

Elementos para una política de fortalecimiento de la planeación municipal*

ALBERTO MALDONADO**

Introducción

La transferencia a los gobiernos municipales de recursos y responsabilidades en materia de prestación de servicios, establecida por la reforma descentralista, ha otorgado nuevamente importancia al tema de la capacidad administrativa local y, específicamente, a la planeación y programación municipal. En efecto, al tiempo que la ley 12 de 1986 y el decreto-ley 77 de 1987 incrementaban la cesión del IVA a los municipios y les asignaban nuevas funciones, se dictaban normas tendientes a garantizar una adecuada asignación de los recursos mediante la programación de las inversiones y la planeación del desarrollo local.

De otra parte, la reciente reforma constitucional estableció para todas las entidades territoriales la obligación de elaborar planes de desarrollo en los términos fijados por la ley.

El propósito de este artículo consiste en mostrar que, pese al interés por desarrollar la función de planeación local, no existe un conoci-

* Este artículo fue escrito en el marco del Programa de Investigaciones sobre Descentralización Territorial, que adelanta el Departamento de Investigaciones de la Universidad Central, y se basó en documentos elaborados por el autor para el Proyecto de Apoyo a la Descentralización financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Departamento Nacional de Planeación, el Fondo nacional de proyectos de Desarrollo, el Banco Central Hipotecario, el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarias y la Escuela Superior de Administración Pública.

** Economista consultor. Coordinador del programa de Investigaciones sobre Descentralización Territorial en el Departamento de Investigaciones de la Universidad Central.

miento adecuado sobre su situación y perspectivas que sirva de base para la formulación de políticas y planes de fortalecimiento. En esta óptica se examinan varios aspectos. En una primera parte se efectúa un análisis de la normatividad sobre planeación municipal desde 1968 hasta la reforma descentralista. En la segunda se discuten rápidamente las políticas de fortalecimiento de la planeación local formuladas en los últimos planes de desarrollo. Finalmente se muestra la carencia de información y análisis sobre la función de planeación local con referencia a tres elementos de especial interés: las oficinas municipales de planeación, los planes de desarrollo y los programas municipales de inversión.

1. LA NORMATIVIDAD SOBRE PLANEACION MUNICIPAL

Entre los instrumentos para fortalecer la función de planeación municipal se destaca la expedición de normas cuyo propósito es obligar a los gobiernos locales a elaborar planes de desarrollo y programas de inversión. En el contexto de la reforma descentralista y expresado en diferentes disposiciones, se manifiesta un creciente interés por desarrollar normativamente la planeación local.

Este interés no es nuevo. Ya en la reforma constitucional de 1968 el Gobierno Nacional planteaba la necesidad de "extender" la planeación a los gobiernos territoriales a través de normas constitucionales y legales que establecían la obligación de elaborar planes de desarrollo y de constituir oficinas de planeación.

En este apartado presentamos una exposición de las diferentes normas sobre planeación expedidas desde 1968 y un balance de su situación actual.

Normas sobre Planeación Municipal en el Código de Régimen Municipal

Hasta el año de 1986, la exigencia legal de elaborar planes de desarrollo estaba limitada a aquellos municipios con núcleos urbanos con población superior a 20.000 habitantes, (según el censo de 1973), los cuales aunque concentraban cerca del 60% de la población total del país, representaban menos del 10% de los municipios.

Mediante el decreto 1333 de este año se expidió el Código de Régimen Municipal que recogió las disposiciones legales vigentes sobre los municipios, comprendiendo un título sobre la planeación municipal.

Este título se divide en tres capítulos: de los planes de desarrollo, del urbanismo y de las zonas de reserva agrícola. Estrictamente hablando tan sólo el primero de estos capítulos se refiere a la función de planeación. Las disposiciones sobre urbanismo, exceptuando el artículo 39 que ordena la elaboración de planes reguladores del suelo urbano, consisten en el otorgamiento de facultades interventoras para el manejo de las ciudades. El capítulo sobre zonas de reserva agrícola, por su parte, se refiere a la obligación de contemplar su tratamiento en los planes integrales de desarrollo y comprende un conjunto de normas reguladoras en este campo. Sin embargo, este capítulo está dirigido solamente a los municipios con más de 300.000 habitantes o a aquellos menores que se encuentran a una distancia de 60 kilómetros de los primeros.

El capítulo sobre planes de desarrollo comprende tan sólo ocho artículos (30 a 37). El primer artículo reproduce el inciso 2o. del artículo 189 de la Constitución Política donde se establece que "a iniciativa del gobierno la ley determinará lo relativo a planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios..."

El texto proviene de la reforma de 1968 y expresa con claridad el propósito de regular la planeación del desarrollo económico y social. El artículo siguiente del código, sin embargo, presenta la definición de la ley orgánica *del desarrollo urbano y no de desarrollo municipal*.

"Se entiende por la ley orgánica del desarrollo urbano un conjunto de normas generales que permiten orientar las instituciones jurídicas y la intervención del Estado hacia el propósito fundamental de mejorar las condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas de las ciudades".

En concordancia con lo anterior el artículo 33 establece la obligación de elaborar los planes integrales de desarrollo en la siguiente forma:

"Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de planeación urbana y coordinación urbano-regional".

Estos dos artículos provienen de la ley 61 de 1978 sobre reforma integral urbana y no de una ley sobre la planeación municipal. El énfasis en lo urbano es retomado en el artículo 34, extraído del decreto 2811 de 1974, código de recursos naturales, donde se establecen los elementos que debe comprender la planeación urbana.

Los artículos finales retoman la terminología de la norma constitucional. En el número 35 se recoge el artículo de la ley 30 de 1969 que, a semejanza del nivel nacional, faculta a los concejos para crear la Comisión del Plan encargada de dar primer debate a los planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas y de vigilar su ejecución. Igualmente en el artículo 36 se recoge una disposición de la ley 12 de 1986 que establece que “la ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, deberá ser vigilada por las oficinas de planeación de los departamentos, intendencias y comisarías a que pertenezcan”. Esta norma, sin embargo, más que una disposición propia sobre la planeación municipal establece una función de control a los departamentos.

Finalmente, en el artículo 37 se establece que los concejos determinarán las calidades requeridas para ejercer el cargo de jefe de oficina de planeación municipal o de la dependencia que haga sus veces. Esta disposición es tomada de la ley 11 de 1986.

Adicionalmente se encontraba vigente a la fecha de expedición del Código, el decreto 1306 de 1980, reglamentario de la elaboración de los planes integrales de desarrollo en virtud de lo establecido por la ley 61 de 1978.

De la Planeación del Desarrollo Económico y Social a la Planeación Urbana

El código recoge disposiciones de distintos momentos claramente diferenciados en cuanto al enfoque de la planeación local: la reforma de 1968, el Código de Recursos Naturales, la ley 61 de 1978 sobre reforma integral urbana y las primeras leyes del proceso de descentralización.

De la reforma de 1968 se toma la comisión del plan y la facultad legal de reglamentar los planes. La intención del gobierno en ese momento apuntaba a desarrollar la función de planeación en los departamen-

tos y municipios en el marco de una estructura clara de relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Se presentaron en consecuencia proyectos de ley para organizar la función de planeación local donde se establecía la obligación de elaborar planes, se definían los órganos de planeación y se precisaban las relaciones con niveles superiores de la planeación. Así mismo, se propuso la creación de la comisión del plan del Concejo que, finalmente, fue la única medida aprobada por el Congreso, a través de la ley 30 de 1969. Tal como lo plantea el inciso segundo del artículo 197 de la Constitución, se buscaba consolidar la planeación del desarrollo económico y social y de obras públicas y no solamente de un aspecto particular de las diferentes áreas de acción del municipio.

La legislación posterior se orientó hacia los problemas urbanos y, específicamente, los físicos. El código de recursos naturales de 1974 estableció cuatro elementos reguladores que debería contener la "planeación urbana", artículo que fue recogido en el código. En 1978, la ley 61 sobre reforma integral urbana consideró a la planeación como un elemento fundamental de intervención del sector público y consagró la obligación de elaborar planes integrales de desarrollo para aquellos municipios con núcleos urbanos superiores a 20.000 habitantes. El diagnóstico que justificó esta medida se basó en las graves deficiencias de las ciudades colombianas para atender su ordenamiento y las necesidades de la creciente población, dentro de las cuales se destacaba la ausencia de planeación del crecimiento de dichas ciudades. Puesto que se trataba de problemas urbanos, la ley limitó la exigencia de elaborar planes a los municipios que cumplieran la condición indicada.

Además de concentrarse en las ciudades la ley otorgó énfasis a la concepción del plan como conjunto de instrumentos normativos de regulación. El decreto 1306 de 1980, reglamentario de la ley 61 de 1978 define los planes como "un conjunto de normas que permite ordenar, regular y orientar las acciones de los sectores público y privado..." Sin embargo, en este mismo decreto al desarrollar los procedimientos de elaboración y los instrumentos del plan se expone un enfoque global de la planeación donde junto a los instrumentos normativos se destaca el programa de inversiones como herramienta central de la acción del gobierno local. Así mismo, desarrolla aspectos relativos a la responsabilidad de elaboración del plan, participación ciudadana, presentación al Concejo y aprobación.

Descentralización y Planeación Municipal

Las disposiciones contenidas en las primeras leyes de la descentralización, leyes 11 y 12 de 1986, no modifican las normas anteriores y tan sólo adicionan una función de vigilancia a los departamentos y una facultad a los concejos sobre calidades de los jefes de oficinas de planeación. Por lo tanto, al momento de expedirse el código, la facultad de reglamentar lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, se había ejercido tan sólo en el marco de una ley de reforma urbana, que restringía la obligación de elaborar planes, a las ciudades.

Desde 1987 se expiden varias normas que adicionan, modifican y derogan disposiciones anteriores. En orden cronológico se trata del decreto-ley 77 de 1987, la ley 49 de 1987 y su decreto reglamentario 1.001 de 1988, y la ley 9 de 1989 conocida como la Ley de Reforma Urbana. Así mismo, la Constitución Política de 1991 incluyó normas sobre los planes de desarrollo municipal.

El decreto-ley 77/87 en sus artículos 89 y 98 estableció para todos los municipios la obligación de elaborar programas de inversión y definió sus características básicas. Estos programas de inversión deben servir para sustentar la asignación de los recursos de transferencia del IVA en el presupuesto de inversión municipal. Fueron creados con el doble propósito de controlar la utilización de los recursos del IVA y de estimular una mejor programación de la inversión.

Esta disposición se concentra en uno de los principales instrumentos de la planeación: el programa de inversiones. Aunque parcial, constituye la primera norma que obliga a todos los municipios a desarrollar la práctica planificadora.

A finales del mismo año, la ley 49, sobre elección popular de alcaldes, incluyó entre las funciones del alcalde (artículo 5, numeral 6) la de presentar al Concejo durante las sesiones ordinarias del mes de agosto el respectivo plan integral de desarrollo. De este modo, se extendió a todos los municipios la obligación establecida en la ley 61 de 1978 para aquellos con núcleos urbanos superiores a 20.000 habitantes. Mediante el decreto 1.001 de 1988 reglamentario de la ley 49, se ordenó que el plan integral de desarrollo debería incluir el programa de inversiones creado por el decreto 77. Esta disposición prácticamente no alcanzó a ser conocida por los alcaldes puesto que

fue modificada por la ley 9 de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes.

Esta ley mantuvo la obligación de elaborar planes en todos los municipios, eliminando el calificativo de planes integrales de desarrollo, y estableciendo dos tipos de planes según los contenidos exigidos. Para los municipios menores los denomina planes de desarrollo simplificado, los cuales deben contener un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas y normas urbanísticas específicas, un plan vial, de servicios públicos y de obras públicas. En los municipios con población superior a 100.000 habitantes se debe elaborar un plan de desarrollo a secas, que contendrá, además de los puntos anteriores, un programa de inversiones en los servicios a cargo del municipio y la reserva de tierras urbanizables requerida para atender la demanda por vivienda de interés social y para reubicar asentamientos humanos en zonas de riesgo.

La ley, y su decreto reglamentario 2400 de 1989, ordenan a los alcaldes presentar proyectos de acuerdo, cada dos años, durante los diez primeros días del mes de noviembre en el primer año de sesiones del concejo. Con ligeras modificaciones mantiene a la comisión del plan del concejo y establece que los alcaldes deben presentar a éste un informe anual pormenorizado de la evolución del plan.

Adicionalmente, la ley exige a las oficinas seccionales de planeación, prestar asesoría a los municipios en la elaboración de sus planes y dispone que cuando el alcalde no los presente oportunamente le corresponderá a dichas oficinas elaborarlos y presentarlos a consideración del Concejo. Así mismo, deben elaborarlos por solicitud de los alcaldes.

La Constitución Política de 1991 determina que todos los municipios deben elaborar y adoptar planes de desarrollo con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas. Estos planes estarán conformados por una parte estratégica y por un plan de inversiones de mediano y corto plazo. Igualmente, ordena la creación de consejos municipales de planeación. Corresponde a la ley reglamentar todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes, y con la organización de los consejos de planeación.

Como puede verse, en tan sólo dos años, se expidieron diferentes normas sobre planeación municipal surgidas de propósitos diversos y sin considerar suficientemente su relación con las otras normas vigentes. El aspecto más destacado de estas modificaciones legales es que la planeación continúa reglamentada desde la óptica de los problemas urbanos donde se hace énfasis en los instrumentos normativos de intervención en las ciudades. Esta orientación se manifestó con claridad en los debates de la ley 9/89, donde (con miras a procurar el desarrollo urbano), se señaló la necesidad de contar con estatutos reguladores de la intervención del sector público en el privado. En disposiciones de la propia ley, por ejemplo, entre los contenidos mínimos exigidos a la mayoría de municipios se excluye el programa de inversiones y se destacan los aspectos físicos de las ciudades; así mismo, la ley parece interesarse más en la existencia de estatutos reguladores que en el hecho de que los municipios planeen, por cuanto consagra su suplantación en esta función, por parte de las oficinas seccionales de planeación.

Sin embargo, independientemente del énfasis otorgado a la planeación municipal el hecho concreto es que dentro del proceso de descentralización se ha extendido a todos los municipios del país la obligación legal de elaborar planes de desarrollo y de programar sus inversiones, obligación que ha sido elevada a norma constitucional. Es claro, pues, que se han desarrollado instrumentos normativos cuya viabilidad y efectos es preciso conocer.

2. POLITICAS SOBRE PLANEACION MUNICIPAL

Como ya hemos dicho, a pesar del interés por desarrollar la función de planeación municipal la expedición de las diferentes normas no se ha enmarcado dentro de políticas y planes concretos para su fortalecimiento.

Con anterioridad al Plan de Economía Social sólo se encuentran referencias significativas a la planeación municipal en el Plan de Integración Nacional (1979-1982), aunque con un marcado énfasis hacia la problemática urbana. En efecto, el diagnóstico presentado en el plan, califica el desarrollo urbano del país como "anárquico, ineficiente, carente de dirección y caracterizado por altos costos privados y públicos, todo lo cual determina un alto deterioro de la calidad de la vida urbana"¹. Esta situación es, según el plan, no sólo

1. D.N.P. Plan de Integración Nacional, pág. 245.

el resultado de la carencia de recursos sino también de la ausencia de políticas claras. Por tanto, se plantean dos estrategias generales. La primera, impulsar la actividad industrial en centros intermedios. La segunda, robustecer el proceso de planificación urbana. Dentro de esta última estrategia se formuló como instrumento la “disponibilidad de legislación sobre ordenamiento urbano que cubra aspectos relacionados con las áreas metropolitanas, planes integrales de desarrollo, normas sobre densificación y control público de usos del suelo urbano y suburbano”.

En esta línea de acción, se reglamentó la ley 61 de 1978, sobre reforma integral urbana, mediante el decreto 1306 de 1980, relativo a los procedimientos para la elaboración de los planes integrales de desarrollo.

El Departamento Nacional de Planeación inició, con base en el decreto 1306/80, un programa de apoyo para la elaboración de los planes integrales de desarrollo consistente en la producción de un amplio conjunto de materiales de orientación a los municipios. Aparentemente el programa no pudo ser desarrollado en su totalidad, pero entre los documentos producidos se cuenta con la famosa guía para la elaboración de los planes integrales y con un manual sobre la contribución de valorización².

En el plan de desarrollo Cambio con Equidad se encuentran tan sólo referencias muy breves y dispersas sobre la necesidad de fortalecer la planeación municipal, y no una política o plan coherente sobre la materia.

Un mayor esfuerzo se presenta en el Plan de Economía Social³. En el capítulo relativo a la política de desarrollo territorial como complemento a la política de descentralización se expone una “estrategia” de fortalecimiento de la planeación en todos los niveles territoriales, cuyo propósito central es asegurar un eficiente uso de los recursos.

Con relación a la planeación local, se señalan actividades tales como el fortalecimiento de las oficinas de Planeación Municipal, el control

2. DPN-UDRU. Lineamientos para la Ejecución de los Estudios de un Plan Integral de Desarrollo Municipal. Bogotá, febrero de 1982.

3. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Plan de Economía Social. Agosto de 1987., pág. 509-8511.

a la programación de las inversiones municipales, el estímulo a las asociaciones de municipios, la asesoría técnica y el crédito para la elaboración de planes de desarrollo y, el programa para el fortalecimiento de la gestión municipal.

El documento, sin embargo, más que plantear un plan o una estrategia, consiste en un catálogo de actividades supuestamente desarrolladas o en desarrollo por parte del DNP y de otras entidades del nivel nacional. Incluso se mencionan actividades que, aunque relacionadas, no constituyen específicamente acciones de fortalecimiento de la planeación local, como las acciones para mejorar el recaudo del impuesto predial o la incorporación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos.

Durante los dos últimos años se han producido por parte de la Unidad de Desarrollo Territorial del DNP varios materiales de orientación sobre la planeación municipal, y se adelantan esfuerzos tendientes a estructurar una estrategia de fortalecimiento en el marco de los planes de desarrollo institucional.

La ausencia de planes y políticas de fomento es característica también de los departamentos, entidades que tienen la función de prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios. La totalidad de departamentos dispone de grupos o unidades de asistencia a los municipios y tiene la función de asesoría en materia de planeación local⁴. Sin embargo, de acuerdo con los estudios realizados por el Proyecto de Apoyo a la Descentralización, la gran mayoría de ellos no cuenta con un plan o política de fortalecimiento de esta función en los gobiernos municipales.

Resulta entonces que las entidades encargadas de apoyar a los municipios en el desarrollo de la función de planeación no actúan, en su gran mayoría, dentro de un esquema de gestión planificada. Igualmente, la experiencia con relación a las normas legales sobre planeación municipal indica que éstas se expiden independientemente de programas o políticas orientadas a desarrollar la función de planeación.

4. Véanse, GONZALEZ, Edgar. Sistema de Capacitación y desarrollo Institucional para la Descentralización. Una perspectiva de Administración Pública. Bogotá, D.N.P., 1989. MALDONADO, Alberto. La Planeación Municipal en el Proceso de Descentralización Territorial. Proyecto de Fortalecimiento y Consolidación del Sistema de Planificación Territorial y el Proceso de Descentralización en Colombia. COL 86/010. Julio de 1989.

3. EL CONOCIMIENTO SOBRE LA FUNCION DE PLANEACION MUNICIPAL

Un campo donde es evidente la carencia de un enfoque planificado es el relativo al diagnóstico y conocimiento de la función de planeación. Como lo establecen todos los manuales de planeación dirigidos a capacitar a los municipios, una etapa indispensable y fundamental del proceso es el diagnóstico o conocimiento de la situación sobre la cual se piensa actuar.

Sin embargo, es muy poco lo que se investiga y, por tanto, lo que se conoce a nivel nacional, de la función de planeación local, incluso sobre aspectos básicos y elementales como el número de oficinas de planeación municipal existentes.

En el marco de las actividades del Proyecto de Descentralización⁵, en su primera fase se intentó recopilar información sobre la planeación local, tanto en entidades nacionales como en las oficinas de planeación seccionales. Específicamente se indagó sobre dos puntos:

1. La existencia de oficinas de planeación municipal y sus características, y 2. La elaboración de planes de desarrollo, en cumplimiento de lo dispuesto por las disposiciones legales.

El resultado fue la constatación de que la mayoría de entidades no tenía un conocimiento adecuado del tema. Como máximo se disponía de información sobre la existencia de oficinas de planeación y muy parcialmente sobre la elaboración de planes. Salvo uno que otro caso, no se dispone de estudios o informes sobre la planeación municipal donde se analicen sus características y tendencias⁶.

a. Oficinas de Planeación Municipal

Con base en el estudio mencionado⁷, fue posible tener una aproximación al número de oficinas de planeación municipal existentes en los

5. Proyecto de Apoyo a la Descentralización y Consolidación del Sistema Nacional de Planeación. PNUD-BCH-DNP-FONADE-DAINCO-ESAP.

6. Se destaca, como excepción, el reciente estudio adelantado por el Departamento Administrativo de Planeación del Valle.

7. MALDONADO, Alberto. Informe citado.

departamentos e intendencias visitados. Los resultados encontrados se muestran en el cuadro No. 1, donde se observa cómo sobre un total de 887 municipios en 19 departamentos, 2 intendencias y 1 comisaría, 208 (el 23.4%) cuentan con oficina de planeación. Si se aplica este porcentaje al total de municipios del país se obtendrá que existían en ese momento 236 oficinas.

En términos absolutos los departamentos más desarrollados (Antioquia, Valle y Cundinamarca) concentran el mayor número de oficinas aunque porcentualmente solamente el Valle presenta una cifra elevada (81%). En los restantes se encuentran situaciones disímiles desde elevados porcentajes como la Guajira (100%), Putumayo (88%), Arauca (61%) y Atlántico (57%), hasta porcentajes inferiores al 10% como Huila, Tolima, Boyacá, Cauca, Norte de Santander y Santander.

La situación por rangos de municipios según población muestra que en los grupos mayores se presentan porcentajes más altos de municipios con oficinas de planeación (Ver cuadro No. 2). Todos los municipios con población superior a 100.000 habitantes cuentan con oficina de planeación, mientras que de los menores de 2.500 habitantes ninguno tiene oficina. A partir de los 30.000 habitantes se presentan porcentajes elevados, pero el conjunto de municipios por debajo de este límite no alcanza al 14%; 4% en el grupo de 2.500 a 10.000 habitantes y 27% en el grupo de 10.000 a 30.000 habitantes. De acuerdo con el estudio citado, las oficinas de planeación municipal se concentran especialmente en actividades de ordenamiento físico. Sobre un total de 18 secciones examinadas, se encontró que en 16 casos se dió esta respuesta, de los cuales a su vez en 12 se indicó que ésta era la única actividad que desarrollaban. Solamente en 2 casos se mencionó como función exclusiva la programación de la inversión. En otros cuatro casos, en forma complementaria a la gestión de los problemas físicos, se mencionó el desarrollo económico (en las oficinas más grandes) y el presupuesto de inversión.

En algunas de las entrevistas realizadas en el estudio señalado, se indicó que la orientación era predominantemente física pero que tampoco existía una real planeación urbana, por cuanto las funciones eran principalmente de carácter administrativo (otorgamiento de licencias, por ejemplo). Así mismo, se indicó en varios casos, que la oficina de planeación cumple también funciones de oficina de obras públicas y valorización, desarrollando actividades de dirección e interventoría de obras.

CUADRO No. 1

Número de Oficinas de Planeación Municipal por Secciones del País

DPTO. INTENDENCIA Y COMISARIA	No. DE OFICINAS (1)	No. DE MUNICIPIOS (2)	1/2%
Antioquia	41	124	33
Atlántico	14	23	61
Bolívar	N.D.	32	—
Boyacá	7	122	6
Caldas	N.D.	25	—
Caquetá	N.D.	25	—
Cauca	2	36	6
Cesar	N.D.	24	—
Córdoba	11	26	42
Cundinamarca	28	114	25
Chocó	3	19	16
Huila	1	37	3
La Guajira	9	9	100
Magdalena	7	21	33
Meta	5	24	21
Nariño	7	55	13
Norte Santander	3	36	8
Quindío	3	12	25
Risaralda	5	14	36
Santander	8	86	9
Sucre	6	24	25
Tolima	2	46	4
Valle	34	42	81
Arauca	4	7	57
Casanare	N.D.	19	—
Putumayo	7	8	88
San Andrés	N.D.	1	—
Amazonas	N.D.	2	—
Guainía	N.D.	1	—
Guaviare	N.D.	1	—
Vaupés	N.D.	1	—
Vichada	1	2	50
TOTAL	208	887 (2)	23

(1) Cifras a Diciembre de 1988

(2) Se totalizó el número de municipios para aquellas secciones de las cuales se dispone de información sobre el número de Oficinas de Planeación Municipal.

CUADRO No. 2

Existencia de Oficinas de Planeación por Rangos de Municipios según Población*

RANGO DE POBLACION	MUNICIPIOS		OFICINAS DE PLANEACION		MUNICIPIOS CON OFICINAS DE PLANEACION
	No.	%	No.	%	
Menores de 2.500	34	4.6	—	—	0.0
De 2.500 a 10.000	351	47.6	14	8.9	4.0
De 10.000 a 30.000	269	36.4	74	47.1	27.5
De 30.000 a 50.000	36	4.9	25	15.9	69.4
De 50.000 a 100.000	28	3.8	24	15.3	85.7
De 100.000 a 500.000	18	2.4	18	11.5	100.0
Mayores de 500.000	2	0.3	2	1.3	100.0

* Esta información se basa en 16 Departamentos y 1 Intendencia, para los cuales se dispone de datos discriminados por rangos de municipios.

b. Planes de Desarrollo

Con respecto a los planes de desarrollo municipal existe aún menos información sobre su número y características. Hasta 1987 la ley sólo obligaba a elaborarlos a los municipios con núcleos urbanos superiores a 20.000 habitantes. Con relación a este grupo (compuesto aproximadamente por 80 municipios), parecía que un número significativo de municipios ha elaborado planes de desarrollo. Aunque no se dispone de un censo de experiencias municipales en cuanto a elaboración de planes, existen indicios de que realmente es numeroso el grupo de municipios que ha adelantado esta actividad, así sea parcialmente. Por ejemplo, de acuerdo con información de FONADE, entre 1970 y 1987 se financiaron un poco más de ochenta estudios de planes de desarrollo (integrales, de ordenamiento urbano) en setenta municipios del país. Varios de estos planes fueron elaborados con anterioridad a la expedición del decreto 1306 de 1980

y en su gran mayoría en municipios mayores: capitales de departamento o aquellos con población superior a 20.000 habitantes.

Parece ser, sin embargo, que las experiencias de elaboración de planes no han sido tan fructíferas como se esperaba. Nuevamente, aunque tampoco se dispone de estudios sobre estas experiencias, hay indicios sobre su poca utilidad, que se expresan en constantes referencias críticas a la elaboración de planes-libro. FONADE por ejemplo, planteó en 1987 un cambio en su política de financiación de planes.

“El FONADE, motivado por los tremendos problemas encontrados en la realización e implementación de los planes de desarrollo que ha financiado, efectuó una revisión de los esquemas utilizados y consideró conveniente formular planes municipales de inversión en su reemplazo”⁸.

A juicio de esta entidad los planes financiados se caracterizaban por la carencia de concreción en instrumentos prácticos (programas de inversión) para orientar las acciones locales.

No existe sin embargo una evaluación sistemática de la experiencia municipal en la elaboración de los planes integrales de desarrollo exigidos por la ley 61 de 1978. Tampoco se está haciendo actualmente un seguimiento a los programas municipales de inversión creados por el decreto 77 de 1987 y a los planes de desarrollo cuya obligación de elaboración se extendió a todos los municipios del país por medio de la ley 49 de 1987 y posteriormente por la ley 9 de 1989.

c. Los Programas Municipales de Inversión

Con la expedición de la ley 12 se materializó una vieja preocupación, existente en diferentes entidades del nivel nacional, sobre la real capacidad y/o voluntad de los gobiernos locales para efectuar una adecuada utilización de los recursos cedidos, tanto en términos de una programación más o menos técnica como del cumplimiento a lo estipulado en la ley 12 de 1986⁹.

8. FONADE. Instructivo para conformación de Planes de Desarrollo y Planes Municipales de Inversión.

9. Ver al respecto, MALDONADO, Alberto. La Planeación Municipal en el proceso de Descentralización. En: Revista Economía Colombiana No. 210, Octubre, 1988.

Dos importantes informes manifestaron su posición sobre el particular. La Comisión del Gasto propuso la creación de una "Comisión permanente de monitoría" presidida por el Ministerio de Hacienda y con la Secretaría Técnica del D.N.P. a través de la Dirección General de Planificación Territorial. El propósito de la comisión consistía en organizar misiones de evaluación del uso de los nuevos recursos del IVA y entregar informes periódicos al Presidente y al Congreso. Se pretendía con esta comisión prevenir el manejo ineficiente de los recursos¹⁰.

Por su parte, el documento del Banco Mundial sobre la Descentralización en Colombia destacaba, entre sus conclusiones centrales, la poca capacidad de la mayoría de municipios en materia de programación de inversión y análisis de factibilidad de proyectos y, manifestaba su preocupación por la adecuada ejecución de los nuevos recursos. Recomendaba, en concordancia con el diagnóstico, que el Gobierno nacional asumiera como de especial prioridad el desarrollo de un sistema efectivo de asistencia y orientación a los municipios en la utilización de sus recursos. En la misma perspectiva, al referirse a la reglamentación de la ley 12 sugería lo siguiente:

"...como mínimo, como una condición para recibir la transferencia del impuesto a las ventas, debería exigirse a los municipios que elaboraran un plan mínimo de inversiones con los usos a los cuales proponen destinar los nuevos recursos, junto con un breve análisis de las prioridades y una justificación del plan por la Oficina de Planeación Municipal o, en su ausencia por la Oficina Departamental de Planeación, la respectiva corporación regional o quizá una entidad especial de asuntos municipales como IDEA. La finalidad de este requerimiento no es demorar los pagos sino más bien estimular una planeación municipal más adecuada"¹¹.

Esta propuesta enfatiza, a diferencia de la anterior, la intención de estimular un desarrollo de la planeación de las inversiones en el municipio. Las medidas expedidas recogieron tanto la orientación hacia el control como hacia el estímulo a la planeación.

10. Informe Final de la Comisión del Gasto Público 1986. En: Economía Colombiana. Separata No. 12, Abril de 1987, pág. 48.

11. BANCO MUNDIAL. Colombia a Review of Recent Fiscal Decentralization Measures. Abril 6, 1987, pág. 4.

El denominado “Estatuto de la Descentralización”, Decreto 77 de 1987 reglamentario de la Ley 12 de 1986 incluyó, aparte de las disposiciones básicas sobre traslado de funciones, normas complementarias sobre personal y, en lo que aquí nos interesa, sobre presupuesto municipal, (Artículos 86 a 103). Básicamente en estas normas se establece lo siguiente:

1. La obligación de presentar un Plan de Inversiones al concejo por parte del alcalde.
2. La exigencia de que el Presupuesto de Inversiones se ajuste al Plan de Inversiones.
3. La obligación de presentar el proyecto de presupuesto municipal a las oficinas de Planeación Departamental, Intendencial o Comisarial, antes del 15 de septiembre.
4. La revisión del proyecto de presupuesto por parte de las oficinas de planeación y la obligatoriedad de su concepto para los alcaldes y concejos.
5. La obligación de llevar contabilidad separada de los fondos destinados a la inversión.
6. La obligación por parte de los alcaldes de presentar un informe de ejecución de los recursos de la cesión.
7. Sanciones para el incumplimiento de la distribución establecida por la ley y de los plazos fijados.
8. Controles por parte de la personería y la contraloría respectiva.

Las disposiciones anteriores conforman un conjunto de mecanismos de control y seguimiento al uso de los recursos IVA donde se destaca la función asignada a las oficinas seccionales de verificar la adecuación de los proyectos de presupuesto municipal a las condiciones de la ley 12, y, especialmente, la obligación de elaborar un programa de inversiones al cual debe adecuarse el presupuesto correspondiente.

Hasta la fecha no se ha realizado ninguna evaluación sistemática de la experiencia con los programas de inversión del decreto 77, a pesar de la importancia del instrumento.

Se encuentra un análisis parcial en el documento "La Planeación Municipal en el Proceso de Descentralización Territorial" elaborado en el proyecto consolidación del sistema de planificación y del proceso de descentralización¹². Con base en la revisión de un conjunto de programas de inversión municipal en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Córdoba, Norte de Santander y Valle, se concluye lo siguiente:

- En términos generales las administraciones municipales han asumido la obligación de elaborar el programa municipal de inversiones como un requisito legal. De este modo el resultado ha sido simplemente un cambio formal y cronológico en el proceso de presupuestación de la inversión, sin que el contenido del mismo se haya modificado sustancialmente. No ha habido cambios significativos en el sentido de fortalecer un proceso de planeación que sustente el presupuesto de inversiones.
- En muy pocos casos se encuentran diagnósticos de las situaciones que son objeto de acción de las administraciones municipales. Así mismo, cuando existen diagnósticos o justificaciones se trata, en buena parte de ellos, de afirmaciones muy simples y no contextualizadas del estilo "las escuelas se encuentran en mal estado", ó "el servicio de acueducto es deficiente".
- En general no hay explicaciones sobre los criterios y procedimientos seguidos para definir las prioridades de inversión. Tampoco se indica si se adelantaron mecanismos de participación comunitaria y cuáles fueron sus características.
- Puesto que en la mayoría de los casos no existe un diagnóstico del estado de las deficiencias municipales en los distintos sectores, resulta comprensible el hecho de que tampoco se presenten metas de la acción municipal.
- Con respecto a la descripción de las obras existe mayor avance en comparación con los otros puntos. Esto se explica por la difusión de diversos formatos de perfiles de proyectos, diseñados por las oficinas seccionales de planeación y el DNP para apoyar la labor de las administraciones municipales. Sin embargo todavía se

12. PNUD-DNP-BCH-FONADE-DAINCO-ESAP. Proyecto Consolidación del Sistema de Planificación y del Proceso de Descentralización. MALDONADO, Alberto. La Planeación Municipal en el proceso de Descentralización Territorial. Bogotá, julio de 1989.

no encuentra, en gran proporción, la carencia de información suficiente para especificar el proyecto.

— A pesar de lo anterior, existe muy poco desarrollo en la fase estricta de presupuestación, esto es, en el cálculo del valor de las obras. En general no se anexa información que permita conocer la forma en que se ha hecho su estimación.

— La situación con relación a la descripción de los sistemas de ejecución es también bastante deficiente.

— En cuanto a su proceso de elaboración, el programa y el presupuesto de inversiones, continúa concentrado en manos del alcalde y del concejo. Es común que los alcaldes señalen que han efectuado consultas con la comunidad pero poco usual que expongan mediante cuáles mecanismos.

— La asignación de los recursos de inversión se caracteriza por:

a. Utilización de partidas con fines múltiples. Por ejemplo: construcción, mantenimiento, remodelación y dotación de escuelas. Obviamente la utilización de este tipo de partidas es un indicador de la falta de programación de las obras. De hecho, no se sabe exactamente qué es lo que se va a hacer con los recursos apropiados.

Esta práctica es justificada en muchos casos con el argumento de que es necesario tener flexibilidad en la ejecución. En efecto, se arguye que si los recursos se destinan exclusivamente a construcción de una escuela, por ejemplo, y ésta no se puede llevar a cabo, se perderían esos recursos en la vigencia fiscal.

En el otro caso, pueden destinarse a dotación u otro de los fines contemplados.

b. Fraccionamiento excesivo de los recursos. Esta situación se presenta especialmente en sectores como educación y vías, aunque es común a todos. El análisis de asignación sectorial de recursos de inversión, debe considerar este hecho, por cuanto no basta con saber cuántos recursos se destinan en total sino también el número de partidas en que están divididos. Esta práctica de fraccionamiento de las partidas es explicada por dos razones, no necesariamente excluyentes:

- Por motivos políticos-electorales. Se busca destinar recursos a los distintos grupos de la población y a los grupos y partidos representados en el Concejo.
 - Por la dispersión geográfica de la población en diferentes poblados y veredas. El alcalde debe tratar de repartir equitativamente el presupuesto.
- c. No hay uniformidad en cuanto a los recursos que se incluyen en el programa. En algunos casos se refiere sólo a los recursos del IVA mientras en otros se elabora con base en la totalidad de recursos de inversión disponibles.

Considerando la importancia de este instrumento de la planeación local es necesario efectuar evaluaciones periódicas sobre la forma en que está siendo desarrollado por las administraciones locales como medio para realizar las formulaciones de política pertinentes.

Conclusión

Hemos querido mostrar en este artículo cómo, en el tratamiento de la función de planeación municipal, ha predominado un enfoque normativo que privilegia el deber ser de la planeación y, por tanto, hace muy pocos esfuerzos por investigar su estado real y tendencias.

Esta situación es preocupante desde la perspectiva de una política de fortalecimiento de la planeación local. En efecto, requisito indispensable para la formulación de una política pertinente y viable es el conocimiento detallado del grado de desarrollo de la función de planeación local y de sus factores determinantes. Así mismo, es necesario efectuar seguimientos a las diferentes disposiciones normativas con miras a determinar sus efectos concretos y aportar información útil para su reformulación.

Desafortunadamente es poco lo que se viene realizando en este sentido a pesar de la importancia que representa la planeación local y la programación de las inversiones en el proceso de descentralización. Creemos que es indispensable que las diferentes entidades interesadas en el fortalecimiento de la función de planeación municipal —Unidad de Desarrollo Territorial del DNP, Corpes, Oficinas de Planeación Departamental, Esap, etc.— desarrollen adecuadamente la primera de las etapas del proceso de planificación que se pretende enseñar a los funcionarios locales: el diagnóstico, en este caso, de la situación de la función de planeación.