

N°13

DOCUMENTO DE TRABAJO

Apéndice metodológico
para la transferencia de conocimiento.

Aproximación a la evaluación de resultados
en la implementación de Planes de Desarrollo Territorial.

Lecciones aprendidas del caso del
departamento del Tolima (2020 - 2023).

Diciembre 2023



Universidad
del Tolima

«Construimos la universidad que sonamos»



Una nueva historia
ACREDITADA
DE ALTA CALIDAD



García, Nicole

Apéndice metodológico para la transferencia de conocimiento. Aproximación a la evaluación de resultados en la implementación de planes de desarrollo territorial.

Lecciones aprendidas del caso del departamento del Tolima (202 – 2023) / Nicol García. -- 1ª. Ed. -- Ibagué : Sello Editorial Universidad del Tolima, 2023.

19 p. -- (Documento de trabajo. Diciembre, 2023 ; 13).

Contenido: El sistema de seguimiento del Kit de Planeación Territorial (KPT) -- Debilidades identificadas en el uso de la metodología de seguimiento a los PDT del Kit de Planeación Territorial -- Propuesta metodológica para la evaluación de resultados -- Conclusiones.

ISSN 2711-4058 (Edición electrónica)

1. Planeación del desarrollo 2. Entidades territoriales 3. Gestión pública I. Título

351.818
G216a

© Universidad del Tolima
© Nicol García

Apéndice metodológico para la transferencia de conocimiento. Aproximación a la evaluación de resultados en la implementación de Planes de Desarrollo Territorial. Lecciones aprendidas del caso del departamento del Tolima (2020 - 2023).



Sello Editorial Universidad del Tolima

Edificio Los Ocobos,
cra 5 con calle 10 esquina, piso 4

editorial@ut.edu.co

Primera edición: Ibagué - Tolima, 2023

ISSN 2711-4058 (Edición electrónica)

Hecho en Colombia

Coordinación Editorial:
Andrés Tafur Villarreal
Director CERE

Comité Editorial:
María Alejandra Acosta
Marcela Valencia Toro
Santiago Giraldo Luque
Beatriz Jaime Pérez
Oscar Ayala Serrano
Andrés Tafur Villarreal
Greis Cifuentes Tarquino
María Rosa Helena del Pilar López Silva

Diseño de portada:
María Alejandra Aldana Fernández

Corrección de estilo:
Mariana Moscoso

Diagramación
Juanita Murillo

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización expresa del titular del derecho de autor.

Resumen

El documento expone los avances en la elaboración de la metodología para la aproximación a la evaluación de resultados de los Planes de Desarrollo Territorial elaborada por el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima (CERE-UT). En primer lugar, la metodología incluye elementos del sistema de seguimiento a la implementación de los PDT que hace parte del Kit de Planeación Territorial diseñado por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia. En segundo lugar, se identifican las limitaciones del Kit de Planeación territorial para la labor del seguimiento y sobre todo, la evaluación de resultados de las entidades territoriales. En tercer lugar, se presenta la propuesta metodológica de CERE-UT para la aproximación a la evaluación de resultados de los PDT a partir de la experiencia en el Tolima. Por último, se desarrollan las conclusiones.

Palabras clave: Planeación del desarrollo, entidades territoriales, evaluación de resultados, gestión pública.

Abstract

This paper presents advancements in the development of a methodology for the assessment of results in Territorial Development Plans (PDT) by the Centro de Estudios Regionales of the University of Tolima (CERE-UT). Firstly, the methodology incorporates components from the monitoring system for PDT implementation, a part of the Kit Territorial de Planeación (KTP) designed by Departamento Nacional de Planeación in Colombia. Secondly, it identifies limitations within the Kit Territorial de Planeación, particularly in the areas of monitoring and evaluating results for territorial entities. Thirdly, CERE-UT introduces its methodological proposal for approaching the evaluation of PDT results based on experiences in Tolima. Finally, the paper concludes with a discussion of findings.

Keywords: Development planning, territorial entities, policy evaluation, public management.

Resumo

O documento apresenta avanços na elaboração da metodologia para a abordagem da avaliação de resultados dos Planes de Desarrollo Territorial (PDT) elaborados pelo Centro de Estudios Regionales da Universidad del Tolima (CERE-UT). Em primeiro lugar, a metodologia inclui elementos do sistema de acompanhamento da implementação dos PDT, que faz parte do Kit de Planeamiento Territorial projetado pelo Departamento Nacional de Planeación da Colômbia. Em segundo lugar, são identificadas as limitações do Kit de Planejamento territorial para o trabalho de acompanhamento e, principalmente, a avaliação de resultados das entidades territoriais. Em terceiro lugar, é apresentada a proposta metodológica da CERE-UT para a abordagem da avaliação de resultados dos PDT com base na experiência no Tolima. Por fim, são desenvolvidas as conclusões.

Palavras-chave: Planejamento de desenvolvimento, autoridades locais e regionais, avaliação de desempenho, gestão pública. .

Contenido

1. El sistema de seguimiento del Kit de Planeación Territorial (KPT)	6
2. Debilidades identificadas en el uso de la metodología de seguimiento a los PDT del Kit de Planeación Territorial	9
3. Propuesta metodológica para la evaluación de resultados	11
4. Conclusiones	15
5. Referencias bibliográficas	17

1. El sistema de seguimiento del Kit de Planeación Territorial (KPT)

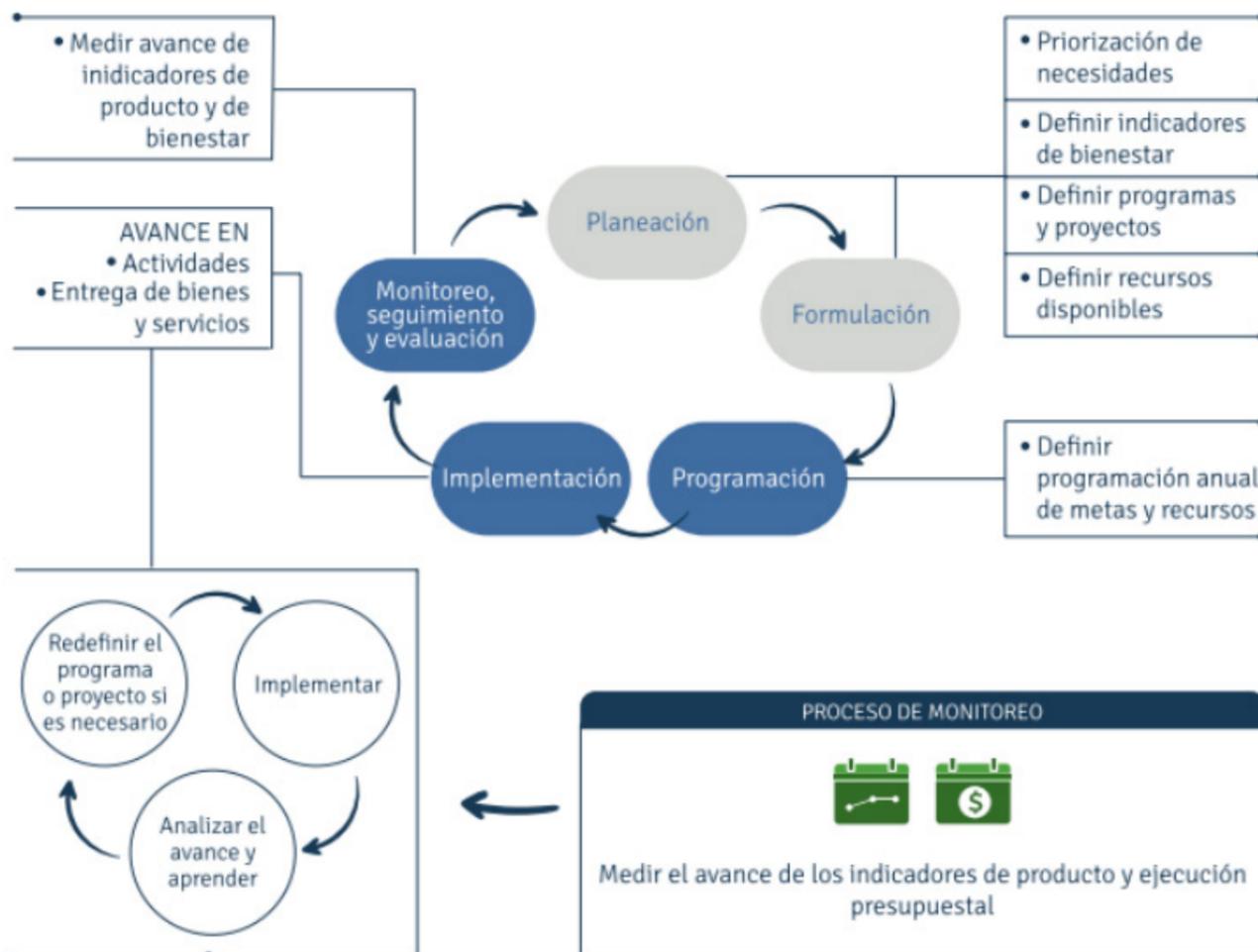
El sistema de seguimiento a los planes de desarrollo de las entidades territoriales es una herramienta diseñada por el Departamento Nacional de Planeación con el fin de estandarizar la etapa de seguimiento de la gestión pública de los gobiernos departamentales y municipales del país. En teoría, el DNP establece que:

Un sistema puede entenderse como el conjunto de organizaciones, personas y rutinas de las que dispone un gobierno territorial para medir sus acciones, en atención a las demandas y necesidades ciudadanas por bienes y servicios públicos y de acuerdo con los compromisos establecidos en su PDT. Estas mediciones parten de contar con procesos continuos y sistemáticos de medición, basados en el uso de indicadores (DNP,s.f.c,p.3).

Si bien se establece que el objetivo de un sistema de seguimiento es medir las acciones de las entidades territoriales con relación a las necesidades de sus habitantes, en la práctica el proceso de seguimiento consiste en:

(...) un ejercicio rutinario que va midiendo el progreso en el cumplimiento de las metas del PDT y que tiene como objetivo brindar información sobre el desarrollo de la fase de ejecución para conocer si las actividades, los productos y los resultados están ocurriendo de acuerdo a lo planeado, o no, y así plantear acciones de mejora que permitan cumplir los objetivos (DNP, s.f. a, p.2).

De esta manera, el ejercicio de seguimiento de la gestión pública propuesto en el KPT se realiza sobre las acciones programadas en el PDT, el cual es el principal instrumento de planificación con el que cuentan las entidades territoriales durante un periodo de gobierno y en donde se plasma el conjunto de programas, proyectos y metas a realizar durante el mandato con su respectivo presupuesto (DNP, s.f. c, p.10). Asimismo, cabe mencionar que los PDT son instrumentos de planeación territorial que surgieron en el proceso de fortalecimiento de la descentralización en Colombia bajo el contexto del auge de la Nueva Gestión Pública, la cual recoge elementos de los modelos de gestión privada. Es por esto último que la planeación territorial se ha entendido y establecido desde el DNP como un ciclo compuesto por etapas, entre ellas, el seguimiento. Por esta razón, la etapa del seguimiento cobra relevancia ya que a través de la observación del avance de los resultados planteados se hace posible medir el desempeño y enfoque de la gestión de las administraciones de las alcaldías y los departamentos, así como el fortalecimiento de la cultura de la transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas (DNP, s.f. a).

Figura 1. Ciclo de la inversión pública y ciclo de la implementación

Fuente: Guía para el seguimiento al Plan de Desarrollo de los departamentos y municipios en Colombia (DNP, s.f. a, p.3).

El sistema de seguimiento de los PDT, provisto por el KPT, se compone de tres elementos: el institucional, el instrumental y el conceptual (DNP, s.f. c). En primer lugar, los elementos institucionales hacen referencia a las disposiciones normativas, legales y reglamentarias vigentes, cuyo marco lo componen, principalmente, la Constitución Política de 1991, que inauguró la descentralización en Colombia, y la Ley 152 de 1994, que definió los lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento del PND y los PDT. En segundo lugar, los elementos instrumentales son: el Plan Indicativo (PI), el Plan de Acción (PA), el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Presupuesto, y el Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC), los cuales son complementarios e interdependientes. Es importante destacar que, para el sistema de seguimiento KPT, el PI es el principal insumo para la elaboración de los tableros de control de resultados y productos, que son las herramientas que registran el avance y desempeño anual y de cuatrienio de las entidades territoriales (DNP, s.f. b). En tercer lugar, los elementos conceptuales son aquellos que definen el marco teórico para la planeación definidos por DNP en el KPT, e incluyen la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR), la creación de valor público, la cadena de valor y la medición del desempeño.

Con esto en mente, en síntesis, el Kit de seguimiento a los PDT, esto es, el KPT, establece las herramientas metodológicas para el alistamiento, el diseño y la implementación de los sistemas de seguimiento a los avances de la gestión por resultados de las entidades territoriales (DNP, s.f. c). Este kit de seguimiento advierte que, para su implementación, es necesario contar con una lista mínima de

requisitos, tales como: i. un PDT adoptado y apto para el seguimiento, ii. realizar los ajustes pertinentes en los demás instrumentos de planificación en donde se relacionan los indicadores y metas del PDT con fines de seguimiento, iii. verificar que los indicadores cumplan los criterios de la metodología CREMAS¹, iv. contar con una estructura organizacional y funcional para el seguimiento al PDT, v. contar con instrumentos previamente diseñados para la captura, cargue, control, reporte, análisis y uso de la información; vi. habilitar una herramienta de administración de información y, vii. definir la periodicidad, puntos de control y posibles productos que se espera obtener a partir de la información del seguimiento (DNP, s.f. f, pp.3-4).

Siguiendo esta línea, el KPT establece los pasos para la implementación del sistema de seguimiento, a saber: construir fichas técnicas de indicadores, elaborar la herramienta de administración de la información para el seguimiento al PDT, generar los tableros de control de resultado y producto en distintos niveles a partir de la matriz del PI, reportar avances y alertas en el sistema de seguimiento y, analizar y procesar la información para la toma de decisiones (DNP, s.f. f). Para llevar a cabo este proceso, tanto el Kit como la Guía para el seguimiento del PDT hacen énfasis en la importancia de la calidad, oportunidad y veracidad de la información, para lo cual, la Ley 172 de 2014 establece los principios de calidad y divulgación proactiva de la información en los procesos de gestión pública de las alcaldías y las gobernaciones. Esto se debe fundamentalmente a que la información sirve de base para la toma de decisiones, obtener retroalimentación, mejorar la planeación, fortalecer la transparencia y realizar la rendición de cuentas. (DNP, s.f. a, p.2). Así mismo, desde el DNP se insiste en que la información sobre el seguimiento de los PDT sea de libre acceso para la ciudadanía con el fin de hacer de conocimiento público la inversión de los recursos en resultados propuestos para la mejora en el bienestar de la población. Cabe mencionar que, como lo determina DNP, el sistema de seguimiento:

(..) se compone de los siguientes niveles: uno operativo, que se encarga de capturar, consolidar, analizar y transformar los datos en información relevante para la toma de decisiones; y uno de carácter estratégico, encargado de consumir esa información para ajustar las políticas y corregir los cuellos de botella identificados (DNP, s.f. e, p.10).

Finalmente, la metodología de seguimiento del KPT, elaborada principalmente con los tableros de control de resultados generados a partir de los indicadores del PI, tiene como producto final la medición del desempeño de las entidades territoriales en un periodo de gobierno departamental y/o municipal. No obstante, se evidencia que para DNP:

El desempeño se entiende en función de los resultados alcanzados a partir de la generación de bienes y servicios, con el uso de los insumos disponibles y la capacidad administrativa instalada, y en relación con las metas del Plan de Desarrollo y el marco

¹ Como lo establece DNP (s.f. d, p.10) en la Unidad 1 del Kit de seguimiento, los Criterios CREMAS hacen referencia a que cada indicador debe ser claro, relevante, económico, medible, adecuado y sensible.

normativo vigente. El desempeño será mayor si se cumplen las metas estipuladas, se usan racionalmente los insumos y desde la organización se responde a las exigencias administrativas y legales en los procesos misionales y de gestión (DNP, s.f. c, p,28).

2. Debilidades identificadas en el uso de la metodología de seguimiento a los PDT del Kit de Planeación Territorial

Como la metodología de seguimiento del KPT es la misma para municipios y departamentos, es válido traer a colación los hallazgos de las experiencias a nivel municipal. En primer lugar, Fonseca y Bohorquez (2022) han demostrado como un buen desempeño en la implementación de los Planes de Desarrollo de los municipios de Cundinamarca en el periodo 2016-2019 no se corresponde con el crecimiento económico, educación y salud de las entidades territoriales en estudio. Por lo cual, los autores señalan la limitación metodológica del Kit de seguimiento para visibilizar la incidencia social de la gestión pública, debido que:

(...) no existe una relación directa y significativa entre el cumplimiento del plan de desarrollo y el crecimiento económico territorial, y además que no es posible observar con las cifras reportadas y variantes hoy expuestas por las entidades públicas, razón por la cual se deben generar aportes metodológicos para comprender el impacto real de los procesos de implementación de los planes de desarrollo (Fonseca y Bohorquez, 2022, p.1)

En aquellos municipios con altos niveles de ejecución del PDT, por ejemplo, se presentaron diversos problemas en su implementación, como la inversión en productos no programados, recursos ejecutados sin seguimiento ni evaluación e inconsistencias entre recursos invertidos y los recursos programados (Fonseca y Bohorquez, 2022). Así mismo, no se presentó ninguna relación entre la ejecución de los planes de desarrollo y el aporte al desarrollo territorial enfocado al área de educación y la salud de los habitantes (Fonseca y Bohorquez, 2022), lo cual no solo demuestra debilidades en la metodología de seguimiento a los PDT sino también en otras etapas del ciclo de gestión pública del KPT. Es por estos resultados que los autores problematizan la noción de eficacia de la gestión pública orientada a resultados del DNP ya que, como modelo de registro de la información de avance de las metas, no permite operacionalmente medir el impacto social de la implementación de los PDT. Finalmente, se resaltan las capacidades desiguales de las que parten las entidades territoriales para diseñar, implementar y evaluar los PDT y su acción gubernamental.

Por otro lado, Grisales (2021) evaluó el conjunto de herramientas de planeación territorial desde el proceso de cierre de gobierno, empalme y formulación del PDM 2020-2023 de Circasia-Quindío. Como explica el autor, el KPT es un conjunto de herramientas para la planeación territorial creadas con el fin de estandarizar y mejorar las prácticas de planeación y gestión pública de los gobiernos descentralizados

a través de la elaboración periódica de los PDT y demás instrumentos (Grisales, 2021). Aunque KPT es una herramienta que se ha implementado sólo en los dos últimos periodos de gobierno, el autor señala varios aspectos.

Entre los primeros, cabe señalar, que en la conformación del plan de desarrollo la norma no establece las reglas frente a los procesos de diagnóstico y línea base para adaptar el plan estratégico a las necesidades territoriales. Un segundo aspecto crítico tiene que ver con que la evaluación, como proceso, está relacionada con la gestión y los productos a partir de las metas, aspecto que deja de lado los efectos de corto y mediano plazo que impactan los territorios (Grisales, 2021, p.9).

Adicional a ello, el trabajo demostró cómo el equipo técnico de planeación del municipio había percibido rigidez en el uso del KTP ya que con el proceso de estandarización de la planeación se invisibilizaban las diferencias territoriales entre municipios y departamentos. De esta manera, prosigue el autor, el modelo de gestión pública de KPT generó la percepción de estar desconectado de la realidad, por cual, se evidenció la necesidad de ajustar el modelo de planeación a los contextos regionales con el uso del enfoque territorial (Grisales, 2021). Es en virtud de lo anterior que se plantea la pertinencia de metodologías alternativas para el seguimiento y evaluación de los PDT, que permitan visibilizar el mayor rango de problemas identificados en la gestión pública y mejorarla, a partir de la construcción de indicadores de resultado propios para las necesidades diferenciales de la población identificadas por medio de procesos de participación e intervención ciudadana.

Finalmente, desde el ejercicio de seguimiento anual de la ejecución del PDT del Tolima 2020-2023 hecho desde Centro de Estudios Regionales (2021, 2022), también se han percibido limitaciones en el uso del Kit de seguimiento del DNP. Por un lado, se discute que en el ejercicio de seguimiento de KPT se realiza el conteo de iniciativas y actividades invisibilizando que cada una de ellas impactan de manera diferente en la planeación, la programación del presupuesto y finalmente en la población (CERE-UT, 2022). De esta manera, CERE-UT establece que:

(...) el PDT tiene una jerarquía estructurada a su vez por propósitos políticos, y en este sentido, comprendemos que algunas de sus provisiones son más importantes que otras, que unas son simplemente pasos intermedios al servicio del cumplimiento de sus tareas centrales y así sucesivamente. No es, entonces, “una lista plana” en cuyo caso - como lo señalan otros ejercicios de evaluación similares - aunque el método de contar el número de actividades cumplidas sobre el total de actividades propuestas podría ser, al menos en principio, un instrumento de evaluación necesario, no es suficiente. En otros términos: lo que interesa al presente ejercicio es tener una mirada de conjunto que vaya más allá del ‘check list’ de los aspectos en los que se ha tenido avances y en los que no. El objetivo es más bien poder determinar si el Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une”, 2020 - 2023, en su segundo año de implementación, ha tenido efectos sobre la realidad, o no (CERE, 2022, p.5).

Es en esta perspectiva de jerarquización de los componentes programáticos de los PDT que se plantea la necesidad de, a través de metodologías mixtas, superar el registro llano de información sobre el avance de la ejecución de metas físicas y financieras, y proponer formas consistentes de establecer el impacto poblacional y territorial de la implementación de estos instrumentos de planeación territorial, así como la incidencia del modelo oficial de gestión pública por resultados del DNP. En la propuesta de CERE-UT citada arriba, el propósito de la evaluación debe poner a prueba “la teoría del cambio” que promueven los planes de desarrollo. En su informe “Planear para transformar: Aproximación a los resultados de la ejecución del Plan de Desarrollo Territorial ‘El Tolima nos une 2020 - 2023’”, se sostiene que:

Acudimos a distintos niveles o capas de análisis, que van de lo superficial - el seguimiento-, a una evaluación más profunda que parte del contraste, por un lado, de la ejecución del gasto a nivel territorial, el cual se analiza a partir de tres criterios: gastos per cápita, gastos por pilar del PDT, y gastos por sector; y por el otro, de los resultados del proceso de implementación general respecto de los propósitos del Plan. Esta es nuestra apuesta metodológica, todavía en construcción: contrastar lo que se ha obtenido hasta el momento en el proceso de implementación con la “teoría del cambio” contenida en la visión del PDT (CERE, 2022, p. 5).

Ahora bien, como explica la Guía para el seguimiento del KPT existen numerosos tipos de problemas en la entrega de resultados que afectan el buen desempeño de las entidades territoriales en el avance de las metas propuestas. Estos incluyen las fallas en el diseño y la implementación de las políticas, problemas de logística, conflictos burocráticos, actividades de resistencia o factores externos (DNP, s.f. a). No obstante, la información que provee la estructura de seguimiento de KPT, aunque señala inconvenientes en el comportamiento de los indicadores, no indica el tipo de problema que afecta la entrega de resultados. De manera que, este sistema de seguimiento oficial no es capaz de dar información sobre la planeación institucional, la calidad de diagnósticos, el rigor de las líneas base, de las metas e indicadores ni del proceso de selección de los criterios con que se prioriza el gasto público.

Una de las grandes falencias en los procesos de seguimiento, como el KPT del DNP, es que precisamente no captura estos problemas, sino que por el contrario tiende a perpetuarlos, en vista de que, primero, solo examina el cumplimiento de lo estrictamente planeado, y segundo, no establece criterios para analizar si los programas, proyectos y metas efectivamente tienen efecto sobre la realidad en términos de la solución de problemas (CERE-UT, 2022, p.57)

3. Propuesta metodológica para la evaluación de resultados

A fin de aportar a la discusión sobre la cualificación de la planeación territorial, que apunta a la atención de las necesidades de la población mediante el modelo de gestión orientado a resultados, el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima pone a consideración un diseño metodológico que pretende aproximarse

a la evaluación de resultados de los PDT. Dicha propuesta metodológica se ha implementado para evaluar los resultados del PDT Tolima 2020-2023 para las vigencias 2021 y 2022.

El diseño metodológico es de naturaleza mixta y se compone principalmente de tres momentos: Primero, se utiliza una versión ajustada del Kit de seguimiento para realizar el análisis físico y financiero de la ejecución del PDT. Segundo, se elabora un análisis del gasto público a partir de la distribución territorial del presupuesto por vigencia. Finalmente, con la identificación de temas gruesos acordes a los propósitos del PDT contenidos en cada uno de los pilares o ejes estratégicos, se realiza un análisis cualitativo del impacto de la ejecución del PDT por sectores.

La parte inicial, es la que se considera superficial ya que aborda la información sobre la ejecución de las metas físicas y financieras programadas en el PDT. Como se mencionó arriba, esta parte retoma el diseño para el seguimiento del KPT, pero de forma ajustada, debido principalmente a los problemas en el flujo y acceso a la información sobre el avance de las metas (CERE-UT, 2022). Esta fase tiene como principal recurso la construcción de tableros físicos y financieros con información recolectada en el sistema EJECUTOR, el Plan Indicativo y el Plan de Acción del PDT del Tolima.

Aunque la Guía para el Seguimiento del KPT establece que el avance físico de las metas se determina en relación con el valor financiero ejecutado en las mismas (DNP, s.f. a), en esta propuesta se opta por desagregar la ejecución física de la ejecución financiera. Esto debido a que, como se ha presentado en el caso de la implementación del PDT Tolima, puede ocurrir que las entidades territoriales reporten avances en metas en las cuales no se reportó la ejecución financiera o que se registren avances físicos de metas a las cuales no se les había asignado presupuesto (CERE-UT, 2022). Por ende, si se desagrega el avance físico del avance financiero reportado por las entidades territoriales, es posible notar algunas de las inconsistencias en los reportes de la implementación y avance de los PDT.

De esta manera, el seguimiento a la ejecución física del PDT por metas programadas se realiza a partir de los tableros de control con datos del sistema EJECUTOR. Para el análisis cualitativo de la información, se ha optado por presentar el avance físico de las metas por pilar y por programa para asegurar mayor precisión. El avance físico se clasifica por porcentajes y colores: las metas que no tienen programación se designan con el color blanco, las metas programadas, pero con 0% de ejecución tienen color rojo, las metas que han sido ejecutadas en un porcentaje entre 1% y 39% se identifican con el color naranja, las metas que han sido ejecutadas en un porcentaje entre 40% y 74% tienen color amarillo, las metas que han sido ejecutadas en un porcentaje entre el 75% y 99% se designan con el color verde. Finalmente, aquellas que han sido ejecutadas en un 100% se les asigna el color azul.

Por el lado del seguimiento las metas financieras, se ha adaptado un índice de ejecución financiera que contiene las siguientes convenciones: si el índice es mayor al 100% significa que se ejecutaron recursos superiores a los programados, si el índice es menor al 100% significa que se ejecutaron recursos por debajo a los

programados, si el índice es igual al 100% significa que se ejecutaron recursos iguales a los programados, si el índice es 0% significa las metas presentaban recursos programados pero no ejecutados o viceversa. Este índice contribuye a cuantificar la ejecución financiera del PDT y se construye con los datos programados en el PA, por lo cual arroja resultados de ejecución financiera desagregada por cada uno de los programas que componen los pilares.

La segunda parte del diseño metodológico para la aproximación a la evaluación de resultados del PDT, consiste en el análisis de la distribución del presupuesto en los componentes del PDT y en el territorio del departamento. Para ello, en el análisis de la distribución del gasto, se tienen en cuenta tres fuentes de financiación de la gestión pública: empréstitos, ingresos corrientes de libre destinación y Sistema General de Regalías. Para ofrecer un mayor detalle de la ejecución financiera del PDT, se analiza la distribución territorial del gasto público a distintos niveles: uno estratégico y otro territorial. Por el lado de la inversión estratégica, se determina la asignación total del presupuesto para cada pilar, con el saldo respectivo de fuentes de financiación. Asimismo, se identifican los montos de inversión del PDT por políticas y programas junto a sus fuentes de financiación. Además, con el fin de identificar a los beneficiarios de la inversión, el diseño metodológico propone revisar la ejecución del gasto público por sujeto de protección constitucional, que incluye a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, personas con discapacidad, comunidades étnicas, víctimas y mujeres.

Ahorabien, el componente de la distribución territorial de la inversión del presupuesto del PDT, se estudia en distintos niveles. En primer lugar, se estudia la inversión total por provincias del departamento las cuales son, para el caso del Tolima: i) Provincia Norte: Honda, Mariquita, Fresno, Falan, Palocabildo, Ambalema y Armero; ii) Provincia Nevados: Herveo, Casabianca, Villahermosa, Murillo, Santa Isabel, Líbano, Lérica y Venadillo; iii) Provincia Centro: Ibagué, Cajamarca, Anzoátegui, Alvarado, Rovira, Valle de San Juan, Piedras, Coello, San Luis, Espinal y Flandes; iv) Provincia Suroriente: Guamo, Saldaña, Suárez, Purificación, Parado, Dolores y Alpujarra; v) Provincia Oriente: Carmen de Apicalá, Melgar, Icononzo, Cunday y Villarrica; vi) Provincia Sur: Roncesvalles, San Antonio, Ortega, Coyaima, Natagaima, Chaparral, Ataco, Rioblanco y Planadas.

Seguidamente, para continuar con el estudio de la distribución territorial del presupuesto consignado en el PDT, se analiza la asignación total y per cápita del gasto público por cada uno de los municipios del departamento. Adicional a ello, se determinan las cifras correspondientes a la fuente de financiación con que se realiza la asignación total de presupuesto para cada municipio. El diseño metodológico también incluye los datos sobre la inversión pública por pilar hecha en cada municipio del Tolima. Cabe aclarar que todas estas cifras del gasto anual del PDT provienen de información consultada en la Secretaría de Planeación y TIC del gobierno departamental. Finalmente, para el análisis y presentación de la información recolectada sobre la distribución anual del presupuesto del PDT, se utilizaron técnicas de análisis socioespacial para mostrar los datos a través de mapas, diagramas de barra, tablas y demás figuras ilustrativas que facilitan la comprensión del lector.

Por último, la tercera parte de la propuesta metodológica se propone una aproximación a la evaluación de resultados del PDT a corto plazo. Primero, se identifican y analizan los temas gruesos de la gestión de acuerdo con los compromisos planteados en el PDT, sus propósitos y los datos que arrojan diversas fuentes locales y nacionales sobre el departamento. Cada una de estas dimensiones se prioriza en relación con cada pilar del PDT, a los cuales se asignan variables, indicadores de resultado y metas que los operacionalizan. De manera que, se identificaron cuatro dimensiones gruesas para la evaluación: i. Desigualdad (Pilar de Equidad), que recoge las variables de pobreza, educación y salud, con sus respectivos indicadores de resultado y metas físicas y financieras; ii. Desarrollo económico (Pilar de Competitividad) el cual contiene las variables de infraestructura física, infraestructura TIC, ciencia, tecnología e innovación, empleo y desarrollo rural (con sus respectivos indicadores de resultado y metas físicas y financieras); iii. Ambiente (Pilar de sostenibilidad), que incluyó las variables de agua potable, conservación, reforestación y protección, cambio climático y disposición de los residuos sólidos; y finalmente, iv. Paz y derechos humanos (Pilar de gobernabilidad) el cual incluye las variables de seguridad, protección y prevención, Acuerdo Final de Paz, reparación y no repetición.

Tabla 1. Matriz metodológica para la aproximación a la evaluación de resultados en la implementación de los Planes de Desarrollo Territorial.

Tema	Variable	Indicadores de Resultado	Metas de Producto	Fuente de Constraste
Tema (Pilar 1)	Variable 1	Indicador 1	Metas de producto del PDT relacionadas	Fuente 1
		Indicador 2	Metas de producto del PDT relacionadas	Fuente 2
	Variable 2	Indicador 1	Metas de producto del PDT relacionadas	Fuente 1
		Indicador 2	Metas de producto del PDT relacionadas	Fuente 2

Fuente: elaboración propia.

El segundo paso consiste en seleccionar las metas físicas y financieras programadas para la vigencia en los pilares del PDT, que coinciden con las dimensiones, variables e indicadores priorizados en el paso anterior. Luego, a partir de la identificación de actores y fuentes oficiales del plano internacional, nacional y local, el tercer paso procede a contrastar la información del avance de las metas del PDT, por pilar, con las cifras de las fuentes alternas por medio de los indicadores ajustados en el paso 1. Esto último tiene el propósito de lograr, a través del análisis cualitativo de una matriz de datos cuantitativos, una aproximación a la evaluación de los resultados alcanzados por vigencia del PDT por medio de la revisión de variables que miden desde otras fuentes dichos resultados. De manera que esta aproximación a la evaluación de los resultados compara los avances de las metas incluidas en el PDT con los avances en el tema al que dichas metas apuntan con cifras oficiales de fuentes distintas a la entidad territorial, con el propósito de medir el impacto real, por ejemplo, del avance en las metas del pilar equidad sobre los índices de pobreza del departamento y sus municipios, de la competitividad sobre el desarrollo económico o de la gobernabilidad sobre la paz, la justicia y la seguridad, entre otros.

A grandes rasgos, esta propuesta se propone aportar a la discusión sobre los resultados de la gestión pública generando posibilidades metodológicas que complementan el kit de seguimiento del KTP y generar aproximaciones a la evaluación de las entidades territoriales. Así mismo, busca problematizar la incidencia del modelo oficial del ciclo de planeación territorial a través de la implementación de PDT sobre las necesidades de la población de los departamentos y municipios como se establece en los propósitos políticos de la gestión pública en Colombia.

No obstante, se debe hacer clara la necesidad de un flujo constante de la información correspondiente a la planeación y ejecución de las metas de resultado y producto para posibilitar el ejercicio de aproximación a la evaluación de resultados a través del diseño metodológico aquí propuesto, ya que es un componente esencial que, a su vez, requiere de una cultura de la transparencia por parte de las entidades territoriales, las cuales, deben garantizar el libre acceso de la ciudadanía a los sistemas de información sobre los datos de la gestión pública.

4. Conclusiones

El documento expuesto tiene la finalidad de compartir el diseño metodológico creado por CERE-UT para la aproximación a evaluación de resultados a corto plazo, el cual aún se encuentra en su etapa de pruebas con el PDT del Tolima 2020-2023. Para ello, se expuso la estructura del Kit de Seguimiento del Kit de Planeación Territorial creado por el DNP, con el fin de contribuir a los procesos de planeación y gestión de los recursos de departamentos y municipios. Este kit de seguimiento resulta importante porque es el modelo oficial en Colombia para medir el desempeño de las entidades territoriales durante un periodo de gobierno y además compone, en términos generales, la parte inicial del diseño metodológico expuesto aquí para la aproximación a la evaluación de resultados.

Sin embargo, aunque teóricamente el modelo de gestión pública de KPT y el propósito de su sistema de seguimiento que evalúa el desempeño, está relacionado con la atención de necesidades de la población a través de la generación de resultados en forma de productos que apuntan a alcanzar las metas, dicho modelo no evidencia si la implementación del PDT impacta realmente en el bienestar de la población, así como se lo han propuesto en el marco legal y teórico que sustenta su metodología. Por esta razón, autores han señalado las limitaciones de la metodología de seguimiento del KPT ya que no percibe las particularidades de las necesidades diferentes de las poblaciones en los territorios del país, lo que se demuestra en su estandarizada oferta de indicadores para el seguimiento.

Por ende, con el propósito de generar diseños metodológicos que capturen el impacto del modelo de gestión pública en las entidades territoriales a través de la formulación e implementación de los PDT, se propone, desde el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima, una metodología de aproximación a la evaluación de resultados que contrasta los avances en las metas físicas y financieras del PDT con datos externos que reflejan las necesidades de la ciudadanía, por ejemplo, en temas de desigualdad, desarrollo económico, paz y Derechos

Humanos y Ambiente. Esta metodología sirve también para conocer los criterios de distribución del presupuesto consignado en el PDT y verificar su incidencia en las condiciones de vida de los habitantes del departamento.

Finalmente, a través de la implementación de esta metodología de aproximación a los resultados de la ejecución del PDT Tolima 2020-2023 por vigencia, se han detectado problemas de diferente índole en el proceso de implementación del PDT, tales como debilidades en la elaboración de diagnósticos, inconsistencia entre las metas programadas y la ejecución del presupuesto y, fallas en el diseño y uso de los indicadores de resultados (CERE-UT, 2022). Con ello, ha sido posible reflexionar sobre problemas repetitivos en el proceso de planeación y gestión de los recursos y trabajar sobre posibles recomendaciones para solventarlos, así como contribuir al fortalecimiento de la cultura del seguimiento y la transparencia.

5. Referencias bibliográficas

Arnos Martínez, Maitane, Manuel Cárdenas Castro, Carlos M. Beristain, y Carla Afonso. 2017. "Conflicto Armado, Impacto Psicosocial Y reparación En Colombia: La Voz De Las Mujeres". Universitas Psychologica 16 (3):1-12. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy16-3.acpi>

Asamblea General de las Naciones Unidas [AG]. 2001. "Resolución 12 56/8: Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos". Consultado el 07 de Junio de 2021, <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/56/83>

Asamblea General de las Naciones Unidas [AG]. 2005. "Resolución 60/147: Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones". Consultado el 07 de Junio de 2021, <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/DirectivaDDH/PDBR.pdf>

Bolaños Enriquez, Tania y Israel Biel Portero. 2019. "La justicia transicional como proceso de transformación hacia la paz". Derecho PUCP, (83): 415-444. <http://www.scielo.org.pe/pdf/derecho/n83/a14n83.pdf>

Cardona-Berrío, Natalia, Orlando Arroyave-Álvarez y Luis Ramírez. 2019. "Procesos de reparación, entre la reparación estatal y la recuperación comunitaria" El Ágora U.S.B., 19,(2). 387-403. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4077/407762527007/407762527007.pdf>

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. 2017. "De los grupos precursores al Bloque Tolima (AUC)". Informe N1. Consultado el 04 de Junio de 2021, <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/informes-2017/de-los-gruposprecursores-al-bloque-tolima>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. 2013. "Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia". Consultado el 04 de Junio de 2021, <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/justicia-verdad-reparacion-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. 2014. "Derecho a la verdad en América". Consultado el 04 de Junio de 2021, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos [CorteIDH]. 2005. "La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo: 1979 – 2004". Consultado el 04 de Junio de 2021, <https://www.corteidh.or.cr/docs/libros/cuarto%20de%20siglo.pdf>

Cruz, Alba Lucía y Justine Mariana Prieto. 2020. "Participación política de víctimas sujetos de reparación colectiva en Colombia": Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 28, (56): 75-97. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7613290>

Echavarría, Yeicy Lorena y Lisneider Hinestroza. 2018. "Cómo va la reparación colectiva para las comunidades negras en el departamento del chocó". Revista Jurídicas 15 (2): 104-130. <https://doi.org/10.17151/jurid.2018.15.2.7>.

Guba, Egon y Yvonna S. Lincon. 2000. "Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa". En Por Los Rincones. Antología de Métodos Cualitativos en la Investigación Social, editado por El Colegio de Sonora, 113-145. Hermosillo: Sonora; Universidad de Guadalajara.

Martín Peré, Elisa y Diana Silva Galán. 2021. "Programas de reparación administrativa en el marco de la justicia transicional. Una experiencia de reparación colectiva en el municipio de Simití, Colombia". Revista General de Derecho Administrativo, (56). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7742732>

Ministerio de Justicia. 2011. "Decreto 4800 de 2011". Consultado el 04 de Junio de 2021, <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/decreto4800reglamentarioleyvictimas.pdf>

Morón, Miguel Antonio, María Inés Tezón, Yucelis Patricia Garrido y Bexi Katerine Cruz. 2017. "La reparación colectiva de la comunidad de Zipacoa: un diagnóstico sobre el contexto y los efectos de la violencia paramilitar". Revista de Derecho 48: 234-262. <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n48/0121-8697-dere-48-00234.pdf>

Moreno, Mar y Carmen Azcárate. 2003. "Concepciones y creencias de los profesores universitarios de matemáticas acerca de la enseñanza de las ecuaciones diferenciales". Enseñanza de las Ciencias 21 (2): 265-280. <https://raco.cat/index.php/Ensenanza/article/view/21935/21769>

Ordoñez Mariño, María de los Ángeles, Diego Iván Moncada González, Sandra Johana Restrepo Sánchez y Nataly Cortés Rojas. 2017. "La participación, camino para la reparación colectiva. Para tejer territorios de paz en El Dorado Meta". Trabajo de grado. Universidad La Salle. https://ciencia.lasalle.edu.co/trabajo_social/73/

Orduz López, Diego y Natalia Peláez Pérez. 2016. "Aportes al significado social del daño para la reparación colectiva del pueblo Yanacoa". Trabajo de grado. Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21340/PelaezPerezNatalia2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Serrano, José Manuel y Rosa María Pons. 2011. "El Constructivismo hoy: enfoques constructivistas en educación". Revista Electrónica de Investigación Educativa, 13 (1): 1-27. <http://www.scielo.org.mx/pdf/redie/v13n1/v13n1a1.pdf>

Strauss, Anselm y Juliet Corbin. 2002. Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia; Universidad de Antioquia.

Uprimny Yepes, Rodrigo y Maria Paula Saffon. 2009. "Reparaciones transformadoras, justicia restaurativa y profundización democrática. En Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión, editado por Catalina Díaz Gómez, Nelson Camilo Sánchez, Rodrigo Uprimny Yepes, 31-70. Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional –[ICTJ] y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –[DeJuSticia]. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25595.pdf>

Villa, Juan David y Alfonso Insuasty. 2015. "Significados en torno a la reparación, la ayuda humanitaria, la indemnización y la restitución en víctimas del conflicto armado en el municipio de San Carlos". El Ágora USB 15 (2): 419-445. <https://doi.org/10.21500/16578031.1623>

Young, Richard y Audrey Collin. 2004. "Introduction: Constructivism and social constructionism in the career field". Journal of Vocational Behavior 64 (3): 373–388. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0001879104000065>