

San José de Cúcuta, Diciembre de 2011

Proyecto de "Apoyo al proceso de integración local de las comunidades de Manuela Beltrán y Las Delicias, a través de un ejercicio de micropolítica publica en el Municipio de Cúcuta"

Dirigido por:

Monseñor JULIO CESAR VIDAL ORTIZ  
Obispo de la Diócesis de Cúcuta

Pbro. ABIMAEI BACCA VARGAS  
Director de Pastoral Social

Coordinado:

Eduard Arias  
Jefe de área de promoción social

Diana Colombia Ramírez Portilla  
Coordinadora de proyecto

Agencia Cooperadora ACNUR  
Carolina Mateos  
Jefe de Oficina ACNUR

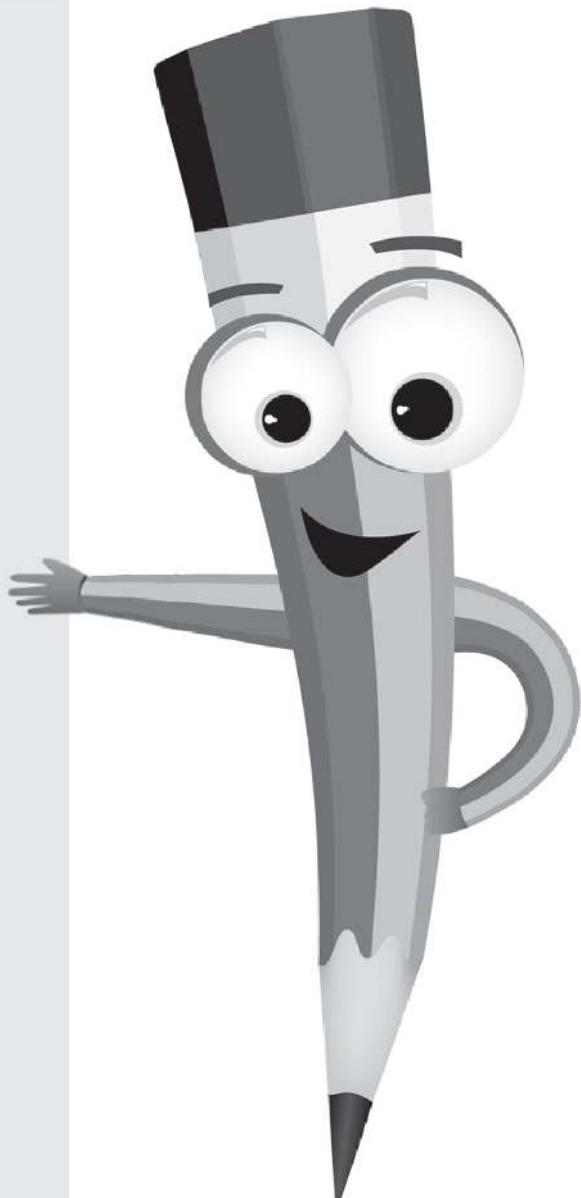
Leidy Diana Gómez  
Profesional de protección ACNUR

Agradecimientos:

Líderes y liderazgos de las comunidades de  
Manuela Beltrán y las Delicias

Comité de Impulso

Equipo multifuncional.



## Programas de Gobierno y Planes de Desarrollo como instrumentos de paz

Propuestas para la inclusión, la equidad y la garantía de los Derechos Humanos



# PRESENTACION

A través de esta cartilla se pretende en un lenguaje claro y comprensible aportar herramientas que permitan cualificar la capacidad de respuesta frente la gestión pública, la incidencia en espacios políticos, sociales, culturales y económicos.

Esta cartilla es una forma de reconocer los espacios a los cuales ciudadanas y ciudadanos pueden acceder, ser escuchados y participar activamente como clave en la defensa y exigibilidad de sus derechos.

Se espera que este aporte contribuya al trabajo organizado y articulado entre comunidades y entres del Estado, como una forma de avanzar en el desarrollo y ser gestores de su propio bienestar.

De un buen Programa de Gobierno depende un buen Plan de Desarrollo Municipal, que cuente con políticas de inclusión y equidad, con objetivos programáticos que focalicen esfuerzos en Derechos humanos, Equidad social y de género, atención integral a mujeres, jóvenes, grupos étnicos, víctimas y demás grupos poblacionales y que fomente la participación ciudadana, la transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia.

Los Planes de Desarrollo Municipal aportan a la construcción de Paz si incorporan objetivos y líneas programáticas para: generar igualdad de oportunidades y beneficios para los más desfavorecidos; brindar atención integral a la población de escasos recursos y a las personas desplazadas; acompañar a las víctimas del conflicto armado y de otros conflictos con manifestaciones violentas, para dar paso a la reconciliación y la reconstrucción del tejido social; desarrollar mecanismos y estrategias de inserción a la vida civil de los/as desmovilizados/as, como ciudadanos/as respetuosos/as de las normas y las instituciones; promover la participación alrededor de valores como la solidaridad y el predominio del bien común; fortalecer los sistemas de representación social y los espacios y mecanismos de participación ciudadana, con el propósito de asegurar una incidencia mayor en las decisiones políticas.

Además, en su contenido, es fundamental que los Planes de Desarrollo Municipal partan de la construcción colectiva de visiones que busquen reconocer la corresponsabilidad de diferentes

actores en el desarrollo del municipio en relación a sus derechos y deberes y proyectar un municipio con capacidad para transformar positivamente las conflictividades sociales y políticas sin acudir a la violencia.

## Proceso de formulación participativo e incluyente



La formulación de los Planes de Desarrollo debe convocar y crear condiciones para la participación de grupos tradicionalmente excluidos como: jóvenes, mujeres, indígenas, afros, población en condición de discapacidad, población en situación de desplazamiento entre otros, y así se busque la inclusión e igualdad de oportunidades para ellos y ellas respecto de otros sectores y colectivos con mayor reconocimiento político, económico y social. Brindar espacios y condiciones efectivas de participación para qué grupos poblacionales tradicionalmente excluidos (mujeres, jóvenes, indígenas, afrodescendientes, discapacitados, adultos mayores) presentan propuestas que sean escuchadas y tenidas en cuenta.

## Principios y valores de construcción de paz que debe asegurar el plan de desarrollo

- Transparencia, honestidad, eficiencia, eficacia y la práctica permanente de principios éticos en la gestión y administración municipal.
- Garantía de provisión por parte de las instituciones municipales de los servicios en la cantidad y calidad que demanda la población.
- Fortalecimiento de la participación, para que vaya más allá de la consulta y el control social.
- Comunidades y ciudadanía desarrollan competencias para incidir en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.
- Respeto y cumplimiento de acuerdos y consensos logrados en los espacios de deliberación y participación.

- Incorporación de instrumentos que hagan visibles las acciones de la gestión municipal. Gobernar ante los ojos de todos.
- Visibilidad para toda la población de los requisitos de acceso a beneficios: cupos en educación, régimen subsidiado, subsidios en servicios públicos, entre otros.
- Transparencia en la contratación. Que todos sepan qué se contrata, con quién y el costo.
- Igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, inclusión social y equidad social y de género.

## Funciones de las Alcaldías Municipales

Las funciones de las Alcaldías Municipales respecto al manejo administrativo de sus jurisdicciones se basa en el principio de la autonomía administrativa, contemplado por la Constitución Política de Colombia de 1991. La Administración Municipal es entendida como el ente encargado de gestionar los recursos públicos y de orientar el bienestar de la ciudadanía a nivel territorial.

De acuerdo con la Ley 136 de 1994 las funciones que tienen los municipios son:

- Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.
- Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
- Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.
- Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.

- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.
- Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del municipio.
- Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.

<b>SECTOR</b>	<b>COMPETENCIAS MISIONALES O SECTORIALES DEL MUNICIPIO SEGÚN LA LEY 715 DE 2001, 1176 DE 2007 Y DEMÁS NORMAS VIGENTES</b>
Educación -Municipios Certificados-	<p>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.</p>
Educación -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.
Salud -Municipios Certificados-	<p>Dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en sus competencias:</p> <p>Afiliar a la población pobre al régimen subsidiado.</p> <p>Formular y ejecutar el Plan Nacional de Salud Pública.</p> <p>Vigilar la calidad del agua según el Decreto 475 de 1998.</p> <p>Formular y ejecutar el PAB-Plan de Atención Básica.</p> <p>Formular un plan territorial de salud que defina acciones y asigne 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).</p>
Prevención y Atención Mujeres Víctimas de la Violencia	Incluir en el Plan de Desarrollo un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia (Parágrafo 2, Artículo 9, ley 1257 de 2008)
Bienestar	<p>Realizar, en los primeros cuatro (4) meses de gestión, un diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en el municipio, para establecer problemáticas prioritarias que serán atendidas en el plan de desarrollo, y determinar estrategias para ello.</p> <p>Incluir en Plan de Desarrollo (ley 1098 de 2006), la garantía de derechos a la infancia y adolescencia y, formular planes, programas y proyectos necesarios para su implementación.</p> <p>Diseñar acciones de política social para grupos vulnerables.</p> <p>Garantizar servicio de alimentación escolar.</p> <p>Crear las Comisarías de Familia.</p> <p>Conformar y/o fortalecer los Consejos Municipales de Política Social.</p>
Vivienda	Promover programas y proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios.

Desarrollo Rural	<p>Crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, como instancia de concertación entre las autoridades locales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural.</p> <p>Elaborar un plan general para prestar asistencia técnica directa rural.</p> <p>Promover, participar y/o financiar proyectos de desarrollo del área rural que tengan impacto regional y/o que conserven la soberanía alimentaria para garantizar la seguridad alimentaria.</p> <p>Prestar el servicio de asistencia técnica agropecuaria.</p> <p>Promover alianzas de pequeños y medianos productores hacia proyectos con potencialidad exportadora.</p>
Infraestructura Transporte	<p>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 éstos le sean transferidos directa o indirectamente.</p> <p>Planear e identificar prioridades de infraestructura de transporte en su jurisdicción y desarrollar alternativas viables.</p>
Ordenamiento Territorial	<p>Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la Ley 388 de 1997; reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes.</p> <p>Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.</p>
Medio Ambiente	 <p>Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente.</p> <p>Ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.</p> <p>Coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambientales.</p> <p>Ejecutar proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua.</p> <p>Aplicar la estrategia de entornos saludables y manejo de la agua en coordinación con otros sectores.</p> <p>Diseñar programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control de contaminación del aire.</p> <p>Realizar proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras y defensa contra las inundaciones.</p> <p>Implementar planes de manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas.</p> <p>Realizar proyectos de uso y aprovechamiento de los recursos naturales.</p> <p>Realizar proyectos productivos sostenibles enmarcados en la producción más limpia y los mercados verdes.</p>
Recreación, Deporte y Aprovechamiento del Tiempo Libre	<p>Fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.</p> <p>Construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos.</p> <p>Cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.</p>

Cultura	<p>Fomentar el acceso, la innovación, la creación y la producción artística y cultural en el municipio.</p> <p>Apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las expresiones multiculturales del municipio.</p> <p>Apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural del municipio; y proteger el patrimonio cultural en sus distintas expresiones y su adecuada incorporación al crecimiento económico y a los procesos de construcción ciudadana.</p> <p>Apoyar el desarrollo de las redes de información cultural y bienes, servicios e instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, bandas, orquestas, etc.), así como otras iniciativas de organización del sector cultural.</p> <p>Formular, orientar y ejecutar los planes, programas, proyectos y eventos municipales teniendo como referencia el Plan Decenal de Cultura.</p>
Servicio de agua potable y saneamiento básico	<p>Garantizar la provisión de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.</p> <p>Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, energía eléctrica y telefonía pública básica comunitada, 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.</p>
Prevención y Atención de Desastres	<p>Incorporar en el Plan de Desarrollo las disposiciones y recomendaciones específicas contenidas en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.</p> <p>Involucrar el componente de prevención de desastres y, especialmente, disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos, así como las apropiaciones que sean indispensables para el efecto en los presupuestos anuales.</p> <p>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.</p>
Equipamiento Municipal	<p>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.</p>
Atención a Grupos Vulnerables	<p>Establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerables, como la población infantil, ancianos, desplazados, o madres cabezas de hogar.</p> <p>Coordinar entre sí, las acciones y mecanismos que se hayan establecido en las estrategias de mayores compromisos presupuestales y administrativos para la atención a la población desplazada en procura del goce efectivo de derechos.</p>
Participación Comunitaria	<p>Promover mecanismos de participación comunitaria y control social, para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.</p>

Justicia, Orden Público, Seguridad, Convivencia Ciudadana y Protección del Ciudadano	<p>Apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción.</p> <p>Preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.</p> <p>Financiar las inspecciones de policía.</p> <p>Generar condiciones de seguridad ciudadana.</p> <p>Elaborar plan de convivencia y seguridad.</p> <p>Elaborar el Plan de Prevención y Protección en DD. HH. Y DIH.</p> <p>Atender de manera oportuna e integral a la población desplazada. En cumplimiento de la Sentencia T-025 "Desplazados", en el plan de gobierno se deberá 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. En cumplimiento de la Ley 387 de 1997, se debe contemplar la elaboración de Planes Integrales Únicos de Atención a la Población Desplazada.</p> <p>Atender de manera oportuna integral a la población víctima de la violencia.</p> <p>Atender de manera integral a las víctimas de minas antipersona y/o otros artefactos explosivos.</p> <p>Apoyar el proceso de desmovilización de los grupos al margen de la ley y su reintegración social y económica.</p> <p>Elaborar un plan para la atención de las comunidades de mayor riesgo y vulnerabilidad.</p> <p>Coordinar y cofinanciar la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes.</p>
Fortalecimiento Institucional	<p>Realizar procesos integrales de evaluación institucional y capacitación para mejorar la gestión municipal y adecuar su estructura administrativa, para el desarrollo eficiente de sus competencias, dentro de sus límites financieros.</p> <p>Adelantar actividades relacionadas con la reorganización de la administración local con el fin de optimizar su capacidad para la atención de sus componentes constitucionales y legales.</p>
Empleo y Desarrollo Económico	<p>Promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo empresarial e industrial.</p> <p>Promover la capacitación, apropiación tecnológica avanzada y asesoría empresarial.</p> <p>Promover el empleo y la protección a los desempleados.</p>
Centros de Reclusión	<p>Apoyar 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.</p>
Restaurantes Escolares	Garantizar el servicio de restaurante para los estudiantes de su jurisdicción.
Tránsito	Los municipios de más de cincuenta mil habitantes, con población urbana con más del 80%, conforme al censo aprobado, podrán organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran para el normal tránsito de sus vehículos (Ley 105 de 1993).

Fuente: Ley 715 de 2001, Ley 1176 de 2007 y demás normas vigentes.

Nota: se tomaron aspectos relacionados en la cartilla de Programas de Gobierno 2011 en proceso de elaboración por parte del DNP, mientras sale la publicación oficial.

## ¿Cuáles son las fuentes de Recursos/ingresos del municipio?

Los principales recursos con los que cuentan las entidades territoriales (municipios), para el ejercicio de sus competencias, son: los humanos (servidores públicos, contratistas que prestan servicios a las administraciones públicas), los físicos (bienes muebles, inmuebles, etc.), los tecnológicos (software, sistematización de procesos, etc.) y los financieros (rentas propias, recursos del sistema general de participaciones, recursos de crédito – interno o externo, fuentes de cofinanciación y las regalías).

Respecto a los recursos financieros o ingresos de los municipios se relaciona el siguiente cuadro en el que se detallan las fuentes de los mismos. Con estos recursos se pueden cubrir o pagar los gastos de recurso humano, físicos, tecnológicos y principalmente los de inversión social:



## Principales Fuentes de Financiación de las Entidades Territoriales

<b>Rentas Propias</b>	<p>Recursos que dependen del esfuerzo de recaudo directo, y que pueden ser determinados y obtenidos directamente por los municipios.</p>	<p><b>Ingresos tributarios:</b> Son recibidos de forma regular que tienen carácter obligatorio y que no generan contraprestación alguna</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Impuesto Predial unificado</li><li>● Industria y Comercio</li><li>● Sobretasa a la Gasolina</li><li>● Avisos y Tableros</li><li>● Estampillas</li><li>● Espectáculos Públicos</li><li>● Juegos Permitidos</li><li>● Alumbrado Público</li><li>● Contribución sobre contratos de obra Pública</li><li>● Otros.</li></ul>	<p><b>Ingresos no tributarios:</b> Son los ingresos recibidos de forma regular que generan alguna contraprestación</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>● Tasas y derechos</li><li>● Las multas</li><li>● Otros ingresos no tributarios</li></ul>
-----------------------	--	---	---	--	---

<b>Recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)</b>	Recursos estables y permanentes que, en virtud de la Constitución política y las Leyes (715 de 2001, y 1176 de 2007), la Nación le transfiere a los municipios para financiar el desarrollo de sus competencias (principalmente en educación, salud, agua potable y saneamiento básico).	<b>Asignaciones Especiales (4%)</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Resguardos indígenas (0.52%)</li><li>• Ribereños Río Magdalena (0.08%)</li><li>• Fondo de Pensiones Territoriales (2,9%)</li><li>• Alimentación Escolar (0.5%)</li></ul>
	<b>Distribución Sectorial (96%)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Educación (58.5%)</li><li>• Salud (24,5%) Régimen Subsidiado, Prestación de servicios. Salud Pública.</li><li>• Agua potable y Saneamiento Básico (5,4%)</li><li>• Propósito General (11.6%): 42% (en municipios de 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> categoría) para libre inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, 4% para deporte y recreación, 3% para cultura, 10% para el Fondo de Pensiones Territoriales, el porcentaje restante para inversión en otros sectores.</li></ul>
<b>Recursos de Crédito</b>	Recursos que los municipios obtienen por medio de entidades crediticias nacionales o extranjeras, cuyo monto debe reembolsar de acuerdo con el plazo para su pago. Estos compromisos se pueden adquirir siempre y cuando el municipio tenga capacidad de endeudamiento en los términos establecidos por la ley.	
<b>Regalías</b>	Recursos de contraprestación económica por concepto de explotación de recursos naturales no renovables. Pueden ser directas (por la explotación o por ser puerto de salida de los recursos naturales) o indirectas (a través de proyectos, en áreas determinadas por Ley-Fondo Nacional de Regalías)	
<b>Cofinanciación</b>	Recursos de origen nacional o departamental orientados a apoyar la financiación de proyectos de interés y prioridad nacional o departamental.	
<b>Otras Fuentes de financiación</b>	Donaciones y aportes/ayudas de organismos internacionales y agencias de cooperación para el desarrollo.	

Fuente: Biblioteca de las Finanzas Municipales. Plan Operativo Anual de Inversiones. Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz – PRODEPAZ- GTZ (antes GIZ) y Federación Colombia de Municipios; Ley 715 de 2001, Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1176 de 2007.

## ¿En qué se gastan los recursos ingresos de los municipios?<sup>1</sup>

Los municipios utilizan los recursos financieros o ingresos de sus diferentes fuentes para cubrir los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda y los gastos de inversión:

<sup>1</sup> Tomado de: DNP-DDTS-GGPT (2009) con base en DNP, ESAP, Mincultura (2007).

## GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Destinados a cubrir obligaciones corrientes del municipio:

- Gastos de personal nómina, contratistas, servidores públicos.
- Gastos de funcionamiento del Concejo y Personería Municipal.
- Adquisición de bienes (papelería, entre otros) y servicios públicos de la alcaldía, pago de impuestos y multas, etc.
- Pago de seguridad y prestaciones sociales de los funcionarios (salud, pensión, cesantías).

## SERVICIO DE LA DEUDA

Corresponde a los gastos para atender el pago de capital, intereses, comisiones y demás de operaciones de crédito público que celebran los municipios.

## GASTOS DE INVERSIÓN

Comprende los gastos que la entidad territorial utiliza en el desarrollo y crecimiento económico, social y cultural del municipio. Gastos específicos que tienen los municipios para ejecutar las competencias misionales y sectoriales.

## Capacidad financiera del municipio y sus compromisos en el plan de Desarrollo

El análisis de la situación financiera del municipio y los estimativos futuros, es decir con cuántos recursos contará el municipio en los próximos años incluso más allá de los 4 años del período de gobierno, es una tarea fundamental que realiza la Administración Municipal para establecer el alcance de sus compromisos del Plan de Desarrollo con base en los recursos que recibirá del SGP y los recursos propios o de generación en el municipio. Esto igualmente permite establecer el nivel de gestión que debe adelantar la misma administración para la obtención de recursos adicionales (cofinanciación) del departamento y la nación mediante el trámite

ante estas instancias de proyectos e igualmente con el sector privado y/o la comunidad.

Para establecer la capacidad financiera, el municipio cuenta con los siguientes instrumentos que hacen parte del sistema presupuestal:

Con base en la información de los anteriores instrumentos y el estimativo de costos de los proyectos (revisión y actualización de proyectos inscritos en el Banco de Proyectos e identificación de la necesidad de formulación de nuevos) priorizados en el proceso de formulación del plan de desarrollo para la ejecución de programas y subprogramas se elabora el Plan Plurianual de Inversiones.

### Instrumentos

#### Plan Financiero

Contiene el diagnóstico de ingresos, gastos y endeudamiento del municipio de la vigencia y del comportamiento en los años anteriores, así como la estimación de cuántos ingresos se podrán obtener en el futuro (al menos 10 años) y por cuanto cual será la capacidad para financiar los gastos de funcionamiento, la capacidad de endeudamiento y principalmente para asumir la inversión con la cual se podrá dar cumplimiento al plan de desarrollo.

#### Marco Fiscal de Mediano Plazo

Contiene las metas de ingresos y gastos de funcionamiento e inversión establecidos en el Plan Financiero y la meta de superávit primario (10 años).



## Plan Plurianual de Inversiones

El cual contiene los recursos de inversión que se ejecutarán en el período de gobierno (4 años). En este Plan se asignan los recursos por programas, subprogramas y proyectos, con indicación de metas, población beneficiaria (mujeres, jóvenes, población en situación de desplazamiento, infancia, etc.) y localización (vereda, corregimiento, barrio, etc.)

prestación de los servicios públicos a su cargo y el mejoramiento de las condiciones de bienestar y desarrollo de la población en general. De acuerdo con lo anterior, el programa de gobierno es un pacto colectivo que asume el mandatario/a con su comunidad, que se asumirá y llevará a cabo en el Plan de Desarrollo Municipal. Es importante señalar que su incumplimiento puede dar lugar a la revocatoria del mandato.

## Ciclo de la planeación y la gestión municipal

## Planeación y Presupuesto Municipal

El presupuesto es el documento en el que se relacionan el cálculo del dinero o recursos públicos que se estima obtendrá el municipio durante un año, por concepto del recaudo de los recursos propios, las transferencias nacionales del Sistema General de Participaciones y demás fuentes de recursos.

## El Programa de Gobierno como base para el Plan de Desarrollo

El Programa de Gobierno es el proyecto político que los/as candidatos/as a ser elegidos/as popularmente como mandatarios/as, someten a consideración de la ciudadanía e inscriben ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. En este sentido, El programa de gobierno representa su compromiso con los/as electores/ras respecto a la construcción colectiva del desarrollo esperado y se concreta en un documento que contiene las propuestas elaboradas a partir de las expectativas de los actores locales que comparten sus tesis y planteamientos frente a la visión de futuro, la forma como se aprovecharán los potenciales y recursos, y los proyectos estratégicos que emprenderá para garantizar la

El ciclo de la planeación municipal comprende la formulación, la ejecución y el seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal, el cual se ejecuta mediante el sistema presupuestal que está integrado por una serie de instrumentos, entre ellos el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto municipal. Este último cada año debe contener los gastos e inversiones que se requieren para el funcionamiento de la administración y la financiación de programas y proyectos a través de los cuales se da cumplimiento a las metas del plan de desarrollo que se formula como mínimo para un período de 4 años (en concordancia con el periodo establecido para los gobiernos municipales).

## Autoridades e Instancias de la Planeación Municipal (Ley 152/94)

### AUTORIDADES

#### *Alcalde o Alcaldesa*

Orientador (a) de la planeación en el municipio, imparte las directrices o pautas para la elaboración del plan de desarrollo teniendo en cuenta el programa de gobierno que presento.

#### *Secretaría u oficina de planeación municipal*

Desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el/la alcalde (sa) y dirige y coordina la formulación del plan de desarrollo.

### **Consejo de Gobierno**

(Integrado por los secretarios o jefes de las diferentes secretarías o dependencias de la alcaldía): consolida el proyecto de plan de desarrollo.

### **INSTANCIAS**

#### **Concejo Municipal**

Corporación administrativa de elección popular estudia, analiza y aprueba el plan de desarrollo del municipio. Puede introducir cambios al plan, previa aceptación por parte del alcalde o alcaldesa (se busca no alterar la consistencia y coherencia del mismo).

#### **Consejo Territorial de Planeación**

Integrado por representantes de los sectores económicos, sociales, ambientales, culturales, etc., verifica correspondencia del proyecto de plan con programa de gobierno, analiza y discute sobre el mismo, organiza y coordina la difusión del proyecto para garantizar la participación ciudadana, resuelve consultas sobre el plan, formula recomendaciones y emite concepto sobre éste.

### **PROCESO PARTICIPATIVO**

Diagnóstico	Situación sectorial, territorial y por grupos de población. Situación institucional Situación financiera	Indicadores: Por ej. cobertura de vacunación. Mapificación: Barrios y/o veredas con mayores carencias.
Visión	Lo que se quiere alcanzar en el municipio en el largo plazo	Indicadores: Por ej. ahorro para inversión, eficiencia fiscal, etc.
Misión de la Entidad	Propósito, beneficios o servicios que presta, las calidades, los usuarios y responsabilidades.	Descripción del futuro deseado y viable a largo plazo, 10 a 15 años (el sueño colectivo, factible).  La razón de ser de la admiración municipal y los elementos que la destacan de otras.

### **PROCESO PARTICIPATIVO**

Objetivos	Propósito o lo que se pretende alcanzar o lograr en los 4 años para avanzar hacia la Visión.	Objetivos generales y específicos a nivel de ejes o temáticas.	Quantificables Realizables Comprendibles Motivadores
Estrategias	Determinación de las diferentes opciones para lograr los objetivos trazados.	Mecanismos para alcanzar los objetivos.	
Programas y Subprogramas	Unidades que congrega un conjunto de acciones para lograr los objetivos.	Programas y subprogramas que apuntan a la satisfacción de necesidades o atención de problemas y transformación de conflictos.	
Proyectos	Conjunto de actividades para la ejecución de programas y subprogramas.	Obras físicas o acciones (recursos humanos, físicos y financieros) Localización, beneficiarios.	

## Contenido, aprobación, cronograma y ejecución del Plan de Desarrollo

### Contenido del Plan de Desarrollo

#### Parte Estratégica

- Objetivo general y estratégicos.
- Metas territoriales y sectoriales.
- Estrategias y políticas en lo social, económico, ambiental e institucional para alcanzar objetivos y metas.
- Formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización con la planeación sectorial y demás niveles de gobierno.

#### Plan de Inversiones

- Proyección de recursos financieros y gastos.
- Descripción de principales programas, subprogramas y proyectos prioritarios de inversión.
- Presupuestos plurianuales que proyectan los costos de los programas.
- Mecanismos para su ejecución.

### Aprobación del Plan de Desarrollo

#### Concejo Municipal

- La Comisión de Planes y Programas de desarrollo: estudia y aprueba en primer debate el proyecto de Plan.
- Aprobación del Plan en segundo debate.

### Cronograma del proceso de formulación y aprobación del Plan de Desarrollo

Diagnóstico y Formulación	Entrega de copia para conocimiento del Concejo Municipal	Proyecto Plan de Desarrollo	Estudio y aprobación por Concejo Municipal del Proyecto de Plan
Integración del Consejo Territorial de Planeación	Estudio, concepto y recomendaciones del Consejo Territorial de Planeación		

● Enero — 28 Febrero      ● 31 Marzo      ● 30 Abril      ● 31 Mayo

Fechas límite para la formulación, entrega, estudio y aprobación.

### Ejecución del Plan de Desarrollo

Administración Municipal



Elabora y ejecuta:

- Plan Indicativo cuatrienal: resumen y organización de los compromisos.
- Resultados y productos-anuales para la ejecución del plan.
- Planes de Acción: programación de la ejecución de plan por cada dependencia de la alcaldía y de articulación de los mismos para el logro de metas.
- Banco de Proyectos: contiene los proyectos viabilizados, requisito para la ejecución de los mismos.
- Plan Operativo Anual de Inversiones: recoge los programas y proyectos de inversión que se ejecutara en un año y se convierte en el componente de inversión del presupuesto anual.
- Presupuesto Anual: contiene para el año los ingresos y gastos de funcionamiento e inversión y pago de servicio de la deuda.

Concejo  
Municipal

- Estudia y aprueba el Presupuesto Anual.
- Faculta al alcalde o alcaldesa para contratar.

Organizaciones,  
sociedad civil  
y líderes

- Funcionamiento de las instancias o espacios de participación (Consejos: políticas social, rural, etc.).
- Concertación de agendas para participar en decisiones (incidencia) durante la ejecución del plan.
- Opción de participación en la formulación del Presupuesto Anual (Presupuestos Participativos).

El Presupuesto Anual es aprobado por el Concejo Municipal, el cual a su vez le da facultades al alcalde o alcaldesa para contratar.

## El Presupuesto Municipal

El presupuesto es el documento en el que se relacionan el cálculo del dinero o recursos públicos que se estima obtendrá el municipio durante un año, por concepto del recaudo de los recursos propios, las transferencias nacionales del Sistema General de Participaciones y demás fuentes de recursos. Así mismo en éste se estima o programan los gastos hasta el límite de dicho dinero para el cumplimiento de funciones o actividades públicas y para la atención o cumplimiento de las competencias municipales. El presupuesto de los municipios está compuesto por:

- Presupuesto de rentas y recursos de capital (ingresos).
- Presupuesto de gastos (las obligaciones).
- Disposiciones generales.

Es en el presupuesto donde es posible hacer realidad el cumplimiento de los compromisos adquiridos ante la ciudadanía por alcaldes/as/ alcaldes y gobernadoras/ gobernadores desde sus programas de gobierno y del plan de desarrollo para solucionar los problemas o necesidades locales y regionales en salud, educación, vivienda, servicios públicos y sector agropecuario, entre otros.

El presupuesto se constituye así en el instrumento ejecutor de decisiones del plan de desarrollo y en su elaboración se tienen en

cuenta las metas financieras señaladas en instrumentos como el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).

## Seguimiento y control a la ejecución del Plan de Desarrollo

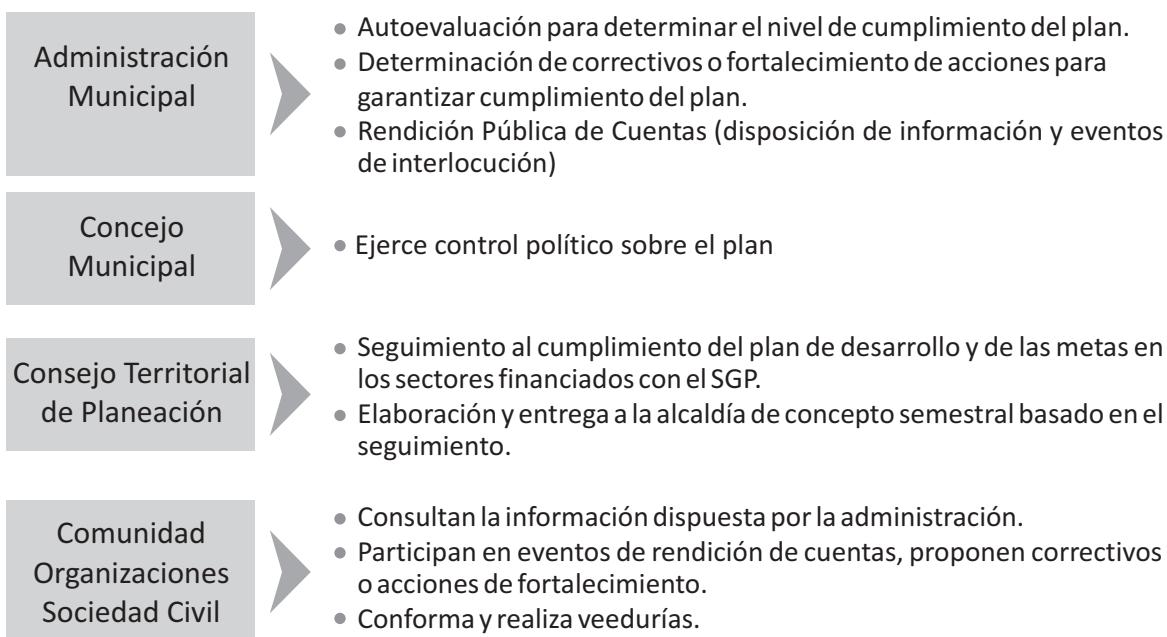
El seguimiento al plan de desarrollo en cada municipio parte de la autoevaluación que cada Alcaldía debe realizar periódicamente, al menos una vez al año, sobre el cumplimiento a las metas del plan. Sobre este balance debe rendir cuentas de manera pública (cumplimiento de metas, ejecución del presupuesto, contratación, etc).

La participación en el seguimiento está asegurada a través de los Consejos Territoriales de Planeación quienes deben emitir concepto semestralmente sobre la ejecución del plan y del cumplimiento de las metas del mismo y de los sectores financiados por el SGP (Sistema General de Participaciones).

De una parte el plan de desarrollo establece los programas para atender las necesidades de la comunidad y de otra el presupuesto fija el monto del dinero público que anualmente se obtendrá y cómo se distribuirá entre los gastos que la administración requiere para funcionar y para la ejecución de la inversión.

Así mismo la comunidad y organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad de consultar la información que las administraciones deben publicar en sus páginas Web o en carteleras u otro medio sobre presupuestos, contratación, metas del plan de desarrollo etc. Es fundamental en el ejercicio de seguimiento y control social a la gestión que se participe en los procesos de rendición pública de cuentas en los cuales la comunidad, organizaciones y ciudadanía tienen la tarea de evaluar y establecer propuestas o recomendaciones para mejorar o establecer correctivos en la gestión del municipio. El control social se ejerce igualmente a través de veedurías.

### Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo



## Participación política en programas de Gobierno y en la Gestión de Planes de Desarrollo municipal.

Según la Constitución Política de 1991 son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.



El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

## Voto Programático

Cuando un/a ciudadano/a va a ejercer el derecho del voto, bien sea para elegir al Alcalde/ Alcaldesa o Gobernador/a que va a gobernar en el siguiente período, debe conocer los programas de gobierno que los/as candidatos/as proponen. En tales programas deben estar incluidos los proyectos y las ideas que el candidato tiene en mente llevar a cabo en caso de que resulte elegido/a, que habrá de cumplir durante su período de gobierno.

A esto es a lo que se llama voto programático, pues el/la candidata/a elegido/a está obligado/a a cumplir con el programa de gobierno que propuso, pues, si no lo hace así, la población puede invocar algunos mecanismos de participación política, como la revocatoria del mandato, para removerlo de su cargo.

## Control sobre el Procesos Electoral

Ejercer vigilancia del proceso electoral es un derecho ciudadano debido a la importancia de la decisión que se va a tomar, en la que el futuro común y de las futuras generaciones está en juego.

Todos los partidos y candidatos/as independientes tendrán que hacer rendición de cuentas, informes que serán publicados por el Consejo Nacional Electoral para circulación y divulgación nacional los cuales pueden ser revisados por los/as ciudadanos/as para saber cómo se están haciendo las cosas en el proceso electoral.

**Hay que ser muy observador de cualquier tipo de irregularidad que afecte la transparencia y libertad del proceso electoral, tales como:**

1. Perturbar o impedir de forma violenta o engañosa el certamen democrático.
2. Constreñimiento o amenazas al sufragante con el fin de afectar su libre votación.
3. Engañar a un elector para que vote de una manera particular (por un candidato, partido o hacerlo en blanco).

4. Hacer que personas habilitadas para votar inscriban su cédula de ciudadanía en una localidad, municipio o distrito diferente a aquel donde hayan nacido, residan o trabajen, con el propósito de obtener ventaja en una elección popular.
5. Prometer, pagar o entregar dinero o cualquier obsequio a un votante para que vote en favor de determinado candidato, partido o corriente política, vote en blanco, o se abstenga de hacerlo.
6. Incurrir en voto fraudulento mediante alguna de estas acciones: suplantar a un elector, votar más de una vez o votar sin tener derecho a hacerlo, ejemplo, extranjeros/as o menores de edad.
7. Cuando servidores públicos permiten que cualquiera de las conductas que constituyen el voto fraudulento ocurran.
8. Incurrir en mora en la entrega de documentos relacionados con una votación.
9. Alterar los resultados electorales.
10. Ocultar, retener y poseer cédula de manera ilícita.
11. Denegación de inscripción.

## Espacios de participación en la gestión pública municipal

Las organizaciones de la sociedad civil, líderes y ciudadanas(os) pueden participar en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal en todos sus componentes: diagnóstico, visión, objetivos, estrategias, programas, subprogramas y proyectos. Solamente hay dos componentes que corresponden a tareas que deben adelantar primordialmente los equipos internos de las Alcaldías: Diagnóstico de la situación de la Administración Municipal y de las finanzas, y formulación de la misión.

Ahora bien, los resultados de este diagnóstico pueden ser compartidos en los espacios de participación de formulación del plan para que se conozcan las capacidades de la Alcaldía para

gestionar los asuntos locales y el cumplimiento del plan de desarrollo e igualmente se recojan propuestas o iniciativas para el fortalecimiento de las mismas.

La participación en la ejecución del plan de desarrollo se da a nivel de los mecanismos e instancias de participación determinadas por las normas como el Consejo Municipal de Política Social, el Consejo de Desarrollo Rural, entre otros.

Igualmente existe la opción concreta de participar en la formulación del Presupuesto Anual, mediante ejercicios de decisiones participativas en la inversión o Presupuestos Participativos.

Además, existen los siguientes espacios de participación ciudadana de acuerdo a los sectores de la gestión municipal:

Sectores	Espacios
Planeación local	Consejo Territorial de Planeación
Cultura	Consejo territorial de Cultura
Medio ambiente	Comisión ambiental Municipal
Salud	Asociaciones o Ligas de Usuarios de la Salud
Política social	Consejo Municipal de Política Social
Servicios Públicos	Comités de Desarrollo y control social de los Servicios Públicos
Atención a Desastres	Comité municipal de emergencias
Jóvenes	Consejo Municipal de Juventud
Población en Discapacidad	Consejos municipales de personas con discapacidad
Control Social	Veedurías
Comunal	Juntas de Acción Comunal

Cada entidad territorial está en la obligación de fomentar y educar para la participación ciudadana, de garantizar la participación de la ciudadanía organizada y no organizada en la construcción de políticas públicas y así mismo en su seguimiento, evaluación y control. Además, a los espacios que se abren en cada una de las entidades territoriales de les debe garantizar el

acceso a la información pública que estos requieran, teniendo en cuenta los principios de transparencia y comunicación en la gestión pública participativa.

## Los Consejos Territoriales de Planeación

Los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) son la máxima instancia de planeación en las entidades territoriales y su objetivo fundamental es servir de foro para 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 el contenido del plan.

Cada CTP debe ser promovido en su conformación por el respectivo alcalde/sa o gobernador/a, quien debe realizar una convocatoria extensa y elegir de la manera más representativa posible a los integrantes, teniendo en cuenta los diferentes sectores sociales que inciden en el municipio (salud, educación, desplazados, negritudes, madres cabeza de hogar etcétera). La mitad de los/las integrantes se renueva cada 4 años.

Los CTP deben representar los intereses de las personas y sectores sociales que los eligieron y la comunidad y sus las organizaciones sociales deben también hacer seguimiento a esta representación.

Las administraciones municipales y departamentales están en la obligación de prestar el apoyo logístico y administrativo necesario para el funcionamiento de los CTP, ya que estos espacios no poseen personería jurídica y por tanto no obtienen recursos. El apoyo debe ir desde el otorgar una oficina para su funcionamiento, hasta la entrega de la información necesaria para realizar los informes semestrales. Cada entidad territorial decide la forma más conveniente para prestar ese apoyo y garantizar que los consejos de planeación funcionen y cumplan su misión constitucional.

**Los CTP cumplen con una serie de funciones** que dependen del ciclo de la gestión pública y de las diferentes etapas de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo.

## Conformación y Periodo del Consejo Territorial de Planeación

### Concejo Municipal:

Expide acuerdo definiendo la conformación (número y representantes por sector y grupos poblacionales-mujeres, etnias, jóvenes, gremios u organizaciones de sectores productivos, academia, ambientales, ecológicos, culturales, comunitarios, etc.)

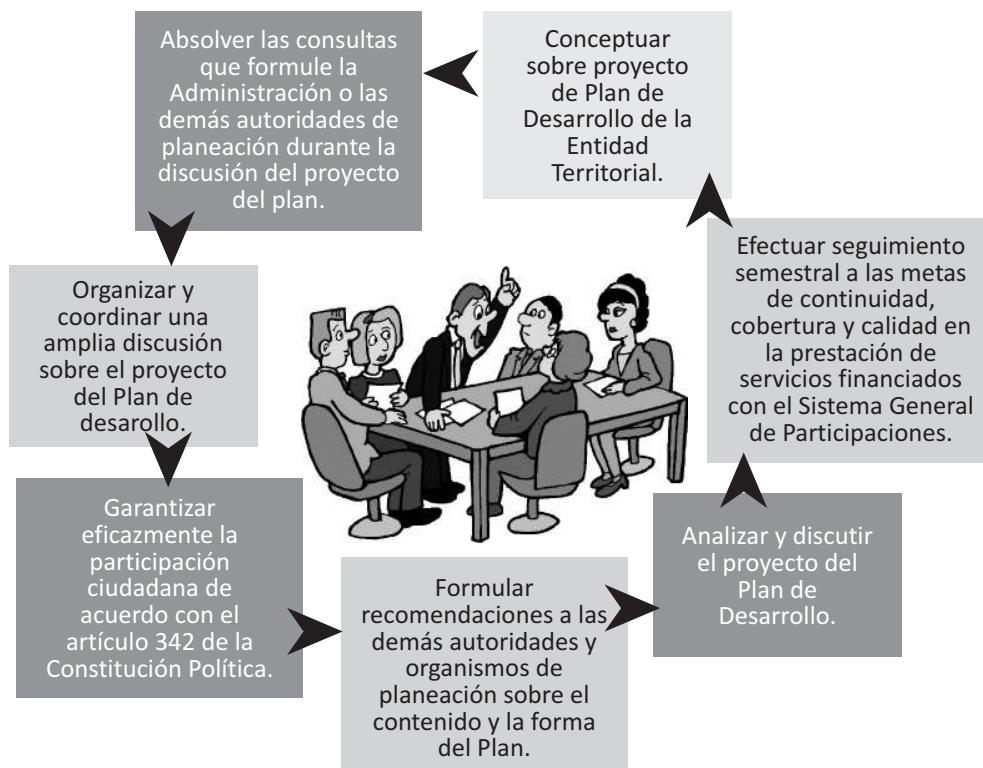
### Alcalde o Alcaldesa:

Elección de los miembros de las ternas que se envíen como representantes de los diferentes grupos u organizaciones, previa amplia convocatoria.

Expedición del decreto de designación de los integrantes del Consejo elegidos.

### Periodo:

Los consejeros ejercen su labor por 2 períodos consecutivos y se renueva la composición de la mitad al inicio de cada periodo de gobierno.



## La Rendición de Cuentas

Cuando se habla de aquello que pertenece a todos, que se sale de los círculos de lo privado y lo íntimo, se está haciendo referencia a lo público.



Este es el sustento del por qué la ciudadanía no debe desentenderse del manejo de los recursos públicos; por el contrario la supervisión, fiscalización, seguimiento y evaluación sobre los bienes públicos debe ser visto no sólo como un derecho, también como un deber de la ciudadanía.

La rendición de cuentas de la administración pública es un espacio de interlocución entre los/as servidores públicos y la ciudadanía, que

tiene como finalidad la transparencia, la generación de condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos/as, y la organización del ejercicio del control social sobre la gestión de la administración pública.

La finalidad de esta estrategia es responder ante el ciudadano/a, como soberano, por deberes y obligaciones asignadas por la constitución y la ley. Se busca con este ejercicio que la gestión, los procesos, las estrategias administrativas y el comportamiento de los/as servidores públicos faciliten la participación ciudadana.

Se entiende la rendición de cuentas como: "un ejercicio político y de comunicación, de doble vía, a través del cual el alcalde o alcaldesa y su equipo de gobierno informan a la comunidad sobre los resultados de la gestión municipal, delegada mediante el voto, y permiten a la ciudadanía preguntar, comentar, proponer y llegar a acuerdos conjuntos"<sup>2</sup>.

La rendición de cuentas implica diversos mecanismos: Audiencias Públicas presenciales, interlocución a través de Internet, flujo de información permanente de rendición de cuentas apoyadas en medios informáticos y estrategias de comunicación, articulación de entidades públicas con organizaciones de la sociedad civil, publicidad, y mecanismos de seguimiento y evaluación como los más importantes.

## La Revocatoria del Mandato

La Ley 134 de 1994 establece un mecanismo que podría corregir el rumbo de un municipio o de un departamento, ante "la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de gobierno" del respectivo alcalde/sa o gobernador/a.

En este aspecto la norma contiene las siguientes disposiciones:

Un número de personas, igual o mayor al 40% del total de los votos válidos con los cuales se eligió el respectivo gobernante, pueden pedir a la Registraduría respectiva la citación a una elección con el fin de que el pueblo se exprese sobre la revocatoria del mandato.

Dicho formulario de solicitud deberá contener las razones sobre las cuales los descontentos basen su petición. El registrador del caso, después de aprobada la solicitud y expedida la certificación propia, convocará, dentro de los dos meses siguientes, a la votación para la revocatoria.

La revocatoria se considerará aprobada si así lo votaren el 60% o más de las personas participantes en la elección, siempre y cuando el número total de votos (incluidos los nulos y los en blanco) fuere igual o superior al 60% del total de votos consignados el día en el cual se eligió al mandatario, aclarando que "únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió al respectivo gobernador o alcalde".

Si se aprueba la revocatoria, el Presidente o el Gobernador, según sea el caso, deberá, inmediatamente, ejecutar la orden popular y remover el respectivo Alcalde o Gobernador y se procederá a convocar nuevas elecciones para la escogencia del nuevo mandatario, dentro de los treinta días siguientes a la certificación de los resultados de la votación de revocatoria.

## Perspectiva de mujer y de género en los programas de gobierno y los Planes de Desarrollo municipal.

La Perspectiva de Género es entendida como un mecanismo de carácter teórico, técnico y político, que permite abordar a través del análisis y la intervención, expresiones de exclusión social, de desigualdad y de subordinación, derivadas de las asignaciones de género.

2 "Una nueva agenda estratégica para los gobiernos locales 2008 – 2011". Federación colombiana de municipio. GIZ (antes GTZ).

## La Perspectiva de Género

La perspectiva de género supone que en la vida social se clasifican y valoran las actitudes y los rasgos según el género, y que se le han asignado históricamente mayor importancia y valor a las atribuciones masculinas. Desde esta mirada, todas las relaciones institucionales y sociales se encuentran “atravesadas” por las asignaciones de género e implican expresiones de diferencia entre hombres y mujeres, que se traducen en desigualdad. Se concibe también como una forma de avanzar hacia la superación de formas de discriminación histórica, que atiende con particular énfasis a las limitaciones de las mujeres frente al ejercicio de su autonomía y que posibilita tanto a éstas como a los varones, disfrutar en igualdad de condiciones de los beneficios sociales del desarrollo.

Es importante tener en cuenta que existen dos maneras diferentes de abordar el tema de la inclusión de las mujeres y de la incorporación de la perspectiva de género en el desarrollo<sup>3</sup>.

El primero es el enfoque de las Mujeres en el Desarrollo que tiene por objetivo integrar a las mujeres de una manera funcional a una estrategia de desarrollo dada. Es decir: el desarrollo necesita a las mujeres. Para esto pone el énfasis en el papel productivo de las mujeres entendiendo su subordinación por su exclusión del mercado.

**Tiende a considerar a las mujeres aisladamente, buscando soluciones parciales y señalando sus necesidades a través de intervenciones específicas o en proyectos con un “componente” de mujer.**

Estas acciones han estado mayoritariamente enmarcadas en enfoques tradicionales reforzando sus roles genéricos sin cuestionar la división social del trabajo.

El enfoque de Género en el desarrollo (GED) parte del reconocimiento de la relación subordinada de las mujeres como consecuencia del análisis de las relaciones entre mujeres y hombres en situaciones determinadas y teniendo en cuenta otras posiciones vitales tales como la pertenencia a un grupo social, étnico, de edad, etc.

Promueve la eficiencia y la identificación de las oportunidades para mejorar la redistribución de género y la equidad en las políticas, proyectos y programas de desarrollo, implica que las necesidades de las mujeres dejen de ser analizadas aisladamente para ser parte integrante de un análisis de las relaciones de género en los hogares, en la comunidad y en las instituciones.

Se busca el “empoderamiento” de las mujeres y de los colectivos en desventaja incluyendo la satisfacción de las necesidades prácticas y estratégicas de género para asegurar la alimentación, vivienda, agua y autosuficiencia económica. Se cuestiona el modelo de desarrollo dominante, reclamando un desarrollo humano, sostenible y equitativo, y se busca la superación de las desigualdades estructurales a través del poder de movilización de la comunidad, considerando que tanto mujeres como hombres deben participar en la identificación, diseño y ejecución de sus propios proyectos sociales. De aquí parte entonces la formulación de planes de desarrollo con enfoque de género que dista de la inclusión de mujeres en planes de desarrollo como un “componente” que no corresponde a una reivindicación de derechos humanos de las mujeres.

**La formulación de planes de desarrollo con enfoque de género que dista de la inclusión de mujeres en planes de desarrollo como un “componente” que no corresponde a una reivindicación.**

A través de las leyes de descentralización y participación, el municipio ha cobrado una dinámica que configura nuevas relaciones entre el poder público y la población. Por una parte, los gobiernos municipales adquieren competencias, responsabilidades y recursos que deben, necesariamente, orientarse hacia el logro de un desarrollo humano sostenible; por otra, la población está convocada a asumir un papel protagónico en la toma de decisiones respecto al

<sup>3</sup> “Un Carmen de la Cruz, Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer,Vitoria-Gasteiz, 1999.

desarrollo de su municipio, a través de la elección directa de las autoridades locales, de la participación en los procesos de planificación y del seguimiento y control de la gestión municipal.

Como grupo históricamente excluido, el ejercicio de la incidencia por parte de las mujeres implica también la construcción de conciencia de derechos, la generación de habilidades para obtener información y la oportunidad de avanzar hacia la transformación de los liderazgos y de los procesos organizativos.

Su objetivo es transformar políticas, normas, prácticas, valores e ideas que propician la exclusión, la subordinación y la pobreza de las mujeres. Así, a través de estrategias como la construcción de alianzas, el cabildeo, la ejecución de campañas y la investigación para la comunicación se busca transformar relaciones de poder y avanzar hacia la eliminación de las desigualdades de género<sup>4</sup>.

En lo que tiene que ver específicamente con la elaboración de propuestas de manera previa por parte de las mujeres y sus organizaciones, como mínimo se debe atender a los siguientes aspectos<sup>5</sup>:

- a. La identificación y el análisis de problemas que las afectan en su condición de mujeres: definición y exploración de causas y efectos para direccionar la incidencia política. Se debe considerar su cotidianidad y los niveles de afectación del problema para el municipio.
- b. La relación del o de los problemas analizados con la garantía de los derechos de las mujeres - a una vida libre de violencias, a la participación y representación política, a una salud plena, a la educación con equidad y al trabajo en condiciones dignas, entre otros-.
- c. La identificación de posibles alternativas de solución, susceptibles de emprenderse en el contexto local - atendiendo a las competencias, capacidades institucionales y recursos económicos disponibles en el municipio-.
- d. La elaboración de mapas de actores que tienen relación con el o los problemas identificados. En el análisis se pueden distinguir a los actores con responsabilidad y

capacidad de producir transformaciones y a quienes pueden influir en las decisiones de los primeros.

e. La definición del objetivo de la incidencia: hasta dónde es deseable y se puede llegar con el ejercicio y cuál es el logro mínimo que se espera obtener en los programas de gobierno y en la formulación del Plan de Desarrollo.

La forma en que la administración municipal puede dar respuesta a las propuestas elaboradas por parte de las mujeres y sus organizaciones manera previa es a través de la formulación de planes de desarrollo con enfoque de género; así se fortalecen acciones específicas que reflejen las problemáticas existentes con enfoque diferencial y las soluciones brindadas para la superación de inequidades en concordancia con las obligaciones del estado.

El enfoque de género incluye también una visión estratégica de equidad que mejora la posición de las mujeres.

Un plan de desarrollo con enfoque de género va más allá de escribir “las y los” para identificar a hombres y mujeres. Implica dar seguimiento al desarrollo de la perspectiva de género en todo el proceso de los planes, integrarla en cada uno de los contenidos programáticos, promoviendo la aplicación del enfoque de género previo, durante y posterior a todo el ciclo de planificación.

Para formular un plan de desarrollo con perspectiva de género técnicamente se recomienda:

- elaborar el diagnóstico municipal con datos desagregados por sexo analizando la situación de partida de hombres y mujeres,
- en la visión, visibilizar las necesidades e intereses diferenciales de hombres y mujeres,
- en la misión, incluir la participación de hombres y mujeres en la construcción del desarrollo en condiciones de equidad,

4 RUTA PACÍFICA DE LAS MUJERES. Ibíd., p. 9-13.

5 RUTA PACIFICA DE LAS MUJERES. Op.cit., p. 13-15.

- en los principios, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres,
- en los objetivos, incluir acciones afirmativas prácticas y estratégicas. Cada uno de los ejes temáticos que conformen el plan deben tener objetivo, meta, indicador y un sistema de monitoreo y seguimiento que permitan dar cuenta de la implementación y estratégicamente la reivindicación de los derechos,
- la formulación de acciones afirmativas específicas con expresión en los componentes estratégicos y en los planes de inversiones de los planes de desarrollo municipal.

### Teniendo en cuenta lo anterior se requiere preparar y posicionar con candidatos/as los siguientes temas:

- El enfoque de género y la incorporación de las necesidades e intereses de las mujeres como potencialidades para promover el desarrollo municipal.
- La pertinencia de avanzar en el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres y la visibilización de los beneficios directos e indirectos que genera su aplicación, respecto de la garantía de derechos.
- Precisar que en el marco del enfoque diferencial la perspectiva de género permite avanzar en la consideración de las necesidades e intereses de más del 50% de la población del municipio.
- Relacionar los anteriores con la finalidad misma de la entidad territorial “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.
- (...) promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”<sup>6</sup>.

También se requiere realizar ejercicios específicos que permitan que las propuestas de los/as candidatos/as consideren:

- En el análisis de la situación de la entidad territorial las problemáticas que afectan a las mujeres, de acuerdo con el mandato que tienen respecto de la caracterización de las necesidades por raza, sexo, grupos de edad y ubicación geográfica: este aspecto se relaciona directamente con la ruta del proceso de incidencia planteada previamente.

Exige de parte de las ciudadanas la identificación de problemas relevantes y estratégicos que como colectivo político las afectan. Requiere afianzar la consecución de información y el desarrollo de análisis que den cuenta de afectaciones particulares de las mujeres por ejemplo, frente a la pobreza y el desplazamiento forzado.

- Posibilitar que los/as candidatos/as visualicen la importancia de atender a los problemas que afectan a las mujeres como una manera de avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de vida de todos/as los habitantes del municipio.
- Búsqueda del establecimiento de programas bandera dirigidos a las mujeres y/o introducción de acciones afirmativas que permitan beneficiarlas particularmente dados los niveles de afectación.
- A partir del proceso de priorización de problemáticas, incidir para la incorporación de los principios equidad de género, igualdad de oportunidades y participación en la plataforma ideológica en que se sustentan los programas de gobierno.
- Procurar por que los principios mencionados se expresen tanto en el objetivo central de las propuestas como en los demás objetivos de los programas. En correspondencia, las líneas de acción y los programas estratégicos se orientan a atender problemáticas de las mujeres.
- Promover las propuestas, tanto en los espacios de consolidación y concertación de los programas de gobierno como en los procesos de socialización.

De acuerdo con las competencias establecidas por la ley 715 de 2001 y la ley 1176 de 2007, los escenarios de oportunidad para la introducción de acciones afirmativas dirigidas a las mujeres en el marco de los Planes de Desarrollo son:

<sup>6</sup> Ibid., p. 21.

Sectores	Posibles Acciones Afirmativas
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afiliación a mujeres pobres y en situación de exclusión en razón del estrato social y las condiciones étnicas, etarias, y de desplazamiento, entre otras.</li> <li>• Política de Salud Pública con énfasis en salud sexual y reproductiva.</li> </ul>
Bienestar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas Sociales para la inclusión de mujeres en situaciones de vulnerabilidad.</li> </ul>
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios de vivienda de interés social, focalizados para mujeres con múltiples condiciones de exclusión.</li> </ul>
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficios para alianzas de mujeres productoras (PYMES).</li> <li>• Promoción del empleo en labores no extensivas a roles de género.</li> </ul>
Seguridad y Convivencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad para las mujeres en los espacios públicos.</li> <li>• Aplicación de la Ley 1257 de 2008.</li> </ul>
Atención a grupos vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de apoyo integral a la mujer jefa de hogar.</li> </ul>

## Enfoque poblacional de jóvenes en los programas de Gobierno y los Planes de Desarrollo municipal

### Enfoque Poblacional

El enfoque poblacional es un instrumento de gestión que permite la inclusión de las necesidades, expectativas y deseos de un grupo ejecución de acciones requeridas que permita para garantizar el cumplimiento de sus derechos y contribuir así a la gobernabilidad democrática e incluyente de grupos poblacionales que han sido tradicionalmente excluidos, en este caso, la población joven.

Por razones demográficas, económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales es relevante la inversión que un municipio realice en el mejoramiento de las condiciones de vida su población joven y específicamente en la promoción que haga de sus potencialidades para el desarrollo. Existe además un cuerpo normativo significativo que considera la garantía de derechos de la población joven.

**El enfoque poblacional hacia jóvenes implica estrategias intersectoriales para el desarrollo humano de este sector poblacional y para su inclusión efectiva en los bienes y servicios ofrecidos por el Estado en el ámbito municipal.**

Una opción que permite que las propuestas de los y las jóvenes sean tenidas en cuenta, consiste en la construcción participativa de Políticas de Juventud en los diferentes niveles territoriales, que definan responsabilidades específicas para cada uno de los sectores (educación, salud, gobierno etc...) que aporten a un propósito en común.

En este sentido, la construcción participativa de políticas de juventud posibilitará la superación del enfoque de vulnerabilidad bajo el cual las distintas instituciones han planeado tradicionalmente las acciones orientadas a los y las jóvenes. Este enfoque ha llevado a que se desarrollen planes, programas y proyectos que en vez de ser una oportunidad para potenciar las

capacidades, se conviertan en medio de control y disciplinamiento a este grupo poblacional.

Esta situación ha ocasionado la homogenización del entendimiento de la juventud dejando de lado las características propias del ser joven, lo que ha conllevado a que este sector poblacional no se sienta incluido en las esferas sociopolíticas, socioculturales, socioeconómicas de los territorios. Por lo tanto, del enfoque poblacional orientado hacia jóvenes emerge la propuesta de entender a los y las jóvenes no como unos sujetos en vacío sino como agentes sociales, para ello se hace necesario ampliar el concepto de juventud a juventudes el cual permita recoger diversas formas y significaciones de ser joven<sup>7</sup>.

**La construcción participativa de políticas de juventud posibilitará la superación del enfoque de vulnerabilidad**

**El marco del ciclo de vida es una herramienta que permite identificar las necesidades, derechos vulnerados, potencialidades, oportunidades y riesgos para la inversión en los diversos grupos poblacionales desde la variable de edad.**

Con el uso del marco del ciclo de vida pueden identificarse brechas y lapsos críticos que existen a lo largo de las etapas de la vida, en tanto el desarrollo humano no es un proceso uniforme. El ciclo de vida permite visualizar las fases, de manera dinámica que comenzó en la infancia, continúa con la adolescencia y la juventud, a la etapa adulta y la vejez.

7 Cuando se interpreta los y las jóvenes como agentes sociales se hace referencia a un sujeto colectivo, que experimenta diferentes intensidades, que tienen la potencia de inventar sus propias realidades y que son capaces de afectar y ser afectados, por lo tanto, son corresponsables no solamente de su desarrollo sino de la comunidad en general. En este sentido, se hace necesario que su voz sea escuchada e incluida en la planeación de programas y proyectos que busquen el desarrollo territorial.

Para que el Plan de Desarrollo Municipal incluya las necesidades y potencialidades de jóvenes en su visión, misión, objetivos, programas y proyectos, se recomienda:

- Identificar los problemas fundamentales el grupo de edad de jóvenes (14 – 26 años, de acuerdo a la Ley 375/95). Proponer para que los Planes de Desarrollo incluyan la actualización de información sobre situación de jóvenes en el municipio, a partir de indicadores claros y prioritarios, y con medidas de intervención y seguimiento.
  - Enunciar cómo estos problemas fundamentales limitan el desarrollo del municipio. Realizar análisis orientados a visualizar las causas y consecuencias de los problemas que afectan a jóvenes en el marco del desarrollo municipal.
  - Analizar en qué medida estos problemas están siendo cubiertos por el ámbito nacional o departamental, y definir qué se requiere en el nivel municipal según sus competencias.
  - Realizar análisis de servicios, programas y proyectos presentes en el municipio, ofertados por entidades gubernamentales, no gubernamentales, empresas y otros. Realizar, además, la caracterización de organizaciones y formas de expresión de jóvenes presentes en el municipio, y definir formas para su promoción y potenciación.
  - Identificar estrategias por parte de los sectores de salud, educación, gobierno, deporte y cultura que puedan responder a las problemáticas. Y analizar cómo se relacionan las estrategias con visiones integrales del desarrollo municipal.
- Con base en estas estrategias, proponer la formulación participativa de una política de juventud para el municipio, que coordine y articule los esfuerzos intersectoriales.
- Establecer metas específicas para la población joven articuladas con las metas del desarrollo municipal y, hacerles seguimiento.



**El impacto que los programas y proyectos orientados a jóvenes no solamente depende del proceso de formulación, sino también, del sentido que se dé a las acciones al momento de la implementación y posterior evaluación.**

Esto implica preguntarse por las metodologías a usar, por la forma como se vincule a los y las jóvenes, por lo tanto, es importante que a nivel institucional existan la disposición de personas que conozcan la realidad juvenil y les guste trabajar con y para el desarrollo de este sector poblacional.

La construcción de paz requiere del potencial de la población joven en la medida que éstos sean incluidos en virtud de su potencial en la esfera socio-culturales y socio-política como sujetos de derecho, y acuerden con el Estado iniciativas que aportan. Para esto, las siguientes medidas pueden ser incorporadas en los Planes de Desarrollo:

- Los actores institucionales junto con las expresiones colectivas juveniles construyen visiones de desarrollo que aporten a mejorar la gobernabilidad territorial y los niveles de inclusión social de este sector poblacional.
- Los gobiernos territoriales junto con las expresiones colectivas juveniles concertan y ejecutan procesos de planeación, presupuestación y decisiones participativas de inversión sensibles al género con enfoque poblacional juventud, orientados a superar exclusiones e inequidades de este sector poblacional.
- Las expresiones colectivas juveniles participan cualificadamente (conscientes) en la elección de las autoridades locales y departamentales y hacen seguimiento al ejercicio político.
- Las expresiones colectivas juveniles fortalecidas en sus prácticas internas, respetan principios de corresponsabilidad, transparencia, participación, equidad de género e inclusión social y son conscientes de su rol en la Construcción de Paz.
- Las expresiones colectivas juveniles, redes, alianzas, plataformas y otros mecanismos de articulación son reconocidos por parte del ámbito político y social por las acciones que adelantan a favor de la construcción de paz.
- Las expresiones colectivas juveniles concertan con actores del estado, la academia y/o otros actores pertenecientes a la sociedad civil, en escenarios de diálogo, rendición de cuentas y/o control social, iniciativas y/o propuestas que respondan a las necesidades e intereses juveniles a partir de las realidades territoriales.
- Las expresiones colectivas juveniles, redes, alianzas, instancias e instituciones son reconocidas por el ámbito político y/o social en la negociación de sus propuestas en los escenarios de debate y toma de decisión pública.
- Las expresiones colectivas juveniles junto con los actores institucionales promueven y desarrollan iniciativas enfocadas a prevenir, evitar y rechazar individual y colectivamente las actitudes, comportamientos y acciones que sean generadoras de violencias, a partir del uso de instrumentos innovadores y/o alternativos.

**Ejemplos de aportes de jóvenes a la construcción de paz**

**Los y las jóvenes tienen mayor sentido de pertenencia donde sienten que su participación es valorada, por tanto su rol transformador aumenta, así como las propuestas de construcción de paz.**

Unos ejemplos son:

Las marchas, caminatas, los/as jóvenes están re-significando esas situaciones traumáticas de desapariciones que la violencia han generado.

Retomando espacios que han sido símbolos de violencia y re-significándolos como escenarios propicios para el arte, la libre expresión y el deporte.

Los y las jóvenes están reflexionando sobre las repercusiones que genera la guerra, no solo a nivel social sino también a nivel individual, por tanto están identificando formas, leyes como la objeción de conciencia, como símbolo de resistencia al mandato guerrerista.

Los y las jóvenes están generando espacios de participación democrática y construcción de lo público desde otros escenarios fuera de los tradicionales, que les posibiliten ser escuchados.

### Ejemplos de metas para a ser presentadas para la inclusión de jóvenes en los Planes de Desarrollo Municipal<sup>8</sup>:

- Incremento de las tasas netas de escolaridad.
- Cobertura educativa total en el municipio.
- Reducción del trabajo de personas menores de 16 años.
- Disminución de tasas de VIH/SIDA en personas entre 14 y 26 años.
- Incremento de capacidades en lectura y escritura (calidad y efectividad de la educación).
- Reducción de tasas de desempleo de jóvenes entre 17 y 26 años.
- Reducción de tasas de homicidios a personas entre 14 y 26 años.
- Aumento de la denuncia en casos de violencia intrafamiliar.
- Disminución de embarazos tempranos.
- Incremento de la participación y organización formal e informal de los y las jóvenes, tanto del área urbana como rural.
- Incremento de la participación de jóvenes en escenarios de toma de decisiones.
- Aumento de espacios para el encuentro y el intercambio juvenil entre jóvenes del área urbana y rural.
- Aumento en el acceso a la educación superior formal y no formal de jóvenes.



### Ejemplos de medidas potenciales

- Promoción de estrategias de mejoramiento de comunidades con el liderazgo de jóvenes a través del deporte, la cultura, la educación ambiental, el arte, la recreación, etc.
- Salud y nutrición en las escuelas.
- Programas para mejorar el desempeño escolar y resultados educativos.
- Programas de mejoramiento de convivencia y clima escolar, con un enfoque de escuelas democráticas.
- Educación y capacitación técnica vocacional.
- Educación en Salud Sexual y Reproductiva.
- Diálogos con compromisos y acuerdos entre jóvenes y autoridad pública en torno a temas de seguridad, convivencia y violencia.
- Capacitación a los y las jóvenes en convivencia pacífica, trámite de conflictos y exigibilidad de derechos.
- Establecimiento de la semana de la juventud.
- Fortalecimiento y reconocimiento del rol del Consejo Municipal de Juventud CMJ en la planeación y gestión del desarrollo municipal.
- Promoción y fortalecimiento acceso a tecnologías de Información y comunicación a todos los/as jóvenes.
- Inclusión de la formación política y ciudadana en las instituciones educativas.
- Fomento de la creación de nuevas empresas con formación y capital semilla.
- Diversificar de la oferta artístico-cultural, deportiva y recreativa de acuerdo con las necesidades, expectativas e intereses de los y las jóvenes.
- Incentivar la participación juvenil en el cuidado y mantenimiento del Medio Ambiente (cuencas hidrográficas, páramos).

<sup>8</sup> Para la formulación de metas y programas es importante tener en cuenta la Política Departamental de Juventud.

# Transformación de conflictos desde las competencias municipales

Guía planes de desarrollo municipal hacia la construcción de paz. Programa Cercapaz. 2008. Planteamiento metodológico que orienta el proceso político y social de construcción de Agendas de Paz locales y regionales. Cercapaz 2008.

## ¿Por qué abordar el análisis de conflictividad?

La construcción de paz en los municipios implica el reconocimiento de la conflictividad existente en los mismos y la identificación de las capacidades de los gobiernos locales para el desarrollo de la paz. Para que los gobiernos locales den continuidad a los procesos de construcción de paz emprendidos en sus municipios es indispensable que candidatos y candidatas tengan en cuenta en la formulación de sus programas de gobierno el análisis de conflictividad de sus municipios y el balance sobre las acciones que han emprendido las administraciones municipales para su transformación.

## ¿Qué es el análisis de conflictividad?

Consiste en identificar y reflexionar sobre los conflictos locales y las diferentes vías para respuesta desde los gobiernos locales respecto de su transformación.

Para adelantar el análisis de conflictividad es indispensable partir de la definición de qué es un conflicto y su diferenciación<sup>9</sup> de otras expresiones sobre problemáticas locales a fin de lograr la caracterización de los conflictos que son prioritarios atender en los municipios para avanzar con pasos firmes hacia la construcción de paz.

## ¿Qué es un conflicto?

“Una definición amplia de conflicto plantea que éste se presenta cuando dos o más actores - personas, grupos, organizaciones, gobiernos manifiestan pretensiones distintas sobre determinados recursos, adoptan una conducta contraria a la cooperación y opuesta a otros(as) para alcanzar metas que consideran incompatibles con respecto a las metas de aquellos/as, o simplemente para expresar sus diferencias. En otras palabras, el conflicto revela una incompatibilidad de pretensiones entre dos o más actores”.

“Son diversas las expresiones de la conflictividad en los municipios, las cuales se pueden asociar por su índole a diferentes tipos: conflictos propios del conflicto armado o derivados de éste, conflictos comunitarios, culturales, religiosos, políticos, ambientales, asociados al ejercicio de gobierno, sociales, de desarrollo etc. y que se encuentran asociados bien a consecuencias del conflicto o a factores que contribuyen a su profundización”.



9- Al efectuar análisis participativo de conflictos se suele identificar problemáticas del territorio, las cuales deben ser evaluadas para establecer si se trata de un conflicto o de otra situación, por ello es necesario tener en cuenta las siguientes definiciones:

Problema social: Condición, situación, hechos, circunstancias o eventos que afectan a la comunidad en general o una proporción, sector o grupo de la misma; Causa: Factores que contribuyen directa o indirectamente a la generación o escalamiento del conflicto; Consecuencia: Factores que resultan de la situación de conflictividad; deben estar directa o indirectamente relacionados con el conflicto; Manifestación: Factores que reflejan cambios en las relaciones sociales y/o de la conducta individual o colectiva, directa o indirectamente relacionados con el conflicto; Potencial Conflicto: Condición, situación o hechos que pueden llegar a configurar un conflicto; deben estar implícitos o explícitos los recursos en juego y los actores.

## ¿Cómo efectuar el análisis de conflictividad y tomar decisiones para la transformación de los conflictos desde las competencias de los municipios?

El análisis de la conflictividad en el municipio puede ser parte integral del diagnóstico y formulación participativa de los planes de desarrollo municipal.

Para el caso de su consideración desde los programas de gobierno se recomienda actualizar

igualmente de manera participativa la situación de conflictividad del municipio y plantear recomendaciones o propuestas para dar continuidad a acciones emprendidas para su transformación o para atender a la transformación de otros que se consideren prioritarios.

Como metodología para el análisis de conflictividad y orientar la toma de decisiones sobre medidas desde la institucionalidad pública para contribuir en su transformación se plantea la realización de un ejercicio participativo en el cual se desarrolle la siguiente matriz:



Como preguntas complementarias para el desarrollo de la matriz anterior es conveniente tener en cuenta las siguientes para cada uno de los ítems que ésta comprende:

### Priorización de los conflictos:

¿El conflicto es manejable en el espacio local o regional?

¿El conflicto es seleccionable desde la perspectiva de políticas públicas?, es decir ¿su transformación es susceptible desde acciones o medidas desde competencias municipales o regionales?

### Afectación por el conflicto:

¿Cuál es el nivel de afectación de las mujeres y hombres?

¿Cuánto y de qué manera afecta a unos y otras?

¿Se reflejan situaciones de exclusión, de inequidad de género y social?

### Identificación de actores que agudizan y minimizan el conflicto:

¿Cuáles acciones diferenciadas desde hombres y mujeres agudizan o minimizan el conflicto en el municipio?

### Medidas para transformar el conflicto en el municipio:

¿Cuáles medidas o acciones han adoptado y ejecutado las administraciones municipales?

¿A nivel de programas, de proyectos, de presupuestos?

¿Cuáles gestiones se han hecho con instituciones nacionales y/o departamentales?

¿Cuáles han sido sus resultados?