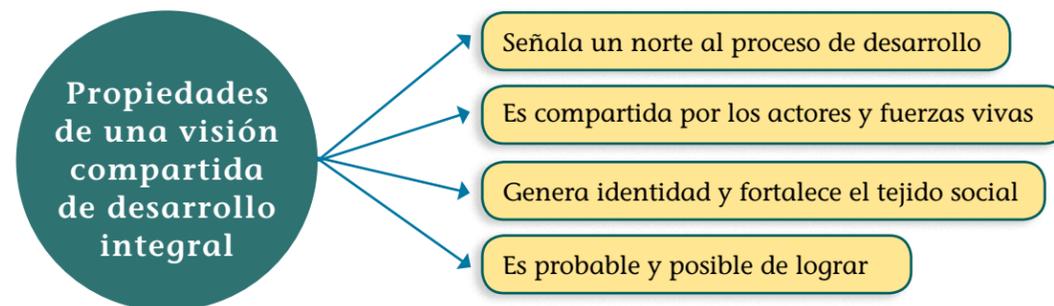
Elementos de la estrategia



Visión compartida de desarrollo

Es una idea fuerza que moviliza a los diferentes actores fuerzas vivas de la entidad territorial hacia una imagen del futuro deseable y posible, basada en principios, ideales y valores compartidos por todas y todos.

Es la base para formular e implementar decisiones estratégicas para la armonía y equilibrio entre las dimensiones del desarrollo integral, y alcanzar transformaciones significativas, sostenibles y sustentables en el territorio, garantizar los derechos humanos y fortalecer la democracia participativa.



La visión en el POT

Para el caso de los municipios y distritos, es necesario revisar y evaluar la visión y el modelo de ocupación propuesto en el Plan de ordenamiento Territorial (POT) según su vigencia.

- Si el POT ha terminado la vigencia de mediano y largo plazo, será la ocasión para ajustar el componente general con el fin de establecer las bases para la construcción de una nueva visión proyectada por lo menos para tres períodos de gobierno, es decir 12 años, esto será un insumo fundamental para los nuevos POT.
- Si el POT se encuentra en primera o segunda vigencia, habrá lugar a revisar, y de ser necesario actualizar, la visión que propone de manera que el plan de desarrollo contribuya a su logro.

En el caso de los departamentos, particularmente en aquellos donde se viene adelantando el proceso de construcción de visiones de futuro, es muy importante retomar estos ejercicios y sobre su base desarrollar los demás componentes de la estrategia de los planes de desarrollo.

Cómo construir la visión compartida de desarrollo

La construcción de una visión compartida de desarrollo de largo plazo de una entidad territorial es fundamentalmente un ejercicio constante de planificación estratégica participativa que posibilita comprender las trayectorias pasadas y presentes del desarrollo así como sus posibles rumbos.

Implica

Partir de los hallazgos del diagnóstico integral participativo, en el cual además de analizarse las dimensiones del desarrollo (poblacional, económica, ambiental (natural y construido), socio-cultural y político-administrativa) y sus interrelaciones, se consideren los contextos regional, nacional y global.

Que las Administraciones Territoriales y los diferentes actores reconozcan y comprendan su territorio, y adelanten procesos de planeación que les permita responder de manera eficiente ante los retos que les implica su cumplimiento.

Definir un escenario de largo plazo viable, posible y deseado, cuyo logro requiere de un proceso de planeación que defina estrategias, programas y recursos que permita responder de manera eficiente ante los retos previstos para alcanzarlo.

En este ejercicio se combinan las dimensiones poblacional, socio-cultural, económica y político-administrativa y se tienen en cuenta las condiciones de los ambientes natural y construido, con el fin de...

- Establecer los factores de cambio y,
- Construir los escenarios que permitirán pasar de la situación presente al futuro deseado, con políticas y estrategias que comprometan a los principales actores y organizaciones para que sean gestores de su futuro.

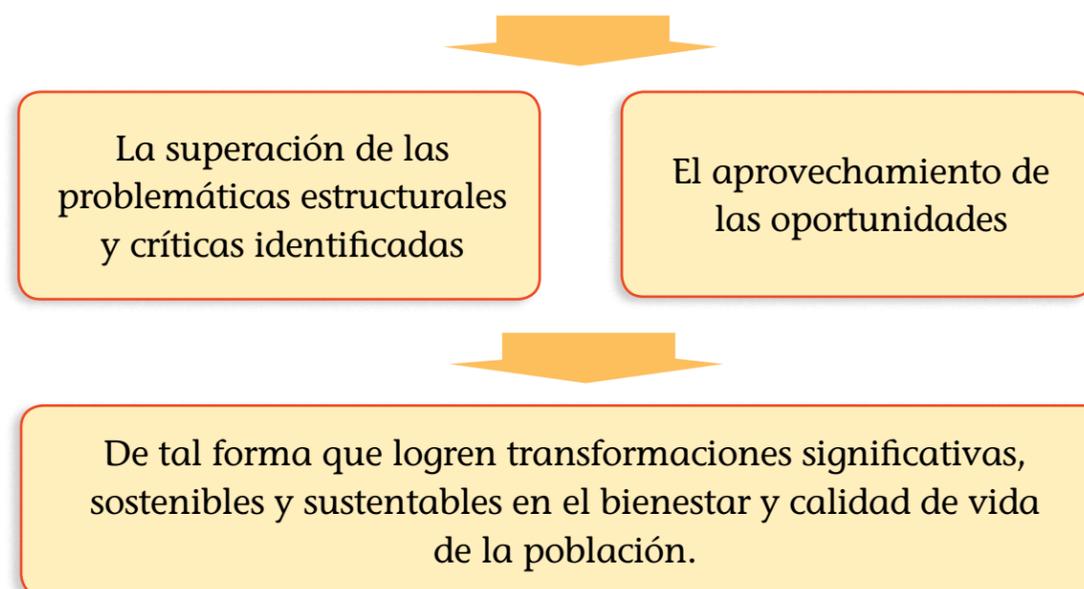
Para saber más



Sobre recomendaciones metodológicas para formular la visión compartida de desarrollo consulte la tercera unidad de esta Guía y el documento *Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial del DNP*.

Objetivos y metas estratégicas de mediano y corto plazo

A partir de las visiones compartidas de desarrollo se formulan los objetivos y metas estratégicas de los planes de desarrollo. Estos deben ser coherentes con los grandes retos planteados en el diagnóstico y estar orientados a...



En términos generales:

- **Los objetivos son los propósitos que se quieren alcanzar mediante la ejecución del plan de desarrollo.** Son estratégicos en la medida en que establecen la contribución del plan para avanzar en el logro de la visión compartida. Son propósitos orientados a solucionar los grandes problemas y retos del desarrollo integral de la entidad territorial, están relacionados con las potencialidades y oportunidades del territorio y responden a la pregunta: ¿qué va a hacer la Administración durante el período de gobierno en términos del proceso de desarrollo integral?
- **Las metas son la cuantificación de los objetivos.** Son estratégicas en la medida en que concretan los objetivos estratégicos, definen los impactos y la focalización de esfuerzos y recursos de las administraciones públicas municipales, distritales y departamentales.

La planeación empieza a ser estratégica cuando la visión compartida del desarrollo se concreta en objetivos y metas.



Estrategias y políticas

Las estrategias son la combinación de acciones y recursos para lograr los objetivos y las metas estratégicas de los planes de desarrollo, con la perspectiva de la visión compartida. Son un conjunto de tácticas que corresponden a las decisiones que hay que tomar según las características, ventajas comparativas y potencialidades de las entidades territoriales, en articulación con los contextos regionales, nacional y global.

Diseñar estrategias consiste en definir los medios, acciones y recursos para el logro de los objetivos y metas estratégicas del plan de desarrollo, considerando las condiciones y características de las entidades territoriales en términos de las dimensiones del desarrollo integral.

Las políticas son las bases, fundamentos o directrices que permiten orientar el proceso de desarrollo hacia el logro de los objetivos y metas estratégicas. Las políticas pueden ser de diferentes tipos, por...

• grupos poblacionales

• dimensiones de desarrollo

• sectores de competencia

¿Dónde dice?



En Michel Godet, De la anticipación a la acción, 1995.

Programas, subprogramas y proyectos estratégicos con objetivos, metas e indicadores

Todo el ejercicio de planeación del desarrollo integral y estratégico, confluye y se hace visible para la ciudadanía en programas, subprogramas y proyectos.

Los programas y los subprogramas son unidades lógicas de acción que materializan las estrategias y las políticas. Se formulan y ejecutan para un período de tiempo determinado y están orientados a...

- la solución de problemas,
- satisfacer necesidades y demandas sociales,
- lograr los objetivos y metas estratégicas de los planes de desarrollo.



Un objetivo estratégico puede lograrse con el concurso de varios programas y subprogramas, según las condiciones poblacionales, socioculturales, político administrativas, económicas y del ambiente natural y construido del territorio.

Un programa es un conjunto de acciones dirigidas al logro de los propósitos establecidos en los objetivos estratégicos.

Un subprograma es la unidad lógica de acciones en la que se descomponen los programas estratégicos. De acuerdo con el alcance de los programas, se generan uno o más subprogramas. Estos a su vez se despliegan en proyectos y acciones de uno o más sectores de competencia.

Los proyectos son un conjunto de actividades coherentes e interrelacionadas entre sí, orientadas a:

- la solución de uno o varios problemas,
 - la satisfacción de una necesidad,
 - el aprovechamiento de una potencialidad.
- Unidad lógica de acciones en la que se descomponen los programas estratégicos. De acuerdo con el alcance de los programas, se generan uno o más subprogramas. Estos a su vez se despliegan en proyectos y acciones de uno o más sectores de competencia.

Tienen en cuenta los recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros que permitan su realización, debidamente programados en el tiempo y el espacio, y con una población objetivo definida.

Los Objetivos

En los programas, subprogramas y proyectos estratégicos también se definen objetivos generales y específicos. Los objetivos:

- Definen sus alcances, los delimitan en el tiempo y el espacio y determinan una población beneficiaria.
- Permiten concretar las acciones específicas a desarrollar por cada una de las entidades de la administraciones públicas municipales, distritales y departamentales.

Características de los objetivos

Son...	Deben...
Cuantificables	<ul style="list-style-type: none"> • Ser claros. • Brindar la posibilidad de comprometerse con unas metas de resultado concretas en el período de gobierno.
Realizables	<ul style="list-style-type: none"> • Ser posibles de alcanzar, prácticos y realistas. • Considerar la capacidad institucional y los recursos disponibles. <p>No tiene sentido formular un objetivo si se sabe que no se cumplirá.</p>
Comprensibles	<p>Estar escritos con palabras muy sencillas para que sean de fácil comprensión principalmente por parte de los involucrados en su logro.</p>
Consistentes	<p>Relacionarse con la problemática o las oportunidades identificadas en el diagnóstico.</p>
Estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> • Apuntar hacia los temas o asuntos prioritarios con mayor impacto en el desarrollo • Poseer una articulación lógica con los niveles definidos.
Motivadores	<p>Animar la ejecución con eficacia y eficiencia para una mejor gestión.</p>

Programas, subprogramas y proyectos estratégicos con objetivos, metas e indicadores

Las metas

Las metas corresponden a la cuantificación de los objetivos por alcanzar con los recursos disponibles, en un tiempo determinado. En otras palabras, son la concreción de los objetivos. Por lo tanto, deben orientarse a garantizar su efectivo cumplimiento: la focalización de esfuerzos y recursos de las administraciones públicas municipales, distritales y departamentales, así como el control social que ejerce la ciudadanía.

Hay diferentes tipos de metas, en este documento mencionaremos dos:



Metas de resultado:

Las metas de resultado cuantifican los efectos o cambios generados por los programas sobre el territorio en el período establecido en el plan de desarrollo. Responden a problemáticas estructurales que se pretende mejorar o al aprovechamiento de un potencial detectado en la entidad territorial.

Metas de producto:

Las metas de producto cuantifican los bienes y servicios producidos o provisionados por las acciones realizadas en los subprogramas. Están asociadas con las causas que originan dicha problemática o las condiciones para aprovechar la potencialidad, por tanto, estas metas contribuirán al logro de las metas de resultado establecidas en cada sector.

Para saber más



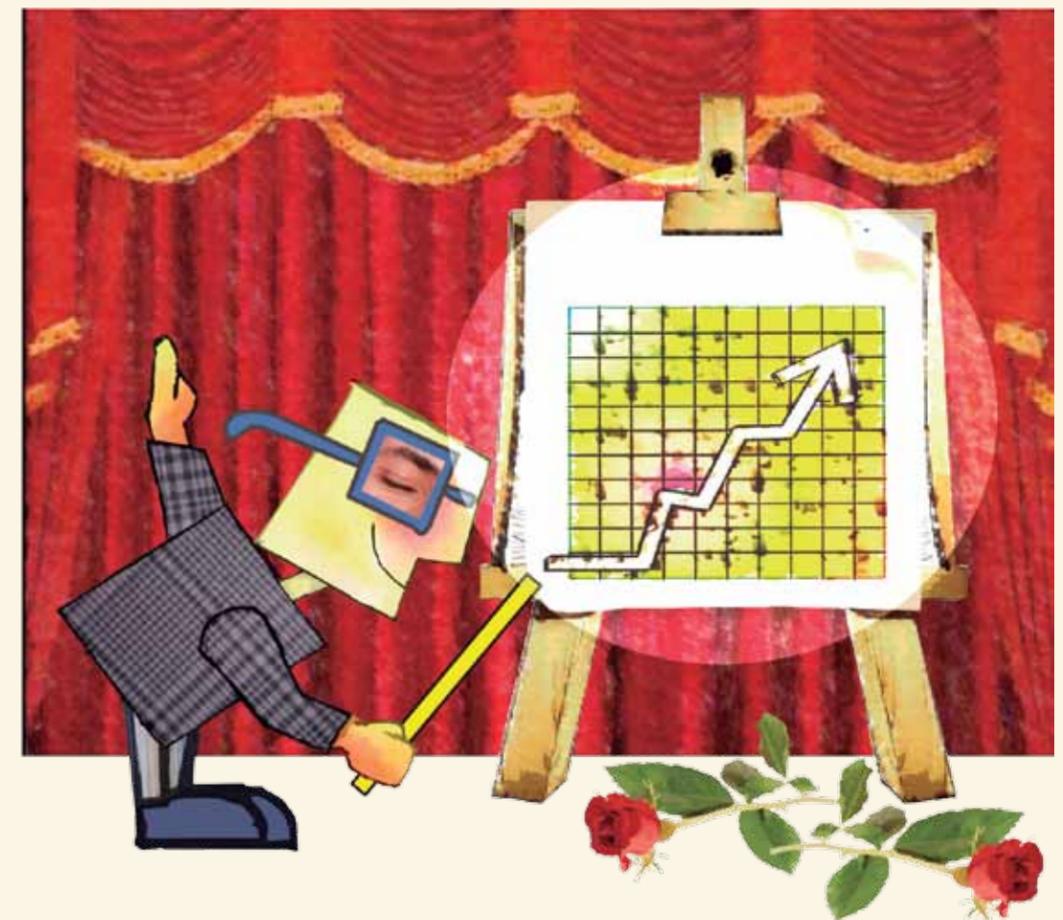
Sobre las metas e indicadores ver la guía *Orientaciones para incluir metas de resultado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales*.

Los indicadores

Tal como se mencionó anteriormente, un indicador es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta esperada o de una situación determinada.

De acuerdo con la clasificación de metas,

- **Un indicador de resultado** mide los efectos, inmediatos o a corto plazo, generados por los productos sobre la población objetivo de la intervención; es el punto de referencia que permite observar y medir el avance de las metas de resultado.
- **Un indicador de producto** es el punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta de producto, porque cuantifica los bienes y servicios producidos y/o provisionados por una determinada intervención.



Plan de inversiones de mediano y corto plazo

En los términos de la Ley 152 de 1994, el plan de inversiones (PPI) debe contener:

- las proyecciones de recursos financieros disponibles para su ejecución,
- la descripción de los principales programas y subprogramas,
- los presupuestos plurianuales y los mecanismos de ejecución.

Por lo tanto, el plan de inversiones es un instrumento que permite articular la parte estratégica del plan de desarrollo con los recursos de inversión que se ejecutarán en el período de gobierno.

En este plan:

Se especifica cada una de las vigencias,

Se identifican las posibles fuentes de financiación y los responsables de su ejecución, de acuerdo con el diagnóstico financiero e institucional realizado como parte específica del diagnóstico integral y con el costo de los programas establecidos.

Los recursos de inversión se asignan por programas y subprogramas estratégicos.

Las metas se establecen mediante la discriminación por tipo de población beneficiada según: sexo, edad, etnia, lugar de residencia, situación de desplazamiento y de discapacidad, condiciones socioeconómicas y localización geográfica (subregiones, municipios, corregimientos, comunas, localidades).

De esta manera, si la parte general del plan representa su contenido estratégico, el plan de inversiones constituye el componente operativo y se concreta a partir de la planeación financiera.

Para la elaboración del plan de inversiones se debe realizar una presentación y descripción de cada uno de los programas y subprogramas, señalando las respectivas justificaciones, objetivos, metas, proyectos priorizados y su conexión con las estrategias.

El plan de inversiones es un ejercicio que aterriza la planeación del desarrollo local al ajustarla a la disponibilidad presupuestal.

Financiación de los planes de desarrollo

Para tener claridad frente a la financiación del Plan de Desarrollo, en primera instancia se requiere la identificación y discriminación de las fuentes de recursos y su asignación por programa y por cada una de las vigencias fiscales del período de gobierno. Así mismo, la presentación de la proyección financiera de los recursos y la sustentación de los cambios esperados, ya sea por factores exógenos o endógenos.

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

Entre más claridad haya respecto al ingreso de los recursos, más confiable será el financiamiento del Plan.

Normalmente, esta claridad se refiere esencialmente a los recursos sobre los cuales la entidad territorial tiene gobernabilidad: **recursos propios tributarios y no tributarios.**

Pero en relación con los recursos sobre los cuales no se tiene gobernabilidad cabe realizar acciones de concertación e implementar estrategias tendientes a asegurar su ingreso; se trata de realizar las gestiones y presentar proyectos para obtener recursos:

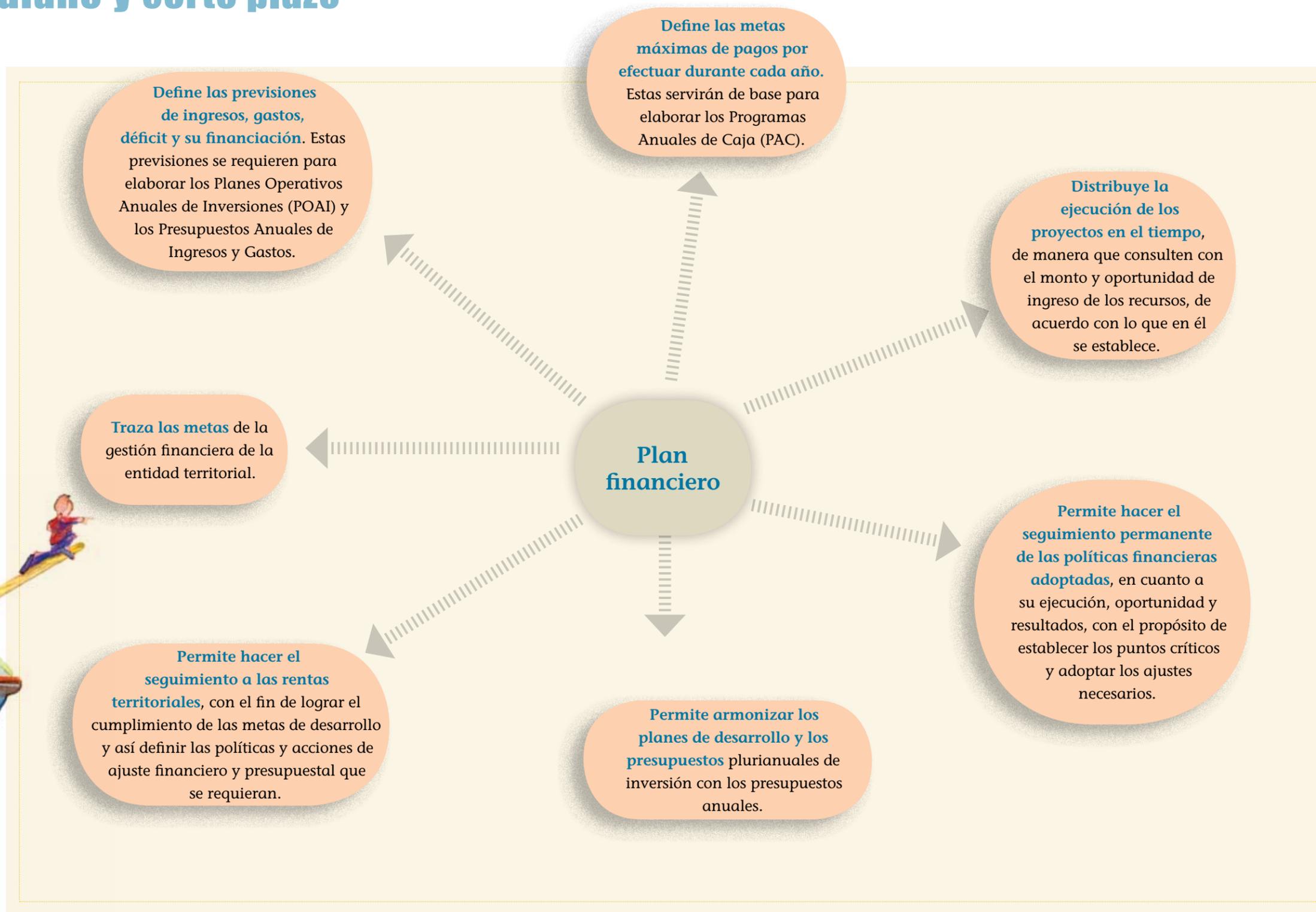
- **del departamento o de la nación**, en el caso de los municipios, y de la nación en el caso de los departamentos, que por los criterios de concurrencia, complementariedad o subsidiariedad puedan invertirse en las entidades territoriales.
- **de empresas privadas, donaciones, cooperación técnica internacional.**
- **de crédito interno o externo.**

Todos estos elementos se determinan mediante el Plan Financiero.

Plan de inversiones de mediano y corto plazo

Plan financiero

En el proceso de planeación del desarrollo este Plan es un instrumento que permite establecer la capacidad de inversión de la entidad en el mediano plazo, para ejecutar los programas y proyectos identificados en el plan de desarrollo, de acuerdo con las prioridades establecidas y con las posibilidades reales de financiamiento a través de recursos propios y de otras fuentes alternativas de financiamiento como Sistema General de Participaciones, cofinanciación, recursos de crédito, etc.



Plan de inversiones de mediano y corto plazo

Fuentes de financiamiento

Para el cumplimiento de sus competencias, las entidades territoriales cuentan con **varias fuentes de recursos**. Los mandatarios deben considerarlas al elaborar sus planes de desarrollo porque de su comportamiento depende, en buena medida, la viabilidad de la posterior ejecución de los compromisos que se adquieran.

Clasificación de las fuentes de recursos



Recursos propios

Son aquellos que generan las entidades territoriales en forma regular. Se clasifican en tributarios y no tributarios. Los primeros son resultado de su gestión tributaria. Los segundos, de la prestación de servicios en razón de las funciones y competencias asignadas.



Principales ingresos propios de las entidades territoriales

Tipo de ingresos	Características	Departamentos	Municipios
Tributarios Directos: gravámenes establecidos por ley, que consultan la capacidad de pago y recaen sobre la renta, el ingreso y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas y por tanto no son trasladables a otros actores económicos. Indirectos: son gravámenes establecidos por ley, no relacionados con la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, sino con el tipo de actividades realizadas y por tanto pueden ser trasladados a otros actores económicos.	<ul style="list-style-type: none"> Son de propiedad de la entidad territorial Tienen carácter obligatorio Son generales, según su base gravable No generan contraprestación alguna Son exigidos coactivamente, si es del caso 	<ul style="list-style-type: none"> Registro y anotación Licores Cerveza Cigarrillos y tabaco Degüello de ganado mayor Sobretasa al consumo de gasolina motor Estampillas 	<ul style="list-style-type: none"> Circulación y tránsito Predial unificado Telefonía Sobretasa ambiental Industria y comercio Avisos y tableros Publicidad exterior visual Delineación y urbanismo Espectáculos públicos Ocupación de vías Ventas por sistema de clubes Rifas municipales Apuestas hípicas Degüello de ganado menor Sobretasa bomberil Sobretasa consumo gasolina motor Estampillas Alumbrado público Impuesto registro de marcas y herretes Impuesto de pesas y medidas Contribución sobre contratos de obra pública
No tributarios	Son aquellos ingresos recibidos en forma regular, que se originan por la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o la participación en los beneficios de bienes o servicios, transferencias y demás recursos que ingresen periódicamente al presupuesto territorial, pero que no correspondan a impuestos.	<ul style="list-style-type: none"> Tasas o tarifas Multas y sanciones Contribuciones 	<ul style="list-style-type: none"> Tasas o tarifas Multas y sanciones Contribuciones fiscales Participación en la plusvalía Peajes Impuesto por valorización Otros ingresos no tributarios

Plan de inversiones de mediano y corto plazo

Recursos de Crédito

Las operaciones de crédito público se definen como “los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes y servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago”.

En la actualidad, los objetivos de la política de endeudamiento territorial privilegian la contratación de deuda interna sobre la externa. En cualquier caso estos recursos deberán destinarse al financiamiento de proyectos de inversión prioritarios desde el punto de vista técnico, económico y social, y con un alto impacto sectorial y regional.

¿Dónde dice?

Ley 80 de 1993.

En cuanto a los recursos de cofinanciación del gobierno nacional, incluidos en el Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales pueden aplicar a ellos para atender competencias tales como cobertura educativa, cultura y deporte, acueductos y alcantarillados, vías departamentales, municipales, urbanas y suburbanas, entre otras. Es importante, por lo tanto, conocer los distintos programas nacionales que ofrecen recursos complementarios a las entidades territoriales.

Otras fuentes de financiación son las donaciones y los aportes de organismos internacionales.



Regalías

Las regalías se definen como la contraprestación económica que recibe una entidad territorial por la explotación de un recurso natural no renovable, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se pacte.

Con el Acto Legislativo 05 de 2011 se modificaron los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991 y se creó el Sistema General de Regalías (SGR) para...

- reducir las grandes disparidades regionales,
- promover los eslabonamientos
- fomentar el desarrollo de clústeres de alto valor agregado en torno a la riqueza minero-energética, y así propender por la sostenibilidad ambiental,
- estimular la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos.

Fondos que conforman el Sistema General de Regalías

Fondo para el ahorro pensional territorial

Fondo de ciencia, tecnología e innovación

Fondo de ahorro y estabilización regional

Fondo de compensación regional, y el fondo de desarrollo regional

La modificación de los artículos de la Constitución Política de 1991 actualmente está en proceso de reglamentación, por medio del trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República.

Palabras clave

Clúster: herramienta para el análisis de aquellos factores que permiten a una industria específica incorporar nuevos eslabones en su cadena productiva, los factores que determinan el uso de nuevas tecnologías en sus procesos, y los factores determinantes de la generación de actividades de aglomeración. (Definición tomada de Wikipedia.org)

Plan de inversiones de mediano y corto plazo

Transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP)

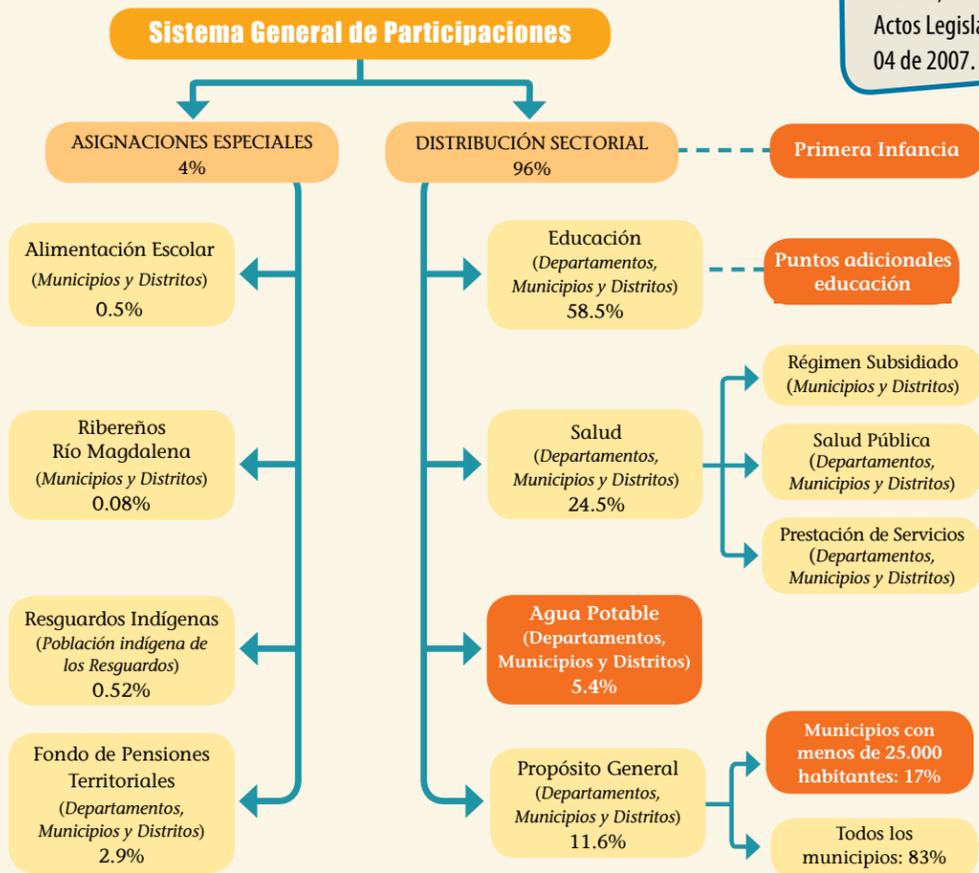
El SGP corresponde a los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios– y a los resguardos indígenas para la financiación de los servicios a su cargo, en educación, salud, agua potable, saneamiento básico y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y en la Ley 1176 de 2007.

En el caso de los municipios de categorías 4, 5 y 6 la principal fuente de ingreso son los recursos del SGP, lo que implica que la gestión de sus alcaldes está concentrada principalmente en los sectores de educación, salud y agua potable.

¿Dónde dice?

Así lo mandan los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

Composición del Sistema General de Participaciones



Fuente: DNP-DDTS, Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del SGP. Ver página Web: www.dnp.gov.co.

Operaciones de crédito público que pueden celebrar las entidades estatales

Para conseguir recursos

- Contratación de empréstitos
- Emisión, suscripción y colocación de bonos y títulos valores
- Créditos de proveedores
- Otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estatales.

Para manejar la deuda

- Refinanciación
- Reestructuración
- Renegociación
- Reordenamiento
- Conversión
- Sustitución
- Compra y venta de deuda pública
- Acuerdos de pago
- Cobertura de riesgos
- Las que busquen reducir el valor de la deuda o mejorar su perfil
- Capitalización con ventas de activos
- Titularización
- Aquellas de similar naturaleza que se desarrollen en el futuro.

Para el desarrollo de procesos de titularización de activos e inversiones se podrán constituir patrimonios autónomos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Lo mismo aplica cuando los fondos estén destinados al pago de pasivos laborales.

Para saber más

Sobre cómo aplicar a los recursos de cofinanciación y en qué se pueden invertir puede consultar el Manual de Oferta Institucional elaborado por el DNP. <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/GestionPublicaTerritorial/GuiasMetodologiasyPublicaciones>

Articulación y armonización de la planeación de las entidades

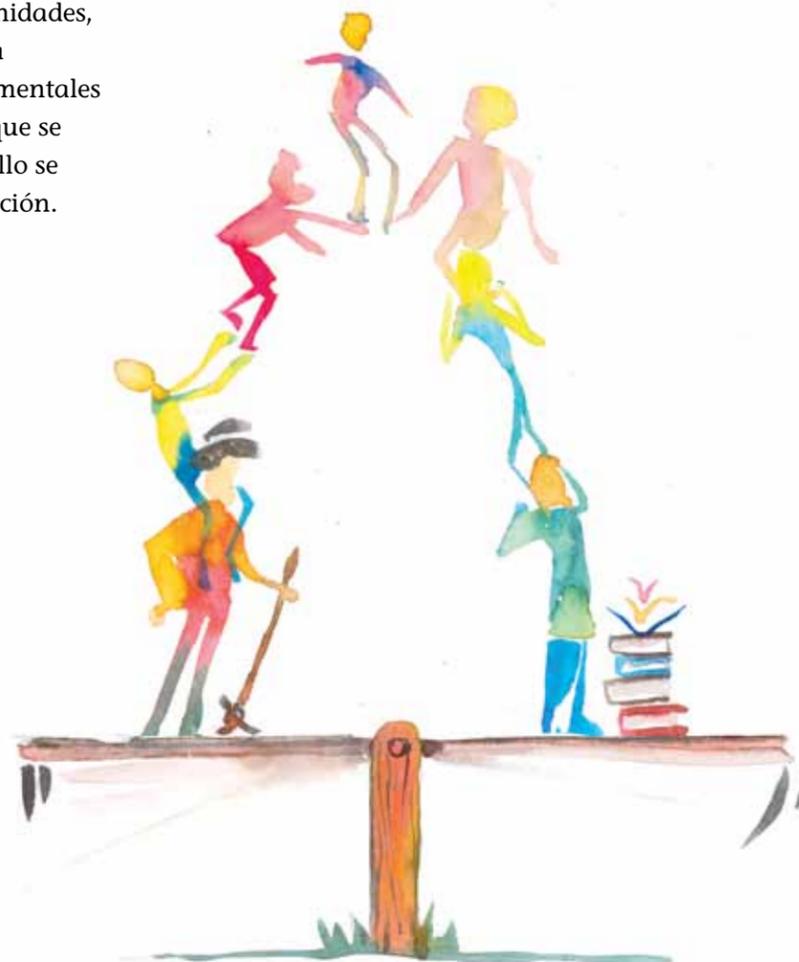
La articulación de la planeación y las inversiones entre los distintos niveles de las entidades territoriales y entre las distintas dependencias de una misma entidad es indispensable para potenciar las posibilidades de desarrollo.

La planeación para el desarrollo integral requiere la articulación con los diferentes instrumentos de planeación y con las políticas, estrategias y programas de los diferentes niveles gubernamentales.

De esta manera:

- la acción institucional no resulta desarticulada,
- se evitan la duplicidad de acciones y el uso ineficiente de los recursos,
- no se desarrollan acciones contradictorias entre sí o que contrarrestan sus efectos.

La articulación permite identificar nuevas oportunidades, recursos y beneficios a los cuales podría acceder la localidad al enlazarse con las decisiones gubernamentales de mayor nivel. Algunas de las políticas con las que se deben articular y armonizar los planes de desarrollo se presentan en el listado de instrumentos de planeación.



Instrumentos de planeación a consultar para su articulación

Tipo de ingresos	¿Dónde dice?
Plan Nacional de Desarrollo	Art. 45 Ley 152 de 1994
Plan departamental de desarrollo	Art. 45 Ley 152 de 1994
Plan de ordenamiento territorial	Art. 41 Ley 152/94 c.c. Art 6 y 18 Ley 388/97
Objetivos de desarrollo del milenio	CONPES 140 de 2011
Planes departamental y municipal de Superación de Pobreza Extrema	
Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCH)	
Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR)	
Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	
Planes ambientales	
Planes regionales de competitividad	
Planes y políticas sectoriales	
Política de infancia y adolescencia	Art.204, Ley 1098 de 2006
Políticas de juventud	
Planes integrados únicos PIU para población desplazada	
Planes de salud territoriales	Resolución 425 de 2008
Plan decenal de educación	
Contratos plan	
Ley de orgánica de ordenamiento territorial	
Planes nivel nacional	
Planes del nivel territorial	
Planes de vida y de etnodesarrollo	

Articulación y armonización entre plan de desarrollo y POT

Particularmente, en los municipios y distritos la planeación del desarrollo social y económico no se puede desarticular de la planeación territorial y urbana. Por esa razón los planes de desarrollo cuentan con los planes de ordenamiento territorial (POT)..

Ambos son instrumentos complementarios porque...

Los planes de desarrollo contribuyen a la orientación del desarrollo.

Los POT tienen por objeto complementar la planeación económica y social a fin de "racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible".

¿Dónde dice?

Artículo 32 de la Ley 152 de 1994, concordante con los artículos 298 y 311 de la Constitución Política de 1991.

¿Dónde dice?

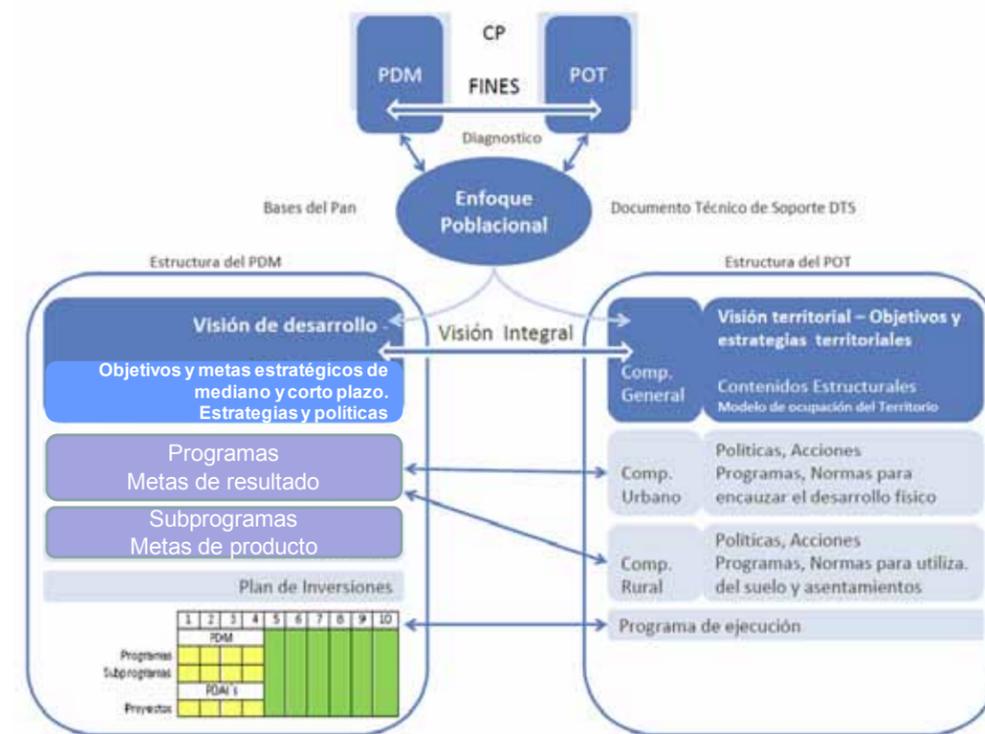
Artículo 41 Ley 152 de 1994 y Art. 6 Ley 388/97.

Por lo tanto es una responsabilidad de los Alcaldes y Alcaldesas armonizar su programa de gobierno con los programas y proyectos de las administraciones precedentes que requieren continuidad, a la luz del modelo territorial y las acciones y actuaciones establecidas en los POT.

Como se puede ver en el esquema, en el plan de inversiones del plan de desarrollo deben converger los proyectos:

- estratégicos para el desarrollo integral
- derivados del programa de ejecución de los POT.

El programa de ejecución se integrará al plan de inversiones, de tal manera que el alcalde o la alcaldesa los presentará conjuntamente al concejo y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.



Fuente: DNP-DDTS-GGPT con base en guía evaluación de los planes de ordenamiento territorial de UNFPA - MAVDT

En el caso de los municipios y distritos

Es importante tener en cuenta que los planes de ordenamiento territorial definen un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, en el que se señala la estructura física básica para su ordenamiento y las acciones territoriales necesarias para su ejecución en los componentes general, urbano y rural.

Dicho modelo debe ser ejecutado durante los tres períodos constitucionales que tiene de vigencia el POT y en tal sentido, los municipios deben tener en sus planes de desarrollo los programas y proyectos del componente general, urbano y/o rural que se programaron para la vigencia en que se encuentre el POT y que le corresponde al período constitucional que está iniciando (corto, mediano o largo plazo). Así mismo, dicho programa de ejecución se debe integrar al Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, de tal manera que se garanticen los recursos necesarios para su ejecución.

Para saber más

La armonía y complementariedad que debe existir entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial se define en el artículo 21 de la Ley 388 de 1997:

"El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tenderá en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio."

Principales insumos para elaborar los planes de desarrollo

Para que los planes de desarrollo se ajusten a los lineamientos e indicadores de todos los niveles de gobierno, se recomienda recopilar, revisar y analizar los siguientes estudios, propuestas, lineamientos e instrumentos (mayor información consultar el anexo).

Es importante que en la formulación de los planes de desarrollo se consideren las principales interrelaciones existentes entre los niveles territoriales, pues el municipio, el distrito o el departamento hacen parte de un contexto regional, nacional e internacional.

Así mismo, deben incluirse indicadores que permitan hacer seguimiento a las metas definidas por otros niveles de gobierno y que respondan a problemáticas comunes.

Insumos nacionales

Nacionales

- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos, Ley 1450 de 2011.
- Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCH).
- Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR).
- Mapas de amenazas generados por entidades como el IDEAM e INGEOMINAS, por ejemplo.
- Planes Regionales de Competitividad (PRC)
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (Conpes Social 91 de 2005 y Conpes Social 140 de 2011)
- Ley 1098 de 2006. Código de Infancia y Adolescencia. Conpes del SRPA y Política de Atención al Adolescente en conflicto con la Ley N° 3629 del 14 de diciembre de 2009, Conpes Política de Prevención del Reclutamiento y Utilización de niños, niñas, adolescentes por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados N° 3673 del 19 de julio de 2010.
- Ley 1257 de 2008 por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres y se reforman los códigos penal de procedimiento penal, la ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
- Ley 387 de 1997 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD, el decreto 2569 de 2000 y el decreto 250 de 2005.
- Estrategia UNIDOS
- Plan Nacional de Salud Pública

- Política Nacional de Transporte Urbano.
- Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Planes sectoriales: Plan Decenal de Educación, Plan Decenal de Cultura, Plan Decenal de Recreación y Deporte, Plan de Seguridad Vial, Agua potable y saneamiento básico , etc.)
- Lineamientos de política
- Programas Nacionales (Programa de Laboratorio de Paz, Programa Nacional de Paz y Desarrollo, Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario)
- Ley Orgánica de ordenamiento territorial
- Ley de víctimas
- Acto Legislativo sobre Sistema General de Regalías
- Leyes 715 y 1176 sobre Sistema General de Participaciones
- Acuerdos sectoriales y compromisos de los Acuerdos para la Prosperidad de la Presidencia de la República.

Para saber más

La armonía y complementariedad que debe existir entre los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial se define en el artículo 21 de la Ley 388 de 1997:

“El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal y distrital, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización, el cual estará vigente mientras no sea modificado o sustituido. En tal sentido, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios se tenderá en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio”.



Principales insumos para elaborar los planes de desarrollo

Nacionales

- Revista de Criminalidad de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional y al FORENSIS del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses – INML.
- Observatorios de derechos humanos y minas de la Vicepresidencia
- Manual de Oferta Institucional - DNP
- Informes de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Departamento Nacional de Estadística (DANE), Vicepresidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre otros.
- Líneas estratégicas de política del sector de agua potable y saneamiento básico.
- Política de agua potable y saneamiento básico.
- Plan Vive Digital Colombia.
- Manual 3.0 de Gobierno en línea.
- Agenda Nacional de Cambio Climático.
- Protocolos y convenios internacionales adoptados por Colombia
- Conpes 3554 de 2008
- Ley 1429 de 2010, Ley de primer empleo, que considera a la población desmovilizada en proceso de reintegración como objeto de inclusión laboral.



Insumos territoriales

Institucionales

- Programas de Gobierno de los candidatos electos a gobernación y alcaldía
- Informes de gestión anual y del período de gobierno anterior de la entidad territorial
- Informes de autoevaluación y rendición de cuentas de la entidad territorial
- Planes sectoriales territoriales
- Planes departamental y municipal de Superación de Pobreza Extrema .
- Planes prospectivos territoriales
- Planes de vida y otros elaborados por grupos étnicos del territorio
- Plan Bienal de inversiones en salud
- Diagnósticos territoriales en temas específicos
- Evaluación al avance del plan de desarrollo 2008-2011
- Evaluación al avance del Plan de Ordenamiento Territorial (insumo para municipios y distritos)
- Resultados del desempeño territorial elaborado por los departamentos
- Informes e información del empalme
- Reportes de ejecución de macroproyectos
- Planes municipales de gestión del riesgo de desastres y Planes locales de emergencia y contingencia
- Reportes de atención a población desplazada
- Plan Integral Único
- Informes de las consejerías para la paz y las mesas de derechos humanos
- Planes de entidades territoriales vecinas
- Marco fiscal a mediano plazo (MFMP), Presupuesto aprobado en la vigencia 2011

Participativos

- Resultados mesas de trabajo
- Experiencias territoriales con situaciones de desastre
- Recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación
- Planes de vida de pueblos indígenas y planes de etnodesarrollo de comunidades negras
- Recomendaciones de los diferentes comités sectoriales o poblacionales
- Acuerdos firmados entre los aspirantes a ocupar cargos públicos, las organizaciones sectoriales y la comunidad (Ejemplo: Pactos Ciudadanos por la Cultura)

Anexos

Anexo 1
Recomendaciones metodológicas para la elaboración participativa de los planes de desarrollo

Alistamiento institucional
6 actividades

Ruta metodológica participativa para la elaboración de contenidos del plan de desarrollo
3 momentos, 10 pasos.

Anexo 2
Planes, Políticas y Documentos de referencia

- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos"
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
- Política de agua potable y saneamiento básico
- Política de niñez, infancia, adolescencia y familia
- Planes regionales de competitividad
- Planes de desarrollo territoriales
- Planes de etnodesarrollo y planes de vida
- Planes de ordenamiento territorial
- Planes territoriales de adaptación al cambio climático
- Manejo integrado de la zona costera
- Gestión del riesgo de desastres como instrumento de desarrollo
- Competencias de las entidades territoriales

Anexo 1
Recomendaciones metodológicas para la elaboración participativa de los planes de desarrollo

Alistamiento institucional
 6 actividades

- Actividad 1: Nombramiento del coordinador
- Actividad 2: Identificación de recursos disponibles para el proceso de formulación del Plan
- Actividad 3: Elaboración del documento con orientaciones y directrices para la formulación del Plan
- Actividad 4: Conformación del equipo de formulación del Plan
- Actividad 5: Formalización del Proceso
- Actividad 6: Inducción y sensibilización a la Administración

Ruta metodológica participativa para la elaboración de contenidos del plan de desarrollo
 3 momentos, 10 pasos.

Elaboración del diagnóstico integral

MOMENTOS

PASOS

Momento de identificar

- Paso 1. Reconocimiento inicial del territorio
- Paso 2: Identificación y valoración de las situaciones problemáticas en la entidad territorial
- Paso 3: Evolución de las situaciones problemáticas si no se intervienen

Momento de Comprender el territorio

- Paso 4: Construcción del escenario actual de la entidad territorial
- Paso 5: Reconocimiento de las ventajas y oportunidades del territorio
- Paso 6: Transformación esperada de las situaciones problemáticas
- Paso 7: Construcción del escenario esperado en la entidad territorial

Elaboración de la parte estratégica y del plan de inversiones

Momento de responder

- Paso 8: Construcción de la parte estratégica
- Paso 9: Elaboración de plan de inversiones
- Paso 10: Arreglo institucional

Anexo 1 - Recomendaciones metodológicas para la elaboración participativa de los planes de desarrollo

En este anexo se presentan una serie de recomendaciones metodológicas que facilitan la elaboración participativa de los planes de desarrollo de manera integral. Esta es una opción que ha sido probada en varias regiones del país y que los equipos de los municipios, distritos o departamentos pueden adoptar de considerarlo conveniente.



■ En esta unidad

Encontrará recomendaciones metodológicas que le permitan formular un plan de desarrollo de manera integral, así como herramientas para:

- Realizar las actividades previas a la elaboración del plan de desarrollo
- Realizar un diagnóstico integral.
- Construir la parte estratégica del plan de desarrollo.
- Elaborar el plan de inversiones de mediano y corto plazo



¿Dónde dice?



Las recomendaciones metodológicas y las herramientas complementarias que se incluyen en el Cd que acompaña esta guía se elaboraron sobre la base de la consulta de diferentes metodologías aplicadas a la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y con base en la revisión de experiencias de municipios y departamentos reconocidas como exitosas en la elaboración de planes de desarrollo. De manera particular se han adaptado varios de los elementos conceptuales y metodológicos del Modelo BIT-PASE desarrollado en el marco del convenio UNFPA –Universidad Externado de Colombia desde el 2003. Para saber más sobre este modelo BIT-PASE consultar las referencias incluidas en la bibliografía, los aplicativos en Excel y el material audiovisual publicado en la plataforma de conocimiento FUSION <http://pasealdesarrollo.org>

Anexo 1 - Alistamiento institucional

En esta parte del documento se presentan las actividades a realizar por parte de la Administración para preparar la elaboración del Plan de Desarrollo.

El alistamiento institucional es la etapa en la cual la Administración se prepara para elaborar el plan de desarrollo. En lo posible, debe llevarse a cabo durante los primeros 15 días del período de gobierno. Se sugiere realizar las siguientes actividades:

Actividad 1. Nombramiento de coordinador o coordinadora

Actividad 2. Identificación de recursos disponibles para el proceso de formulación del Plan

La autoridad territorial debe delegar a una persona que coordine, facilite y mida el avance de la formulación del plan de desarrollo. Se sugiere que esta persona sea el secretario o secretaria de Planeación o quien haga sus veces. La coordinación debe tener la autoridad y el poder de decisión para articular a las entidades y personas que se vinculen al proceso, lo cual no disminuye la responsabilidad y obligación de Alcaldes, Alcaldesas, Gobernadores y Gobernadoras.

PREGUNTAS ORIENTADORAS

- ¿Quién va a ser el coordinador o coordinadora del proceso de formulación del plan de desarrollo?
- ¿Cuáles son las competencias, conocimientos, formación y experiencia del coordinador o coordinadora?

Se recomienda que la Administración tenga claridad, desde el inicio, sobre los recursos disponibles para apoyar el proceso, pues la formulación del plan de desarrollo requiere un trabajo de concertación con actores de la comunidad, reuniones con expertos, talleres de socialización, etc.

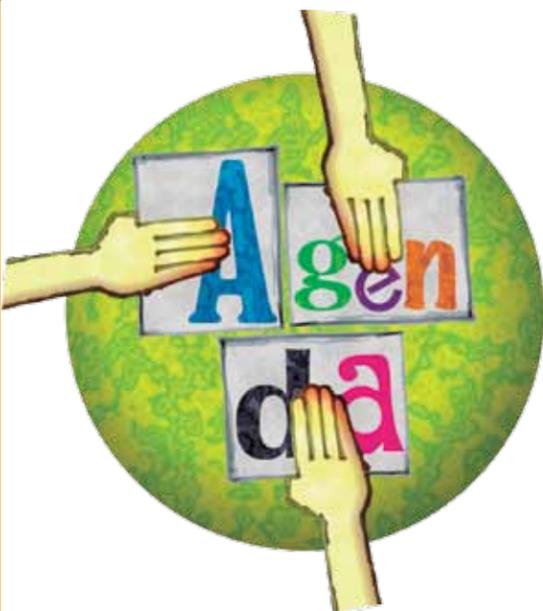
Para ello, es necesario que la coordinación consulte a las secretarías de planeación, hacienda, recursos humanos y la oficina de TICs, o las dependencias que hagan sus veces, sobre los recursos disponibles a la fecha.

Esta actividad contribuirá a concretar la logística y el procedimiento a seguir, los apoyos necesarios al proceso y la metodología de formulación del plan que garanticen la participación efectiva de la ciudadanía en dicho proceso.

PREGUNTAS ORIENTADORAS

- ¿Con qué recursos cuenta para el proceso de formulación del plan de desarrollo? (Humanos, técnicos, tecnológicos, logísticos, presupuestales)
- ¿Qué recursos necesita para el proceso de formulación?





■ Para pensar y comentar

Involucrar al personal de todos los niveles de la administración en la formulación del plan de desarrollo permitirá que haya un mayor compromiso en el proceso de su ejecución, seguimiento y evaluación. Así como actores de entidades territoriales vecinas y otros niveles de gobierno.

Actividad 3. Elaboración de documento con orientaciones y directrices para la formulación del Plan



Actividad 4. Conformación del equipo de formulación del Plan



Actividad 5. Formalización del proceso



Actividad 6. Inducción y sensibilización a la Administración

Se sugiere llevar a cabo un proceso de inducción y sensibilización al interior de la Administración, con el fin de socializar tanto el contenido del documento de orientaciones y directrices, como las prioridades del programa de gobierno.

A partir de las orientaciones del Alcalde, Alcaldesa, Gobernador o Gobernadora la coordinación elabora un documento que define el alcance y sirve de marco de referencia para la formulación del plan en sus diferentes componentes. Dicho documento, como mínimo, debe responder a las siguientes preguntas:

PREGUNTAS ORIENTADORAS

- ¿Cuáles son los actores clave para el desarrollo que serán invitados a participar en el proceso de formulación del plan de desarrollo? –(Funcionarios/as, instancias, líderes, expertos, organizaciones comunitarias, academia, etc.–)
- ¿Qué insumos se utilizarán o se requieren para la formulación del plan de desarrollo? (Vea: programa de gobierno, documento de empalme, estudios, planes, programas de diferentes niveles, al respecto ver la unidad 3 de esta guía)
- ¿Cuáles van a ser las actividades a desarrollar? ¿Quiénes son los responsables? ¿Cuál es el cronograma de trabajo? ¿Cuál es la Metodología y el procedimiento que se utilizarán para la formulación participativa del plan?
- ¿Las actividades y productos previstos se ajustan al cronograma definido en la Ley 152 de 1994? ver capítulo 3 de esta guía
- ¿Qué estrategias va a emplear para garantizar la participación ciudadana?
- ¿Cómo va a ser la logística para formular el plan de acuerdo a la metodología establecida?

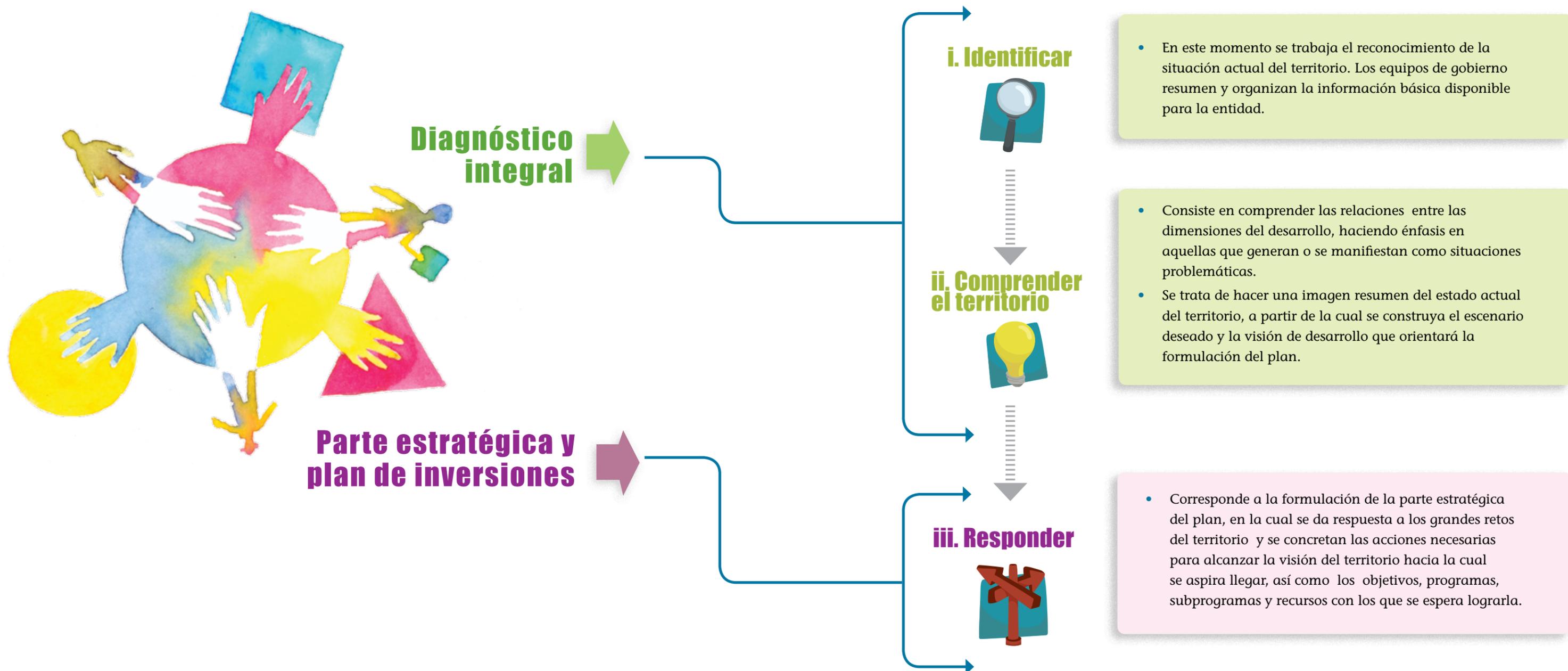
Se recomienda conformar un equipo de trabajo responsable de la formulación del plan de desarrollo, el cual debe seguir tanto las instrucciones de la autoridad territorial y el Consejo de Gobierno, como las orientaciones y directrices brindadas en la actividad anterior. Para ello, es importante considerar la experiencia y el conocimiento del territorio y las competencias a cargo.

PREGUNTAS ORIENTADORAS

- ¿Quiénes van a ser los responsables por áreas de trabajo y/o secretarías?
- ¿Cuál va a ser el equipo responsable de consulta ciudadana?
- ¿Quiénes van a ser los responsables del manejo de información y de la producción del documento, de acuerdo con los contenidos establecidos por la ley?

Se recomienda que el gobernante emita un acto administrativo, con el fin de darle un carácter más oficial a las orientaciones para formular el plan de desarrollo.

Ruta metodológica participativa para la elaboración de contenidos del plan de desarrollo



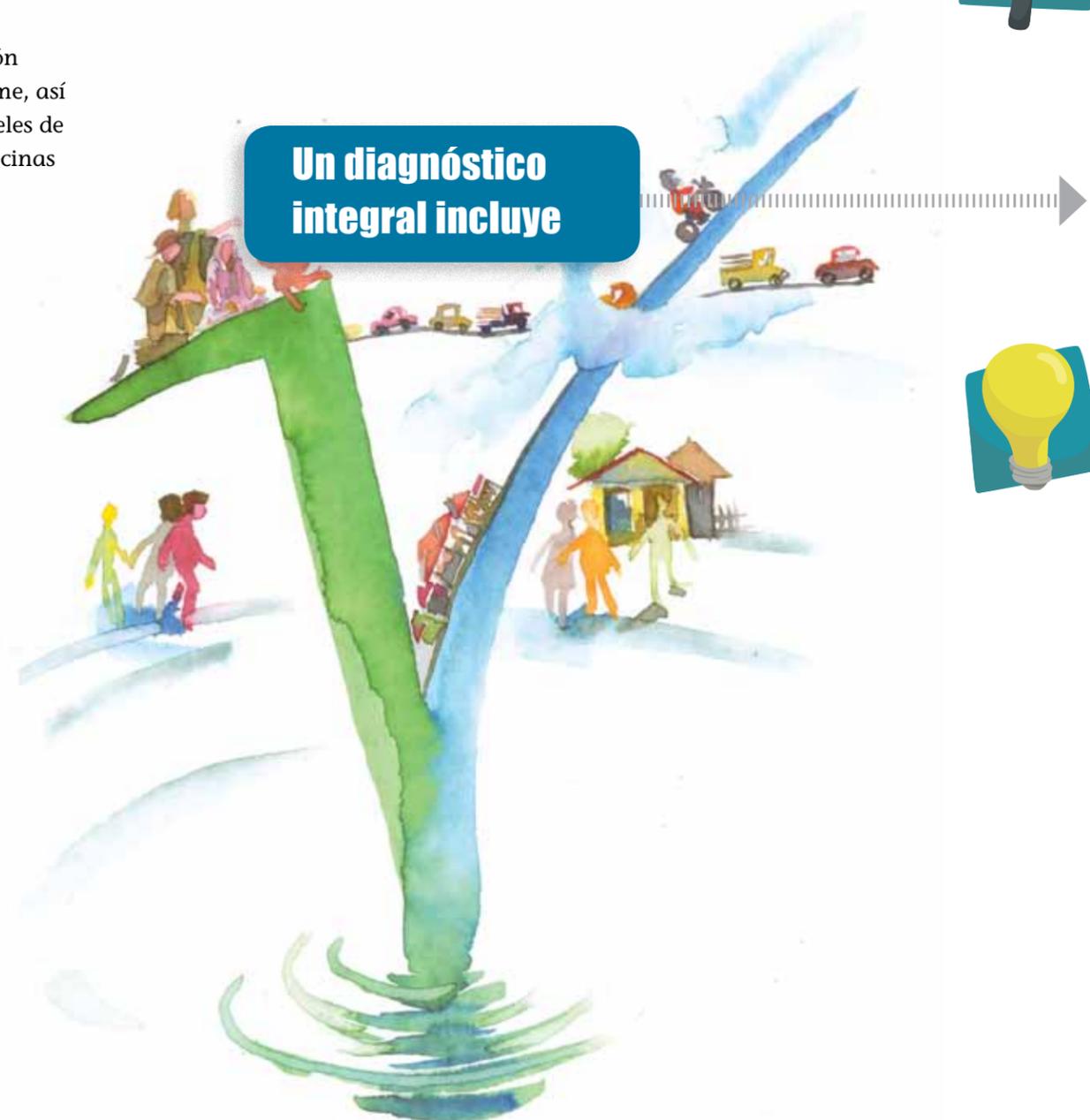
Continuación de la página anterior → Ruta metodológica participativa participativa para la elaboración de contenidos del plan de desarrollo

Elaboración del diagnóstico integral

En esta parte del documento se ofrecen elementos para la elaboración de un diagnóstico integral, que permita, posteriormente, construir un Plan de desarrollo acorde con las necesidades de la entidad territorial, garante de derechos, diferencial e incluyente

Al comenzar el período de gobierno 2012-2015, alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras no parten de cero, encuentran un cúmulo importante de información de la entidad territorial, el cual sirve de base para la elaboración del del plan de desarrollo, especialmente del diagnóstico integral que soportará las decisiones para los próximos cuatro años.

Se recomienda revisar la información recolectada en el proceso de empalme, así como los documentos que otros niveles de gobierno y entidades territoriales vecinas hayan elaborado.



- La identificación del estado actual y los cambios recientes ocurridos en la entidad territorial.
- La identificación de las situaciones problemáticas que surgen en cada una de las dimensiones del desarrollo o a partir de las interacciones entre ellas, las cuales son valoradas y priorizadas de acuerdo con su nivel de gravedad.
- La identificación de posibles situaciones problemáticas que se presentarían en el territorio en el caso en que no se realice ninguna intervención.



- La formulación de un juicio o (dictamen) sobre la situación actual del municipio, distrito o departamento, en el cual se establece el estado y la caracterización actual del territorio y los grandes retos que la entidad territorial tendrá que enfrentar.
- Una propuesta de escenario deseado y posible, en el cual se visualiza la transformación y superación de las situaciones problemáticas presentes en el territorio aprovechando y potenciando las ventajas y oportunidades. De allí se desprenderá luego la visión compartida de desarrollo y los objetivos y metas que orientarán la formulación de la parte estratégica y el plan de inversiones del plan de desarrollo.

Notas clave



El diagnóstico integral debe contar con una serie de atributos relacionados con el respeto y la garantía de derechos humanos y ser diferencial e incluyente, teniendo en cuenta que la planeación para el desarrollo integral debe contribuir a cumplir con los fines del Estado (al respecto, ver la primera unidad de esta guía). A continuación se mencionan algunas orientaciones para facilitar esta labor.



Momento 1: identificar

Paso 1 Reconocimiento inicial del territorio

En este paso se trabaja en el reconocimiento del territorio y en el resumen de la situación actual, para lo cual los equipos de gobierno de las administraciones municipales, distritales y departamentales organizan y analizan la información básica disponible en la entidad territorial o que puede provenir de otros niveles del Estado u otras fuentes.

La información que se recopile debe dar cuenta de las situaciones y de los cambios recientes en las características poblacionales, ambientales (natural y construido), socio-culturales, económicas, y político-administrativas de la entidad territorial, según las competencias sectoriales establecidas en la normatividad vigente, por lo tanto se debe tener en cuenta que:

No se trata de tener ya establecido un diagnóstico técnico completo, sino de **recopilar información básica que sirva para alimentar y motivar la discusión con los distintos actores**, de suerte que estos puedan validar, completar y mejorar esta primera aproximación a partir de su propia experiencia.

El equipo encargado de formular el plan de desarrollo, debe **elaborar un documento con base en la información que ha recibido en el momento del empalme y completarla con la información disponible en los registros administrativos** de la entidad territorial, y de otras entidades públicas y privadas departamentales, regionales y/o nacionales. Así mismo, es importante considerar la información que recogen en los procesos de participación comunitaria.

Para saber más



Ver documentos sobre empalme, programa de gobierno, documento de seguimiento y evaluación del POT, entre otros.

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 1?

Paso 1. Reconocimiento inicial del territorio

Objetivo	Realizar participativamente el reconocimiento inicial del estado actual de la entidad territorial, por medio de la identificación de situaciones problemáticas.
Insumos Necesarios	<ul style="list-style-type: none"> - Información de la entidad territorial recibida en el proceso de empalme. - Informe de gestión de la administración 2008-2011. - Documento de seguimiento y evaluación del POT. - Información de la entidad territorial consultada en entidades públicas y privadas municipales, departamentales, regionales y nacionales e incluso organismos internacionales. - Información resultante del trabajo realizado con la comunidad.
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, gobernador o gobernadora y su equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo. Comunidad organizada según las orientaciones para la elaboración del plan de desarrollo (por zonas, veredas, barrios, localidades, sectores, etc.).
Cronograma	Se propone realizar esta actividad desde el momento del empalme y durante las primeras semanas del primer mes gobierno (enero de 2012).

ACTIVIDADES

1. Organización y sistematización de la información disponible. **UTILIZAR Matriz paso 1.**
2. Elaboración del documento de reconocimiento inicial del territorio.
3. Presentación del documento de reconocimiento inicial del territorio al Consejo de Gobierno
4. Reuniones de consulta ciudadana
5. Ajuste del documento de reconocimiento inicial del territorio, con base en el trabajo realizado con la ciudadanía.

PRODUCTOS Y RESULTADOS

- Un documento preliminar sobre el estado del territorio en el momento en que la Administración territorial inicia su mandato.
- Tablas o matrices con la organización y sistematización de la información disponible.
- Memorias, actas, registros de participantes de las reuniones con la comunidad.

Actividades Paso 1. Reconocimiento inicial del Territorio

El reconocimiento inicial de la entidad territorial permite, con base en las dimensiones del desarrollo integral y los sectores de competencia, aproximarse a la identificación de aquellas situaciones problemáticas que en su conjunto dan cuenta del estado actual del territorio.

Actividad 1. Organización y sistematización de información disponible

El equipo de formulación del plan organiza y sistematiza la información disponible de la entidad territorial por dimensiones del desarrollo (ver capítulo 1) y sectores de competencia (Ver anexo 2 de competencias).

Para adelantar esta actividad se recomienda realizar un taller en el cual el coordinador o coordinadora de la formulación de Plan brinde elementos conceptuales en relación con el desarrollo integral, la inclusión de la población y la garantía de derechos.

Así mismo, se recomienda conformar grupos por dimensiones, quienes deben discutir y analizar la información disponible, de acuerdo con las competencias misionales y/o sectoriales, considerando al menos los siguientes aspectos:

- Disposición de la información necesaria para describir las situaciones identificadas, verificando si está actualizada, completa y refleja la situación de la entidad territorial. Así mismo, se verifica si la fuente es confiable.
- Aproximación inicial a situaciones problemáticas, difíciles de abordar, o las que se han ido agravando con el tiempo; que involucran a mayor número de habitantes o cubren un área mayor del territorio, de manera que se establezca una primera aproximación a las situaciones que reclaman atención prioritaria.

Para realizar este análisis es útil revisar los indicadores de la guía “Orientaciones para incluir indicadores y metas de resultado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales”.



Actividad 2. Documento de Reconocimiento inicial

El equipo de formulación del plan, con base en la Actividad 1, prepara un documento resumen de reconocimiento inicial del territorio y una presentación con diagramas o imágenes fáciles de comprender.

Ejemplo de resumen de la situación en materia de educación en la dimensión socio-cultural. La entidad territorial xx tiene una alta cobertura en educación básica primaria. Sin embargo en algunas veredas (municipios) se observan déficits importantes. El problema más relevante consiste en la escasa disponibilidad de opciones para educación básica secundaria tanto en el casco urbano como en el sector rural. Los jóvenes deben buscar opciones fuera de la entidad territorial o salir del sistema escolar. En cuanto a la educación técnica y superior la oferta es mínima. Solo 2 entidades privadas ofrecen apenas 5 programas en carreras técnicas. Se recomienda buscar opciones en el plan para retener a la población estudiantil de la entidad territorial, reducir la deserción y ampliar la oferta de programas técnicos en áreas afines a las principales actividades económicas del municipio.

Es conveniente que en cada dimensión se proponga el conjunto de aspectos que deben ser sometidos a discusión con las comunidades de base. Se trata de incluir aquellos temas prioritarios que comprometen la agenda local.

Continuación...

Actividades Paso 1. Reconocimiento inicial del Territorio



Para saber más

La Corte Constitucional a través de diferentes sentencias ha resaltado la importancia de una participación efectiva, haciendo énfasis en las comunidades indígenas y afrocolombianas. Ejemplo de ello es la sentencia C-921/07. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 83, incisos 2 y 3 de la Ley 715 de 2001.

Actividad 3. Presentación de documento inicial al Consejo de Gobierno

El Secretario o la Secretaria de Planeación, o quien haga sus veces, presenta en Consejo de Gobierno los resultados de la Actividad 1 y entrega el documento elaborado en la Actividad 2, con el fin de recibir retroalimentación y recomendaciones. Así mismo, presenta el cronograma del proceso participativo, la determinación de los horarios, lugares y lenguaje debe considerar las diferentes actividades de la población y las dificultades de desplazamiento.

Actividad 4. Reuniones de consulta ciudadana

El equipo de gobierno, con base en las orientaciones técnicas para la elaboración del plan de desarrollo, realiza las reuniones de trabajo con la comunidad, con el fin de socializar, validar y/o ajustar el resultado del reconocimiento inicial del territorio.

El reconocimiento del territorio y las principales situaciones críticas se nutre del proceso de participación comunitaria. Esta es una oportunidad para sensibilizar a la comunidad acerca de su rol como agente generador y receptor del desarrollo, permitiendo que identifique los problemas y proponga soluciones para su manejo y transformación. Con los aportes de la comunidad el equipo complementa la **Matriz del PASO 1**

Los diferentes grupos poblacionales tienen el derecho a participar de manera libre, informada y activa en la formulación, seguimiento y control de las actividades en las cuales estén involucrados directamente, para lo cual a las entidades nacionales y territoriales les corresponde brindar apoyo y asesoría en forma preventiva y continua. En este punto la administración territorial debe reconocer y eliminar los obstáculos para vincular a hombres y mujeres de diferentes edades, etnias, lugar de residencia o condiciones socioeconómicas, de desplazamiento y discapacidad. La determinación de los horarios, lugares y lenguaje. Debe considerar las diferentes actividades de la población y las dificultades de desplazamiento.

Actividad 5. Ajuste del documento de reconocimiento inicial del territorio

Con base en los resultados de las reuniones de trabajo con la comunidad, el equipo de gobierno incorpora las precisiones y observaciones al documento resumen de reconocimiento inicial del territorio.

Los resultados de la consulta a la comunidad complementan y validan la primera aproximación a la lectura del territorio realizada por el equipo de gobierno a partir de la información disponible y se constituyen en el insumo para abordar el segundo momento del diagnóstico: Comprender las relaciones y situaciones problemáticas que se dan entre las diferentes dimensiones del desarrollo.

Matriz Paso 1. Reconocimiento inicial del Territorio

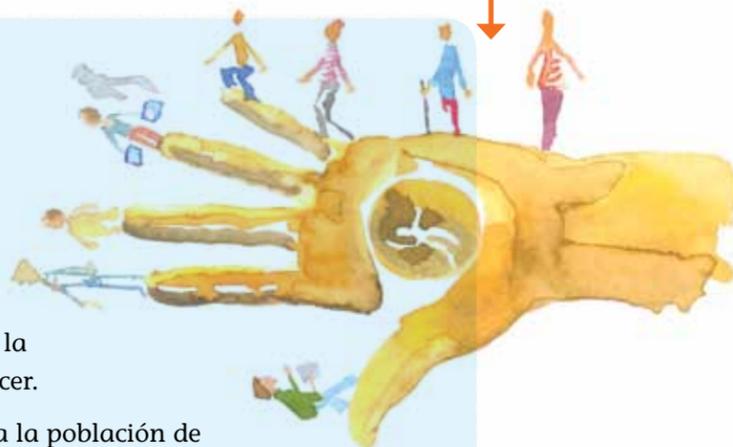
Para facilitar el desarrollo del Paso 1 “Reconocimiento inicial del territorio” se sugiere:

1. Utilizar la siguiente **tabla o Matriz Paso 1**, la cual ayuda a organizar la información disponible. En la primera parte se reconocen las características de la dimensión poblacional y en la segunda las dimensiones ambiental (Natural y construido), socio-cultural, económica y político institucional conforme a las competencias territoriales.
2. Revisar los indicadores de la guía “Orientaciones para incluir indicadores y metas de resultado en los planes de desarrollo de las entidades territoriales”

Componentes para caracterizar la población en el territorio

La caracterización de la dinámica poblacional básica puede realizarse con base en 5 componentes básicos:

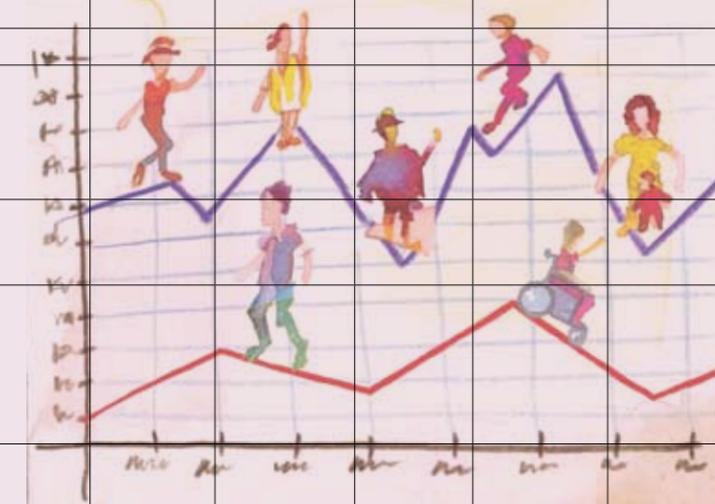
- **Tamaño:** Se refiere al volumen de población residente en el territorio de manera permanente. El tamaño define la magnitud de las demandas de bienes y servicios a satisfacer.
- **Crecimiento:** Se refiere a la velocidad con que aumenta la población de un año a otro. Este depende del comportamiento de la natalidad y la mortalidad, y del saldo entre inmigrantes y emigrantes o saldo migratorio. El crecimiento define la velocidad a la que deberá adecuarse la acción institucional para satisfacer las demandas resultantes del mismo.
- **Estructura:** Se refiere a la composición por edad y sexo de la población, así como la composición según grupos étnicos y condiciones de vulnerabilidad (poblaciones en situación de riesgo, desplazados, discapacitados, etc.) La estructura determina la focalización de la inversión en grupos específicos de población y la manera como debe responderse a necesidades diferenciales de los distintos grupos.
- **Distribución:** Se refiere a la forma como la población se localiza en el territorio, entre cabecera, centros poblados, zonas rurales, Corredores industriales o habitacionales etc. La distribución determina las prioridades de inversión según las densidades y el desarrollo de asentamiento emergentes, de manera que los recursos se asignen de manera equitativa.
- **Movilidad:** Se refiere a los flujos de población intermitentes, estacionales o temporales que generan demandas específicas de bienes y servicios en determinadas épocas y que deben ser satisfechas.



▶ **VIENE DE:** información de las actividades 1 y 4 del Paso 1.

En la página siguiente encuentra el instructivo completo para diligenciar las columnas 2 a 7.

MATRIZ PASO 1. RECONOCIMIENTO DEL TERRITORIO: DIMENSIÓN POBLACIONAL								
0	1		2	3	4	5	6	7
Dimensiones de desarrollo	Componentes para caracterizar la población en el territorio		Breve descripción de la situación presente en la entidad territorial	Indicadores básicos permiten verificar la situación (revisar guía “Orientaciones para incluir metas de resultados en los planes de desarrollo de las entidades territoriales”)			Poblaciones y actores involucrados	Fuente de los indicadores
				Indicadores recientes del municipio / distrito	Indicadores de referencia del departamento	Indicadores de referencia del país		
POBLACIONAL	Tamaño	Urbano						
		Rural						
	Crecimiento	Natalidad						
		Mortalidad						
		Inmigración						
		Emigración						
	Estructura	Edad y sexo						
		Grupos específicos infancia adolescencia juventud y adultos mayores (Distinguiendo hombres y mujeres)						
		Grupos étnicos, afros, indígenas, R-rom. (Por edad y sexo)						
	Distribución	Grupos de población en condición de vulnerabilidad o discriminación manifiesta (discapacitados, desplazados, reintegrados, víctimas de desplazamiento, entre otros)						
Población localizada en Cabecera /centros poblados Corredores habitacionales, veredas, corregimientos. (Considerando la estructura poblacional)								
Movilidad	Desplazamiento forzado, y movilidades temporales. (Considerando edad, sexo, etnia y distribución en el territorio)							



Notas claves

Considerando las metas nacionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio es importante reconocer los indicadores de **embarazo adolescente** y **mortalidad materna**.

▶ **VAYA A:** Continuación MATRIZ PASO 1, página siguiente.

Continuación...

Matriz Paso 1. Reconocimiento inicial del Territorio

Instructivo para el diligenciamiento de la Matriz Paso 1 - Reconocimiento del territorio

MATRIZ PASO 1. RECONOCIMIENTO DEL TERRITORIO:							
DIMENSIONES AMBIENTAL (NATURAL Y COSTRUIDA) SOCIO CULTURAL, ECONÓMICA Y POLÍTICO ADMINISTRATIVA							
0	1	2	3	4	5	6	7
Dimensiones del desarrollo	Componentes asociados a las competencias sectoriales (Ver anexo 2 - competencias)	Resumen de la situación presente en la entidad territorial	Indicadores básicos (revisar guía "Orientaciones para incluir indicadores de resultados en los planes de desarrollo de las entidades territoriales")			Poblaciones y actores involucrados	Fuente de los indicadores
			Indicadores recientes del municipio / distrito	Indicadores de referencia del departamento	Indicadores de referencia del país		
Ambiente Natural	Medio ambiente y recursos naturales renovables Gestión de riesgos de desastres Ordenamiento territorial						
Ambiente Construido	Infraestructura vial, transporte Garantía de servicios de tránsito y movilidad Infraestructuras de servicios públicos domiciliarios Infraestructuras públicas equipamientos sociales e institucionales Infraestructuras para desarrollo económico						
Socio-cultural	Conservación y protección de patrimonio histórico y cultural Prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico Otros servicios públicos domiciliarios, energía, telefonía gas, internet Promoción de vivienda de interés social Prestación y garantía de servicios educación y apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación Prestación y garantía de servicios de deporte y aprovechamiento del tiempo libre. Prestación y garantía de servicios de cultura Prestación y garantía de servicios de salud (1) Garantía de servicios de justicia, orden público, seguridad, convivencia, y protección del ciudadano, centros de reclusión (2) Garantía de servicios de bienestar, y protección (2), incluye protección a mujeres víctimas de violencia a poblaciones desplazadas (4) y a poblaciones en riesgo, niñez infancia, y adolescencia (3)						
Económica	Promoción y fomento al desarrollo económico Protección y promoción del empleo Competitividad e innovación Desarrollo rural y asistencia técnica. Desarrollo del turismo						
Político administrativo	Desarrollo comunitario. Fortalecimiento institucional						

▶ VIENE DE: información de las actividades 1 y 4 del Paso 1.

▶ VAYA A: reconocimiento y valoración de situaciones problemáticas o tensiones matriz paso 2 columna 2.

- 0.** Se incorporan las dimensiones del desarrollo integral que constituyen la base para el plan de desarrollo (al respecto ver la primera unidad de esta guía).
- 1.** Se incluyen diferentes temas a ser considerados en el plan de desarrollo, según las competencias de las entidades territoriales. Sobre las competencias de las entidades territoriales ver el Anexo 2.
- 2.** Se hace una breve descripción de las situaciones problemáticas encontradas en la entidad territorial según las competencias sectoriales, utilizando la información recogida en las actividades 1, 2 y 3 del paso 1 y la consulta ciudadana (actividad 4). Ejemplo: Los alumnos de básica primaria del sector rural presentan altos índices de deserción escolar.
- 3-4-5.** Se incluyen los indicadores que dan cuenta del estado actual de la entidad territorial, incluyen los datos y estadísticas que mejor describan la situación de la entidad territorial registrada en la columna 2. Estos indicadores se registran a nivel municipal o distrital, departamental y nacional. Esto permite desde el inicio de la elaboración del diagnóstico integral una articulación entre los diferentes niveles de gobierno.
- 6.** Se identifican las poblaciones y actores involucrados en cada una de las situaciones brevemente descritas en la columna 2.
- 7.** Se relacionan las fuentes de información de los indicadores que son de dos tipos 1. Fuentes institucionales y 2. Fuentes de consulta ciudadana.

Notas clave

Estableciendo una comparación con la medicina, podemos decir que hasta aquí tenemos las radiografías y los exámenes básicos, pero aún no tenemos el diagnóstico, es decir, el equipo médico aún no ha interpretado esas imágenes ni ha dado su juicio sobre el origen de la enfermedad, los factores que la desencadenaron, la gravedad de la misma, el pronóstico acerca de su evolución, ni ha recomendado las acciones terapéuticas del caso.

Para saber más

Como referencia para establecer los indicadores se recomienda consultar la guía "Orientaciones para incluir metas de resultados en los planes de desarrollo de las entidades territoriales" elaborada por el DNP. Estos datos le permitirán a la Administración hacerse una idea de la posición de la entidad territorial frente a los promedios departamentales y nacionales. No se trata de que todas las entidades territoriales tengan indicadores iguales a estos promedios sino de establecer parámetros de referencia y de comparación para detectar similitudes, diferencias y tendencias entre las entidades territoriales, así como también las particularidades de cada entidad territorial.

(1) Ver directrices plan territorial de salud y Ley 1257 de 2008 por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
 (2) Ver Ley 1257 de 2008 sobre prevención y atención mujeres víctimas de violencia.
 (3) Ley 1098 de 2006, Infancia y adolescencia
 (4) Ley 1190 de 2008, Población en situación de desplazamiento
 (5) De acuerdo a la Directiva 009 de 2006 de la Procuraduría General de la Nación, las entidades territoriales deben desglosar sus estadísticas como mínimo por sexo y edad.

Paso 2

Identificación y valoración de las situaciones problemáticas en la entidad territorial

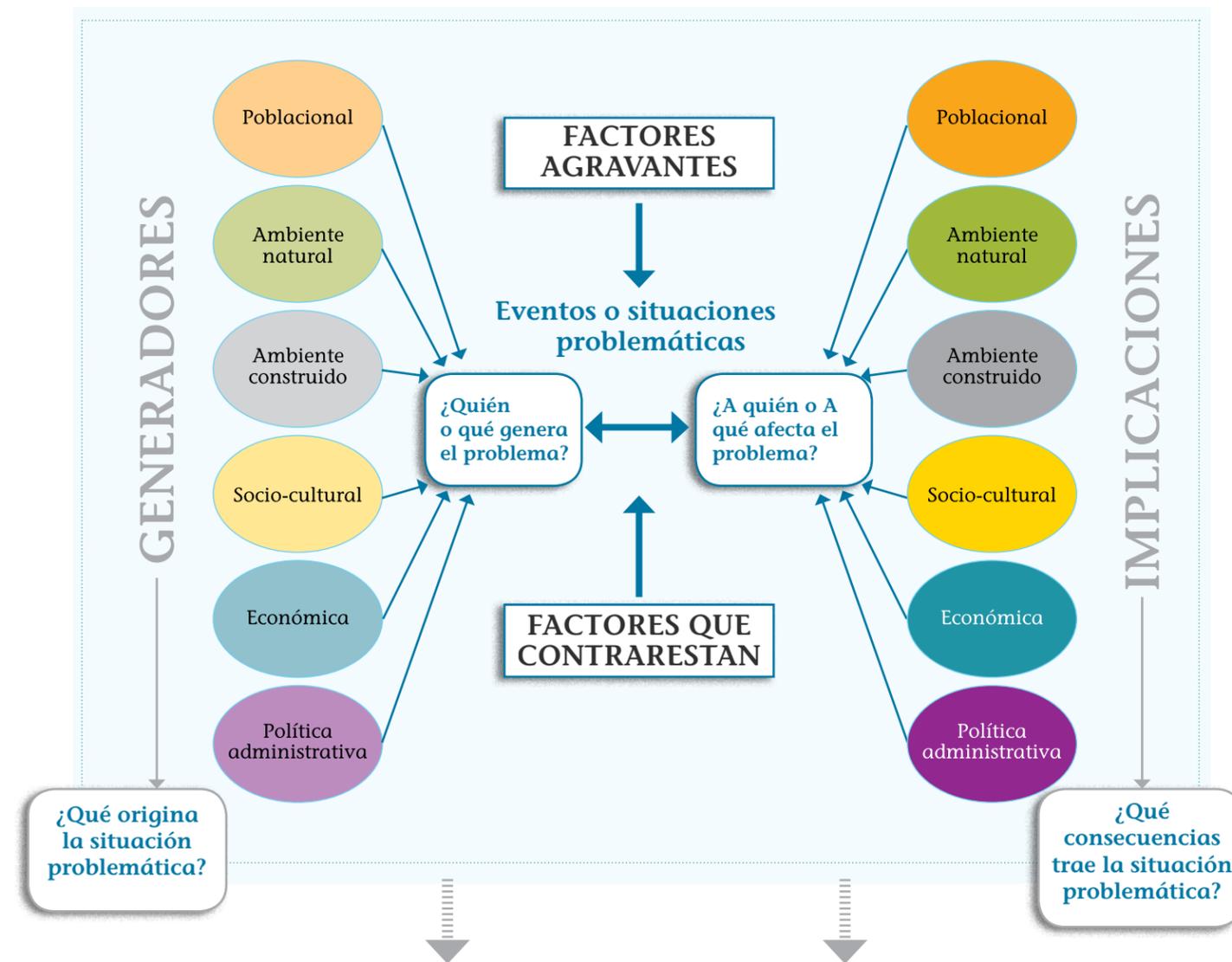
(Columnas 1 a 13 de la Matriz)

En este paso se identifican y valoran las situaciones problemáticas que están presentes en el territorio. Para adelantar este paso es necesario considerar los siguientes elementos:

- Los hechos que han dado origen a la situación y que pueden provenir de cualquiera de las dimensiones del desarrollo.
- Los eventos, situaciones, circunstancias, debilidades o amenazas que agravan o complejizan la situación problemática, también pueden provenir de cualquiera de las dimensiones.
- Los eventos, situaciones, circunstancias, oportunidades o ventajas que contribuyen a la superación de las situaciones problemáticas que al restablecimiento del equilibrio.
- Las consecuencias que se derivan de las situaciones problemáticas y afectan a cualquiera de las dimensiones.
- Las debilidades que tiene la Administración territorial para afrontar y dar respuesta a las situaciones problemáticas



Las situaciones problemáticas son aquellos eventos que ameritan intervención desde el proceso de planeación liderado por las Administraciones Territoriales.



En la identificación de los factores generadores, las preguntas orientadoras clave son quién o qué, y en el caso de las identificación de las implicaciones, a quién o a qué. De igual forma y para efectos de describir brevemente las situaciones problemáticas es importante establecer su magnitud (tamaño, extensión, área), dónde se presenta (lugar) y desde cuando se produce (tiempo).

Continuación de la página anterior

Elaboración del diagnóstico integral / Momento 1. Identificar

Paso 2. Identificación y valoración de las situaciones problemáticas

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 2?

Paso 2. Identificación y valoración de las situaciones problemáticas	
Objetivo	Identificar y valorar las situaciones problemáticas presentes en el territorio entre las diferentes dimensiones del desarrollo.
Insumos Necesarios	Organización y sistematización de la información básica sobre el reconocimiento del territorio obtenida en Paso 1.
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, el gobernador o la gobernadora y su equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo. Comunidad organizada según las orientaciones para la elaboración del plan de desarrollo (por zonas, veredas, barrios, localidades, sectores, etc.).
Cronograma	Desde el momento en que termina el paso 1 y antes de la consolidación del documento que se presenta al Consejo de Gobierno.

ACTIVIDADES

1. Identificar las situaciones problemáticas que se presentan entre las distintas dimensiones del desarrollo. **Desarrollar Matriz Paso 2, columnas 1 a 3.**
2. Valorar las situaciones problemáticas. **Desarrollar Matriz Paso 2, columnas 4 a 8 y 13.**
3. Identificar y valorar factores que agravan la situación. **Desarrollar Matriz Paso 2, columnas 9 y 10.**
4. Identificar y valorar factores que contribuyen a superar las situaciones problemáticas. **Desarrollar Matriz Paso 2, columnas 11 y 12.**

PRODUCTOS Y RESULTADOS

- Clasificación y priorización de las situaciones problemáticas identificadas.
- Diagnóstico de la entidad territorial mejorado de manera participativa como insumo para la formulación del componente estratégico del plan.
- Matriz de identificación de situaciones problemáticas diligenciada y valorada.

Actividades para adelantar Paso 2.

Actividad 1.

Identificar las situaciones problemáticas que se presentan entre las distintas dimensiones del desarrollo.

(Ver columna 2 Matriz de identificación y valoración de situaciones problemáticas)

Se recomienda realizar un taller en el cual el coordinador o la coordinadora organice grupos de trabajo por dimensiones del desarrollo para identificar las situaciones problemáticas presentes en el territorio e indagar en cada una de ellas, de acuerdo con las competencias misionales y/o sectoriales, si se observan eventos o situaciones que afectan la estabilidad municipal, distrital o departamental. Para ello se tiene como referencia tanto la matriz con los indicadores generada en el paso 1, como las situaciones evidenciadas en los ejercicios de participación comunitaria.

Ejemplo de breve descripción de una situación problemática

Enunciación habitual e incompleto de un evento o situación problemática: **Tala y quema del bosque**

La descripción de una situación problemática debe resonder a las siguientes preguntas:

- **¿QUIÉN O QUÉ?** (Colonos y nativos) **¿HACE QUÉ?** **¿QUÉ PASÓ?** (Talaron y quemaron bosque)
- **¿QUÉ LO GENERÓ?** (Tierra insuficiente para pequeños productores, pobreza y presencia de latifundistas)
- **¿CUÁL ES SU MAGNITUD?** (Han afectado el 50% de la reserva de bosques)
- **¿CUÁL ES SU UBICACIÓN?** (En el Parque Nacional Los Jaguares) desde
- **¿HACE CUÁNTO TIEMPO ESTÁ OCURRIENDO?** (Hace 1 año)
- **¿QUE IMPLICACIONES ESTÁ PRODUCIENDO? ¿QUÉ A QUIÉN O A QUÉ?** (Interrupción y/o debilitamiento del ecosistema. Desaparición de especies. Migración y cambio en el uso del suelo. Conflicto por los recursos).

Una situación problemática completa quedaría así: Los colonos y nativos en el último un año han talado y quemado el 50% de las reservas de bosque del parque nacional Los Jaguares porque no hay tierras suficientes para los pequeños productores, los niveles altos de pobreza y presencia de latifundios, lo cual está debilitando de forma acelerada los ecosistemas y la desaparición de especies animales y vegetales, aumentando la migración, cambiando los usos del suelo y generando conflictos por el control de los recursos naturales

Continuación de la página anterior

Elaboración del diagnóstico integral / Momento 1. Identificar

Paso 2. Identificación y valoración de las situaciones problemáticas

Continuación...

Actividades para adelantar Paso 2.



PREGUNTAS CLAVE COMPLEMENTARIAS

- ¿Quién se ha visto afectado, por qué tipo de eventos o situaciones? (Determinar quienes, en qué situaciones, y cómo han sido excluidas las personas teniendo de acuerdo a su sexo, edad, etnia, localización en el territorio, situación de desplazamiento o condiciones socioeconómicas y discapacidad)
- ¿Se observan cambios importantes en algún grupo de población? ¿Qué ha estado pasando? ¿Cuándo? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Qué derechos están vulnerados?
- ¿Algún grupo de población reconoce esta situación como un problema? ¿Para quién es problema?
- ¿Qué impactos se producen en cada una de las dimensiones? ¿Estos son permanentes o temporales, reversibles o irreversibles? ¿Quiénes se ven afectados?
- ¿Qué ocurriría si no se interviene esta tensión? ¿Impacta en otras dimensiones? ¿De qué manera este problema limita o impide el desarrollo local?
- ¿Qué documentación técnica existe sobre la gravedad de las situaciones problemáticas, su permanencia en el tiempo, y sus impactos? ¿Qué otras evidencias la corroboran? ¿Existen en la localidad las condiciones técnicas sociales y materiales para abordar las situaciones problemáticas detectadas?
- ¿Cuáles de estas situaciones problemáticas son de competencia del municipio (o departamento) y cuáles deben ser remitidas o tramitadas con otras instancias de la administración pública?

Actividad 2.

Valorar las situaciones problemáticas

[Ver columnas 4-5-6-7-8, Matriz de identificación y valoración de situaciones problemáticas]

Una vez se han identificado y descrito brevemente las situaciones problemáticas, se hace la valoración de las mismas, con el fin de establecer cuáles son las más críticas y urgentes.

Para esta valoración, se revisa cada uno de los siguientes criterios:

- **Gravedad:** hace referencia al grado de afectación de los actores involucrados
- **Duración:** obedece al tiempo en que lleva presente la situación problemática o tensión
- **Impacto:** tiene relación con los efectos negativos que la tensión tiene en las demás dimensiones
- **Debilidad Institucional:** hace referencia a la capacidad del Estado de dar respuesta oportuna a las situaciones problemáticas presentes en el territorio.



Para hacer la valoración se utiliza una escala básica, con puntajes de 1 a 3 (sin emplear números decimales), donde 1 es el menos crítico y tres el más crítico, en relación con la gravedad, la duración, el impacto y la capacidad de respuesta de la Administración.

Valoradas las situaciones problemáticas, el equipo de trabajo podrá discutir sobre aquellas que comparten unos mismos reforzadores, de manera que se identifiquen elementos comunes que articulan un conjunto de tensiones.

Lo mismo se hará con las tensiones que comparten los liberadores, pues allí empiezan a identificarse elementos claves en la resolución de las situaciones críticas del territorio.

La lectura cuidadosa de los generadores de las tensiones y de las implicaciones que de ellas se derivan permite identificar, a la vez, aquellos aspectos presentes en el territorio o fuera de él que determinan el surgimiento y permanencia de las situaciones problemáticas o tensiones presentes en la localidad.

Allí surgirán elementos para la construcción de la caracterización y la imagen esperada del territorio, por cuanto se podrán diferenciar aquellos elementos que están fuera del control de la Administración de aquellos sobre los que es posible actuar.



Se recomienda hacer este ejercicio en grupos, y una vez terminado realizar una plenaria para enriquecerlo.

Por último, se sugiere que el equipo de formulación del plan sintetice los resultados alcanzados y mencione la ruta a seguir.

Este ejercicio será el insumo para la construcción posterior de los escenarios actuales y esperados, y de la visión de territorio a la cual debe apuntar el plan de desarrollo.

Continuación de la página anterior

Elaboración del diagnóstico integral / Momento 1. Identificar

Paso 2. Identificación y valoración de las situaciones problemáticas

Continuación...

Actividades para adelantar Paso 2.

Actividad 3.

Identificar y valorar factores que agravan las situaciones problemáticas (Ver columnas-9 y 10 Matriz de identificación y valoración de situaciones problemáticas)

Una vez se han identificado y valorado las situaciones problemáticas, se avanza en la identificación y valoración de los factores presentes en el territorio o fuera de él (situaciones, normas, creencias, prácticas socio-culturales o económicas) que contribuyen a aumentar la gravedad de tensión, a mantenerla en el tiempo y/o aumentar los impactos que genera.

Para esta valoración, se utilizan los siguientes criterios:

1. Cuando los factores que agravan contribuyen **poco** a aumentar las situaciones problemáticas se asigna un valor de 1.
2. Cuando los factores que agravan contribuyen **medianamente** a aumentar las situaciones problemáticas se asigna un valor de 2.
3. Cuando los factores que agravan contribuyen **muchísimo** a aumentar las situaciones problemáticas se asigna un valor de 3.



Actividad 4.

Identificar y valorar los factores que contrarestan las situaciones problemáticas

(Ver columna 11 y 12 Matriz de identificación y valoración de situaciones problemáticas)

De la misma manera que en la actividad 3, procede a identificar y valorar los factores presentes en el territorio o fuera de él (situaciones, normas, creencias, prácticas socioculturales o económicas etc.) que contribuyen a resolver o superar tensión, disminuyendo su gravedad, o reduciendo su duración en el tiempo y/o los impactos que genera.

Para esta valoración, se utilizan los siguientes criterios:

1. Cuando los factores que contrarestan contribuyen **poco** a superar las situaciones problemáticas se asigna un valor de 1.
2. Cuando los factores que contrarestan contribuyen **medianamente** a superar las situaciones problemáticas se asigna un valor de 2.
3. Cuando los factores que contrarestan contribuyen **mucho** a superar las situaciones problemáticas se asigna un valor de 3.

Matriz Paso 2. Identificación y valoración de situaciones problemáticas

Se recomienda que la identificación y valoración de las situaciones problemáticas presentes en el territorio se apoye con el uso del siguiente modelo de matriz.

◀ **VIENE DE:** Las situaciones problemáticas se documentan con base en el resumen de situación actual e indicadores consignados en la **Matriz del PASO 1**

Reconocimiento				Valoración de situaciones problemáticas									
0	1	2	3	Valoración de las situaciones problemáticas				8	9	10	11	12	13
Dimensiones del desarrollo	Componentes asociados a las competencias sectoriales	Descripción de las situaciones problemáticas	Poblaciones y actores involucrados en las situaciones problemáticas	Valoración de las situaciones problemáticas			Balance Inicial	Factores que agravan	Valor	Factores que contrarrestan	Valor	Balance Total	
				G. Gravedad	D. Duración	IP. Impacto	Di. Debilidad institucional	$(G + D + Ip + Di) / 4$	Elementos presentes en el territorio o fuera de él que agravan o cronifican la situación problemática	(1 a 3)	Elementos presentes en el territorio o fuera de él que disminuyen o contrarrestan situación problemática si NO	(1 a 3)	Sumar columnas 8, 10 y dividir sobre columna 12
Ambiental (Natural - Construido)												1.8	
Socio-cultural												5.4	
Económica												1.5	
Político - Institucional												1.5	
												3.8	
												4.8	
												3	
												6	

Instructivo para el diligenciamiento de la Matriz Paso 2

- **0-1.** Se describen las competencias territoriales, agrupadas según las dimensiones del desarrollo. Estas columnas se diligenciaron en el Paso 1.
- **2 y 3.** En la columna 2 se consigna la descripción de cada uno de las situaciones problemáticas presentes en el territorio que involucran cualquiera de las dimensiones del desarrollo, estas se **documentan con base en la información consignadas en la Matriz Paso 1**. En la columna tres se consignan a manera de resumen las poblaciones involucradas en cada una de las situaciones problemáticas. Cuando existen dudas sobre el carácter de los eventos o situaciones con las que se describe la situación problemática puede anotarse para buscar luego una mejor documentación.
- **4-5-6-7.** Están destinadas a la valoración del problema. **Ver explicación actividad 2 del paso 2.**
- **8.** Se establece el peso total de la situación problemática de la siguiente manera: Se suman los valores asignados a la gravedad, duración, el impacto y la debilidad institucional (columnas 4,5, 6 y 7) y se divide por 4 así: $(I + C + IP + Di) / 4$. Se obtiene así el valor promedio de la situación problemática en esta primera valoración. Se obtiene así el valor promedio de la tensión en esta primera valoración.
- **9.** En la columna nueve (9) se consignan aquellos factores presentes en el territorio o fuera de él que agravan, cronifican o aumentan el impacto de la situación problemática en cuestión. **Ver explicación actividad 3 del paso 2.** Para una situación problemática puede haber más de un factor que agrava, caso en el cual se insertarán tantas filas como sea necesario.
- **10.** En la columna diez (10) se asigna un valor de 1 a 3 a cada factor que agrava según el grado en que contribuye a agravar la situación problemática.
- **11.** Identificación de factores que contrarrestan la situación problemática. En la columna once (11) se consignan los factores que contrarrestan las situaciones problemáticas generados en cualquiera de las dimensiones (**Ver explicación actividad 3 del paso 2**). Para una situación problemática puede haber más de un factor que contra reste, caso en el cual se insertarán tantas filas como sea necesario.
- **12.** Valoración de los factores que contrarrestan la situación problemática. En la columna doce (12) se asigna un valor de 1 a 3 a cada liberador según el grado en que contribuye a superar la situación problemática.
- **13.** En la columna trece (13) se establece el valor final de la situación problemática de la siguiente manera: Al valor de la situación problemática obtenido en la columna 8 se agrega el valor de los factores que agravan (**Columna 10**) y este total se divide por el valor de los factores que contrarrestan (**Columna 12**). Balance total = Sumar columnas 8, 10 y dividir sobre columna 12.

Al finalizar este paso2, en la columna **13** podrá comparar todas las situaciones problemáticas y su jerarquización de mayor a menor según el valor que alcanzan este indica el nivel de afectación que tienen sobre el desarrollo y la urgencia con que deben abordarse. Se utilizan los siguientes criterios:

Puntuación

Menor o igual a 1		Problema bajo control
1 a 2		Problema Leve
2,1 a 4		Problema grave
4,1 a 6		Problema muy grave

▶ **VAYA A:** Identificación del comportamiento futuro de las situaciones problemáticas **columnas 14 a 19, Matriz Paso 3.**

Paso 3 Evolución de las situaciones problemáticas si no se intervienen

[Columnas 14 a 19 de la Matriz]

Este paso consiste en estimar cuál podría ser el valor de la situación problemática si no se tomara ninguna medida, es decir, si se dejara el libre curso de los acontecimientos. Para hacerlo, se toma como base el conocimiento de los eventos que han dado lugar a la situación problemática, los factores que la agravan y los factores que la contrarrestan.

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 3?

Paso 3. Evolución de las situaciones problemáticas si no se intervienen

Objetivo	Analizar cómo evolucionaría cada una de las situaciones problemáticas si no se realizara ninguna intervención en el territorio.
Insumos Necesarios	Matrices diligenciadas del Paso 2.
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, el gobernador o la gobernadora y su equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo. Comunidad organizada según las orientaciones para la elaboración del plan de desarrollo (por zonas, veredas, barrios, localidades, sectores, etc.).
Cronograma	Desde el momento en que termina el Paso 3 y antes de la consolidación del documento que se presenta al Consejo de Gobierno.

ACTIVIDADES

- Diligenciar en grupos de trabajo la **matriz del Paso 3, columnas 14 a 19**.

PRODUCTOS Y RESULTADOS

- Una matriz con la proyección de las situaciones problemáticas o tensiones.

¿Si no se tomará ninguna decisión, hacia dónde evolucionaría la entidad territorial en los próximos 5 ó 10 años? Como respuesta es necesario realizar un ejercicio de reflexión sobre hacia donde va el territorio y confrontarse con la idea de desarrollo y bienestar compartida por la comunidad y sus líderes.

Orientaciones para el ejercicio de evolución de las situaciones problemáticas sin no se intervienen

Para desarrollar este ejercicio se propone que el Coordinador o la Coordinadora haga una síntesis del diagnóstico resultante del paso 1 y 2 y pregunte al equipo, ¿que pasaría con cada una de las situaciones problemáticas si no se hiciera nada?

- El coordinador o la coordinadora presenta la agenda de trabajo y hace una síntesis del diagnóstico resultante del Paso 1 y del Paso 2.
- Se diligencia la matriz del paso 3, para facilitar esta labor, se recomienda realizar estas preguntas ¿Cuántos más se verán afectados y con qué gravedad? ¿Por cuánto tiempo más se seguirá presentando la situación? ¿Cómo se modificarán los impactos? ¿Se producirán nuevos impactos en otras poblaciones o en otros territorios? ¿Esta situación generará nuevas situaciones que desbordan la capacidad de respuesta de la administración? Hechas estas reflexiones se valorará la gravedad, la duración, el impacto y la debilidad institucional que se alcanzaría en el mediano y largo plazo.
- Se hace una plenaria y se sintetizan los resultados del ejercicio.



Matriz Paso 3. Evolución de las situaciones problemáticas Si NO se intervienen (Columnas 14 a 19 de la Matriz)

VIENE DE: Identificación y valoración de situaciones problemáticas, Matriz paso 2 columna 13.

Valoración de situaciones problemáticas													Evolución sin intervención				
4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19		
Valoración de las situaciones problemáticas				Balace Inicial	Factores que agravan	Valor	Factores que contrarrestan	Valor	Balace total	Cómo evolucionará la situación problemática si NO se la interviniera					Balace proyectado		
G. Gravedad	D. Duración	IP. Impacto	Di. Debilidad institucional	(D + Ip + Di) / 4	Elementos presentes en el territorio o fuera de él que agravan o cronifican	(1 a 3)	Elementos presentes en el territorio o fuera de él que disminuyen o contrarrestan situación problemática	(1 a 3)	Sumar columnas 8, 10 y dividir sobre columna 12	G. Gravedad	D. Duración	IP. Impacto	Di. Debilidad institucional	(G + D + Ip + Di) / 4	Sumar columnas 13 + 18		

Notas claves

El aplicativo en Excel incluye un cálculo automático de los valores de las columnas 18 y 19 y un formato condicionado para las celdas del valor final, de manera que estas cambian de verde a amarillo y a rojo según que la tensión en el futuro aumente o no su gravedad. La comparación de los valores del conjunto de tensiones proyectadas (columna 19) permitirá establecer de un vistazo el conjunto de tensiones que en el futuro representarán situaciones de alta gravedad y a las cuales habrá que prestar atención prioritaria. Esta es la base para la elaboración del escenario actual de la entidad territorial

Al finalizar este paso 3, en la columna 19 podrá identificar todas las situaciones problemáticas o tensiones con estimación de proyección jerarquizadas por dimensiones y competencias misionales y/o sectoriales.

Puntuación

Menor o igual a 1		Problema bajo control
1 a 3		Problema Leve
3,1 a 6		Problema grave
6,1 a 9		Problema muy grave

VAYA A: Paso 4
Caracterización de situación actual, Actividad 1 localización de situaciones problemáticas en el mapa del territorio.

Instructivo para el diligenciamiento de la Matriz Paso 3

- 14. Se estima lo que podría ser la **gravedad** de la situación problemática en el mediano o largo plazo según el caso, si no se tomara ninguna medida. Como en el taller anterior, se asigna un valor de 3 si se prevé que la tensión aumentará su intensidad. Un valor de 2 si el aumento será mediano y un valor de 1 si será bajo.
- 15. Se estima lo que podría ser la **duración futura** de la situación problemática en el mediano o largo plazo según el caso, si no se tomara ninguna medida. Como en el taller anterior, se asigna un valor de 3 si se prevé que la tensión se prolongará en el tiempo. Un valor de 2 si la duración futura será mediana y un valor de 1 si es baja.
- 16. Se estima lo que podrían ser los **impactos futuros** de la situación problemática en el mediano o largo plazo según el caso, si no se tomara ninguna medida. Como en el taller anterior, se asigna un valor de 3 si se prevé que la tensión tendrá impactos aún mayores; un valor de 2 si el impacto futuro será mediano y un valor de 1 si será bajo.
- 17. Se estima lo que podría ser la **capacidad de respuesta** de la Administración frente a la situación problemática en el mediano o largo plazo según el caso, si no se tomara ninguna medida. Como en el taller anterior, se asigna un valor de 3 si se prevé que la situación problemática aumentará significativamente el grado de ingobernabilidad; un valor de 2 si el aumento futuro será mediano y un valor de 1 si será bajo.
- 18. Se establece el valor promedio de la gravedad, duración, impacto y debilidad institucional proyectados a futuro.
$$(G + D + Ip + Di) \div 4$$
- 19. El valor final de las situaciones problemáticas que se consigna en la columna 19 es el resultado de sumar el balance de la situación problemática (obtenido en la columna 13) y el valor proyectado de la situación problemática (obtenido en la columna 18).

Este valor final podrá ser muy similar al valor del balance cuando se prevé que la situación problemática no evolucione y se mantenga en el mismo valor que tiene en el presente. El valor será mayor cuando la situación problemática se torna más crítica.

Momento 2: comprender el territorio

Paso 4 Construcción del escenario actual de la entidad territorial

La construcción del escenario actual de la entidad territorial se realiza con base en los resultados obtenidos en los pasos 1, 2, 3 y 4 a partir de los cuales se elabora una síntesis de cómo está conformado el territorio, es decir, cuál es el conjunto de características, rasgos, atributos y particularidades en términos de los eventos o situaciones problemáticas actuales y su tendencia, así como la identificación de ventajas y oportunidades del territorio.

¿Para qué realizar la construcción del escenario actual?

Cuando se tiene un número importante de situaciones problemáticas es difícil ver el conjunto de relaciones que las ligan unas a otras. La construcción del escenario actual permite caracterizar el juego de relaciones y organizar las tensiones en una secuencia lógica en la que cada una de ellas se explica por el lugar que ocupa y las relaciones que guarda con las demás, determinando los vínculos que las ligan a unas con otras.

La construcción de un escenario actual puede realizarse a través de una representación gráfica o textual que permite mostrar las relaciones que vinculan unos hechos con otros. Esta imagen resume la comprensión integral del territorio reduciendo el nivel de complejidad al destacar los elementos que son comunes (generadores, eventos, implicaciones, factores que agravan, factores que contrarrestan) y que se convierten en ejes articuladores de la dinámica municipal.



Los pasos 1, 2 y 3 han permitido ordenar, clasificar y jerarquizar las situaciones problemáticas y reflexionar sobre su comportamiento futuro, pero para tener una lectura integral de la entidad territorial corresponde la construcción del escenario actual.

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 4?

Paso 4. Construcción del escenario actual de la entidad territorial

Objetivo	Caracterizar la entidad territorial
Insumos Necesarios	Resultados de los pasos 1, 2 y 3 y mapa de la entidad territorial
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, el gobernador o la gobernadora y su equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo. Comunidad organizada según las orientaciones para la elaboración del plan de desarrollo (por zonas, veredas, barrios, localidades, sectores, etc.).
Cronograma	Desde el momento en que termina el paso 1 y antes de la consolidación del documento que se presenta al Consejo de Gobierno.

ACTIVIDADES

1. Localizar las situaciones problemáticas o tensiones en el mapa del territorio. Traer situaciones problemáticas proyectadas de la **matriz paso 3 columna 19**
2. Identificar conjuntos de problemas o tensiones
3. Identificar los ejes articuladores y construir el Mapa de relaciones
4. Describir el escenario actual y sus componentes

PRODUCTOS Y RESULTADOS

- Un documento síntesis sobre el estado de la población y el territorio en el momento en que la administración territorial inicia su mandato.
- Identificar los grandes retos de la entidad territorial

Continuación de la página anterior

Elaboración del diagnóstico integral / Momento 2. Comprender /
Paso 4 Caracterización de la situación actual de la entidad territorial

Actividades para adelantar Paso 4.

Actividad 1.

Localizar las situaciones problemáticas en el mapa del territorio (Viene de matriz paso 3, columna 19)

El coordinador o la coordinadora presenta la agenda de trabajo y hace un resumen de los productos hasta aquí alcanzados. Así mismo, hace una exposición sobre los productos esperados de esta actividad.

Una vez hecha la introducción, procede a ubicar, con la colaboración del grupo, cada una de las situaciones problemáticas proyectadas del paso 3 en un mapa de la entidad territorial.

Se recomienda realizar esta actividad con la ayuda de pequeñas viñetas de colores, (un color diferente para cada dimensión) en las que se marque el número de la problemática (tensión) y el valor final obtenido en la columna 13 de la tabla.



Actividad 2.

Identificar conjuntos de situaciones problemáticas

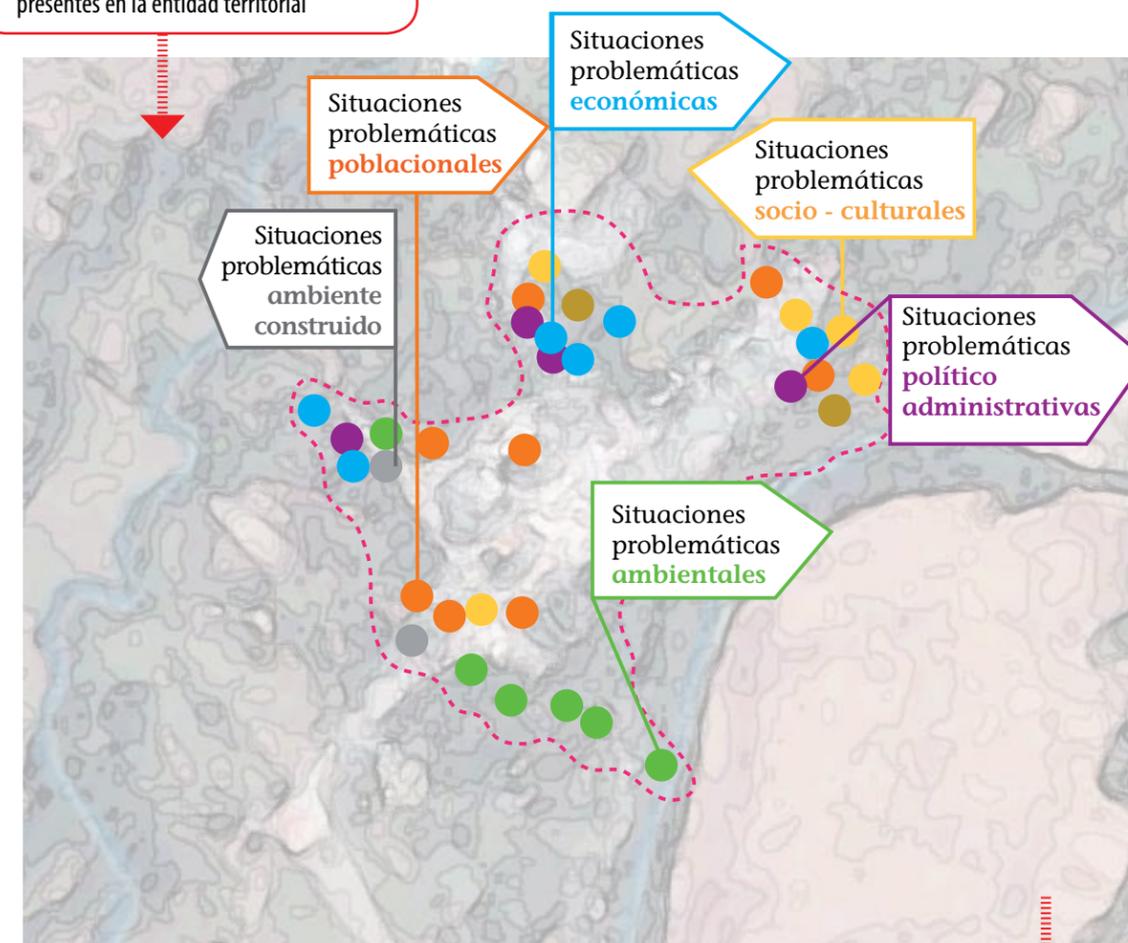
Una vez ubicadas las situaciones problemáticas en el mapa, el resultado será un mapa colorido en el que las problemáticas (tensiones) se encuentran agrupadas geográficamente en conjuntos.

Estos grupos de problemas permiten identificar las zonas más críticas de la entidad territorial y los problemas más reiterativos a lo largo del territorio, los cuales se convertirán en grandes retos para la administración.

La construcción del escenario actual de la entidad territorial se puede realizar con la ayuda de un mapa temático, cartografía digital o diagramas de relaciones, en los cuales se localizan las situaciones problemáticas, los factores que las agravan y los factores que las contrarestan.

Localización de situaciones problemáticas en el mapa del territorio

◀ VIENE DE: Identificación del comportamiento futuro de las situaciones problemáticas presentes en la entidad territorial



▶ VAYA A: Construcción de escenario actual

Continuación de la página anterior

Elaboración del diagnóstico integral / Momento 2. Comprender /

Paso 4 Caracterización de la situación actual de la entidad territorial

Continuación...

Actividades para adelantar Paso 4.

Actividad 3. Identificar los núcleos articuladores y construcción de un mapa de relaciones.

Al visualizar los problemas en el mapa, el grupo de trabajo procede a discutir acerca de los nexos que ligan a las distintas problemáticas, observando los factores compartidos que los agravan y los que los contrarrestan, así como los eventos que las generan y las consecuencias que de ellas se derivan.

Esta discusión sobre el mapa de situaciones problemáticas compartidas ayudará al grupo a realizar diferentes aproximaciones al mapa de relaciones hasta encontrar una imagen con la que el grupo se identifica cuando responde a la pregunta ¿Mi territorio como es?

A continuación, el equipo construye un mapa con una imagen que sintetice la situación actual de la entidad territorial. Se trata de unir los diferentes racimos de problemas (tensiones), de suerte que se muestren las relaciones de dependencia entre ellos.

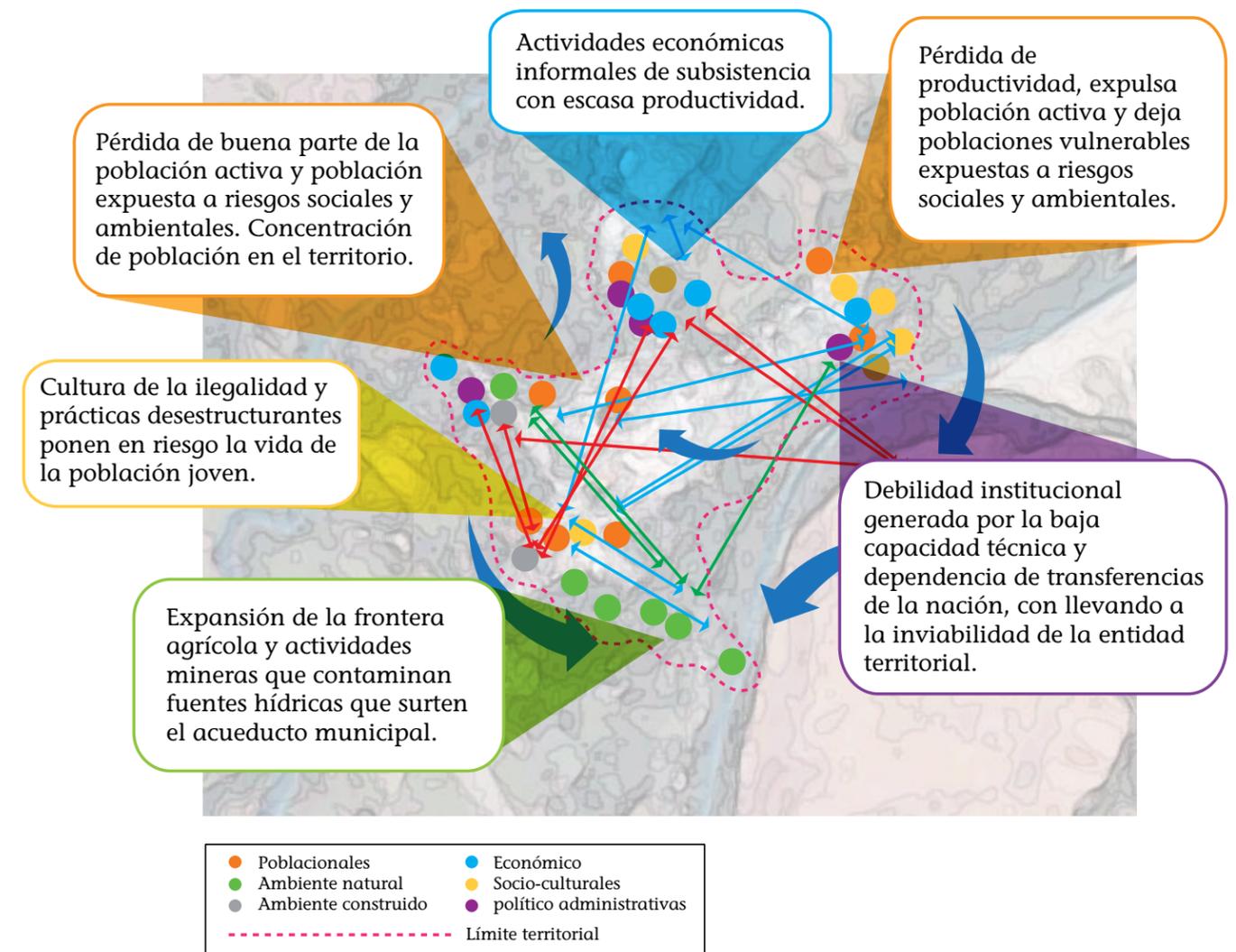


Actividad 4. Describir el escenario actual y sus componentes.

El grupo debe realizar la redacción de un texto en el que se narre el estado actual del territorio. Ejemplo:

- Derivado del conflicto de la tierra, la entidad territorial perdió buena parte de su población activa y los que no migraron se ubicaron en la zona urbana donde se hacían en condiciones de pobreza, dependiendo ahora de subsidios del Estado.
- Pérdida de productividad expulsa población activa y deja poblaciones vulnerables expuestas a riesgos sociales y ambientales.
- La sostenibilidad de la entidad territorial en el mediano plazo está amenazada pues tanto la población como la Administración pierden paulatinamente su capacidad económica y el control sobre las condiciones básicas de sobrevivencia y de gobernabilidad.
- La estructura ecológica principal se encuentra seriamente afectada por la expansión de la frontera agrícola, (población reformada) por vertimientos de aguas residuales y la actividad minera que genera deforestación de la reserva natural y deterioro de la calidad de las corrientes hídricas allí nacientes y del principal río del municipio. Este en época de invierno genera inundaciones en el casco urbano.

Mapa de escenario actual de la entidad territorial



Notas clave



La CONSTRUCCIÓN de una configuración comienza con la localización de tensiones en el territorio, y la identificación de conjuntos que resultan ligados a un evento común formando "conjuntos de interacciones y realimentaciones".

Paso 5 Reconocimiento de las ventajas y oportunidades del territorio

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 5?

Paso 5. Identificación de las ventajas y oportunidades del territorio	
Objetivo	Reconocer las principales ventajas y oportunidades del territorio.
Insumos Necesarios	Matrices diligenciadas de los pasos 1,2 y 3 . Mapa de escenario actual de la entidad territorial obtenido en el paso 4..
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, el gobernador o la gobernadora y su equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo.
Cronograma	Desde el momento en que termina el paso 4 y antes de la consolidación del documento que se presenta al Consejo de Gobierno.

ACTIVIDADES

- Reconocimiento de las ventajas y oportunidades del territorio en cada una de las dimensiones del desarrollo: inclusión en el mapa temático del territorio las ventajas y oportunidades identificadas.

PRODUCTOS Y RESULTADOS

- Un texto corto en que se resumen las ventajas y oportunidades del territorio en el momento en que la Administración territorial inicia su mandato.

Una vez construido el escenario actual , se debe revisar cuáles son las oportunidades y ventajas que pueden contribuir a la superación de las situaciones problemáticas identificadas.

“El pesimista se queja del viento; el optimista espera que cambie; el realista ajusta las velas.”
– William George Ward (1812 -1882), Teólogo y matemático inglés

Orientaciones para el ejercicio de reconocimiento de las ventajas y oportunidades del territorio

El grupo de trabajo se dará a la tarea de identificar sobre una copia del mapa del territorio las ventajas y oportunidades del territorio. Se incluirán todos aquellos elementos que constituyen una ventaja comparativa frente a otras entidades territoriales, la vocación del suelo, las fortalezas demográficas, culturales, sociales y económicas de la población, y que podrían contribuir a la superación de las situaciones problemáticas identificadas.

Luego el grupo se dedicará a identificar todas las oportunidades presentes en la región y el país que podrían ser aprovechadas para superar las situaciones problemáticas y avanzar en la construcción del escenario esperado. Allí habrá que recabar información sobre tendencias ambientales, económicas, programas y proyectos del orden nacional, (consultar Plan Nacional de Desarrollo) o regional (Plan de desarrollo departamental, plan de ordenamiento, etc.). Si es necesario, en este punto deberán consultar a expertos en temas específicos.

El resultado del ejercicio se consignará en un texto corto en el que se diferencian claramente las ventajas y las oportunidades presentes en el territorio y las que se derivan de los contextos regionales, nacionales e internacionales. Este ejercicio será de suma importancia en el momento de identificar respuestas y generar estrategias para la transformación de las situaciones problemáticas.

Ejemplo:

La Entidad Territorial goza de una posición estratégica por encontrarse en el cruce de ejes viales regionales. Cuenta con suelos no contaminados aptos para la producción de alimentos orgánicos, cuenta con una reserva natural donde nacen importantes fuentes hídricas que surten acueductos locales. Cuenta con una gran cantidad de población joven y comunidades con diversidad étnica que conservan sus tradiciones culturales y prácticas amigables con el medio ambiente. Y cuenta con juntas de acción comunal activas y organizadas

- Ventaja ambiente construido
- Oportunidad económica
- Ventaja y oportunidad ambiente natural
- Ventaja socio- cultural
- Ventaja y Oportunidad poblacional
- Ventaja político institucional

Paso 6

Transformación esperada de las situaciones problemáticas presentes en el territorio

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 6?

Paso 6. Transformación de las situaciones problemáticas presentes en el territorio

Objetivo	Establecer y proponer la transformación esperada de las situaciones problemáticas.
Insumos Necesarios	Matrices diligenciadas de los pasos 1 a 3. Mapa de la escenario actual del territorio obtenido en el paso 4 y ventajas y oportunidades
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, el gobernador o la gobernadora y el equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo.
Cronograma	Desde el momento en que termina el paso 5 y antes de la consolidación del documento que se presenta al Consejo Territorial de Planeación.

ACTIVIDADES

- Decidir frente a cada una de las situaciones problemáticas o tensiones planteadas la transformación esperada en el futuro próximo.

PRODUCTOS Y RESULTADOS

- Una matriz con la propuesta para la transformación esperada de las situaciones problemáticas o tensiones de acuerdo a las dimensiones y competencias.

Orientaciones para el ejercicio de transformación esperada de las situaciones problemáticas presentes en el territorio

Se recomienda realizar un taller en el cual el grupo tome cada una de las situaciones problemáticas y responda a la siguiente pregunta: **¿Cómo se podrían modificar, mitigar o superar en el futuro próximo?**

Para tomar la decisión frente a las situaciones problemáticas identificadas, el equipo de trabajo debe revisar cada una de ellas, los hechos que las originan y los factores que contribuyen a solucionarlas, y con base en ello generar un escenario deseable y viable de transformación.

Una vez identificadas las situaciones esperadas, se procede a buscar soluciones alternativas para reducir, minimizar o superar totalmente la situación problemática.

Después se analiza qué tanto contribuye la alternativa escogida a mejorar la situación y cuál es la capacidad de respuesta de la Administración para lograr la situación deseada y viable.

Para adelantar esta actividad se recomienda diligenciar la matriz 6.



Paso 7 Construcción del escenario esperado en la entidad territorial.

En este paso se construye el escenario al que se aspira llegar en el mediano o largo plazo cuando se hayan superado las situaciones problemáticas. Su construcción se basa en la consideración del escenario actual, del comportamiento futuro de las situaciones problemáticas y de la transformación que se espera lograr en ellas.

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 7?

Paso 7. Construcción del escenario esperado	
Objetivo	Establecer el escenario deseado para la entidad territorial
Insumos	Productos pasos 4, 5 y 6. El reconocimiento de las ventajas y oportunidades del territorio. Programa de gobierno Plan de ordenamiento territorial
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, el gobernador o la gobernadora y el equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo.
Cronograma	Desde el momento en que termina el paso 6 y antes de la consolidación del documento que se presenta al Consejo de Gobierno.

ACTIVIDADES

1. Transformación en positivo escenario actual de la entidad territorial y construcción del escenario deseado.
2. Definición de los grandes retos para la entidad territorial.
3. Socialización y consulta ciudadana.

La construcción del escenario esperado responde las preguntas de qué tipo de desarrollo queremos para el territorio y cómo lograrlo.

PRODUCTOS Y RESULTADOS

- Una imagen compartida del territorio que se aspira construir, del tipo de relaciones que se espera fortalecer entre las diferentes dimensiones del desarrollo.
- Una propuesta para la transformación de las situaciones problemáticas.
- Identificación de los grandes retos de la entidad territorial que permitirán construir el escenario deseado y los ejes estratégicos del plan de desarrollo.
- Identificación de las grandes operaciones estratégicas que el plan de desarrollo deberá abordar para concretar el escenario deseado.

Orientaciones para el ejercicio de construcción del escenario esperado en la entidad territorial.

Para elaborar la configuración esperada, el equipo de trabajo se apoya en un mapa temático de la entidad territorial, en las ventajas y oportunidades del territorio y en las tablas de transformación de las situaciones problemáticas (ver más arriba Matriz Paso 6) las que se irán ajustando a medida que se construye la configuración esperada.

Actividad 1.

Transformación en positivo de la caracterización actual de la entidad territorial y construcción del escenario esperado (Configuración deseada)

Con base en los resultados de los ejercicios 2, 5 y 6, el equipo de trabajo discute cómo desearía que se transformen en el largo o mediano plazo la situación actual y empieza a esbozar el escenario deseado. Por aproximaciones sucesivas el grupo define una imagen transformada del territorio.

Las preguntas orientadoras son ¿Cómo desearía que se encontrara mi entidad territorial en el período de tiempo establecido? La respuesta es la construcción del escenario deseado. La construcción del escenario deseado es el insumo para la definición de la visión de desarrollo del territorio, de la que a su vez dependerá la parte estratégica del plan.

Continuación de la página anterior

Elaboración del diagnóstico integral / Momento 2. Comprender /
Paso 4 Caracterización de la situación actual de la entidad territorial

Actividad 2. Definición de los grandes retos para la entidad territorial

Con base en el escenario deseado, el grupo analiza los cambios que la Administración y la sociedad deben emprender a fin de alcanzar el nivel de transformación esperado del territorio.

El resultado de este ejercicio debe plasmarse en un texto que resuma las condiciones que imperarán en el territorio cuando se hayan logrado las transformaciones esperadas. Este se constituirá en la base para pensar la visión, los objetivos y las metas del plan de desarrollo.

Ejemplo construcción de grandes retos a partir del escenario esperado para la entidad territorial:

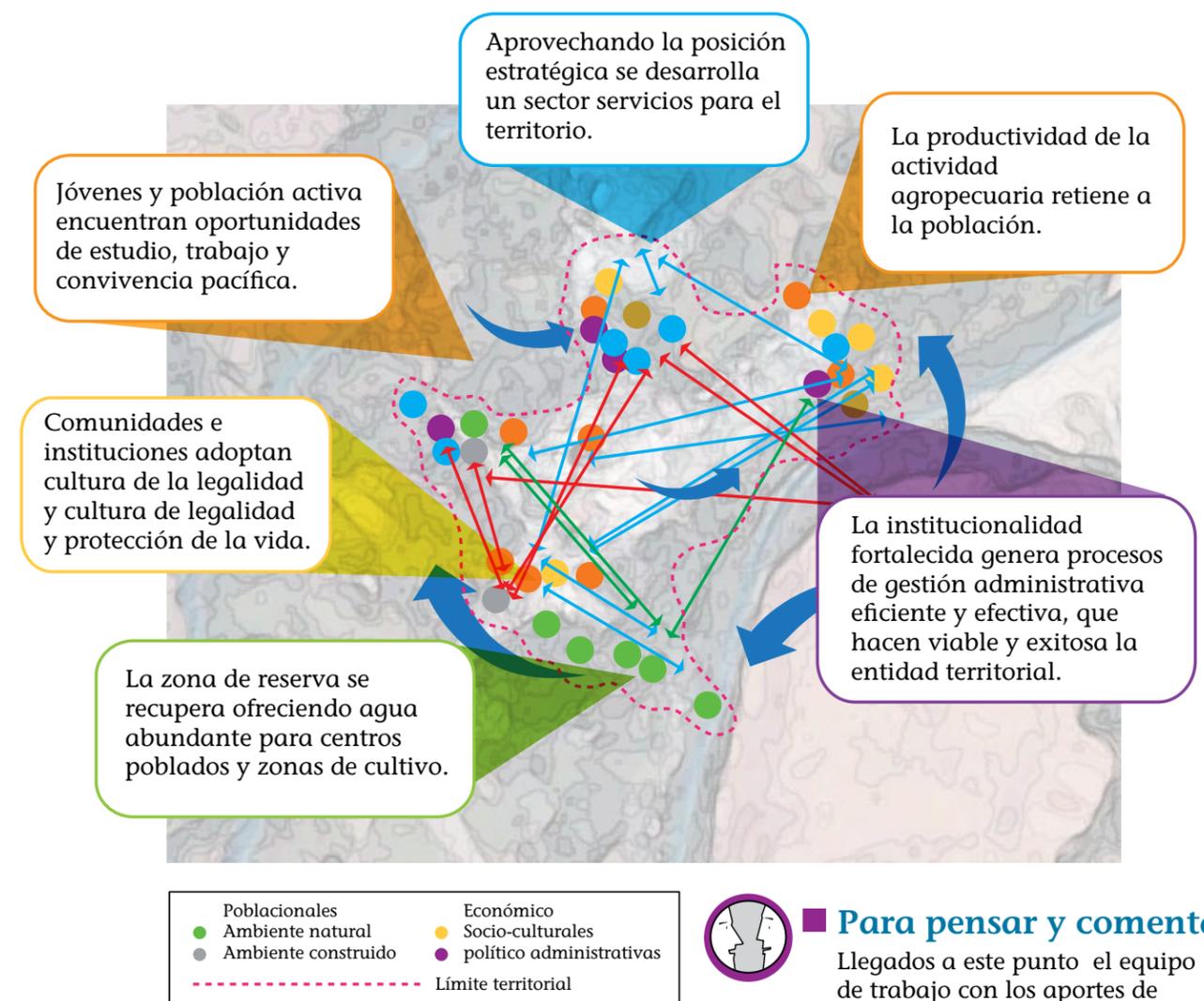
A continuación se presenta un ejemplo del texto que narra los grandes retos para la entidad territorial:

- La comunidad de la entidad territorial habrá celebrado un pacto social en el que compromete sus esfuerzos alrededor de un objetivo común: Fortalecer su autonomía social y económica y consolidar una base económica equitativa, en armonía con los ecosistemas de la región y al servicio de las necesidades e intereses colectivos concertados.
- Los programas de interés social habrán fortalecido las capacidades y competencias de los distintos grupos poblacionales, que habrán ganado en organización y participación, en inclusión social y económica y habrán mejorado sus niveles de convivencia y cohesión social.
- La inversión pública y privada habrá permitido el mejoramiento de la infraestructura económica, tanto en la zona urbana como en la rural, consolidando al municipio como enclave de conexión regional.
- La actividad económica del municipio se articulará alrededor de tres grandes ejes productivos: la producción alimentaria limpia, la oferta de bienes y servicios ambientales y el desarrollo de servicios asociados al transporte multimodal.
- Las instituciones públicas y privadas se habrán fortalecido económica y técnicamente a fin de generar las condiciones para el máximo desarrollo de las capacidades de la población.

Actividad 3. Socialización y consulta ciudadana

Una vez construido el escenario deseado se realiza consulta con los actores clave del territorio a fin de validar los grandes retos y concertar las líneas de acción programática que se plasmarán en la parte estratégica y el plan de inversiones del plan de desarrollo.

Puerta de Conexión Regional y un lugar para Vivir



Para pensar y comentar

Llegados a este punto el equipo de trabajo con los aportes de la comunidad tiene todos los elementos para formular la parte estratégica y el plan de inversiones del plan de desarrollo.

Continuación de la página anterior → **(Elaboración de la parte estratégica y el plan de inversiones / Momento 3. Responder/ Paso 8. Construcción de la parte estratégica)**

Momento 3: responder

Paso 8

Construcción de la parte estratégica

A partir de este paso se inicia el momento de responder, ya se tiene claridad acerca del tipo de transformaciones que deben lograrse en el territorio. Cambios que ya han sido validados y concertados con la comunidad, de suerte que la fase de respuesta adquiere un carácter mucho más técnico, en la medida en que se trata de ordenar la acción según los requerimientos del marco estratégico.

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 8?

Paso 8. Identificación de las ventajas y oportunidades del territorio	
Objetivo	Formulación de visión, objetivos, programas, subprogramas y metas
Insumos Necesarios	Productos de los pasos anteriores Compromisos de los programas de gobierno Plan de Ordenamiento Territorial y sus programas de ejecución, en caso de los municipios y distritos Políticas nacionales y sectoriales Políticas departamentales Planes de vida y de etnodesarrollo Contratos plan Los acuerdos establecidos con la comunidad
Principales actores	El alcalde, la alcaldesa, el gobernador o la gobernadora y el equipo técnico conformado para la elaboración del proyecto de plan de desarrollo.
Cronograma	Desde el momento en que termina el paso 7 y antes de la consolidación del documento que se presenta al Consejo de Gobierno.
Actividades	Construcción de visión, objetivos, programas, subprogramas y metas.
Productos y resultados	Visión, objetivos, programas, subprogramas con sus respectivas metas.

Elaboración de la parte estratégica y del plan de inversiones

La parte estratégica del plan corresponde al momento en que se da respuesta a los grandes retos y se concretan las acciones necesarias para alcanzar la visión del territorio hacia la que se aspira llegar, así como los objetivos, programas y subprogramas con los que se espera lograrla.

Actividades Paso 8.							
1	2	3	4				
			4.1	4.2	4.3	4.4	4.5
Visión compartida de desarrollo	Objetivo General	Objetivos estratégico	Programas estratégicos	Línea base	Meta de resultado	Subprogramas	Sectores de competencia comprometidos y metas de producto asociadas
		Objetivo estratégico 1	Programa estratégico 1. 1.			Sub. 1.1.1.	
						Sub. 1.1.2.	
						Sub. 1.1.3.	
						Sub. 1.1.4.	
		Objetivo estratégico 2	Programa estratégico 1. 12			Sub. 1.2.1.	
						Sub. 1.2.2.	
						Sub. 1.3.2.	
			Programa estratégico 2. 1			Sub. 1.3.3.	
						Sub. 2.1.1.	
				Sub. 2.1.2.			
Programa estratégico 2. 2			Sub. 2.2.1.				

Para saber más

La construcción del marco estratégico es el resultado del encadenamiento con los pasos anteriores. De ahí la importancia del trabajo en equipo, de los ejercicios de participación comunitaria, del compromiso en el desarrollo de cada uno de los pasos, del cuidado en el manejo de las secuencias y por supuesto de la responsabilidad concertada de los cambios que se quieren lograr dentro del territorio.



Continuación de la página anterior

**(Elaboración de la parte estratégica y el plan de inversiones / Momento 3. Responder/
Paso 8. Construcción de la parte estratégica**

Elaboración de la parte estratégica y del plan de inversiones

Actividad 1: Construcción de la visión de la entidad territorial

Para construir la visión esperada, el equipo de trabajo debe identificar los elementos que harán parte de la misma. Para ello se retoma la descripción de la configuración esperada y preguntarse:

¿Cuál es el año horizonte en el que se alcanzará la visión de la entidad territorial?

¿Qué elementos caracterizarán nuestro territorio cuando hayamos logrado transformar las situaciones problemáticas o tensiones? (Grandes retos)

¿Qué ventajas y oportunidades del territorio serán potenciadas para lograr el futuro deseado?

¿Qué tipo de desarrollo habremos alcanzado? La elección de la apuesta de desarrollo depende de los principios y valores ético-políticos en los cuales se basa la decisión concertada.

Aquí es de importancia generar una imagen a modo de metáfora que describe ese sueño esperado. Mi entidad territorial será como... Nuestra sociedad será como... Nos habremos convertido en... Habremos logrado...

Para saber más



Ver: Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, abril 2010. Esta guía se puede consultar en la página web:

<<http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/DesarrolloRegional.aspx>.



Ejemplo Actividad 1. Construcción de la visión de la entidad territorial

En 2020, la entidad territorial será un lugar para la vida, el trabajo y la convivencia, próspero, seguro y sostenible, reconocido como punto de conexión regional, líder en producción de alimentos orgánicos y oferta de turismo verde, en donde cada habitante encontrará en el territorio y sus instituciones condiciones para el máximo desarrollo de sus capacidades y participará activamente en la construcción de una sociedad respetuosa de los derechos humanos y todas las formas de vida.

- Año horizonte
- Municipio, Departamento o Distrito
- Transformación de situaciones problemáticas a partir de los grandes retos. Viene de Pasos 6 y 7
- Ventajas y oportunidades potenciadas Viene de Paso 5
- Principios y valores ético políticos

Notas clave



La construcción de la visión debe considerar las apuestas de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial y de otros ejercicios de planeación participativa en el territorio con el propósito de validarlas, complementarlas y/o modificarlas en el marco de la ley. (Ver Definición Visión Capítulo 3)

Continuación de la página anterior

**(Elaboración de la parte estratégica y el plan de inversiones / Momento 3. Responder/
Paso 8. Construcción de la parte estratégica)**

Ahora el equipo de gobierno ya tiene un norte y sabe hacia dónde ir y hacia donde debe orientar las acciones y decisiones de la política pública.

A partir de la visión de la entidad territorial se construyen los objetivos del plan. Estos por supuesto deben estar orientados a la superación de los puntos críticos identificados, y a la satisfacción de las necesidades de la población y del territorio. Muchas de las decisiones de planeación deben focalizarse a la mitigación, transformación o superación de las situaciones problemáticas y tensiones identificadas, siempre dentro del marco de competencias que la ley asigna a la entidad territorial.

Actividad 2: Elaborar el objetivo general

Responde a la pregunta ¿cuál es la contribución o qué va a hacer la administración en sus cuatro años para lograr la visión de la entidad territorial?

Para definir el objetivo general es necesario tener como referencia los recursos disponibles, la capacidad institucional, las ventajas y oportunidades, el contexto regional y nacional para fijar la contribución de la gestión del plan de desarrollo al logro de la visión de largo plazo.

Ejemplo Actividad 2. Objetivo general

Recuperar la institucionalidad y generar las condiciones básicas para la **sostenibilidad poblacional, económica, social y ambiental del municipio**, en un marco de derechos y equidad, que permitan avanzar en el logro de la visión 2020 de la Entidad Territorial, con la **participación activa de toda la ciudadanía**.

- Elementos de la visión, ejemplo Actividad 1 paso 8.

Ahora que ya conoce hacia donde se dirige es necesario identificar los objetivos a corto plazo, los medios con los que cuenta para lograrlos y las acciones que le permitirán avanzar hacia la consecución de su visión concertada.

Actividad 3: Definir los objetivos estratégicos

El equipo de gobierno debe identificar los grandes ejes del plan de desarrollo a partir de los **grandes retos**, éstos se constituyen en el punto de partida para establecer los propósitos orientados a la solución de las situaciones problemáticas.

Los objetivos estratégicos establecen la contribución del plan de desarrollo a las transformaciones deseadas de los grandes retos establecidos en el Paso 7. Construcción del escenario esperado.

Ejemplo Actividad 3. Objetivos estratégicos con base en los grandes retos

Responde a los grandes retos identificados en el paso 7. Ver ejemplo actividad 3 paso 7

1. **Reducir la vulnerabilidad** social y económica de los diferentes grupos poblacionales.
2. **Generar** condición es para la **permanencia** de la **población** en el territorio desarrollando sus capacidades sociales y productivas.
3. **Recuperar la sostenibilidad ambiental** de la zona de reserva, las fuentes hídricas y los asentamientos humanos.
4. **Restablecer equilibrios urbano - rurales** entre la población y las actividades productivas sostenibles.
5. **Fortalecer** las capacidades institucionales para atender las demandas de los grupos poblacionales.

Ejemplo continúa en: Actividad 4.1

Actividad 4: Formulación de Programas, Subprogramas y Metas

Cada objetivo estratégico da lugar a la definición de uno o más programas, los cuales a su vez tienen objetivos específicos, que se alcanzan a través de subprogramas estratégicos.

Ejemplo de cadena de decisiones de la actividad 4 del marco estratégico

RECUERDE QUE: Los programas estratégicos (PE) son un conjunto de acciones dirigidas a logro de los propósitos establecidos en los objetivos estratégicos y su medición se realiza a través de metas de resultado (ver 4.3 paso 8)

Actividad 4.1: PROGRAMAS del Objetivo estratégico 1 del plan de desarrollo

OE1. Reducir la vulnerabilidad socio-cultural de los diferentes grupos poblacionales

- PE 1.1. Convivencia total e inclusión social
- PE 1.2 Oportunidades educativas para todos y todas
- PE 1.3 Municipio saludable
- PE 1.4 Vivienda digna

Actividad 4.2: LINEAS BASE del programa estratégico 1.1.

PE 1.1. Convivencia total e inclusión social

- 100 muertes violentas, el 70% son hombres entre los 25 y los 40 años
- 200 denuncias de violencia intrafamiliar, 50% de los casos contra niños y niñas y 45% contra las mujeres
- 150 personas víctimas de desplazamiento, el 90% pertenece a las comunidades indígenas

RECUERDE QUE: La línea base es un punto de referencia que mide la situación de la población y el territorio en el momento en que inician el mandato las nuevas autoridades territoriales. Ver Matriz Paso 1 (reconocimiento del territorio) y Matriz paso 2 (Identificación valoración de situaciones problemáticas).

● Identificar grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad
Ver: ver matriz paso 1 y matriz paso 2

Recomendaciones para formular programas, subprogramas y metas



- Revisar las situaciones problemáticas identificadas y con base en ellas, definir el propósito a lograr (objetivo específico), visualizar los resultados y productos que se esperan obtener al finalizar el periodo de gobierno y definir la estrategia para alcanzarlos. Para ello, se recomienda revisar tanto los factores que agravan como los que contrarrestan las situaciones problemáticas identificadas en pasos anteriores.
- Debe construir la estructura lógica del Programa/Subprograma/Proyecto con base en el punto anterior.
- Analizar la correspondencia de los Programas/Subprogramas/Proyecto con los compromisos del Programa de Gobierno, Plan de Ordenamiento Territorial, en caso de los municipios y distritos; las políticas nacionales y sectoriales; las políticas departamentales; los planes de ordenamiento territorial y sus programas de ejecución; el PIU, los planes de vida y de etnodesarrollo, y los acuerdos establecidos con la comunidad; y de ser necesario realizar los ajustes pertinentes.
- Definir indicadores y metas por cada resultado y producto esperados, para lo cual se recomienda consultar la guía “Orientaciones para incluir metas de resultados en los planes de desarrollo de las entidades territoriales” elaborada por el DNP.”

La línea base proviene de la documentación de los indicadores de la matriz 1. Reconocimiento del territorio.

Actividad 4.3: METAS DE RESULTADO del programa estratégico 1.1.

PE 1.1. Convivencia total e inclusión social

- Reducir en un 30% el número de víctimas de los tres delitos de mayor incidencia, con énfasis en los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad.
- Reducir en un 90% los casos de violencia intrafamiliar con énfasis en los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad
- Reducir en un 70% los casos de desplazamiento con énfasis en los grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad

RECUERDE QUE: Las Metas de Resultado cuantifican los efectos o cambios generados por los programas sobre el territorio en el periodo establecido en el plan de desarrollo.

● Acción ● Valor ● Población involucrada

Actividad 4.4 SUBPROGRAMAS del programa estratégico 1.1.

PE 1.1. Convivencia total e inclusión social

Subprograma 1.1.1. Protección de la vida e integridad

Subprograma 1.1.2. Valores y prácticas para la convivencia

RECUERDE QUE: Los subprogramas son un conjunto de acciones dirigidas a logro de los programas estratégicos y su medición se realiza a través de metas de producto (ver actividad 4.6 Paso 8). De acuerdo con el alcance de los programas, se generan uno o más subprogramas.

Actividad 4.5 SECTORES del Subprograma 1.1.2.

RECUERDE QUE: Los subprogramas se concretan en proyectos y acciones de una o más de las competencias misionales y/o sectoriales. Ver Competencias Anexo 2.

Subprograma 1.1.2. Valores y prácticas para la convivencia

- **Cultura**
- **Deportes y recreación**
- **Educación** (Promover la integración de la formación ciudadana desde la educación inicial)
- **Garantía de servicios de convivencia, protección del ciudadano**

Para este ejemplo, las acciones dirigidas a la promoción de valores y prácticas para la convivencia (Subprograma 1.1.2) se despliegan desde los sectores de Cultura; Deporte y recreación; Educación y Garantía de servicios de convivencia, protección del ciudadano.



Actividad 4.5 SECTORES del Subprograma 1.1.1.

Subprograma 1.1.1. Protección de la vida e integridad

- **Garantía de servicios de justicia, orden público, seguridad**
- **Garantía de servicios de convivencia, protección del ciudadano.**
- **Garantía de servicios de bienestar y protección.**

Para este ejemplo, las acciones dirigidas a la protección de la vida e integridad (Subprograma 1.1.1) se despliegan desde los sectores de Garantía de servicios de convivencia, protección del ciudadano; Garantía de servicios de justicia, orden público, seguridad y Garantía de servicios de bienestar y protección. Para la última se muestra un ejemplo de una meta de producto.

4.6 METAS DE PRODUCTO

RECUERDE QUE: Las metas de producto cuantifican los bienes y servicios producidos o provisionados por las acciones realizadas en los subprogramas (Ver actividades 4.4 y 4.5 Paso 8).

Subprograma 1.1.1. Protección de la vida e integridad

- **Garantía de servicios de bienestar, y protección.**

Desarrollo e implementación de un (1) programa de atención y prevención de violencia contra la mujer y un programa de atención y prevención de violencia contra niñas, niños y adolescentes en el casco urbano y las 7 veredas durante los cuatro años.

- **Acción**
- **Cantidad**
- **Tiempo**
- **Lugar**
- **Población involucrada**

Paso 9

Elaboración plan plurianual de inversiones

En la elaboración el plan plurianual se deben definir estrategias para aumentar los recursos propios y para apalancar proyectos mediante la cofinanciación. También se debe determinar la capacidad de endeudamiento y asegurar el cumplimiento de las normas vigentes en materia financiera.

¿Qué se debe hacer y tener en cuenta en el Paso 9?

Paso 9. Elaboración plan plurianual de inversiones

Objetivo	Asignar los recursos requeridos para dar cumplimiento a los objetivos estratégicos, programas y subprogramas propuestos
Insumos Necesarios	Matriz estratégica y marco fiscal de mediano plazo
Principales actores	Equipo de gobierno
Actividades	Análisis de recursos disponibles de acuerdo con al marco fiscal de mediano plazo Asignación de recursos con base en sectores de competencia y fuentes de financiación para los cuatro (4) años de gobierno
Productos y resultados	Plan plurianual de inversiones

Notas claves

Los indicadores de desempeño fiscal son: gasto de funcionamiento, respaldo de la deuda, dependencia de las transferencias, importancia de los recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro.

El Plan Plurianual de inversiones permitirá que el nuevo gobernante no sobredimensione ni subvalore las acciones que adelantará durante su gestión.

Actividades para la elaboración plan plurianual de inversiones

- Haga un diagnóstico de la situación fiscal de la entidad territorial.** Permite comparar la situación con la de otros municipios o departamentos y brinda elementos para profundizar en la identificación de los problemas y la búsqueda de soluciones.
- Identifique las fuentes de recursos para financiar el Plan.** Conozca las principales fuentes de financiación y sus destinaciones específicas. Garantice que los gastos se financien de acuerdo con las disposiciones constitucionales, legales y normativas vigentes. Visualice los inconvenientes que impiden contar con mayores ingresos.
- Interrelacione los instrumentos de planeación con el sistema presupuestal.** El equipo de Hacienda y Planeación debe verificar cómo se interrelacionan, se planifican y se determinan las rentas. Aquí sus componentes:
 - Marco Fiscal de Mediano Plazo:** instrumento de planeación a 10 años que presenta la proyección de las finanzas municipales. En él se determinan montos de ahorro, flujos de caja, situación fiscal y estrategias para su logro. Contiene un plan financiero, que es el instrumento de planeación y gestión financiera, para efectuar las previsiones de ingresos, gastos, déficit y financiación, a partir de la elaboración de un diagnóstico y de la definición de objetivos y estrategias.
 - Plan Operativo Anual de Inversiones:** corresponde a los proyectos de inversión para cada una de las vigencias del Plan, clasificados por dimensiones, sectores y programas.
 - Presupuesto Anual:** es el instrumento que permite el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.
- Identificar la situación financiera de la entidad territorial.** Tener un panorama general de las finanzas de la entidad territorial es recomendable, consulte y si se requiere actualice, el documento de Marco Fiscal de Mediano Plazo. (Ver anexo).
- Identificar los recursos disponibles para inversión - Plan Financiero.** Determine las restricciones presupuestales a las cuales se enfrentará para financiar las metas definidas en el plan de desarrollo. Para hacerlo es necesario tener claro y actualizado el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Continuación de la página anterior

Elaboración de la parte estratégica y del plan de inversiones / Momento 3. Responder / Paso 9: Elaboración plan plurianual

Para el plan plurianual se debe tener en cuenta...

- Revise las normas vigentes en materia financiera, entre ellas la Ley 617 de 2000 sobre límites a los gastos de funcionamiento, la Ley 715 de 2001 acerca de destinación de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones y la Ley 819 de responsabilidad fiscal.
- Además de los recursos tributarios y los del Sistema General de Participaciones, las entidades territoriales cuentan con otras alternativas de obtención de recursos, cuyo acceso depende de la fuente específica y de las necesidades tanto de inversión como focalización (para mayor información ver anexo).
- La identificación de la situación financiera y presupuestal permite que los programas formulados en el plan de desarrollo sean viables. También evidencia la necesidad de cofinanciación, convenios y alianzas con otras entidades territoriales, el sector privado y/o la comunidad.

Para saber más



Consulte estas normas para cualquier inquietud en la elaboración del plan plurianual.

- Normas básicas: Decreto 111 de 1996; Ley 715 de 2001; Ley 819 de 2003; Ley 617 de 2000; Ley 388 de 1997.
- Documentos del DNP: Bases para la gestión del sistema presupuestal local; Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del SGP; Cartilla las regalías en Colombia. Ver página Web: www.dnp.gov.co.
- Documentos del Ministerio de Hacienda: Guía metodológica para la elaboración del Marco Fiscal de Mediano Plazo en entidades territoriales; Ley 617 de 2000: Preguntas y Respuestas sobre la Ley. Ver página web: www.minhacienda.gov.co.



Paso 9 Elaboración plan plurianual de inversiones

Ejemplo de proyecciones de ingresos

Cuenta	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
Ingresos totales	13.664	14.322	14.820	15.251	15.665	16.106	16.571	17.060	17.571	18.105
1. Ingresos corrientes	6.910	7.332	7.620	7.835	8.027	8.238	8.468	8.713	8.974	9.250
1.1 Ingresos tributarios	5.417	5.916	6.263	6.519	6.736	6.961	7.193	7.434	7.683	7.942
1.1.1. Predial	1.791	2.149	2.364	2.482	2.557	2.633	2.712	2.794	2.878	2.964
1.1.2. Industria y comercio	932	978	1.027	1.079	1.133	1.189	1.249	1.311	1.377	1.446
1.1.3. Otros	2.694	2.788	2.872	2.958	3.047	3.138	3.232	3.329	3.429	3.532
1.2. Ingresos no tributarios	941	974	1.003	1.033	1.064	1.096	1.129	1.163	1.198	1.234
1.3. Transferencias de libre destinación	553	442	354	283	226	181	145	116	93	74
1.3.1. Del nivel nacional	553	442	354	283	226	181	145	116	93	74
1.3.2. Otras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Ingresos de capital	6.754	6.990	7.200	7.416	7.639	7.868	8.104	8.347	8.597	8.855
2.1. Regalías	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2. Transferencias de forzosa inversión (SGP, etc.)	6.754	6.990	7.200	7.416	7.639	7.868	8.104	8.347	8.597	8.855
2.3. Cofinanciación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4. Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Cuenta	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10
5. Ingresos por financiamiento	69	-271	-171	-171	-43	-	-	-	-	-
5.1. Crédito interno y externo neto	69	-271	-171	-171	-43	-	-	-	-	-
5.1.1. Desembolsos (+)	300	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5.1.2. Amortizaciones (-)	231	271	171	171	43	-	-	-	-	-
5.2. Recursos balance, var. depósitos, otros	-	0	0	0	0	-	-	-	-	-
Total recursos disponibles vigencia	13.733	14.051	14.649	15.080	15.622	16.106	16.571	17.060	17.571	18.105

Notas claves



La estimación de los recursos de inversión se debe descontar el gasto corriente –o de funcionamiento– de la entidad más el servicio de la deuda. Las entidades inmersas en programas de saneamiento fiscal, financiero y de reestructuración de pasivos, deben garantizar su estricto cumplimiento, porque uno de sus objetivos es asegurar la existencia y sostenibilidad de la entidad territorial. A manera de ilustración, el cálculo agregado de los recursos disponibles para la vigencia del plan de desarrollo puede estimarse tal como se explica en la tabla que precede esta nota.

Todos los productos anteriores le permitirán estructurar el documento del plan de desarrollo para presentarlo inicialmente al consejo territorial de planeación y posteriormente al Concejo Municipal para su aprobación.

Una vez entregado el documento al CTP es pertinente revisar el plan de desarrollo departamental, y de los municipios cercanos a fin de identificar programas estratégicos que le ayuden a desarrollar su visión de territorio en cooperación con otras entidades territoriales.

Recomendaciones para la elaboración del plan plurianual de inversiones:

- **En el caso del primer año de gobierno, debe realizarse una armonización de programas** del plan de desarrollo y presupuesto de la Administración anterior con los del nuevo plan, previa aprobación de ajuste del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia. Cuando se realice dicho ajuste, se debe tener el cuidado de no dejar inversiones o proyectos inconclusos.
- **El presupuesto y el Plan Operativo Anual de Inversiones deben ser codificados** en su estructura total, de acuerdo con el esquema del Plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo.
- **La articulación entre el plan de desarrollo y el POT se hace a través de los programas de ejecución;** por consiguiente, es recomendable estructurarlo para el cuatrienio e incluirlo en el PPI.
- **Articulación entre el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).** El Plan Operativo Anual de Inversiones es un elemento del sistema presupuestal basado en el plan financiero, el cual retoma anualmente el alcance del plan plurianual de inversiones incorporado en el plan de desarrollo. Así mismo, es un instrumento de gestión que permite operacionalizar los objetivos y metas por año establecidas en el plan de desarrollo con los recursos previstos de cada fuente de por proyectos. Por esta razón las secretarías de Planeación territoriales –o la entidad que haga sus veces–, deben orientar y elaborar los POAI coordinadamente con la secretarías de Hacienda.

Paso 10

Cambios institucionales para lograr el cumplimiento del plan

- 1 **Particularidades de cada plan.** Es necesario que la Administración ajuste su organización de acuerdo con los nuevos requerimientos. Se recomienda comparar los resultados de la actividad 3 del diagnóstico Descripción y explicación de la situación actual, con los proyectos estratégicos, subprogramas y programas definidos en el plan de desarrollo.
- 2 **Gestione un verdadero cambio institucional.** Incluir en el plan de desarrollo programas, subprogramas y/o proyectos que generen las condiciones necesarias en la Administración para garantizar su cumplimiento como promoción del desarrollo del talento humano, la gestión de calidad, la participación en la gestión pública, la moralización y transparencia en la Administración, adopción de tecnologías, etc. Es una de sus grandes tareas y en algunos casos retos del cambio institucional.

Para saber más

Para articular el Plan de Desarrollo con los demás instrumentos de la gestión pública ver: Guía "Instrumentos de ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal" del Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, noviembre 2007. Esta guía se puede consultar en la página web: http://www.dnp.gov.co/portals/0/Archivos/Documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/CARTILLA%20INSTRUMENTOS.pdf.



Para pensar y comentar

Las organizaciones modernas siempre están cambiando. La globalización en el mundo impuso un ritmo diferente y todo lo que pasa en una región tiene consecuencias inmediatas sobre la otra.

Aproveche esta oportunidad para que todo lo que suceda en su territorio cobre relevancia a nivel local, regional, nacional y que se convierta en un ejemplo digno de imitar en cualquier parte del mundo.

Recuerde que las sinergias bien logradas, con cargas bien distribuidas y con expertos en cada área de especialidad le permiten optimizar sus recursos, replicar buenas experiencias y lograr equipos de trabajo sólidos, productivos y duraderos en el tiempo.



Anexo 2
Políticas, planes
y documentos de
referencia

- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
- Política de agua potable y saneamiento básico
- Política de niñez, infancia, adolescencia y familia
- Planes regionales de competitividad
- Planes de desarrollo territoriales
- Planes de etnodesarrollo y planes de vida
- Planes de ordenamiento territorial
- Planes territoriales de adaptación al cambio climático
- Manejo integrado de la zona costera
- Gestión del riesgo de desastres como instrumento de desarrollo
- Competencias de las entidades territoriales

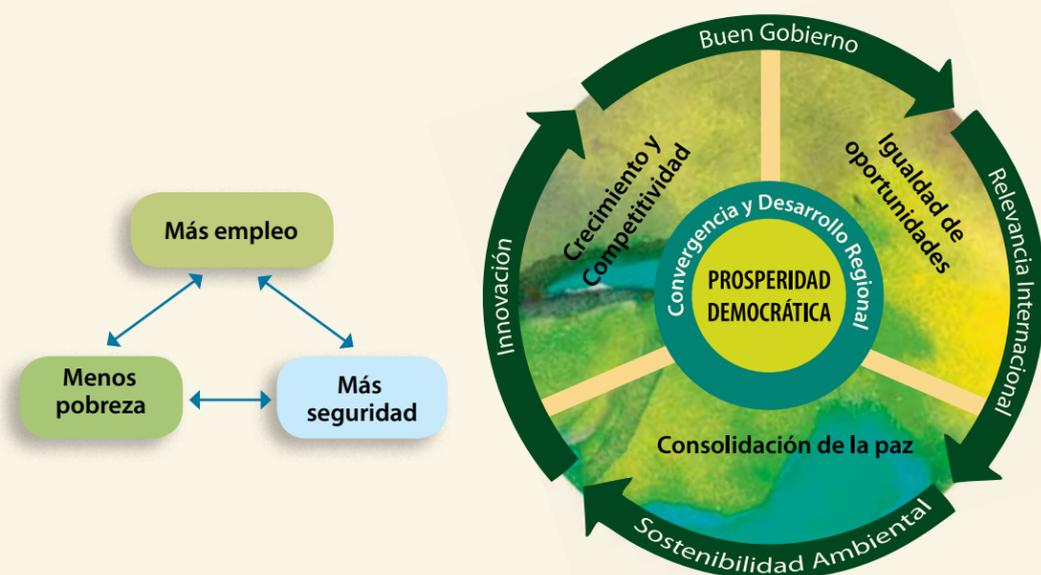
Anexo 2 - Políticas, planes y documentos de referencia

A. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos"

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" (Ley 1450 de 2011)¹ es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades apremiantes de la nación y aprovechar sus potencialidades, pero sobre todo para sentar las bases que permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país,

synetizada en el sueño de llegar a ser un país con prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad.

Para hacer realidad esta visión de país y sus objetivos estratégicos, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se han identificado ocho grandes ejes:



Los ejes transversales:

- Innovación en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.
- Buen gobierno como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.
- Relevancia internacional de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
- Sostenibilidad ambiental como una prioridad y una práctica esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones, y un Estado que abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Con base en los anteriores ejes transversales, el camino a la Prosperidad Democrática, a la Prosperidad para Todos, se fundamenta en tres pilares:

- Crecimiento sostenido basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonan el crecimiento.
- Igualdad de oportunidades para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.
- Consolidar de la paz en todo el territorio, con la consolidación de la seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

Finalmente, el camino hacia la prosperidad para todos pasa, implica una reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia, es decir, alcanzar una mayor convergencia regional, de tal forma que la prosperidad llegue a cada uno de los colombianos, y a cada uno de los municipios, departamentos y regiones donde viven.

El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 depende de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial del sector privado y la sociedad civil. El Estado despeja el camino y fija las "reglas de juego" y dirige los conflictos, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren.

¹ El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos" (Ley 1450 de 2011) se puede consultar en la página Web del DNP: www.dnp.gov.co

B. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

En la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas, 2000) Colombia y 188 naciones acordaron trabajar en el logro de unos propósitos comunes para erradicar la pobreza del planeta, los cuales se concretaron en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

ODM 2.

Lograr la educación primaria universal.

- Llegar a la cobertura universal en educación básica.
- Avanzar en la cobertura en educación media.
- Lograr la reducción del analfabetismo, el aumento de los años promedio de educación y la reducción de la repetición.

ODM 4.

Reducir la mortalidad en menores de cinco años.

- Lograr reducir de la mortalidad infantil y de la niñez.
- Avanzar en coberturas de vacunación.

ODM 1.

Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

- Reducir la pobreza y la pobreza extrema.
- Combatir la desnutrición.

ODM 3.

Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer.

- Avanzar en la disminución de la violencia intrafamiliar, especialmente contra la pareja.
- Efectuar el seguimiento a la equidad de género en materia salarial y calidad del empleo.

ODM 5.

Mejorar la salud sexual y reproductiva.

- Reducir la mortalidad materna.
- Aumentar la atención institucional del parto y promover los controles prenatales.
- Aumentar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción.
- Llevar a cabo el control al embarazo adolescente.



ODM 6.

Combatir el VIH/SIDA, la malaria y el dengue.

- Reducir y controlar la prevalencia de infección de VIH/SIDA.
- Reducir la incidencia de transmisión madre-hijo.
- Aumentar la cobertura de terapia antirretroviral.
- Reducir la mortalidad por malaria y dengue.

ODM 7.

Garantizar la sostenibilidad ambiental.

- Avanzar en reforestación, consolidación de zonas protegidas y eliminación de sustancias agotadoras de la capa de ozono.
- Ampliar la cobertura en acueducto y alcantarillado (saneamiento básico).
- Reducir los asentamientos precarios.

ODM 8.

Fomentar una sociedad mundial para el desarrollo.

Frente al logro de los anteriores objetivos a nivel local, se deben desarrollar acciones encaminadas a:

Procurar la articulación con la política nacional y territorial, buscando crear sinergias entre los diferentes actores, mediante la inclusión de metas, estrategias y recursos relacionados con los ODM en los instrumentos de planeación del desarrollo territoriales.

- Lograr la participación efectiva de la entidad territorial en la ejecución y condiciones de entrada de los programas sociales nacionales.
- Definir indicadores de seguimiento al cumplimiento de los ODM a escala local.
- Hacer seguimiento presupuestal a los recursos destinados en el nivel local para el logro de la estrategia de ODM.
- Incentivar la participación de los agentes privados del nivel local, bajo esquemas de responsabilidad social, en el cumplimiento de los ODM.
- Generar mecanismos de rendición de cuentas frente a su comunidad y hacerlos partícipes del cumplimiento de los ODM.

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

Los ODM ratifican la responsabilidad que tienen los Estados de garantizar los derechos fundamentales de las personas, combatir la pobreza y promover el desarrollo humano de sus habitantes, de acuerdo con su realidad. Colombia lo hizo a través del documento CONPES Social 91 de 2005, en el que se definieron las metas y estrategias del país para lograr los ODM al 2015, y del documento CONPES Social 140 de 2011, que modifica el documento CONPES Social 91 de 2005 en lo concerniente a la inclusión de nuevos indicadores y al ajuste en las líneas de base y metas de algunos de los indicadores inicialmente adoptados y se hicieron cambios en fuentes de información.

Estos documentos son referentes básicos para la construcción de las macropolíticas nacionales y esenciales para la formulación de los planes departamentales y municipales de desarrollo. Estamos a cuatro años del plazo fijado para lograr las metas y, aunque ha habido avances importantes, los informes nacionales de seguimiento a los ODM destacan las profundas inequidades que subsisten entre distintas regiones del país: unas pujantes, generalmente urbanas, que reciben los beneficios del progreso, y otras pobres, en su mayoría rurales, además de grupos poblacionales como los afrocolombianos e indígenas, a quienes no les han llegado los beneficios del desarrollo.

En Colombia, el esfuerzo para alcanzar las Metas del Milenio debe tener un sólido componente de trabajo por la equidad, tanto entre grupos sociales como entre regiones. Por tal motivo y dentro del compromiso de convergencia y fortalecimiento del

desarrollo regional, en el artículo 6 de la Ley 1450 de 2011 del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014–“Prosperidad para Todos, las entidades territoriales deberán incluir en sus planes de Desarrollo, los objetivos, metas y estrategias concretas dirigidas a la consecución de las Metas del Milenio, en este contexto, las estrategias para la superación de la pobreza extrema, que implementen los (las) nuevos(as) gobernadores(as) y alcaldes(as) en el marco de la Red Unidos, serán de vital importancia para que se cumpla con las metas respectivas en el Plan y para que los ODM se hagan realidad en el 2015 en cada rincón del territorio nacional.

Los ODM, la Cultura y desarrollo. La Resolución 65/166 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, puso en relieve la importancia de la cultura para el desarrollo y su contribución al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. “... la cultura es un componente esencial del desarrollo humano, constituye una fuente de identidad, innovación y creatividad para las personas y para la comunidad y es un factor importante en la lucha contra la pobreza al promover el crecimiento económico y la implicación en los procesos de desarrollo. En este sentido, convoca a todos los Estados Miembros a que “aseguren una integración e incorporación más visible y eficaz de la cultura en las políticas y estrategias de desarrollo en todos los niveles”².

² Ver texto completo de la Resolución aprobada por el Sexagésimo Quinto período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas Resolución 65/166 Cultura y Desarrollo tema 22 del programa, 20 de diciembre de 2010.

Política de agua potable y saneamiento básico

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico viene apoyando la estructuración e implementación del Programa “Agua para la Prosperidad” que optimiza los antiguos planes departamentales de agua, buscando la articulación con las políticas de vivienda social, con énfasis en proyectos de gran impacto que permitan obtener resultados a corto plazo y enfocados a las familias más pobres de las zonas urbanas y rurales del país.

Este Programa y sus estrategias apuntan al incremento de las coberturas y el mejoramiento de la gestión y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, mediante adopción de esquemas regionales de prestación de los servicios, optimización en el uso de las fuentes de financiación con transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos y recuperación de la confianza en las instituciones.

Para el logro de estos objetivos se promueven inversiones orientadas al desarrollo de la infraestructura y el fortalecimiento institucional dirigidas a atender la población urbana y rural, y apoyar el programa de conexiones intradomiciliarias, que busca conectar efectivamente las viviendas a las redes de agua potable y alcantarillado atendiendo necesidades básicas insatisfechas de los hogares en mayor estado de vulnerabilidad. De igual manera, se debe propender por la protección de las cuencas abastecedoras que garanticen el recurso hídrico, avanzar en el desarrollo de acciones para el uso eficiente y racional del agua, en el tratamiento de aguas residuales domésticas y en general todas aquellas acciones orientadas a responder a los retos del cambio climático,

Así las cosas, las entidades territoriales dentro de su proceso de planeación deben incorporar las acciones inherentes a la estructuración y la implementación y seguimiento del componente de agua y saneamiento básico de conformidad con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional.

Los recursos de apoyo de la Nación al sector de agua potable y saneamiento básico y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales al sector, se deben ejecutar en el marco de estas políticas.

D. Política de niñez, infancia, adolescencia y familia

La Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, reconoce como “sujetos titulares de derechos a todas las niñas, niños y adolescentes menores de diez y ocho años”. Su objeto fundamental es establecer normas para la protección integral mediante el ejercicio pleno de sus derechos y libertades, así como el restablecimiento en caso de amenaza o vulneración. Es por esto que el artículo 204 de esta misma ley obliga a las entidades territoriales a que definan estrategias a corto, mediano y largo plazo que permita el desarrollo integral y armónico, así como mejorar la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de la niñez y la adolescencia.

De acuerdo a lo establecido por la Ley 1098 en su artículo 41, el Estado es el contexto institucional para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y deberá en los niveles territoriales nacional, departamental y municipal cumplir con las funciones de: Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos. Asegurar la protección y el efectivo restablecimiento de los derechos que han sido vulnerados y Promover la convivencia pacífica en el orden familiar y social.

La inclusión en los planes de desarrollo es obligatoria en virtud de lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 1098 de 2006. Las entidades territoriales deben tener en cuenta en el momento de preparar sus planes de desarrollo, programas y proyectos, los lineamientos mínimos de los enfoques de desarrollo: poblacional y ciclo vital, garantía y restitución de derechos, territorial y de género.

La Política de Infancia y Adolescencia en el municipio, se orienta a lograr que todos los niños, niñas y adolescentes tengan condiciones básicas similares para vivir y desarrollarse, evitando la discriminación, de modo que se pueda lograr una nueva generación con más y mejores oportunidades que la anterior, para construir una sociedad incluyente que responda al sueño colectivo de la igualdad.

Es por esto que se plantean 4 categorías de derechos que responden a la normativa nacional e internacional y en el marco de la política pública se traduce en 13 objetivos para encarar ese desafío:



Política de niñez, infancia, adolescencia y familia

DERECHOS Y POLÍTICAS		ALCANCE
Derechos de Existencia	Todos vivos	Que ninguno muera cuando puede evitarse
	Ninguno sin familia	Que todos tengan una familia y esta sepa quererlos, protegerlos y estimular su desarrollo
	Ninguno desnutrido	Que ningún niño, niña o adolescente tenga hambre o esté desnutrido
Derechos de Desarrollo	Todos saludables	Que todos conserven y mejoren su salud y cuando enfermen tengan atención oportuna y eficaz
	Todos con educación	Que todos tengan educación de calidad y no discriminante
	Todos jugando	Que todos puedan jugar y tener acceso al arte y la cultura
Derechos de Ciudadanía	Todos afectivamente estables	Que todos estén en capacidad de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad
	Todos registrados	Que ninguno carezca de registro civil y éste se use para garantizar sus derechos
Derechos de Protección	Todos participando	Que todos tengan oportunidades y espacios para participar desde la infancia en la vida de su comunidad
	Ninguno en actividad perjudicial	Que ninguno sea sometido a trabajo infantil, explotación laboral o explotación sexual
	Ninguno víctima de violencia personal	Que ninguno sea sometido a maltrato, abuso o violencia sexual
	Ninguno víctima de violencia organizada	Que ninguno sea sometido a reclutamiento por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados o al desplazamiento forzado
	Ninguno víctima de violencia institucional	Que todos los adolescentes que estén en conflicto con la ley sean protegidos por el debido proceso, opciones de reintegración social y restablecimiento de sus derechos

Sugerimos entonces los pasos para la formulación de su Plan de desarrollo territorial que prioriza a los niños, niñas y adolescentes:

- i.** Designe el coordinador y el equipo responsable de todo el proceso de formular, ejecutar y evaluar el Plan.
- ii.** Comience haciendo claro el objetivo final de que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer todos sus derechos, que es el gran ideal que tenemos todos.
- iii.** Enseguida, abra espacios de participación para que usted pueda plantear su sueño sobre lo que puede lograrse en su administración para avanzar hacia ese gran ideal, permitiendo que los ciudadanos puedan compartir también sus visiones sobre la situación deseable y posible. Pida al coordinador y su equipo que registre y consolide todos los aportes recibidos de la comunidad y de diversos organismos con respecto a la construcción de la política de infancia y adolescencia, hasta establecer una imagen del punto de llegada que sirva como marco de objetivos.
- iv.** Organice el análisis de lo que se está haciendo en el municipio, el departamento y la nación para el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y para conocer la capacidad de respuesta que tienen las instituciones que operan en su municipio. Recuerde incluir a todas las organizaciones, aunque no estén bajo su directa dependencia por ser de otros niveles del sector público o tener carácter no gubernamental. Defina los procedimientos para que el equipo coordinador sistematice también esta información.
- v.** Organice el análisis de las evidencias que reflejan el estado de la situación actual de la infancia y la adolescencia de cara a los objetivos planteados, elaborando de este modo un diagnóstico, el cual irá completando a lo largo de su administración.
- vi.** Identifique alternativas posibles para lograr el sueño colectivo y establezca, con su equipo de gobierno, el detalle de las metas que se pueden alcanzar durante su administración, dados los apoyos y alianzas que ha conseguido alrededor de los objetivos de política de infancia y adolescencia.
- vii.** Redacte el plan incluyendo el gran ideal, la imagen de lo que será logrado en esta administración, el análisis de la capacidad institucional, el diagnóstico de la situación y las propuestas de acción con las metas que serán alcanzadas, difúndalo masivamente y sométalo a la aprobación de la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal según sea el caso.
- viii.** Con base en el plan, oriente la ejecución de las acciones por parte de todos los organismos involucrados. Instaure además mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan comparar los resultados de la ejecución con la situación inicial y con la situación alcanzable prevista.

Así mismo, tenga en cuenta:

- i.** A la familia como sujeto activo y de intervención en sus estrategias, programas y proyectos. La familia tiene un papel determinante durante el período de vida de la primera infancia, la infancia y la adolescencia; las acciones integrales a este grupo de población deben irradiarse a los diferentes integrantes del grupo familiar.
- ii.** Por ejemplo, en casos de maltrato a un menor, la acción institucional de atención del maltrato y de prevención de otros episodios, debe incluir a todos los miembros de la familia para romper con el ciclo de la agresión. Las entidades territoriales deben promover la responsabilidad y los deberes de la familia entorno a la infancia y la adolescencia.
- iii.** Propender por la programación y articulación intersectorial. Las acciones de política que requieren los niños, niñas y adolescentes, implican la presencia de sectores como protección social, salud, educación, justicia, medio ambiente, vivienda y otros. Por ello es indispensable que la definición, priorización, asignación de presupuesto para el plan de desarrollo, se realice coordinando entre las entidades o sectores que representan cada sector, para definir responsables, metas, objetivos e indicadores.



Planes regionales de competitividad

Las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), creadas con base en las recomendaciones del Documento Conpes 3439 y a la luz del Decreto 2828 de 2006, constituyen espacios e instancias de articulación regional público-privada para discutir y validar las decisiones que se necesitan para aumentar la productividad y así mejorar la competitividad de las regiones. A través de las CRC se busca la articulación de políticas, programas y recursos, relacionados con la productividad y competitividad, que son dirigidos a las regiones desde los diferentes niveles de gobierno, a partir del reconocimiento de las particularidades y capacidades diferenciales de desarrollo de los departamentos, en donde la articulación público-privada debe potenciar las fortalezas locales.

A la fecha cada departamento cuenta con su CRC, cubriendo la totalidad del país, y cada una ha formulado su Plan Regional de Competitividad (PRC), en el cual cada región ha orientado sus potencialidades al crecimiento económico. Los PRC han sido concebidos como una herramienta dinámica de planeación de corto, mediano y largo plazo en materia de competitividad a nivel regional. Para la formulación de los PRC se utilizó una metodología con seis (6) fases a partir de las cuales cada CRC determinó la visión del departamento, los objetivos estratégicos y transversales, las estrategias y las iniciativas para alcanzar dicha visión. De igual manera la metodología utilizada permite la realización de ajustes lo que convierte a los PRC en instrumentos dinámicos.

La formulación de estos PRC tiene como denominador común la identificación y priorización de proyectos productivos y programas transversales de alto impacto teniendo en cuenta las ventajas comparativas y competitivas que las regiones poseen y pueden generar frente al mercado globalizado. Por lo tanto, las CRC se constituyen en la instancia articuladora de los múltiples escenarios, cuyo objetivo es aumentar la efectividad y el impacto, en términos de productividad y competitividad, de los proyectos productivos priorizados en el PRC del departamento; así como también servir de canal de comunicación entre éstas y la Comisión Nacional de Competitividad.

Los PRC han apropiado los lineamientos de la Política Nacional de Competitividad basándose en cinco pilares (desarrollo de sectores de clase mundial, salto en la productividad y el empleo, formalización empresarial y laboral, fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación, y estrategias transversales de promoción de la competencia y la inversión) para su construcción, constituyéndose en la carta de navegación de cada departamento hacia la competitividad. El diseño de estos PRC ha fortalecido el direccionamiento competitivo de los departamentos y ha establecido de manera autónoma la formulación de las visiones a futuro. En ese sentido los PRC se constituyen en el reflejo de la visión regional de largo plazo en materia de productividad y competitividad.

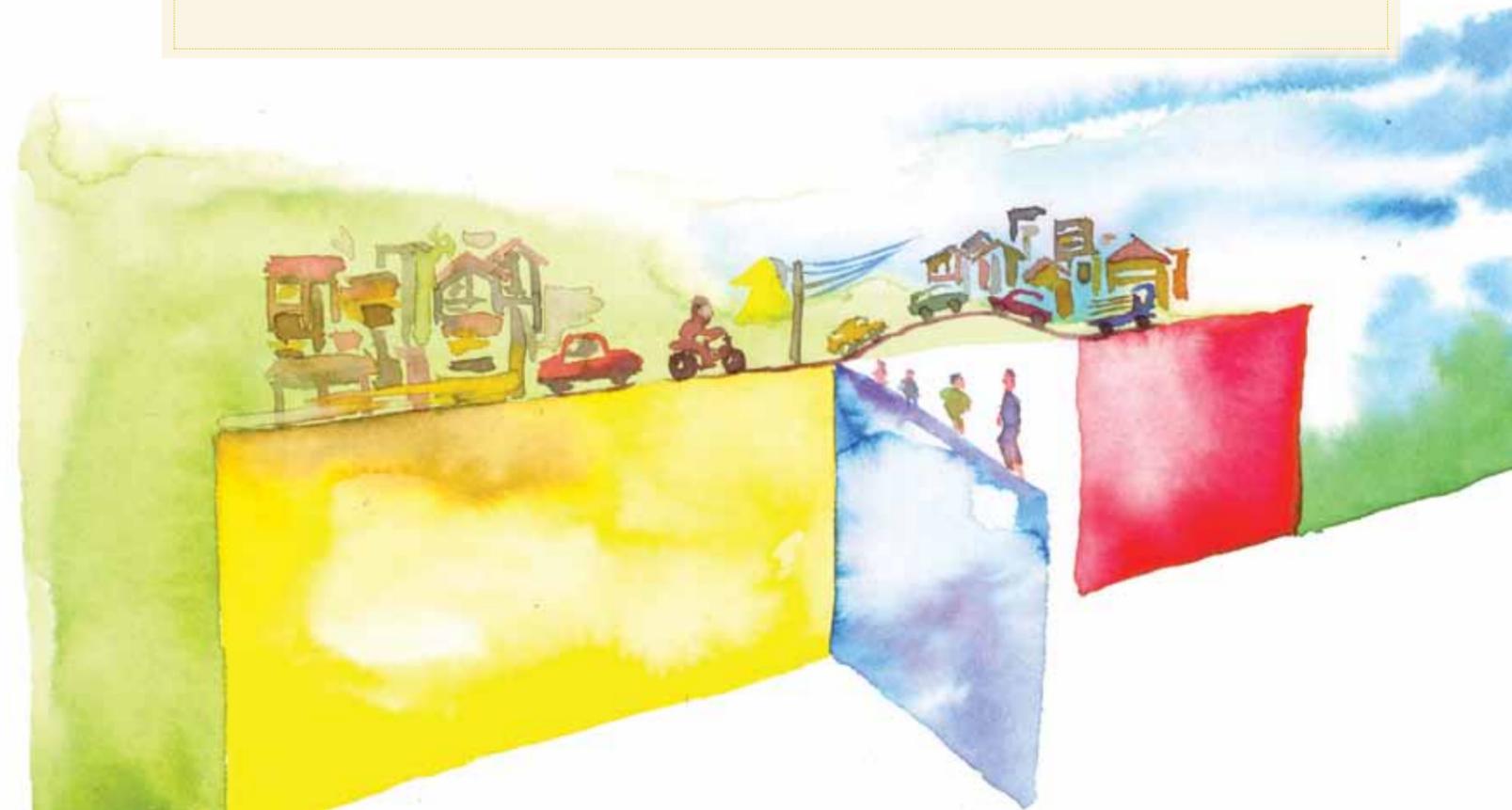
Así mismo, los PRC han sido formulados y priorizados a través de un proceso de concertación público-privada, el cual le imprime un alto grado de legitimidad como instrumento de planeación de desarrollo regional. En este sentido, el logro de los objetivos de los PRC está dado en gran medida por la capacidad que tengan los departamentos para dar continuidad al proceso, a través de la implementación de sus PRC.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional, en cabeza del Sistema Nacional de Competitividad (SNC), ha venido acompañando la formulación y actualización de los PRC en los 32 departamentos desde sus inicios en el año 2007. De la misma forma el SNC, al considerar la visión de los PRC como el eje estratégico de la política de desarrollo productivo regional, se ha comprometido a participar activamente en la implementación

de los proyectos de desarrollo productivo plasmados en los PRC. Bajo estas premisas, los PRC son un insumo importante a tener en cuenta en la formulación de futuros Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales. En este orden de ideas, se hace imperante que los Planes de Desarrollo Territorial estén alineados con las áreas de desarrollo productivo priorizadas en los PRC, trazar metas de alto impacto para el desarrollo de éstos sectores en el corto, mediano y largo plazo, y presentar un plan de ejecución que facilite acciones coordinadas.

El proceso en cada departamento ha sido liderado por las Secretarías Técnicas de las CRC, quienes tienen la experiencia y la información correspondiente. De igual forma en la Página Web:

www.comisionesregionales.gov.co se encuentra la información de cada CRC, así como el detalle de los PRC.



F Planes de desarrollo territoriales

Una de las condiciones para consolidar el proceso de descentralización es la articulación de los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno en el cumplimiento de los fines del Estado, lo cual supone la armonización, no sólo entre los planes de desarrollo territoriales con el nacional, sino entre los mismos planes territoriales. Incluso en el caso de los municipios, si éstos hacen parte de un área metropolitana, subregión geográfica, provincia o asociación, deben considerar las políticas de estas instancias, con el fin de asegurar la máxima integración de propósitos y esfuerzos.

De acuerdo con lo anterior, y de manera independiente a la voluntad del gobernador por tener un plan de desarrollo concertado, cada municipio debe conocer, por lo menos los grandes programas, si es posible cuál va a ser la política departamental y los criterios de asignación de recursos por programas y proyectos, principalmente en las áreas donde departamentos y municipios

comparten responsabilidades. Por ejemplo, si un municipio no certificado en educación tiene como objetivo estratégico incrementar la matrícula educativa, debe conocer y concertar con el departamento el número de plazas docentes disponibles para el municipio.

Por otra parte, las entidades territoriales deben conocer la situación actual y los programas de gobierno de las entidades territoriales vecinas, con el fin de identificar problemas comunes para encontrar soluciones conjuntas.

La armonización de políticas facilita la celebración de convenios, acuerdos de asociación y/o establecimiento de alianzas estratégicas que permiten hacer más eficiente la prestación de servicios, minimizar los costos de los proyectos, aprovechar las economías de escala y mitigar las limitaciones generadas por dificultades financieras del sector público colombiano.

G Planes de Etnodesarrollo y Planes de Vida

Los Planes de Vida de los indígenas, de Etnodesarrollo de las comunidades negras y otros planes de grupos étnicos, son instrumentos fundamentales para el ejercicio de planeación y para plantear las propuestas de desarrollo acorde con sus cosmovisiones y características particulares, se busca, a la vez, preservar su identidad étnica y cultural. Estos planes apuntan a garantizar el devenir, la permanencia y la sostenibilidad en el tiempo de estas comunidades así como su fortalecimiento étnico y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

De acuerdo con lo anterior, en los procesos de planeación deben generarse espacios con las autoridades y representantes de grupos étnicos para llegar a acuerdos sobre los aspectos relacionados con el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, así como con las decisiones que afecten a sus territorios.

Adicionalmente, se recomienda incluir en los planes de desarrollo programas y proyectos que tengan como propósito la lucha contra la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de los grupos étnicos, según el momento del ciclo vital en que se encuentre la población, con especial énfasis en la infancia, y la adolescencia en las áreas de educación, salud, seguridad social, generación de empleo, planes de vivienda y la asistencia técnica municipal en proyectos productivos de estas comunidades, así como los relacionados con el enriquecimiento de su diversidad étnica y cultural en los contextos municipal y departamental, entre otros; se deben generar procesos permanentes de concertación en las dinámicas de planeación, seguimiento y evaluación con las autoridades de los territorios étnicos, de las cuales se derive la identificación de planes y proyectos en el corto y mediano plazo lo mismo que los ajustes correspondientes a las acciones en ejecución.

⁷ Los grupos étnicos reconocidos por el Estado colombiano son los *pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales y R-rom (gitanos)*. Jurídicamente la necesidad de armonizar los planes de desarrollo municipal y departamental con los planes de vida y de etnodesarrollo de estos grupos está sustentada en la Constitución Política y en la Ley 21 de 1991, mediante la cual se ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”. Al respecto en el artículo 7 numeral 1, se ordena: “los pueblos interesados, deberán tener derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual (...) y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente”

- Para los afrocolombianos, la Ley 70 de 1993, contempla varias disposiciones tendientes a garantizar que las prioridades de desarrollo definidas por estos pueblos, puedan hacerse efectivas.

- Para el pueblo raizal del archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-086 de 1999, reconoció a este pueblo su capacidad y el derecho (...) para determinar su destino como parte de Colombia y mejorar sus condiciones de vida.

- Para el pueblo R-rom, la dirección de etnias del Ministerio del Interior y de Justicia, emitió la Circular 1629 de 2003, mediante la cual recomienda a los alcaldes y gobernadores “incorporar adecuadamente (...) medidas concretas y específicas a favor del pueblo R-rom.

H Planes de Ordenamiento Territorial

El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos adoptaron en aplicación de la Ley 388 de 1997 (al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994), es el **instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal**. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (artículo 9 de la Ley 388 de 1997)

Todos los municipios colombianos tienen POT, PBOT o EOT³, según su tamaño poblacional (Poner una nota al pie en la que se aclare que). Sus contenidos se encuentran organizados por componentes: general, urbano y rural, los cuales en suma definen las acciones a desarrollar en cada una de las vigencias (corto, mediano y largo plazo) para consolidar el modelo de ocupación territorial definido por el mismo POT para el municipio. Esta es la única manera de que el municipio puede construir una plataforma territorial mediante la cual garantice mayor productividad económica, mejor y más equitativa prestación de servicios públicos y mayor cobertura social junto con mayor sostenibilidad ambiental; Para su ejecución, se deben incorporar los programas y proyectos definidos en cada uno de sus componentes a los planes de desarrollo, a través de los Programas de ejecución y este debe articularse con el respectivo plan plurianual de inversiones.

Para la selección de los proyectos del POT que serán ejecutados durante el período constitucional que está iniciando y que se incluirán al programa de ejecución, se deben tener en cuenta los proyectos que el municipio considera como prioritarios para resolver problemas urgentes que el municipio tenga (Provisión de vivienda, reasentamiento de familias en riesgo, construcción de infraestructura de servicios públicos, entre otros). Así mismo, debe tener en cuenta los programas y proyectos definidos por la nación como estratégicos para el desarrollo territorial del país. Así mismo, debe tener en cuenta algunos temas que son claves del desarrollo territorial.

1. Habilitación de suelo para vivienda. Todos los proyectos de vivienda urbana y rural que proponga realizar el municipio, deben tener en cuenta que éstos pueden ser de iniciativa pública o privada y que se deben realizar en los suelos urbanos y de expansión que se definieron en los POT, para el caso de vivienda urbana, y en aquellas áreas del suelo rural donde este uso está permitido. Dichos proyectos deben cumplir con todas las normas de área mínima de lote y demás condiciones de construcción definidas en los planes de ordenamiento⁴.

³ Solo están pendientes siete municipios colombianos por adoptar POT que son: Nariño, Santa Bárbara, Mosquera y el Charco (Nariño); Guachené (Cauca); Norosí (Bolívar) y Tuchín (Córdoba). Estos municipios tienen restringida la posibilidad de desarrollar proyectos que impliquen la obtención de licencias de construcción (tales como proyectos de vivienda, equipamientos y espacios públicos, entre otros).

⁴ Recuerde que el artículo 119 del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011) estableció la obligatoriedad de que los municipios definan **metas mínimas para la gestión, financiamiento y construcción de Vivienda de Interés Social**.

- 2. Renovación urbana.** Se debe promover la densificación de las áreas urbanas y la recualificación de aquellas zonas que presentan deterioro físico y social. Para tal efecto, aquellos municipios que definieron en su plan de ordenamiento áreas urbanas con tratamiento de renovación urbana, deben promover el desarrollo de procesos de reconversión de dichas zonas, para garantizar mejor calidad de vida urbana en las ciudades, a través de la dinamización de centros urbanos deteriorados, la recuperación de sectores donde se genere el desplazamiento de usos de alto impacto, de centros históricos de valor patrimonial, sectores centrales que cuenten con potencial de aprovechamiento del suelo y la localización de usos compatibles con vivienda.
- 3. Generación, mejoramiento y sostenibilidad de espacio público,** conformado por la red peatonal, los parques y plazas, las zonas verdes y las áreas protegidas y los frentes de agua (Que formen parte de parques y zonas verdes). Se busca incrementar los bajos índices de espacio público por habitante generados por el deterioro, la invasión y la ocupación ilegal de áreas de uso público y la falta de criterios para el diseño, construcción y seguimiento de los procesos de recuperación y sostenibilidad de las áreas intervenidas⁵.
- 4. Incorporación de la prevención y reducción de riesgos a los planes de ordenamiento territorial.** Todos los municipios colombianos deben tener delimitadas sus áreas de amenaza, vulnerabilidad y riesgo en todo su territorio, para efectos de conocer las áreas seguras donde se puede promover el crecimiento urbano y el desarrollo económico y las medidas de mitigación y prevención que se deben realizar para evitar desastres. Con base en este conocimiento de las amenazas y riesgos es que se debe definir el modelo de ocupación del territorio y la zonificación de usos de suelo⁶.
- 5. Promoción de procesos de mejoramiento integral de barrios** que presentan déficit cualitativo en materia de vivienda, prestación de servicios públicos, accesibilidad vial, calidad y cantidad de espacio público, hogares en riesgo y legalización urbanística.
- 6. Revisión y Ajuste de Planes de Ordenamiento Territorial.** La ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 4002 de 2004, ofrecen la posibilidad de revisar y ajustar los planes de ordenamiento territorial para cualificar sus contenidos y garantizar que se conviertan en adecuados instrumentos de planificación del territorio. Para el desarrollo de este proceso, es necesario que los municipios tengan en cuenta las siguientes condiciones:
 - **Revisión por vencimiento de vigencias de los contenidos de corto, mediano y largo plazo.** Los alcaldes pueden emprender la revisión **solamente** al inicio de su período constitucional y **siempre y cuando** haya vencido el término de vigencia de cada uno

⁵ Recuerde que el estándar internacional de espacio público por habitante es de 10 metros cuadrados y que todos los municipios colombianos deben definir medidas para alcanzarlo (contabilizando únicamente parques, plazas y zonas verdes).

⁶ Recuerde que **TODOS** los municipios están obligados a levantar y mantener actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. Lo anterior en cumplimiento del artículo 56 de la ley 9 de 1989 y el artículo 5 de la Ley 2 de 1991).

de los contenidos, según lo establecido en los POT. Para conocer en que vigencia se encuentra cada POT, los alcaldes deben tener claridad de la fecha de adopción de su plan de ordenamiento, teniendo en cuenta que los contenidos estructurales tienen una **vigencia mínima de tres (3) períodos constitucionales** de los alcaldes; los contenidos urbanos y rurales de mediano plazo tienen una **vigencia mínima de dos (2) períodos constitucionales** de las administraciones municipales y distritales (Esta vigencia puede ser mayor si se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración) y los contenidos urbanos y rurales de corto plazo, tienen una vigencia de un (1) período constitucional (Artículo 28 de la Ley 388 de 1997).

- Así mismo, el Decreto 4002 de 2004 ofrece la posibilidad que los alcaldes municipales y distritales adelanten una revisión por excepcional interés público o de fuerza mayor o caso fortuito, **la cual se puede emprender en cualquier momento del período constitucional**. Son circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión excepcional: i) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del decreto ley 919 de 1989, y ii) los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes a las inicialmente adoptadas en el POT.
- Finalmente, la misma norma dispone que se pueden realizar modificaciones excepcionales de una o varias normas urbanísticas estructurales o generales del POT, **la cual se puede emprender en cualquier momento del período constitucional**, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación y se busque lograr la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en el POT.

Los municipios que a 31 de diciembre de 2011 están culminando la vigencia de largo plazo, pueden adelantar la revisión de los contenidos estructurales del POT como son: Modelo de ocupación territorial, objetivos y estrategias de largo plazo, clasificación del territorio, entre otros.

Es muy importante que los municipios en los procesos de revisión y ajuste de sus planes de ordenamiento territorial, tomen decisiones para su territorio basados como mínimo en el conocimiento de las dinámicas demográficas y poblaciones que presentan en su territorio, las áreas de importancia ambiental y las zonas que presentan amenazas y riesgos.

Planes Territoriales de Adaptación al Cambio Climático

En el marco del Conpes 3700 “Estrategia Institucional para la Articulación de Políticas y Acciones en Materia de Cambio Climático en Colombia” se establece la necesidad de diseñar un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, el cual, busca incidir en los procesos de planificación ambiental, territorial y sectorial de tal manera que se tomen decisiones de manera informada, teniendo en cuenta los determinantes y proyecciones climáticos, reduciendo así efectivamente la vulnerabilidad tanto en poblaciones, ecosistemas y sectores productivos a este fenómeno, y aumentando la capacidad social, económica y ecosistémica para responder ante eventos y desastres climáticos. Así mismo, los análisis y el conocimiento adquirido durante la elaboración de los Planes Territoriales de Adaptación al Cambio Climático, serán insumos claves para la construcción del Plan Nacional de Adaptación.

El marco conceptual para abordar el tema de adaptación en Colombia, así como los protocolos para la medición del riesgo climático y las hojas de ruta para la elaboración de los Planes Territoriales de Adaptación al Cambio Climático serán elaborados por el DNP y servirán de guía para la construcción de dichos planes.

Lo anterior, está enmarcado dentro de la ley 1450 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en el artículo 217, el cual, dispone que las entidades públicas del orden nacional deberán incorporar en sus Planes Sectoriales una estrategia de adaptación al Cambio Climático conforme a la metodología definida por el DNP, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el IDEAM y revisado por los mismos previo a la autorización final por parte del CONPES. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberá apoyar a las entidades de orden territorial que así lo requieran, a desarrollar sus planes territoriales de adaptación.



Manejo Integrado de la zona costera⁸

El desarrollo territorial marino-costero hace parte del progreso y fortalecimiento de la competitividad económica y socio-cultural de un país, al ser uno de los insumos base para las interrelaciones de la Nación con su entorno y sus vecinos, además de brindar elementos concretos para el adecuado uso, manejo, y aprovechamiento de los recursos naturales disponibles.

La zona costera colombiana es parte del territorio nacional, está formada por una franja de anchura variable de tierra firme y espacio marítimo, contiene ecosistemas diversos y productivos, dotados de potencialidades para proveer bienes y servicios, que aumenten la competitividad y desarrollo local y nacional. Es un recurso natural único, frágil y limitado que exige un manejo adecuado, y como tal, requiere ser incorporada su planeación a través de la formulación de planes de Manejo Integrado de Zona Costera (MIZC) acordes con el desarrollo local, regional y nacional, con plena articulación institucional, e incorporación de directrices en planes de desarrollo y respectivas fases de revisión y ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Por consiguiente, el manejo de los espacios oceánicos y las zonas costeras de la nación cobra renovada preponderancia

al constituirse en uno de los principales renglones del desarrollo territorial, por lo que su implementación debe seguir un enfoque integral (dimensión ambiental, sectores socioeconómicos y diferentes niveles de gobierno) en consideración a los múltiples factores y elementos que lo componen.

El manejo integrado de los espacios oceánicos y las zonas costeras se debe realizar en forma racional y operativa, en función de la legislación vigente y en relación con las características y recursos ecológicos, socioeconómicos y culturales propios de cada región oceánica y costera del país, incluyendo y promoviendo consultas permanentes con la ciudadanía y los sectores.

En Colombia, la propuesta metodológica para abordar el MIZC (COLMIZC) se basa en la delimitación espacial del territorio, la caracterización y diagnóstico de los elementos biofísicos, socioeconómicos, culturales y de gobernabilidad que lo conforman. Dicho análisis permite identificar los objetivos de manejo y programas necesarios para la construcción del plan y brindar herramientas para la gestión por parte de los administradores locales.

⁸ Fuente: CCO. Documento Borrador de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros e Insulares. Marzo de 2007.

De acuerdo con lo expuesto, se recomienda que el plan de desarrollo de las entidades territoriales costeras tenga en cuenta los siguientes aspectos:

- Estrategias para la implementación del MIZC, entendiéndose éste como un proceso continuo y dinámico a través del cual se toman decisiones para el uso sostenible, desarrollo y protección de los espacios oceánicos y los recursos costeros y marinos. En este sentido, incluir líneas de acción en cuanto a cohesión territorial, conservación de recursos naturales, asuntos relacionados con transporte marítimo, energía, entre otros, de injerencia del municipio y que requieren adelantar acciones de coordinación con el departamento y/o la Nación.
- Fortalecimiento de la gobernabilidad (entendida como un sistema institucional y normativo), que permitan y faciliten la adopción del MIZC y armonicen las políticas intersectoriales a nivel local.
- Mecanismos apropiados para la cooperación, articulación y participación de los actores involucrados en el manejo de la zona costera.
- Programas y proyectos con el propósito de ordenar el territorio, según las ventajas, oportunidades y potencialidades que brindan las zonas costeras, en pro de mejorar la calidad de vida de sus pobladores.
- Principios y normas para la protección de los bienes de uso público, con el fin de recuperar su importancia como elementos estructurales en la planeación del desarrollo y ordenamiento del territorio marino y costero.

Si su entidad territorial tiene zonas costeras recuerde que: las playas marítimas, las zonas de bajamar y las áreas marítimas jurisdiccionales son bienes de uso público de carácter nacional y de connotación estratégica para la unidad territorial y soberanía del Estado, por lo cual, este –a través de sus entidades competentes –, para una adecuada gestión y desarrollo, mantendrá su administración y control en el orden nacional, con la participación y articulación de los entes regionales y locales.



K. La gestión del riesgo de desastres como instrumento de desarrollo

Cuando existe la posibilidad de que en el territorio ocurran terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones, deslizamientos y otros fenómenos de origen natural, que están en posibilidad de generar pérdidas humanas, de los medios de vida de la población y de la infraestructura allí localizada, un municipio se encuentra en riesgo de desastre. Cuando este riesgo se materializa y las entidades territoriales no pueden recuperarse sin ayuda externa, se está frente a una situación de desastre que puede comprometer su desarrollo presente y futuro. Por lo anterior se dice que un desastre es producto de un riesgo que se maneja de manera inadecuada.

En este contexto, resulta importante incorporar el análisis de riesgo en la planificación del territorio, y del desarrollo, con el fin de garantizar la sostenibilidad de estos y la ocupación del territorio en condiciones de seguridad que garanticen el bienestar de la población.

La incorporación del análisis de riesgo en la planificación del territorio debe tener en cuenta los insumos que generan actores de diferentes niveles de gobierno, caso por ejemplo de los procesos de planificación ambiental que llevan a cabo las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR)⁹. De acuerdo con lo anterior, es preciso entender que procesos como el ordenamiento y manejo de una cuenca¹⁰, determina la viabilidad de las acciones que se pueden desarrollar en el territorio.

En particular el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) es el instrumento que permite integrar las acciones de todos los actores regionales con el fin de garantizar la sostenibilidad del proceso de desarrollo en las regiones. Entre otros aspectos, el PGAR debe contener las disposiciones sobre ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y con ellas, las posibles restricciones que en materia de riesgo de desastres hayan sido identificadas¹¹.

Estas consideraciones deben ser tenidas en cuenta por las entidades territoriales en la formulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo¹². El proceso se inicia con la identificación de las acciones orientadas a la intervención de los escenarios de riesgo de desastres, en los procesos de planificación regional y su posterior integración al Programa de Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial. Dichas acciones deben ser tomadas en consideración por parte de los Alcaldes al momento de formular los programas que serán incorporados en el Plan de Desarrollo Municipal. Dicho procedimiento es de obligatorio cumplimiento¹³.

La vía que se describe aquí sugiere un proceso complejo en el que la descripción de los posibles escenarios de riesgo de desastres, las medidas de orden regional y los objetivos municipales

⁹ Ver artículo 1, Decreto 1200 de 2004

¹⁰ Ver artículo 10, Ley 388 de 1997.

¹¹ Ver numeral 7, artículo 4 del Decreto 1729 de 200.

¹² Ver parágrafo único del artículo 4 del Decreto 1200 de 2004

¹³ Ver artículo 18 de la ley 388 de 1997.

parecen dispersarse en agendas de diferentes niveles y bajo la responsabilidad de actores diversos. Para subsanar esta dificultad, el municipio debe formular el Plan de Gestión Municipal del Riesgo de Desastres que se constituye en la agenda que consigna y da forma a la decisión de encaminar, a nivel municipal los procesos de reducción del riesgo que podría generar un desastre. Para tal efecto la Dirección de Gestión del Riesgo, del Ministerio del Interior, ofrece Asistencia Técnica a los municipios.

La Gestión del Riesgo de desastres se constituye en un instrumento de desarrollo, en tanto contribuye a mejorar las condiciones de seguridad actuales de la población frente a la ocurrencia futura de posibles desastres y también a generar condiciones sostenibilidad en los procesos que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas.



Competencias de las entidades territoriales

Los departamentos, distritos y municipios del país tienen las siguientes competencias misionales y sectoriales que les asignaron la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007.

Educación

Departamentos

Frente a los municipios en general:

- Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios, cuando haya lugar a ello.
- Certificar a los municipios que cumplen los requisitos.

Frente a los municipios no certificados:

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.
- Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.
- Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción (Ley 715/01).

Distritos y municipios

Distritos y municipios certificados

- Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad.
- Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.
- Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción.

Municipios no certificados

- Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad educativa. (Ley 715 de 2001)

Para saber más

- Para revisar los decretos reglamentarios y sentencias pueden visitar la página web [www.dnp.gov.co / desarrollo territorial / gestión pública territorial](http://www.dnp.gov.co/desarrollo_territorial/gestion_publica_territorial)

Prevención y atención a mujeres víctimas de violencia

Departamentos

- Los planes de desarrollo incluirán un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia (Parágrafo 2, Artículo 9, Ley 1257 de 2008).

Distritos y municipios

Salud

Departamentos

- Dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en su territorio.
- Prestar asistencia técnica y asesoría a los municipios e instituciones públicas que prestan servicios de salud.
- Prestar los servicios de salud a la población pobre no cubierta con subsidios a la demanda.
- Implementar la política de salud pública formulada por el Gobierno Nacional, en lo que corresponda a su competencia y según las condiciones epidemiológicas del departamento.
- Realizar vigilancia y control sanitario de la distribución y comercialización de alimentos y de establecimientos gastronómicos, así como, del transporte asociado a las actividades (Ley 1122 de 2007, Artículo 34).
- El plan territorial de salud definirá acciones y asignará recursos para prevenir la violencia contra las mujeres como un componente de las acciones de salud pública (Ley 1257 de 2008, Parágrafo único, Artículo 13).

Distritos y municipios

- Dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en sus competencias.
- Afiliar a la población pobre al régimen subsidiado.
- Formular y ejecutar el Plan Nacional de Salud Pública ajustado al perfil epidemiológico del municipio.
- Vigilar la calidad del agua (Decreto. 475 de 1998).
- Hacer vigilancia y control sanitario a la distribución y comercialización de alimentos y a establecimientos gastronómicos, así como al transporte asociado a estas actividades en los distritos y los municipios de categorías 1, 2, 3 y especiales (Ley 1122 de 2007, Artículo 34).
- El plan territorial de salud definirá acciones y asignará recursos para prevenir la violencia contra las mujeres como un componente de las acciones de salud pública (Ley 1257 de 2008, Parágrafo único, Artículo 13).

Prevención y atención a población víctima de desplazamiento

Departamentos

- Lo que reitera la Ley 1190 de 2008: coordinación de la política departamental y creación del plan integral único para la prevención y atención a población víctima de desplazamiento forzado.

Distritos y municipios

- Creación del plan integral único para la prevención y atención a población víctima de desplazamiento forzado.

Departamentos

- Incluir en el plan de desarrollo la temática de infancia y adolescencia, según lo establece la Ley 1098 de 2006.
- El gobernador es el responsable del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia de su departamento.
- Realizar el control a las instituciones prestadoras de servicios de bienestar familiar y prestación de asistencia técnica.
- Divulgar ampliamente y en forma didáctica en todos los niveles de la población, y en detalle, las disposiciones contenidas en la Ley 1257 de 2008. (Artículo 38).

¿Dónde dice?



Decreto 1137 de 1999 y Directiva 07 de 2004 Procuraduría General de la Nación.

Distritos y municipios

- Realizar el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en el municipio, dentro de los primeros cuatro (4) meses de mandato del nuevo alcalde, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberá atender en su plan de desarrollo y determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán.
- Incluir en el plan de desarrollo (Ley 1098 de 2006) la temática de infancia y adolescencia y formular los planes, programas y proyectos necesarios para su implementación.
- Diseñar acciones de política social dirigidas a proteger a grupos de población vulnerable, como, por ejemplo, la población en condición de desplazamiento.
- Garantizar el servicio de alimentación escolar para los estudiantes de su jurisdicción (Ley 715/01).
- Crear las comisarías de familia.
- Conformar y/o fortalecer los Consejos Municipales de Política Social, en cuya agenda se incluirá el tema de violencia contra las mujeres (Ley 1257 de 2008, Parágrafo 1, Artículo 9).
- Divulgar ampliamente, en forma didáctica, en detalle y en todos los niveles de la población, las disposiciones contenidas en la Ley 1257 de 2008. (Artículo 38).

Recreación, deporte y aprovechamiento del tiempo libre

Departamentos

- Prestar asistencia técnica, financiera y administrativa a los municipios.
- Coordinar acciones entre los municipios orientadas a desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el territorio departamental.
- Dar cumplimiento a las líneas de política contenidas en el Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Educación Física y la Actividad Física 2010-2019.

Distritos y municipios

- Fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.
- Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos, teniendo en cuenta las acciones que en materia de equipamientos deportivos definió el plan de ordenamiento territorial.
- Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.
- Dar cumplimiento a las líneas de política contenidas en el Plan Decenal del Deporte, la Recreación y la Educación Física y la Actividad Física 2010-2019.

Departamentos

- Coordinar entre los municipios acciones orientadas a desarrollar actividades que permitan fomentar las artes en todas sus expresiones y las demás manifestaciones simbólicas expresivas.
- Impulsar la lectura y la escritura y facilitar la circulación y acceso a la información y el conocimiento.
- Contribuir al desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años, mediante la promoción del ejercicio de los derechos culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos.
- Fomentar procesos de formación artística y de creación cultural.
- Fortalecer la apropiación social del patrimonio cultural.
- Impulsar y fortalecer las industrias culturales.
- Consolidar el Sistema Departamental de Cultura y brindar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios.
- Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural, el acceso a los bienes y servicios que prestan las instituciones culturales (redes de casas de la cultura, de bibliotecas, de museos de archivos), la formación artística y las prácticas musicales colectivas: bandas, coros, música tradicional y cuerdas.

Distritos y municipios

- Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural, el acceso a los bienes y servicios que prestan las instituciones culturales (redes de casas de la cultura, de bibliotecas, de museos de archivos), la formación artística y las prácticas musicales colectivas: bandas, coros, música tradicional y cuerdas
- Apoyar los espacios de participación y organización del sector cultural, así como otras iniciativas de organización.
- Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.
- Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.
- Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio y su apropiación creativa por parte de las comunidades, es decir, su valoración, reconocimiento y uso adecuado. Esto, considerando lo establecido en los POT en materia de construcción de equipamientos colectivos y conservación de bienes de interés cultural del municipio.
- Salvaguardar el patrimonio cultural material e inmaterial en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.
- Promover, fortalecer y viabilizar los procesos relacionados con la planeación, financiación, ejecución y control social a la gestión de los recursos destinados a la cultura.

Departamentos

- Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico promoviendo la implementación de programas de fortalecimiento institucional o transformación empresarial de las personas prestadoras, procurando un esquema regional.
- Promover, coordinar y/o cofinanciar proyectos que obedezcan a un proceso de planeación integral y a una ejecución de la infraestructura que procure proyectos de costo eficientes y que resulten de un análisis de la totalidad de la infraestructura de prestación disponible en los municipios, dando prioridad a aquellas intervenciones que generen mayor impacto en términos de población beneficiada y criterios de priorización acordes con la normatividad.
- Eficiencia en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones de conformidad con las actividades elegibles establecidas por la ley.
- Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.
- Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.

Distritos y municipios

- Garantizar la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos por la ley.
- Asegurar el otorgamiento de los subsidios a las personas de los estratos bajos, de tal forma que se garantice la sostenibilidad en la prestación de los servicios.
- Definición y cumplimiento de las metas de cobertura, continuidad y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Asegurar la eficiencia en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones de conformidad con las actividades elegibles establecidas por la ley.
- Dar cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad para certificarse y poder administrar los recursos del SGP-APSB.
- Garantizar que las áreas que se definan como de desarrollo prioritario en los planes de ordenamiento territorial, cuenten con viabilidad de servicios públicos domiciliarios, en especial aquellas destinadas a vivienda.

Departamentos

- Ejercer funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la Nación y los municipios.
- Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios para que aseguren la prestación de los servicios domiciliarios en sus territorios.
- Asegurar la prestación del servicio de energía eléctrica, gas natural y gas licuado de petróleo.
- Brindar asistencia técnica y coordinación a los municipios.
- Apoyar el fortalecimiento de las empresas prestadoras de estos servicios, para asegurar su suficiencia financiera.

Distritos y municipios

- Garantizar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de gas natural y gas licuado de petróleo, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos por la ley.

Ordenamiento territorial

Departamentos

- No aplica.

Distritos y municipios

- Formular y adoptar, como también revisar y ajustar, los planes de ordenamiento territorial (POT) contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 388 de 1997, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, así como en suelos con categoría de suburbanos y de protección.
- Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.
- Implementar los planes de ordenamiento territorial, desarrollando los proyectos de la correspondiente vigencia y otorgando permisos y licencias urbanísticas de conformidad con las normas allí contenidas.

Departamentos

- Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables.
- Colaborar con las autoridades competentes en la ejecución de las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y disponer lo que requiera la adecuada preservación de los recursos naturales.
- Ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente.
- Hacer control y vigilancia ambiental con la colaboración de las corporaciones autónomas regionales.
- (Las demás establecidas en el Artículo 64 de la Ley 99 de 1993).

Distritos y municipios

- Dictar las normas necesarias para control, preservación y defensa del medio ambiente.
- Ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.
- Coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambientales.
- Ejecutar proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua.
- Aplicar la estrategia de entornos saludables y manejo del agua en coordinación con otros sectores.
- Diseñar programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control de contaminación del aire.
- Realizar proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras y defensa contra las inundaciones.
- Implementar planes de manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas.
- Realizar proyectos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Realizar proyectos productivos sostenibles enmarcados en la producción más limpia y los mercados verdes.
- Adquirir y mantener áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y veredales. (Aplicación Art. 111 de la Ley 99 de 1993, Art. 106 de la Ley 1151 de 2007).
- Las demás establecidas en el Artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

Departamentos

- Incorporar en sus planes de desarrollo las disposiciones y recomendaciones específicas contenidas en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, como parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Ejercer la dirección, coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender situaciones de desastre cuando estas sean calificadas como de carácter regional.
- Contribuir a coordinar y articular el desarrollo de las políticas nacionales entre las diferentes entidades de nivel nacional en su territorio y promover ante el Gobierno Nacional la gestión de proyectos de iniciativa o interés municipal de impacto regional o subregional.

Distritos y municipios

- Incorporar en sus planes de desarrollo las disposiciones y recomendaciones específicas contenidas en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Involucrar el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, la delimitación de zonas de riesgo y los asentamientos humanos o reubicación de asentamientos, así como las apropiaciones necesarias para el efecto en los presupuestos anuales.
- Ejercer la dirección, coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender una situación de desastre declarada como local.
- Mantener actualizado el inventario de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo de conformidad con lo exigido por el Artículo 5 de la Ley 2 de 1991.

Infraestructura de transporte

Departamentos

- Adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte.
- Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables, teniendo en cuenta las variables de cambio climático o de riesgo por amenaza natural o antrópica.
- Hacer el mantenimiento de carreteras.
- Otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial.
- Establecer metodologías de priorización para las intervenciones físicas y destinaciones presupuestales en la infraestructura a su cargo, que cuente con mecanismos de cofinanciación por parte del Gobierno Nacional.

Distritos y municipios

- Construir y conservar la infraestructura municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, veredales y aquellas que sean propiedad del municipio; las instalaciones portuarias, fluviales y marítimas; los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos directa o indirectamente. Lo anterior de acuerdo con lo definido el POT del municipio.
- Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables, con base en las vigencias definidas por el POT para cada uno de los proyectos, considerando las variables de cambio climático o de riesgo por amenaza natural o antrópica.
- Establecer metodologías de priorización para las intervenciones físicas y destinaciones presupuestales a la infraestructura a su cargo, que cuente con mecanismos de cofinanciación por parte del Gobierno Nacional.

Tránsito

Departamentos

- Organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran para el normal tránsito de sus vehículos (Ley 105 de 1993), en los departamentos con más de cincuenta mil habitantes y una población urbana equivalente a más del 80%, conforme al censo aprobado.
- Elaborar Planes de Seguridad Vial a nivel departamental, metropolitano, distrital y municipal, de acuerdo con el Código Nacional de Tránsito, Ley 769 de 2002, Artículo 4. No obstante, se deberán atender los lineamientos que en materia de seguridad vial emita el Gobierno Nacional de manera integral para todo el país.

Distritos y municipios

- Organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran para el normal tránsito de sus vehículos, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y con población urbana de más del 80%, conforme al censo aprobado (Ley 105 de 1993).
- Elaborar planes de movilidad, de acuerdo con el literal A del Artículo 9º de la Ley 388 de 1997.
- Articular los planes de movilidad a los contenidos del plan de ordenamiento territorial del municipio, de acuerdo con la Ley 1083 del 31 de Julio de 2006.
- Elaborar los planes de seguridad vial a nivel metropolitano, distrital y municipal.
- Atender los lineamientos que en materia de seguridad vial emita el Gobierno Nacional de manera integral para todo el país.

Desarrollo rural

Departamentos

- Crear el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria como instancia de concertación y coordinación de las acciones y del uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural.
- Coordinar con los municipios y los entes nacionales la prestación de la asistencia técnica rural.
- Realizar la vigilancia y el control sanitario a la distribución y comercialización de alimentación y de los establecimientos gastronómicos, así como del transporte asociado a dichas actividades, a excepción del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por tener régimen especial.

Distritos y municipios

- Crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, como instancia de concertación entre las autoridades locales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural.
- Elaborar un plan general para prestar asistencia técnica directa rural.
- Corresponde a los distritos y municipios categorías 1, 2 y 3 y Especial, realizar la vigilancia y control sanitario de la distribución y comercialización de alimentos y de los establecimientos gastronómicos, así como del transporte asociado a dichas actividades.
- Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural que tengan impacto regional y/o que conserven la soberanía alimentaria para garantizar dicha seguridad. Lo anterior conforme a la zonificación de uso del suelo rural definida en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- Prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria.
- Promover alianzas de pequeños y medianos productores hacia proyectos con potencialidad exportadora.

Vivienda

Departamentos

- Brindar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios.
- Concurrir a la financiación de programas de vivienda de interés social.

Distritos y municipios

- Promover programas y proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios. Los planes de vivienda deben realizarse en aquellas áreas que el Plan de Ordenamiento definió como de uso residencial, principalmente vivienda de interés social.

Equipamiento municipal

Departamentos

- No aplica.

Distritos y municipios

- Construir, ampliar y mantener la infraestructura del edificio de la Alcaldía, las plazas públicas, el cementerio, el matadero municipal, la plaza de mercado y los demás bienes de uso público, cuando sean de su propiedad, teniendo en cuenta lo dispuesto en materia de equipamientos colectivos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Empleo y desarrollo económico

Departamentos

- Promover el empleo y la protección de los desempleados.

Distritos y municipios

- Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial.
- Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.
- Promover el empleo y la protección a los desempleados.

Justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano

Departamentos

- Generar condiciones de seguridad ciudadana.
- Elaborar el Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC).
- Elaborar el Plan de Prevención y Protección en derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Atender de manera oportuna integral a la población víctima de la violencia.
- Atender de manera integral a las víctimas de minas antipersona y/u otros artefactos explosivos.
- Apoyar el proceso de desmovilización de los grupos al margen de la ley y su reintegración social y económica.
- Elaborar un plan para la atención de las comunidades de mayor riesgo y vulnerabilidad.
- Incorporar el tema de apoyo a la población desplazada con enfoque diferencial, con una política e instrumentos claros, que permitan identificar problemas y debilidades estructurales.
- Contemplar la elaboración de Planes Integrales Únicos de Atención a la Población Desplazada, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997.
- Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.
- Convocar los espacios de coordinación interinstitucional creados por la ley para atender de manera integral los temas relacionados con la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público, tal es el caso de los Consejos de Seguridad y Comités de Orden Público. (Decretos 2615 de 1991 y 399 de 2011).
- Destinar recursos para atender las problemáticas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen que se presentan en la jurisdicción. Además, dar cumplimiento a las disposiciones normativas relacionadas con la creación, funcionamiento y seguimiento de los Fondos Cuenta Territoriales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Fonset).

Distritos y municipios

- Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.
- Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.
- Financiar las inspecciones de policía.
- Generar condiciones de seguridad ciudadana.
- Elaborar Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC).
- Elaborar el Plan de Prevención y Protección en derechos humanos y derecho internacional humanitario.
- Atender de manera oportuna e integral a la población desplazada.
- Atender de manera oportuna e integral a la población víctima de la violencia.
- Atender de manera integral a las víctimas de minas antipersona y/u otros artefactos explosivos.
- Apoyar el proceso de desmovilización de los grupos al margen de la ley y su reintegración social y económica.
- Elaborar un plan para la atención de las comunidades de mayor riesgo y vulnerabilidad.
- Incorporar en el Plan de Gobierno el tema de apoyo a la población desplazada, con enfoque diferencial, con una política e instrumentos claros, que permitan identificar problemas y debilidades estructurales, en cumplimiento de la Sentencia T-025 “Desplazados”.
- Elaborar Planes Integrales Únicos de Atención a la Población Desplazada, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997.
- Coordinar y cofinanciar la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes.
- Convocar los espacios de coordinación interinstitucional creados por la Ley para atender de manera integral los temas relacionados con la convivencia, la seguridad ciudadana y el orden público, tal es el caso de Consejos de Seguridad y Comités de Orden Público. (Decretos 2615 de 1991 y 399 de 2011).
- Destinar recursos para atender las problemáticas de violencia, delincuencia, inseguridad y crimen que se presenten en la jurisdicción. Además de dar cumplimiento a las disposiciones normativas relacionadas con la creación, funcionamiento y seguimiento de los Fondos Cuenta Territoriales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Fonset).

Turismo

Departamentos

- Elaborar y ejecutar el plan sectorial de desarrollo turístico.

Distritos y municipios

- No aplica.

Centros de Reclusión

Departamentos

- No aplica.

Distritos y municipios

- Apoyar, en conjunto con el Instituto Nacional Penitenciario, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad.

Notas claves



- El Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC) es un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país. Este documento debe elaborarse en el primer año de gobierno de las autoridades con una vigencia de cuatro años y debe contener estrategias, acciones y actividades que tengan como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a los ciudadanos. Los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC) deben ser elaborados de manera conjunta por las autoridades político-administrativas y la Policía Nacional, con la participación de las autoridades de justicia, que tienen jurisdicción en el territorio. Todos los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, (PICSC) deben incluir acciones que permitan afianzar las relaciones sociales de respeto a la vida y de protección a los derechos humanos individuales y colectivos. Como resulta conveniente que la vigencia de los PICSC sea de cuatro años, al igual que el periodo de gobierno de las autoridades (según el Acto Legislativo 2 de 2002, Art. 1), es importante que cada año se elabore un plan de acción a través del cual se de cumplimiento a lo contenido en el PICSC. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 399 de 2011, también debe elaborarse un Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI, a través del cual se determine la inversión de los recursos de los Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonset) en las acciones contenidas en el PICSC. (Art. 18 Numeral 5). Serie de Cartillas Programa Departamentos y Municipios Seguros DMS, Policía Nacional de Colombia.

