

**ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO 2016 – 2019 DEL MUNICIPIO DE EL
CARMEN - NORTE DE SANTANDER**

WILFREDO GÉLVEZ PRADO

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA
ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESPECIALIZACION EN GESTIÓN PÚBLICA
EL CARMEN - NORTE DE SANTANDER**

2018

**ANÁLISIS DEL PLAN DE DESARROLLO 2016 – 2019 DEL MUNICIPIO DE EL
CARMEN - NORTE DE SANTANDER**

Wilfredo Gélvez Prado

Trabajo de grado para optar por el título de especialista en gestión pública

Asesor:

Diego Javier Gómez Calderón

Mg. Economía Aplicada

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESPECIALIZACION EN GESTIÓN PÚBLICA

EL CARMEN - NORTE DE SANTANDER

2018

DEDICATORIA

En este trasegar por la vida siempre he tenido claro que el desarrollo de las regiones y el bienestar individual debe ir estructurado desde la educación, es así como podemos aprender a ver la vida y las vicisitudes con un criterio distinto que nos permitirá tener una capacidad de resiliencia para enfrentar el fracaso y valorar el triunfo. Esta vez quiero dedicar el logro académico como especialista en gestión pública principalmente a Dios por darme la vida y luego a las instituciones en donde he estado vinculado por darme la oportunidad de trabajar y así poder costear mi carrera.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a mi familia por el respaldo y la motivación que han tenido conmigo para la continuidad de este posgrado que me permite abrir aún más el conocimiento frente a la gestión pública y los retos que trae consigo administrar los entes territoriales dentro del ejercicio de la política en procura del bienestar y el desarrollo de mi región. También mis más sentidos agradecimientos a la UNAD, a todos los tutores que me ayudaron con sus orientaciones y a mi director de grado Mg Diego Javier Gómez quien ha mostrado su voluntad para llevar esta tarea a feliz término.

RESUMEN

El presente estudio tiene como objeto analizar el plan de desarrollo del municipio de El Carmen, entendiendo que son estos documentos la guía de gobierno más importante que poseen las unidades administrativas territoriales del orden local, departamental y nacional.

Es necesario referenciar las dificultades que enfrentan los gobiernos locales en la intención de querer contrarrestar todas las necesidades presentes en el municipio, más aun cuando estos son azotados por la violencia que generan los actores armados, el narcotráfico y los cultivos ilícitos. Las realidades palpables en esta localidad permiten conocer muy de cerca el efecto de la implementación de las políticas públicas que están orientadas desde el plan de desarrollo que proponen disminuir las necesidades básicas insatisfechas e ir en la misma dirección a la que apuntan los (ODS) Objetivos de Desarrollo Sostenible a nivel mundial. Al finalizar la investigación se podrá determinar los alcances y el impacto que ha tenido el plan de desarrollo 2016-2019 en las comunidades más vulnerables del municipio, toda vez que ahí proyectan el cierre de brechas entre la población rural y las cabeceras municipales.

PALABRAS CLAVE: Enfoque territorial, disímiles, ODS, NBI

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the development plan of the municipality of Carmen, understanding that these documents are the most important government guide that the territorial administrative units of the local, departmental and national order possess.

It is necessary to refer to the difficulties faced by local governments in the intention of wanting to counteract all the needs present in the municipality, even more so when these are plagued by the violence generated by armed actors, drug trafficking and illicit crops. The tangible realities in this locality allow us to know very closely the effect of the implementation of the public policies that are oriented from the development plan that propose to diminish the unsatisfied basic needs and go in the same direction to which the (ODS) aims. of Sustainable Development worldwide. At the end of the investigation, it will be possible to determine the scope and impact of the 2016-2019 development plans in the most vulnerable communities of the municipality, since there they project the closing of gaps between the rural population and the municipal capitals.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	09
1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN	11
1.1. Planteamiento del problema.....	11
1.1.2. Formulación del problema.....	13
1.1.3. Justificación del problema.....	14
2. OBJETIVOS	15
2.1. Objetivos Generales.....	15
2.1.2. Objetivos Específicos.....	18
3. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO	16
3.1. Marco Conceptual.....	16
3.1.2. Marco Teórico.....	18
4. ANÁLISIS EJES ESTRÁTEGICOS	18
4.1. Un desarrollo social en buenas manos.....	18
4.1.1 Sector salud.....	19
4.1.2. Servicios públicos.....	20
4.1.3. Sector recreación y deporte.....	21
4.1.4. Sector vivienda.....	22
4.1.5. Sector indígena.....	23
4.1.6. Sector agropecuario.....	23
4.1.7. Sector medio ambiente.....	24
4.1.8. Sector equipamiento municipal.....	25
4.1.9. Sector estrategia del riesgo.....	26
4.1.10. Sector víctimas.....	27
4.1.11. Sector justicia y seguridad.....	28
5. ANÁLISIS DEL PLAN DE INVERSIONES	29
5.1. Ingreso.....	29
5.1.1. Gasto.....	29
5.1.2. Plan plurianual.....	29

5.1.3.	Resumen plan plurianual 2016-2019.....	30
6.	Matriz plan de desarrollo del municipio de El Carmen 2016-2019.....	31
CONCLUSION.....		36
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		38

INTRODUCCIÓN

El municipio de El Carmen Norte de Santander fue fundado en el año 1686 y se encuentra ubicado sobre la cordillera oriental con una de las extensiones más grandes del departamento en donde gran parte de su territorio pertenece a la reserva forestal de la serranía de los motilones según la ley segunda de 1959.

Con una población dispersa de 15.000 habitantes aproximadamente se convierte en un desafío para las administraciones locales que tienen que lidiar con un presupuesto reducido todas las complejidades sociales y políticas que traen consigo estas regiones asediadas por el narcotráfico y los grupos armados ilegales. Es por eso que a través de esta investigación se pretende estudiar y analizar los alcances reales del plan de desarrollo proyectado para el actual cuatrienio que tiene como objetivos principales disminuir el impacto de la pobreza y el cierre de brechas entre las poblaciones urbanas y rurales.

Dentro de las dificultades más acentuadas que aquejan el municipio se encuentran; vías en condiciones deplorables, falta de proyectos productivos, importación de productos que reemplazan los locales, viviendas en mal estado y falta de estas, ausencia de saneamiento básico en las zonas más distantes, falta de escuelas y docentes capacitados para brindar educación de calidad, hospital de primer nivel con escasos de equipos para atender urgencias menores, atropello de los derechos humanos por parte de grupos armados (ELN, EPL, disidencias de las FARC, Clan del Golfo), etc. Es así como surge el siguiente interrogante si se entiende que los planes de desarrollo municipales deben direccionarse desde el plan departamental de desarrollo que para este periodo se llama “Un Norte Productivo para Todos” encaminado a la productividad

y competitividad de la región; entonces, en dónde están los resultados de la puesta en marcha de estas estrategias? es preciso decir que para estos municipios se hace necesario ajustar un plan de gobierno que se ajuste a las necesidades propias de cada comunidad en el entendido que cada una de ellas alberga dificultades diferentes con respecto a otras, además de intentar incrementar la inversión social con presupuestos más grandes.

En la investigación se encontrará un primer escenario en donde se da a conocer la complejidad social, económica y política de toda la región del Catatumbo, pasando luego a un segundo momento en donde se identifica la realidad del municipio de El Carmen Norte de Santander a través de un diagnóstico situacional para el cual fue formulado un plan de desarrollo orientado desde la administración municipal para el cuatrienio 2016-2019, y al final se evalúa el impacto que ha tenido este plan de desarrollo en la intención de reducir las NBI de las comunidades que habitan el municipio, analizando básicamente la puesta en marcha de cinco líneas estratégicas.

1. MARCO GENERAL DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento del problema

La vasta extensión del Catatumbo cuenta con grandes riquezas naturales como, fauna, flora, ríos y minerales que la convierten en una de las regiones más importantes del país. Siete de los cuarenta municipios del departamento Norte de Santander se encuentran ubicados en el corazón de esta región: El Carmen, Convención, Teorama, San Calixto, Hacarí, El Tarra y Tibú, siendo estos los más difíciles de administrar debido al fenómeno de la violencia que hace presencia desde hace más de 50 décadas por cuenta de los grupos armados al margen de la ley que giran en torno al narcotráfico y otros ilícitos. El Carmen es el segundo municipio del departamento más grande en extensión con una de las poblaciones más dispersas y uno de los más alejados de la capital del departamento (aproximadamente 250 Km) siendo estas desventajas el mayor obstáculo para que exista una relación estrecha y cercana con los gobiernos departamentales y nacionales.

Son muchas las necesidades básicas insatisfechas referenciadas en: vivienda, saneamiento básico, salud, vías y otras que aquejan en su mayoría a las comunidades de la zona rural, repercutiendo todo esto directamente en la forma de reaccionar de las actuales y nuevas generaciones que ven a los grupos armados ilegales la oportunidad para desahogar sus resentimientos con el estado, culpándolo de su alejamiento y abandono de las realidades palpables en la región. Las complejidades sociales y económicas que este conflicto arrastra influyen de manera directa en el atraso del municipio, toda vez que la agricultura como base de la economía de la región, es reemplazada por la siembra de cultivos ilícitos para financiar el costo de la guerra. La falta de interés del gobierno nacional en materia militar para aumentar el pie de fuerza en la zona, permite el actuar delictivo de los grupos armados que se nutren del

narcotráfico convirtiéndose en los principales generadores de violencia, sumado esto a las rutas ilegales con las que cuenta el municipio debido a la posición geográfica estratégica que termina conectando la vasta extensión del Catatumbo con el interior del país y todo el Caribe colombiano. Hoy en Colombia se reconoce que la educación puede ser la tabla de salvación que conduzca a los niños y jóvenes a ser una mejor sociedad, sin embargo ese derecho a la educación que se tiene, no se ve reflejado en nuestra región debido a los siguientes atenuantes: las zonas alejadas de difícil acceso no cuentan con docentes preparados académicamente para brindar calidad educativa, la infraestructura de las escuelas que existen es deplorable y en otras zonas ni siquiera hay escuelas como tal, la deserción escolar es alta debido a la presión constante que ejercen los grupos armados y los cultivos ilícitos, no hay apoyo para la continuación de estudios secundarios, hace falta convenios con universidades y estímulos para la educación superior etc. El mundo tiene como visión los ODS, los cuales apuntan a la adopción de medidas que vayan orientadas a erradicar la pobreza, proteger el planeta y vivir en paz; pero municipios como el Carmen Norte de Santander se encuentran lejos de esta posibilidad, dado que sus planes de desarrollo no cuentan con un enfoque territorial que permita atacar las necesidades de la población de manera frontal. Si bien es cierto que esta responsabilidad reposa en los mandatarios locales elegidos por voto popular, las mismas comunidades han entrado en un letargo arropado por la desesperanza y la resignación que les impide organizarse y exigir sus derechos a través de órganos gremiales y asociaciones para que puedan ser escuchadas.

1.1.2. Formulación del Problema

¿El Plan de Desarrollo 2016-2019 del municipio de El Carmen Norte de Santander es acorde a las necesidades de la población y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Las necesidades en estos municipios cada vez son más grandes y requieren una mayor inversión de recursos, pero para esto es importante que los diagnósticos identifiquen los problemas que cada comunidad trae consigo para que de esta manera sean plasmados en los planes de desarrollo dando lugar a soluciones en un mediano plazo; es importante también revisar la cantidad de recursos asignados dentro de cada programa a fin de cumplir todas las metas establecidas en el documento. Entendiendo estas realidades se abren varios interrogantes acerca de los fundamentos que fueron abordados en su momento para la elaboración del Plan de Desarrollo y la finalidad para que la cuál fue desarrollado; se han reducido las necesidades básicas insatisfechas de El Carmen NS en lo corrido de estos tres años con la puesta en marcha del plan de desarrollo? ¿Fueron abordados todos los líderes del municipio por los funcionarios de la administración local encargados de la realización del plan de desarrollo para que manifestaran las dificultades de sus comunidades? ¿Cuenta este plan de desarrollo con los recursos necesarios para alcanzar los objetivos? ¿Son acertadas las líneas estratégicas adoptadas para atacar las necesidades más sentidas del municipio?, el desarrollo de estos cuestionamientos permitirá encontrar unas respuestas claras que a futuro puedan servir como herramientas de insumo en la elaboración de los próximos planes de desarrollo que se vayan a construir en el municipio.

1.1.3 Justificación

Los planes de desarrollo que se vienen formulando para este municipio tienen un alcance muy local y la mayoría de las veces no cumplen todas las metas proyectadas, entendiendo que para el logro de los objetivos propuestos es necesaria la consecución de recursos que sean diferentes a los asignados al presupuesto local. Para un municipio que en su 80% es rural, se hace oportuno implementar estrategias que sean aplicables a todas las zonas del mismo teniendo en cuenta sus puntos más distantes y buscar a través de una buena gestión ante instituciones gubernamentales y ONG el acompañamiento técnico que necesita el campesino para producir alimentos y de esa manera le sea fácil alejarse de los ilícitos que en últimas son la fuente de financiación de la violencia en la región.

Es importante también aprovechar la coyuntura que han dejado los diálogos de la Habana entre el gobierno y las FARC, toda vez que producto de esos acuerdos son los nuevos PDET (Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial) en dónde las mismas comunidades se están sentando con el gobierno y voceros del hoy movimiento político de las FARC, en mesas de trabajo para orientar las estrategias y poner en marcha una inversión significativa de recursos en concordancia con las problemáticas y necesidades de todo el municipio sin excepción, resaltando la importancia de optar por mecanismos más prácticos y honestos que redunden en la optimización de los recursos y así evitar situaciones de corrupción en el manejo de los mismos.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL.

Analizar el Plan de Desarrollo 2016 – 2019 del municipio de El Carmen, para establecer el impacto que éste ha tenido en las necesidades de la población.

2.1.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Analizar el diagnóstico del municipio contemplado en el Plan de Desarrollo
- ✓ Revisar el plan financiero del Plan de Desarrollo y determinar la cantidad de recursos con los que ha contado la administración local para la ejecución de los objetivos
- ✓ Identificar las estrategias dentro del Plan de Desarrollo que están orientadas a reducir la pobreza en las zonas más alejadas del municipio.

3. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO

3.1. Marco conceptual.

En un municipio tan extenso en territorio y con una población tan dispersa en dónde son disímiles las características de cada vereda o corregimiento, es necesario implementar un conjunto de estrategias que sean viables para cada región en el entendido que debería existir una igualdad en oportunidades para cada una de ellas. Se debe empezar a enumerar aquellas fortalezas con las que cuenta el municipio y que de alguna manera no han sido explotadas y aprovechadas; si bien es cierto que alrededor del mismo existe una gran cantidad de factores negativos que truncan el desarrollo, también existen sectores con un gran potencial económico como el turismo que se deben empezar trabajar, reconociendo sus características culturales y arquitectónicas que posee en materia colonial y que le permitió ser galardonado como uno de los pueblos más hermosos de Colombia siendo declarado bien de interés nacional, debido a la conservación de sus calles en piedra y paredes de bareque con techos de teja.

En este sentido sería oportuno que se ponga en marcha un plan que involucre aspectos de: planeación, presupuesto, vías, comercio, cultura y otros que conlleven esta iniciativa a contribuir en gran parte con el desarrollo económico que necesita el municipio, al tiempo que se pueda salir del anonimato en el que se ha estado por tantos años.

Por otra parte, el gobierno nacional también debe centrar su interés en dialogar con los grupos armados que hacen presencia en la región del Catatumbo cómo el EPL y ELN, para que el estado retome el control del territorio y exista la confianza para impulsar la economía agraria a través de proyectos productivos y cadenas de comercialización. Todas estas estrategias deben articularse en un plan de desarrollo que en realidad sea participativo y cuente con el aval de la política del departamento, ONG y de la nación.

El municipio también necesita un gran impulso en el aspecto comercial para poder potenciar el sector agrícola que en últimas es el pilar fundamental que puede reactivar el desarrollo económico de esta localidad, pero la cercanía con municipios más grandes de quinta y cuarta categoría como Aguachica Cesar y Ocaña Norte de Santander, hace que gran parte de la cadena comercial fluya hacia esas plazas de mercado absorbiendo una parte importante de la economía de El Carmen. Por esta razón a través de las asociaciones productivas se debe enfatizar en las cadenas de comercialización que les permita a los productores vender sus productos a un buen precio y no depender de los acaparadores que usualmente se quedan con el valor agregado del producto.

Es indispensable revisar aquellas normas (ley 2da de 1959) que buscan proteger los resguardos indígenas y las líneas de reserva que cubren gran parte del territorio municipal, porque si por un lado evitan la intervención de las grandes multinacionales que puedan explotar los recursos naturales de estos subsuelos ricos, por otra parte se convierten en una talanquera a la hora de llevar proyectos que puedan mejorar el bienestar de las comunidades que habitan estas regiones. Sumado a esto, también existe una gran dificultad que enfrentan la mayoría de estos pobladores que tienen predios sin ser legalizar debido a los limitantes que contempla la ley en mención, convirtiéndose esta situación en una problemática para acceder a los servicios básicos que en su momento puedan ofrecer los entes locales y departamentales.

3.1.2. Marco teórico.

El plan de desarrollo del municipio de El Carmen 2016 – 2019 contempla en su análisis estratégico cinco ejes plasmados de esta manera; Eje estratégico 1, un desarrollo social en buenas manos. Eje estratégico 2, un municipio productivo y con competitividad en buenas manos. Eje estratégico 3, un medio ambiente en buenas manos. Eje estratégico 4, un municipio participativo, transparente y eficiente en buenas manos. Eje estratégico 5, la paz en nuestro municipio en buenas manos.

4. Análisis de los ejes estratégicos

4.1. Un desarrollo social en buenas manos

Para la puesta en marcha de este eje estratégico en lo que concierne a la educación del municipio de El Carmen NS, se planteó el compromiso de gestionar la dotación y mejoramiento de la infraestructura de todos los centros y sedes educativas del municipio, sin embargo se evidencia que a la fecha más del 60% de las escuelas carecen de estas mejoras. Por otra parte, no existen convenios con universidades públicas que le garanticen a los egresados de la educación secundaria un programa de becas que alivie el costo de las matrículas y la manutención. También es importante resaltar que en el diagnóstico situacional se estableció como meta de resultado elevar del 19% al 46% la cobertura de la educación media a través de un esfuerzo medio alto, pero factores como la deserción, falta de alimentación escolar y rutas escolares para acercar a los estudiantes a los centros educativos están dificultando la consecución de este objetivo.

4.1.1. Salud

Se puede decir que es uno de los sectores del municipio de El Carmen NS más débiles que necesita de manera urgente atención inmediata, pues es claro que dicho sector se encuentra en cuidados intensivos. Los dos centros hospitalarios con los que cuenta la comunidad sólo prestan servicios de primer nivel, con el agravante que dependen de una ESE ubicada en el municipio de Ábrego NS que fue creada a través de una ordenanza departamental; esto quiere decir que todo el presupuesto y direccionamiento logístico depende exclusivamente de esta sede y como consecuencia no se cuenta con las herramientas necesarias y personal médico necesario para atender urgencias de carácter básico. A través de este eje estratégico la administración municipal se comprometió a gestionar los recursos requeridos para atacar las necesidades antes mencionadas y así poder avanzar en la prestación de servicios de un primer a un segundo nivel, de la misma forma que se plasmó el compromiso de mitigar el impacto que viene teniendo el auge del alcoholismo y la drogadicción en lo que a salud pública se refiere. Pese a estos compromisos plasmados en el plan de desarrollo 2016 – 2019, los resultados siguen siendo negativos y la realidad no refleja un cambio significativo que alivie las necesidades de salud de las comunidades más alejadas y menos favorecidas, dado que la ausencia de brigadas médicas se desarrollan muy esporádicamente y carecen siempre de herramientas adecuadas para brindar una atención de calidad.

4.1.2. Sector de Servicios Públicos

Dentro de las metas plasmadas en esta estrategia para el mejoramiento de la calidad del agua se puede resaltar una gran inversión que se está llevando a cabo en el corregimiento de Guamalito NS, para la construcción del plan maestro de acueducto y alcantarillado con una inversión de recursos aproximada de 9 mil millones de pesos del orden nacional y departamental que tiene como fin la optimización de este recurso hídrico para los habitantes de esta comunidad. No obstante es importante mencionar que esta acción fue una medida de choque urgente que puso en marcha Ecopetrol en convenio con el gobierno nacional, luego de un atentado terrorista que sufriera el anterior acueducto a cargo de grupos armados presentes en la zona que tienen como objetivo de sus acciones la voladura del oleoducto caño limón coveñas que atraviesa este corregimiento; esta catástrofe ambiental afectó las fuentes hídricas que nutren la planta de tratamiento y como resultado más de 1500 personas se quedaron por más de un año sin este recurso. Como conclusión se puede decir que el mejoramiento de este servicio en Guamalito fue debido a una problemática generaliza de carácter humanitario generada por una acción terrorista y no por una acción voluntarias de los entes territoriales.

Aún falta la gestión del plan maestro de acueducto y alcantarillado de la cabecera municipal del municipio de El Carmen e inversión en acueductos veredales debido a que el agua que se consume en la mayoría del territorio no es apta para el consumo humano. Por otra parte tampoco se ha avanzado en las campañas de concientización frente al manejo de desechos y aguas residuales, contaminando la principal quebrada que atraviesa el municipio y demás fuentes hídricas con las que se cuenta, de la misma forma que no se ha hecho la instalación de micro medidores para evitar el despilfarro del agua por parte de los usuarios a pesar de que se encuentra establecida esta meta dentro del plan de desarrollo.

Para finalizar el análisis de este sector, se debe resaltar el incumplimiento en la gestión del proyecto del gas natural que en repetidas ocasiones ha sido establecido como meta dentro de los últimos planes de desarrollo.

4.1.3. Sector Recreación y Deporte

La estrategia a seguir para este sector está fundamentada según el plan de desarrollo en los programas y actividades recreativas para todos los tipos de población incluyendo los que están en condición de discapacidad, además de estar plasmado el compromiso de gestión de recursos para la adecuación de los escenarios deportivos existentes. Sin embargo, se evidencia en la actualidad la desconexión que existe entre el ente territorial a través de la secretaría de cultura y deportes y la población deportiva, debido a la negación que estos hacen de la existencia de recursos dentro del presupuesto para apoyar campeonatos rurales y locales, escuelas de formación, promoción de otras disciplinas deportivas, actividades lúdicas y otras que son responsabilidad de la administración local. Por otra parte, los escenarios existentes se encuentran en estado de deterioro por falta de inversión en sus estructuras y sólo están habilitados para practicar fútbol y microfútbol, siendo estos insuficientes para atender la demanda de toda la población deportiva del municipio dado que en el sector rural no existe un solo escenario digno para practicar deporte. Como análisis de esta estrategia que no ha sido puesta en marcha y que se encuentra como meta de resultado, se puede resaltar la vulnerabilidad de la población adolescente y juvenil ante los fenómenos de la drogadicción, alcoholismo, ingreso a grupos armados, y otros flagelos que vienen creciendo en estas regiones a causa de pocos espacios de entretenimiento y deporte que sirvan como alternativa para alejarlos del peligro.

Existe una entidad del orden departamental INDENORTE, la cual está habilitada para que las alcaldías municipales gestionen recursos y así puedan suplir las necesidades que presentan en temas de recreación y deporte, debido a que los presupuestos locales son insuficientes para cubrir toda la demanda existente en este sentido; este tipo de gestiones se visualizan en el plan de desarrollo pero en la realidad no se materializan.

4.1.4. Sector vivienda

Este sector ha sido uno de los más atropellados en el municipio debido a escándalos de corrupción que se dieron en administraciones anteriores en donde varios programas de vivienda fueron presupuestados y ejecutados pero en la realidad no se llevaron a cabo, casos estos investigados y evidenciados por la contraloría. Como resultado actual el ente territorial enfrenta sanciones de tipo administrativo y fiscal que dificultan la gestión y financiación de este tipo de programas ante los órganos nacionales. Los fenómenos de desplazamiento a causa de la confrontación armada entre el EPL Y ELN dejan familias completas obligadas a invadir espacios públicos aledaños a las cabeceras municipales trayendo consigo un problema social y de salud pública por el hacinamiento y falta de atención para cubrir sus necesidades básicas. Es necesaria la formulación de un programa de vivienda serio de interés social que pueda suplir en parte las necesidades de vivienda que enfrenta el municipio hoy, además de incorporar dentro del presupuesto local una cantidad de recursos significativo para poder mejorar las casas que se encuentran en mal estado para vivir. Además, los diagnósticos deben ser más ajustados a la realidad pues las fuentes consultadas que arrojaron la información para la construcción del plan

de desarrollo 2016-2019 no gozan de veracidad, los datos generales en todo el municipio son más alarmantes.

4.1.5. Sector indígena

Es una de las poblaciones más vulnerables que requieren atención por parte del estado y los entes territoriales; si bien es cierto que dentro del presupuesto anual que presenta la administración local al concejo para su aprobación se designa un rubro para las más de siete comunidades oficiales que habitan las partes más altas y lejanas, este no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas que sufren estas poblaciones, siendo; la salud, la educación y la vivienda las más sentidas. Es necesario incorporar recursos adicionales al presupuesto que ellos reciben de la alcaldía municipal para invertirlos en brigadas continuas de salud que ayuden a evitar las proliferaciones de enfermedades y virus que trae consigo la supervivencia en estos puntos alejados de las cabeceras municipales.

4.1.6. Sector agropecuario

Este sector es quizás uno de los más importantes, dado que es el pilar fundamental en donde se deben centrar todas las iniciativas para aumentar la productividad y competitividad de la producción agropecuaria del municipio; pero pese a que las estrategias mencionadas en el plan de desarrollo son ambiciosas para lograr tal fin, en la práctica los avances no son tan alentadores. A pesar que en los últimos años se ha notado un esfuerzo por implementar cultivos nuevos para esta región como; cítricos, cacao y aguacate, se está fallando en las cadenas de comercialización y el fortalecimiento de la asociatividad que es en últimas el canal más exigido por los organismos gubernamentales y no gubernamentales para asignar recursos y acompañamiento técnico y

comercial. Se sigue cosechando alimentos sin una trazabilidad clara del producto que le pueda permitir al campesino un destino comercial seguro que le garantice un valor agregado que aumente sus ingresos, quedando a merced del comercio informal y los acaparadores del mercado. Por otra parte, se habla en el plan de desarrollo la intención de transferir tecnología al campo con el fin de mejorar la productividad y competitividad, pero actualmente se sigue labrando la tierra con herramientas arcaicas y la poca tecnología que se ve en algunas veredas son adquiridas de manera particular sin ningún apoyo del estado. La puesta en marcha del otorgamiento de microcréditos en convenio con las entidades financieras aplicando incentivos (ICR) a los productores, no se ve reflejado en la reactivación de proyectos productivos, debido a la poca capacidad de endeudamiento que tienen los productores y las altas tasas de interés que manejan los bancos que hacen presencia en la región. Todas estas anomalías repercuten en el estado anímico del campesino carmelitano ocasionando que las generaciones nuevas abandonen las labores agrícolas y migren a las cabeceras municipales para tratar de sobrevivir en la informalidad. Se deben implementar estrategias que puedan apuntar a potenciar la producción de alimentos, aprovechando las diversidades de clima y la fertilidad de sus tierras que tiene el municipio, involucrando todas las instituciones encargadas de impulsar la economía como; Sena, Banagrario, ONG, Ministerio de Agricultura, Finagro, Almacenes de cadena, Gobernación, Municipio, etc; claro está, mejorando la estructura vial antes que todo para que de esta manera el tránsito de los alimentos alivie los costos de producción del campesino.

4.1.7. Sector Medio ambiente

El municipio de El Carmen y el corregimiento de Guamalito Norte de Santander, son atravesados por la quebrada grande de El Carmen y varios afluentes que nacen en las partes altas

del municipio que vierten sus aguas al río Catatumbo y río Magdalena. A esta quebrada grande se le arroja gran cantidad de desechos en las cabeceras municipales al tiempo que la mayoría de los productores que habitan alrededor de la misma, contaminan sus fuentes durante las tareas diarias de fumigación con insecticidas e insumos tóxicos; todo esto, sumado a la tala indiscriminada de árboles, se convierte en una amenaza para la preservación de las aguas que surten los acueductos veredales y las plantas de almacenamiento que abastecen las necesidades de la población, dejando al descubierto la falta de un plan de acción direccionado desde el plan de desarrollo que pueda concientizar y corregir a los ciudadanos que incurren en estas faltas contra el medio ambiente. Se encuentran en el actual plan de desarrollo, objetivos específicos que apuntan a fomentar la cultura de reforestación en las fuentes hídricas, implementación de labores de limpieza sobre los cauces de las quebradas, optimización de los recursos naturales y otros, pero lamentablemente los esfuerzos sólo se quedan en el papel y no redundan en acciones contundentes que le puedan dar al municipio una imagen limpia de sus ríos y ecosistemas. Es necesario recalcar que las autoridades ambientales como Corponor, han caído en una política parcializada y viciada que no aplica los correctivos necesarios para controlar los delitos que a diario se cometen en la región, de la misma forma que los entes locales como la policía nacional, inspección de policía y secretaría de gobierno, actúan con indiferencia ante la evidente deforestación y despilfarro de agua en tiempos de intenso verano.

4.1.8. Sector Equipamiento municipal

En este sector, dos de los principales objetivos plasmados en el programa de gobierno y posteriormente en el plan de desarrollo 2016-2019, fueron; la reestructuración de los andenes ubicados dentro del perímetro identificado por el ministerio de cultura como patrimonio histórico

y la remodelación de los parques y plazoletas que embellecen la cabecera municipal conservando la tradición y aspecto colonial del mismo; pero ninguna de las anteriores metas hasta el momento se ha cumplido y difícilmente se desarrollará, luego de haber revisado con detalle el presupuesto aprobado por el concejo municipal para el año 2019.

De la misma forma se encuentra estipulado en el documento del plan, la necesidad de adecuar una planta para el beneficio animal que cuente con todos los estándares de calidad y salubridad requeridos por Invima de acuerdo al artículo 245 de la ley 100 de 1993; a la fecha se conoce que el mandatario local a través de un proyecto de acuerdo solicita al concejo municipal la aprobación de un crédito por valor de \$600 millones para cumplir tal fin; no obstante, para optimizar una planta con las características antes mencionadas es necesario la inversión de alrededor de \$3.000 millones de pesos.

También se ha incumplido con el compromiso de construir mínimo dos parques biosaludables para el sano esparcimiento de la población que habita las cabeceras municipales, la cual no cuenta que una infraestructura adecuada que les permita el derecho a la recreación y al deporte.

Todas estas dificultades contrastan con el concepto en teoría de tener un municipio condecorado por el ministerio de cultura a través de una declaratoria que lo identifica como uno de los municipios más hermosos del departamento y el país.

4.1.9. Sector Estrategias del riesgo

El municipio de El Carmen Norte de Santander presenta unos riesgos inminentes en materia de desastres naturales atribuidos a la quebrada grande de El Carmen por desbordamientos en temporada invernal y al monte sagrado que arropa todo el casco urbano que viene siendo

afectado por la erosión de los años, en donde la falla geológica de Bucaramanga que lo atraviesa advierte también una amenaza. En el año 2011 este municipio fue gravemente afectado por el desbordamiento de la quebrada grande que arrasó más del 60% de un barrio aledaño al cauce y como resultado de esta situación desaparecieron en su totalidad la mayoría de las viviendas que hacían parte del sector. Actualmente no se ha visto resultado alguno en materia de reparación económica a las víctimas y de igual manera no se han puesto en marcha acciones de prevención con muros de contención y otras medidas de seguridad que puedan salvaguardar la vida en determinado momento de desastre natural.

La creación del Consejo Municipal de Gestión del Riego y Desastres no ha surtido efectos reales en la población amenazada debido a que no se encuentra actualizado el plan de riesgos y desastres del municipio, los estudios de suelo solicitados para identificar las amenazas reales del monte sagrado que cubre la cabecera no se han realizado y mientras tanto no se pueden adelantar obras de prevención.

4.1.10. Sector Víctimas

A pesar de la gran cantidad de hechos victimizantes que se quedan en el anonimato por temor a represarías, existe un registro bastante alto de personas de todas las edades que en algún momento han sido víctimas a causa del conflicto que enfrentan los grupos armados presentes en la zona y no se conoce un plan de choque claro con enfoque diferencial que pueda brindarle a estas familias acompañamiento y ayudas de tipo económico, sicológico, educativo y otros en lo que concierne a reparación. Tampoco se conocen acciones encaminadas a la prevención y protección de las comunidades más vulnerables que residen en lugares que son de influencia de grupos armados ilegales y aquellas que habitan alrededor de infraestructuras petroleras y

energéticas que también son objetivos militares con frecuencia. Al revisar la información desagregada por tipo de hecho víctimizante y población afectada, se encuentra que a fecha de 2015 existe un registro de 2784 víctimas de las cuales 1694 corresponden a situaciones de desplazamiento forzado; este flagelo ha sido ignorado en este periodo de gobierno debido a la falta de ayudas humanitarias que en estos casos son enviadas desde el gobierno nacional para mitigar el impacto que genera el desplazamiento en las personas más vulnerables niños y adultos mayores.

4.1.11. Sector justicia y seguridad

En este sector se pueden identificar algunas instituciones que son las que determinan los conceptos de justicia y seguridad en el municipio de El Carmen, estas, cómo la comisaría de familia y la inspección de policía, actúan de manera parcializada en situaciones donde es necesario aplicar correctivos e impartir orden. Esto se debe a que las instituciones antes mencionadas giran alrededor de la administración municipal y se dejan permear por las filiaciones políticas que constituyen la idiosincrasia de estas regiones. En este escenario y debido a los fundamentos antes mencionados, la comunidad ha perdido la credibilidad en estas instituciones dejando la posibilidad a que la resolución de conflictos se presente en otras formas menos formales y legales.

5. PLAN DE INVERSIONES

5.1. Ingresos

El Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público territorial, que tiene como base las operaciones efectivas, teniendo en cuenta las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación acorde con el Programa Anual de Caja (PAC). Este plan financiero se elaboró partiendo de un diagnóstico de la situación financiera del municipio, evaluando las tendencias históricas de los ingresos y gastos durante los años fiscales de 2012 y 2015. Dicho esto, se evidencia que a partir del año 2012 el municipio inició con una cifra de ingresos totales por \$11.714.000.000 y finalizó con un presupuesto de ingresos por \$17.380.000.000 en el 2015, concluyendo que más del 80% de estos recursos son girados por el estado a través del Sistema General de Participaciones, razón que nos permite afirmar que la vida financiera del presupuesto municipal depende en gran medida de los recursos externos enviados por el estado, y sólo alrededor del 7% del presupuesto corresponde al recaudo por recursos propios.

5.1.1. Gastos

Los gastos del presupuesto municipal lo integran tres componentes; gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión, en donde cada vez más es necesario la destinación de más recursos para el área de funcionamiento quedando menos recursos para el área de inversión en una proporción de 80% y 20% respectivamente. En cuanto al análisis del servicio de la deuda, es importante resaltar que a fecha de 2015 en donde finaliza el cuatrienio y

se marca el inicio del periodo 2016 – 2019, el municipio arrastra una deuda por \$1.100.000.000 con la entidad financiera Bancolombia, siendo esta situación motivo de evaluación y análisis para la solicitud de nuevos créditos a los que diere lugar al actual administración.

5.1.2 Plan Plurianual

A continuación se presenta la información de los recursos asignados desagregados por años y ejes estratégicos en el actual cuatrienio, encontrando una inversión significativa en el primer eje estratégico, un desarrollo social en buenas manos y una inversión muy reducida en los otros sectores que corresponden a los demás ejes estratégicos del plan de desarrollo del municipio de El Carmen.

5.1.3. Resumen Plan Plurianual 2016-2019

Ejes	2016	2017	2018	2019
Eje 1	\$ 11.588,72	\$ 12.189,16	\$ 12.668,62	\$ 13.408,76
Eje 2	\$ 840,82	\$ 820,95	\$ 635,11	\$ 634,30
Eje 3	\$ 170,00	\$ 170,00	\$ 170,00	\$ 170,00
Eje 4	\$ 250,00	\$ 250,00	\$ 250,00	\$ 250,00
Eje 5	\$ 130,00	\$ 130,00	\$ 130,00	\$ 130,00
TOTAL	\$ 12.979,55	\$ 13.560,11	\$ 13.853,73	\$ 14.593,05

En muchos de los programas menores que contempla el plan de desarrollo del municipio y que de igual manera se encuentran dentro de los ejes estratégicos, no existe la inversión de los recursos pese a la destinación previa que se les da; esto significa que el alcalde termina realizando traslados para otros programas y se deja de mostrar resultados en estos sectores.

6. MATRIZ PLAN DE DESARROLLO 2016-2019 MUNICIPIO DE EL

CARMEN NORTE DE SANTANDER

Ejes estratégicos	Objetivos del plan de desarrollo	Plan de inversiones	Realidad del municipio
<p>Un desarrollo social en buenas manos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de todas las sedes educativas del municipio • Convenios con universidades para incentivar la educación superior en el municipio • Convertir los centros hospitalarios en instituciones de segundo nivel • Optimización de las plantas de tratamiento de las cabeceras municipales • Conservación de las áreas estratégicas que abastecen los acueductos existentes • Ampliar y mejorar la infraestructura de los escenarios deportivos • Incentivar la participación en temas deportivos • Gestión de programas de vivienda de interés social en 	<p>\$49.853.000.000</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actualmente más del 80% d las sedes educativas se encuentran en mal estado y con poca dotación pedagógica • No existe convenios con universidades públicas ni privadas. Los estudiantes a través de sus propios realizan sus estudios universitarios • El hospital actual José Santos Illera sigue brindando servicios de primer nivel • Sólo la planta de tratamiento del corregimiento de Guamalito fue optimizada, la planta de El Carmen es obsoleta y sus redes están a punto de colapsar por el deterioro

	<p>las cabeceras municipales y toda la región</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de la educación y la salud de la población indígena 		<ul style="list-style-type: none"> • Los escenarios deportivos continúan en estado de abandono y sólo una cancha sintética fue construida por la gobernación del departamento • Los campeonatos deportivos rurales y urbanos no se realizan, dejando de estimular la participación y recreación • En temas de vivienda sólo se han construido 100 en el sector rural y algunas de ellas fueron asignadas a familias que ya tenían • La calidad de la educación y salud para las comunidades indígenas sigue siendo deficiente
Un municipio productivo	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de apoyo a cadenas productivas y cultivos promisorios • Transferencia de tecnología al campo • Apoyo para el 	\$2.929.000.000	<ul style="list-style-type: none"> • Para este programa se destinan muy pocos recursos y la mayoría del apoyo para las asociaciones viene del sector no

	<p>fortalecimiento de las asociaciones</p>		<p>gubernamental</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe ningún apoyo a cadenas de comercialización • Sólo en una visita institucional de la gobernación se donaron kits de herramientas de uso tradicional. La poca tecnología que se viene aplicando en algunas zonas productivas ha sido adquirida por esfuerzos propios
Medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar campañas de limpieza, protección y reforestación de las fuentes hídricas del municipio • Adecuar e implementar acueductos veredales • Realizar obras de mitigación, construcción de muros de contención, alcantarillas, atención humanitaria y gestión para que aquellas personas 	\$680.000.000	<ul style="list-style-type: none"> • Los causes de los afluentes que nutren las plantas de tratamiento no han sido intervenidos con campañas de limpieza • Sólo a la fecha se ha implementado un programa menor de reservorios pero a través del Comité de Cafeteros del municipio. No se ha efectuado ninguna inversión significativa en

	<p>que han sido víctimas de desastres naturales en el municipio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantener activo el consejo municipal de gestión del riesgo y desastres 		<p>distritos de riego y acueductos veredales</p> <ul style="list-style-type: none"> • A la fecha no se ha construido ninguna estructura que pueda prever una tragedia por cuenta de avalanchas o deslizamientos • El consejo actual de gestión del riego se encuentra desactualizado
<p>Un municipio participativo y transparente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Embellecer la cabecera municipal, especialmente el perímetro demarcado como patrimonio histórico • Remodelar los parques y plazoletas del municipio • Adecuar una planta de beneficio animal que cuente con las condiciones de salubridad exigidas por la ley • Construir dos parques biosaludables para la recreación y esparcimiento de la gente 	<p>\$1.000.000.000</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro del plan se estableció como prioridad construir 100 mts lineales de andenes, con el fin de embellecer el perímetro colonial, pero actualmente no se ha efectuado la obra. • El municipio cuenta con dos parques principales y alrededor de ocho plazoletas y ninguno de ellos ha sido reestructurado. • El municipio no cuenta con una planta de beneficio animal con las

			<p>condiciones óptimas de salubridad. Por medio del decreto 1500 de Invima existe la posibilidad de cerrar los mataderos municipales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo se construyó un parque biosaludable por parte de la gobernación que venía adjunto al proyecto de la cancha sintética
La paz en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la confianza de la ciudadanía en el acceso a la justicia local para incentivar las denuncias. • Gestionar antes las instancias gubernamentales la inclusión de la población víctima en proyectos de inversión que garanticen su atención integral y reparación. • Promover los espacios que garanticen el reconocimiento y atención a los desplazados 	\$520.000.000	<ul style="list-style-type: none"> • La inspección de policía y comisaría de familia mantienen un sesgo política en cuanto a su función de impartir justicia, generando desconfianza en la población • El reconocimiento a las víctimas y la posterior reparación a la que estas han tenido derecho, sólo se ha dado en una pequeña parte de la población afectada

CONCLUSIONES

Se puede concluir después de analizar el diagnóstico situacional del municipio, el plan estratégico y el aparato financiero dispuesto para implementar la puesta en marcha de las acciones enfocadas a disminuir las brechas existentes entre la población rural y urbana, que los resultados reales alcanzados a la fecha cuando han transcurrido tres años de mandato del actual periodo 2016-2019, no satisfacen la visión del plan de desarrollo que se estableció para este municipio, dado que las necesidades básicas insatisfechas de la mayoría de la población, continúan aún sin ser cubiertas.

Se analizaron sectores importantes como la salud, y la educación entre otros, con el propósito de conocer el impacto que ha causado en estos escenarios el plan estratégico que apuntaba a llevar cobertura de estos servicios a más del 80% de la población actual, pero la realidad palpable que enfrenta el municipio es otra, debido a factores como la violencia entre grupos armados, abandono estatal y la práctica de lo ilegal por ser zona limítrofe con el hermano país de Venezuela, causando estas situaciones que la deserción escolar, la población estudiantil flotante y la decadencia de unos centros hospitalarios que aún continúan prestando servicios mezquinos de primer nivel, mantengan el municipio con unos niveles altos de población con necesidades sin poder satisfacer.

Los esfuerzos que el país viene adelantando desde el periodo pasado de presidencia en cuanto a vías de cuarta generación, contrastan con el mal estado de la malla vial con la que cuenta el municipio en materia de vías secundarias y terciarias. Es de entender que un municipio que concentra su potencial económico sin explotar en dos grandes sectores como la agricultura y el turismo, necesita un plan de inversión significativo en estructura vial para dar lugar al tránsito

digno de productos hacía fuera del municipio y se despierte también el interés de las colonias que viven en otras ciudades para que vengan a visitar la población. Estas dificultades hacen más lento el progreso de las comunidades y cada vez más exigen mayor inversión de recursos por parte de los alcaldes a través de los planes de desarrollo.

El plan de inversión asignado para cumplir las metas del plan de desarrollo no cuenta con los recursos suficientes para atacar las necesidades generales del municipio que depende presupuestalmente de las partidas asignadas por el Sistema General de Regalías. Por esta razón, los alcaldes deben recurrir a un plan de gestión que les permita bajar recursos adicionales al presupuesto local.

En cuanto a la parte agrícola se deben tener en cuenta las realidades disímiles de las zonas productivas para asignar estrategias compatibles por cada región y no generalizar las mismas dificultades para todas las áreas como se observa en el plan de desarrollo actual.

En lo que concierne al medio ambiente las dificultades también están presentes, pues ninguno de los objetivos establecidos se ha cumplido; las voladuras del oleoducto caño limón coveñas que atraviesa el municipio afecta en demasía las fuentes hídricas de la región y sólo por parte de Ecopetrol se adelantan de vez en cuenta tareas de recuperación del área afectada. La tala sin control y el arrojamiento de desechos sobre los cauces de las quebradas amenazan la preservación del agua a mediano plazo y desafortunadamente no se ha adelantado campañas de prevención y concientización por parte de la administración municipal.

Todas estas complejidades que enfrenta el municipio de El Carmen, muestran con claridad que aún falta mucho trabajo por parte de las próximas administraciones para poder estar más cerca a los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el nuevo milenio que plantea el mundo en materia del cierre de brechas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía Municipal de El Carmen. (s.f.). Plan de Desarrollo Municipal 2016 - 2019. Obtenido de http://www.sisubregionalns.gov.co:8080/sis/files/sid_Desarrollo_territorial/PMD/Occidental/PDM_EL_CARMEN_2016-2019.pdf

Altschuler, B. (s.f.). Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario 1. Obtenido de http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/PEYPP_Altschuler_Municipios.y.Desarrollo.Local.pdf

Barcelona.com. (s.f.). ¿Que es el presupuesto Municipal? Obtenido de <http://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/es/i-qu%C3%A8-%C3%A9s-el-pressupost-municipal>

Castilla, M. M. (s.f.). Formulación de indicadores de evaluación del plan de desarrollo. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Castilla, M. M. (s.f.). Formulación de indicadores de evaluación del plan de desarrollo. Obtenido de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/DocumentosExternos/GUIA%20FORMULACION%20INDICADORES.pdf>

Congreso de Colombia. Ley 1392 de 2010. (2 de julio de 2010). *El Abedul*. Obtenido de <http://www.ins.gov.co/normatividad/Leyes/LEY%201392%20DE%202010.pdf>

Congreso de la Republica. Art 177. (23 de 12 de 1993). *Ley 100 de 1993*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>

CONGRESO DE LA REPUBLICA. COLOMBIA. (2 de Junio de 2010). *Ley 1392 (2 de julio de 2010)*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1392_2010.html

CONGRESO DE LA REPUBLICA. COLOMBIA. (2015). *Ley 1751 (febrero 16 de 2015). Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html

Wikipedia. (s.f.). Plan Nacional de Desarrollo (Colombia). Obtenido de [https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Desarrollo_\(Colombia\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Plan_Nacional_de_Desarrollo_(Colombia))