

PLAN DE DESARROLLO

EL TOLIMA NOS UNE
2020 - 2023

PLAN DE DESARROLLO “EL TOLIMA NOS UNE” 2020 - 2023



Serie Informe de Investigación CERE
ISSN 2744-8347
Edición electrónica
Periodicidad semestral
Número 4
JULIO 2021

2021, Universidad del Tolima.
 Centro de Estudios Regionales, CERE - UT.
 CERE, código postal 73001, barrio Santa Helena
 Ibagué - Tolima, Colombia.
 Contacto: cere@ut.edu.co - 2771212 ext 9186
<http://administrativos.ut.edu.co/vicerrectoria-academica/cere-ut.html>

Universidad del Tolima | Vigilada MinEducación
 Reconocimiento personería jurídica:
 Ordenanza No. 005 de 1945

**Acreditada de Alta Calidad por el Ministerio
 de Educación Nacional**
 mediante Resolución 0131189 del 17 de
 julio de 2020

Omar Mejía Patiño
 Rector

María BIANNEY Bermúdez Cardona
 Vicerrectora Académica

Andrés Tafur Villarreal
 Director de Centro de Estudios Regionales

Jessica Alejandra Lopez
Paula Fuentes
 Asesoras externas del CTP

Juliana Fernández Misnaza
 Corrección de Estilo
 Diseño y Diagramación

2744-8347
 ISSN

Con la serie Documento de Trabajo, el CERE promueve reflexiones en torno a distintos temas con fines académicos, y de cualificación de la discusión pública.

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, oir tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave o injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

PRESENTACIÓN

En cumplimiento con las funciones constitucionales y legales definidas para los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)¹, el presente documento tiene como objetivo principal ofrecer un análisis riguroso a la comunidad, organizaciones de la sociedad civil y actores institucionales involucrados, sobre la ejecución y cumplimiento del Plan de Desarrollo Departamental (PDT) 2020- 2023 “Tolima Nos Une”, durante la vigencia 2020. El informe se estructura en 4 pilares temáticos: equidad, gobernabilidad, competitividad y sostenibilidad; los cuales son analizados por medio de la medición del cumplimiento de los indicadores de desempeño, definidos en las metas propuestas por la Administración Departamental.

A partir del objetivo propuesto, el documento se estructura en cinco secciones: primero, una descripción detallada de la metodología empleada para llevar a cabo el presente proyecto; segundo, un análisis por pilar, en el cual se describe de manera puntual su finalidad, los programas priorizados, el desarrollo de la metodología y los resultados y hallazgos surgidos a partir de esta para cada componente; tercero, un análisis regional que permite estudiar los proyectos de mayor y menor relevancia llevados a cabo por la administración departamental para el año 2020; cuarto, una sección de conclusiones generales a partir de los datos globales obtenidos para todo el sistema de seguimiento ejecutado, teniendo en cuenta el avance de las metas físicas y el cumplimiento del presupuesto, así como la caracterización de los principales hallazgos y su naturaleza; y por último, se presenta una sección de recomendaciones en la cual se plantean alternativas de política pública a las problemáticas existentes vinculadas a la ejecución del Plan de Desarrollo.

Finalmente se espera que este ejercicio sea un insumo para la discusión institucional y ciudadana sobre la pertinencia, coherencia y nivel de cumplimiento de los pilares temáticos planteados en del PDT, entendiendo el contexto territorial y las necesidades actuales de la población, con un enfoque propositivo y democrático.

¹ Artículo 340 de la Constitución Política, la ley 152 de 1994 y la ley 388 de 1997

CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN TOLIMA

Andrés Tafur Villarreal

Presidente

Universidades ubicadas en el territorio

Ramiro Machado Mejía

Vicepresidente

Asociaciones de Participación Comunitaria

Yamileth Ospina

Secretaria Técnica

Campesinos

Omar Iván Carrillo Ramírez

Sector Alcaldes

María Yineth Cifuentes Giraldo

Sector Alcaldes

Juan Carlos Castaño Posada

Sector Alcaldes

Luis Gabriel Pérez

Sector Alcaldes

Andrés Fabián Hurtado Barrera

Sector Alcaldes

Albeiro Trujillo Castro

Sector Alcaldes

Marco Antonio Sánchez

Cooperativas

Ernestina Rodríguez de Barón

Mujeres

John Jairo Méndez Arteaga

Desarrollo Científico, Tecnológico y Cultural

Jaquelyn Bohórquez Escandón

Organizaciones Indígenas

María Eunice Quiñonez

Víctimas del conflicto armado

Ligia Arregocés Osorio

Organizaciones de defensa de los recursos naturales

ÍNDICE DE CONTENIDO

Presentación	03
Consejo territorial de planeación Tolima	04
Índice de contenido	05
Índice de ilustraciones	06
Metodología De Priorización De Las Temáticas Del Plan De Desarrollo Departamental, 'Tolima Nos Une' 2020-2023	07
Análisis Por Sector Del Plan De Desarrollo	09
Pilar 1: Equidad. Tolima, Tierra de Inclusión y Bienestar	09
Pilar 2: Competitividad. Tolima, Tierra de Oportunidades	21
Pilar 3: Gobernabilidad. Tolima, Gobierno de Paz, Unidad y Reconciliación	31
Pilar4: Sostenibilidad. Tolima, Territorio de Conciencia Ambiental	43
Análisis Regional	54
Pilar Equidad	54
Pilar Competitividad	55
Pilar Gobernabilidad	57
Pilar Sostenibilidad	61
Conclusiones	64
Recomendaciones y Hallazgos	68
Bibliografía	71

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1:	
Pilar Equidad 2020	10
Ilustración 2:	
Porcentaje De Avance Metas Pilar De Equidad Cuatrienio	16
Ilustración 3:	
Porcentaje De Avance Metas Pilas Equidad Vigencia 2020	17
Ilustración 4:	
Tabla De Resumen Avance Fisico Equidad	18
Ilustración 5:	
Porcentaje De Avance Metas Pilar De Competitividad Cuatrienio	26
Ilustración 6:	
Porcentaje De Avance Metas Pilar De Competitividad Vigencia 2020	27
Ilustración 7:	
Tabla De Resumen Avance Fisico Competitividad	28
Ilustración 8:	
Porcentaje De Avance Metas Pilar Gobernabilidad Cuatrienio.	34
Ilustración 9:	
Porcentaje De Avance Metas Pilar Gobernabilidad Vigencia 2020	36
Ilustración 10:	
Tabla De Resumen Avance Fisico Gobernabilidad	37
Ilustración 11:	
Porcentaje De Avance Metas Del Pilar De Sostenibilidad Cuatrienio	46
Ilustración 12:	
Porcentaje De Avance Metas Pilar De Sostenibilidad Vigencia 2020	48
Ilustración 13:	
Tabla De Resumen Avance Fisico Sostenibilidad	51
Ilustración 14:	
Porcentaje De Avance Metas Total Pdt Cuatrienio	65
Ilustración 15:	
Porcentaje De Avance Metas Pilar De Competitividad Vigencia 2020	66

METODOLOGÍA DE PRIORIZACIÓN DE LAS TEMÁTICAS DEL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL, “TOLIMA NOS UNE” 2020-2023

Para el seguimiento y análisis al plan de desarrollo territorial “Tolima nos une” 2020-2023, es necesario utilizar una herramienta que permita establecer una coherencia entre los compromisos adoptados en el PDT y las necesidades de la población. Igualmente, dicho instrumento debe posibilitar conocer el verdadero avance y estado de los programas y metas consignados en él. Por lo que, otorgando gran importancia a este objetivo, se estableció que la herramienta más idónea es el Kit de seguimiento Territorial, instrumento diseñado por el Departamento Nacional Planeación con el propósito de acompañar y apoyar a los gobiernos departamentales y municipales en el alistamiento, diseño e implementación del sistema de seguimiento, permitiendo conocer efectivamente el estado de avance actual del PDT.

Aunque la importancia y pertinencia del KPT por medio de los tableros de control permiten evidenciar la justificación, diseño, ejecución de las metas y los indicadores pertinentes para medirlas, esta herramienta constituye una caracterización de los objetivos medibles dentro del PDT, por tanto, se enriquece el análisis por medio de un seguimiento de tipo financiero, en donde es posible rastrear el manejo e implementación de los recursos públicos dentro del programa presupuestal planteado, permitiendo un análisis cuantitativo de la gestión pública. Ahora bien, en aras de realizar un adecuado seguimiento al desempeño de las metas e indicadores del plan de desarrollo “TOLIMA NOS UNE” 2020-2023, fue necesario adaptar la metodología de seguimiento del KPT a las necesidades de investigación y a la información disponible. Se realizó un análisis exhaustivo de las variables que deberían mantenerse y cuáles deberían descartarse dentro del formato tablero de control basado en la información contemplada dentro del plan indicativo suministrado por la gobernación de este departamento.

Simultáneamente, con el fin de realizar un seguimiento financiero a la ejecución del plan de desarrollo “TOLIMA NOS UNE” 2020-2023, se desplegó lo que llamaremos tableros financieros, en los cuales se condensa toda la información de inversión del plan de acción, los cuales fueron modificados de acuerdo a los requerimientos de la

presente investigación. En dichos tableros se aglomeran todos los proyectos que se han desarrollado con el objetivo de cumplir con las metas establecidas en cada programa y en consecuencia en el pilar, al igual que se determina el costo, el valor total, las fuentes de financiación. Por consiguiente, dada la importancia y pertinencia de conocer la ejecución realizada frente a los recursos programados para la vigencia, se desarrolló un índice de ejecución financiera, que busca mostrar qué porcentaje de la inversión programada efectivamente fue ejecutada, el cual se construyó a partir de los datos suministrados por la gobernación del Tolima en lo referente al presupuesto.

La fuente primaria para acceder a los datos tanto de caracterización del Plan De Desarrollo, como a las cifras de planeación y ejecución fue el sistema el EJECUTOR, en el cual se esboza el plan indicativo PI, dicho insumo es fundamental para el diligenciamiento de los tableros de control, al igual que el plan aplicativo PA, con el cual se consolidó la información de los tableros financieros; Así como el plan operativo anual de inversiones POAI y el banco de proyectos de inversión departamental.

En consecuencia, la metodología de seguimiento al PDT centra su atención en la capacidad de reconocer que los elementos imprescindibles del diagnóstico estén presentes en el desarrollo del documento, esta tarea se realizó en fases, la primera consistió en una exploración y planificación, en la cual se recopilaban los datos que permitieran estimar el avance de los programas de los cuatro pilares; situación que presentó una serie de dificultades en la recolección de las fuentes de información designadas por la gobernación del departamento; situación que generó contratiempos para realizar el procesamiento y análisis de la información frente al estado de ejecución física y financiera de cada una de las metas instituidas en el PDT. En efecto, al no disponer de una base de datos en un solo formato sobre la gestión del gobierno departamental, se entorpeció el proceso de cargue de la información a los tableros de control, pues fue necesario migrar la información de forma manual e individualizada por meta y/o proyecto hacia los tableros de control.

Es preciso resaltar que no fue posible recolectar los soportes de fuentes de información de las entidades ejecutoras, situación que impide discernir sobre los aspectos divergentes y convergentes del accionar del gobierno departamental en curso. Por último, en cuanto a la sistematización de la información y la exposición de la misma, se hace explícita las contrariedades en cuanto a la ejecución del PDT, pues al procesar la información, se distingue una serie de faltas en el reporte de la misma, ya que se presenta contradicción de los datos expuestos, igualmente dichos datos no son claros y se contradicen, lo cual provoca que los ciudadanos del común no puedan acceder a información clara, lo que entorpece la correcta veeduría de los ciudadanos, quienes tienen el deber de verificar y controlar la gestión de los recursos públicos del departamento.

ANÁLISIS POR SECTOR DEL PLAN DE DESARROLLO

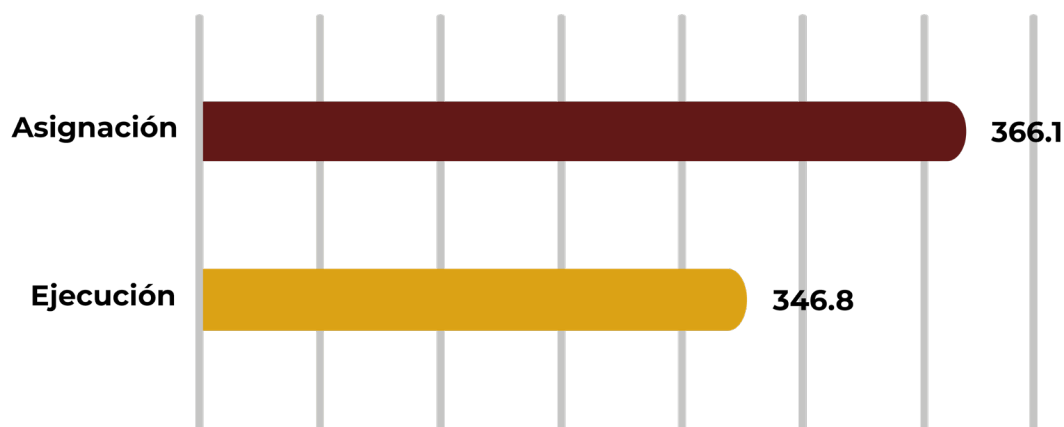
Pilar 1. Equidad. Tolima, Tierra de Inclusión y Bienestar

El pilar de equidad bajo su política de “Tolima, tierra de inclusión y bienestar”, se centra en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de los habitantes del departamento por medio del aumento del bienestar social, generando las condiciones que garanticen el acceso a los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de forma equitativa e igualitaria, esto con el fin de disminuir las tasas de pobreza extrema, pobreza multidimensional y pobreza monetaria. Este, pretende que por medio de la generación de oportunidades se posibilite la diversidad e igualdad de derechos dentro de los distintos grupos sociales especialmente los más vulnerados en medio de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia Covid 19.

Relacionando el presupuesto destinado para la ejecución del pilar el cual concentra gran parte de los propósitos sociales de mayor importancia para el desarrollo regional, según cifras suministradas por medio del Plan de Acción de la gobernación², para la vigencia 2020 el pilar, tenía destinados 366,1 mil millones de COP, de los cuales fueron ejecutados 346,8 mil millones de COP. Aunque en dicho plan se concibe el cumplimiento del presupuesto en un 94,73%, en el análisis respectivo a los tableros de control y los tableros financieros desarrollados es posible determinar que varias de las metas que muestran cumplimiento, no presentan recursos ejecutados ni descripción alguna y, principalmente en el programa de “en el Tolima, la inclusión social nos une” no todas las metas presentan ejecución presupuestal, así como algunos convenios y actividades ejecutadas no evidencian la meta a la cual corresponden, lo cual genera inconsistencia en cuanto al presupuesto que efectivamente se dispuso para avanzar en la política inherente a la equidad en el Tolima.

² Plan de Acción suministrado por medio de la plataforma del EJECUTOR.

Ilustración 1: Pilar equidad 2020



Fuente: Informe de Gestión diciembre 2020, asamblea departamental de Tolima.

Programas Priorizados

El pilar comprende cinco programas diseñados bajo 32 estrategias de ejecución para el cumplimiento de las 202 metas e indicadores, que atienden a la siguiente composición: “Salud y bienestar para unir el Tolima” con 4 estrategias y 53 metas; “En el Tolima, la educación y la cultura nos une” el programa cuenta con 12 estrategias y 85 metas; seguido por el programa “En el Tolima, la inclusión social nos une” que cuenta con 7 estrategias y 34 metas y el programa “En el Tolima, el deporte nos une” generado a partir de 5 estrategias y 9 metas, por último el programa “El Tolima nos une por la equidad y la participación de las mujeres” con 4 estrategias y 21 indicadores.

Todos los programas son de gran importancia para el desarrollo social del departamento, en la presente investigación se presenta el análisis y seguimiento a los siguientes programas: “En el Tolima, la educación y la cultura nos une”, “El Tolima nos une por la equidad y la participación de las mujeres”, así como un análisis del tratamiento a los índices de pobreza y desigualdad por medio del programa “En el Tolima, la inclusión social nos une”, además de una caracterización general de la gestión en salud destinada a combatir la pandemia Covid 19. Estas temáticas son de mayor impacto a las necesidades actuales del territorio e igualmente son afines al objetivo de investigación del presente sistema de seguimiento.

Es de gran importancia acotar, cuál es la asignación presupuestal en coherencia con la importancia y diseño de los planes para el desarrollo de los programas priorizados, pues para el pilar “En el Tolima, la educación y la cultura nos une” fueron programados 290,0 mil millones de COP, de los cuales se ejecutaron 283,4 mil millones de COP, que corresponde a el 81,73% del total de los recursos ejecutados para todo el pilar. Para el programa de “El

Tolima nos une por la equidad y la participación de las mujeres” se programaron 126,6 mil millones de COP y se ejecutaron 100,8 mil millones de COP. Así mismo, los esfuerzos presupuestales basados en combatir la multiplicación de la pobreza en sus tres formas, a saber: multidimensional, monetaria y extrema, comprometió un esfuerzo que sumaba 1,3 mil millones de COP de los cuales se ejecutó 1,2 mil millones de COP.

Ahora bien, en cuanto al manejo integral de la gestión de la salud ante la pandemia de COVID 19, es evidente que desde el último informe de gestión, el desarrollo inminente de la pandemia y el manejo y requerimientos desde el gobierno nacional, hicieron imprescindible generar un gran esfuerzo, no solo por garantizar las condiciones de salud necesarias para poder combatir desde el sistema de salud Tolimense la propagación de la misma en la comunidad, sino también enfocar esfuerzos en la mejora del sistema para evitar colapsos y propiciar espacios adecuados de trabajo para el personal médico del departamento, principalmente en la ciudad de Ibagué.

Es así, como se genera gran inversión con recursos dirigidos desde el ministerio de salud en su gran mayoría, y apoyo de la secretaría de salud del Tolima en materia financiera que suma 58,2 mil millones de COP correspondiente al 16,80% de los recursos ejecutados en el pilar de equidad para el año 2020, dichos recursos se destinaron principalmente a la gestión de camas UCI; la construcción y organización de convenios investigativos que permitieran por medio de equipos y personal especializado en biomédica, el análisis de las muestras a tiempo; así como el transporte asistencial, desde cualquier municipio hacia Ibagué para generar tratamientos adecuados, todo ello, por medio de una gestión financiera y un adecuado muestreo y diagnóstico de pruebas COVID 19.

Análisis al Plan de Acción

Teniendo en cuenta que la educación es el eje fundamental que permite la movilidad social a mediano y largo plazo, el Tolima cuenta con una oferta institucional estable compuesta por 349 instituciones educativas entre públicas y privadas, dicho sistema enfrenta varias problemáticas relacionadas no solo con la gran brecha de calidad persistente entre la zona rural y urbana, que procede de tanto factores físicos y como geográficos en las zonas más apartadas; así como la falta de un sistema de inspección y vigilancia apto que genere soluciones a las problemáticas de cada zona, dichas problemáticas podrían solucionarse con la generación de un sistema que analice y consolide no solo los requerimientos educativos, sino también las condiciones óptimas y necesarias en los diferentes territorios, principalmente en la zona rural, pues son estos los que presentan mayor precariedad y deserción escolar.

En consecuencia, aunque los estándares que miden la eficiencia del modelo aluden altas tasas de aprobación, y bajos porcentajes de reprobación y deserción, las limitaciones antes mencionadas son evidentes en los indicadores de calidad que evalúan el modelo

educativo a nivel nacional, donde el Tolima obtiene al menos desde el año 2016 resultados principalmente de calificación mínima e insuficiente en las áreas de lectura crítica y matemáticas para los grados 3º, 5º y 9º. Con respecto a las pruebas saber 11, los resultados no son muy alentadores, mientras en el sector urbano el 74,6% de las instituciones educativas se clasifican en las categorías C y D, en el sector rural este mismo porcentaje corresponde al 84,8%.

Lo anterior, puede atribuirse a la baja pertinencia de los contenidos temáticos y las pocas herramientas interactivas brindadas a los estudiantes para afianzar conocimientos impartidos en los ambientes escolares. Los requerimientos no solo en el sector productivo del territorio, sino a nivel nacional y global, los cuales permiten considerar que aunque el sistema educativo global se basa en el bilingüismo como eje dinamizador para el desarrollo académico de los niveles básicos de primaria y secundaria, la educación en el Tolima aun no genera grandes esfuerzos para impartir la segunda lengua dentro de las instituciones, es por ello, que en las pruebas de idioma inglés, son pocos los estudiantes que superan el nivel A-. Una propuesta asertiva de generar un plan de acción que pueda empalmar el sistema de jornada única con la adopción por materias impartidas en la segunda lengua, que brinda a los estudiantes fluidez cotidiana que permitan el desarrollo de la lengua con naturalidad y dominio, y no solo un programa de capacitación a los docentes encargados del segundo idioma, como se evidencia dentro de las metas propuestas.

Los resultados se mantienen con respecto a la educación superior, pues solo cubre el 39,8% de la demanda estudiantil, siendo la Universidad del Tolima la institución con mayor oferta de programas académicos y de mayor demanda, debido principalmente a sus bajos costos de matrícula y su gran dinamismo en investigación, desde distintos enfoques. Pero, a pesar de los esfuerzos por vincular la educación superior con las necesidades del sector productivo, la baja capacidad de innovación de la economía regional genera gran flujo de profesionales hacia otras regiones. Por tanto, además de conservar los esfuerzos para aumentar la cobertura institucional tanto para educación técnica como superior, es necesario contemplar una política laboral más inclusiva para los jóvenes que incentive la investigación y el desarrollo de la industria existente y el fomento de nuevas industrias en el territorio con el fin de propiciar mayor desarrollo económico.

En este orden de ideas, las metas propuestas dentro del programa “En el Tolima, la educación y la cultura nos une”, no van más allá de la capacitación a directivos y docentes, y mejora de instalaciones físicas y tecnológicas en las instituciones educativas, pues no contempla grandes resultados en la implementación de sistemas de bilingüismo que proporcionen mayores niveles en el idioma extranjero a los estudiantes, ni consolida bases de cambio dentro de los modelos de enseñanza que generen mayor calidad en el servicio, que sea replicable y que se adapte a las condiciones tanto de las zonas rurales como urbanas, en un intento por disminuir la brecha de calidad y desigualdad entre estas.

Esto conducirá a generar en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes tolimeses mayor motivación para permanecer en el sistema educativo debido a la pertinencia y calidad evidenciada, y que tengan un tránsito armonioso hasta culminar la educación superior.

Por otro lado, dada la importancia de una sociedad equitativa y justa para todos sus miembros, dentro del programa “El Tolima nos une por la equidad y la participación de las mujeres”, se consideran todos los esfuerzos que se proponen dentro del plan de gobierno actual para mejorar la calidad de vida y las condiciones sociales de la mujer en el Tolima. De esta forma, se contemplan las estrategias de impacto para disminuir la desigualdad de género en el departamento.

Las problemáticas más agudas con relación a la mujer se derivan de varios sectores, por el lado de la salud las cifras revelan que para el año 2018, por cada 100.000 mujeres, 24 contraían VIH, 12 padecían cáncer de cuello uterino y 38 desarrollaban cáncer de seno, debido al bajo nivel de conocimiento de detección a tiempo de dichas enfermedades. En cuanto a las tasas de embarazo a temprana edad, se presenta un rápido crecimiento de los niveles de embarazos no deseados en menores de entre 10 y 14 años, frecuentemente producto de violaciones sexuales y jóvenes de 15 a 19, que se derivan de condiciones familiares precarias y disfuncionales, y bajo conocimiento en educación sexual y reproductiva principalmente.

En el sector productivo, a pesar de que es la mujer quien conforma el 57% de la oferta laboral principalmente de poca cualificación del departamento, se presenta una brecha salarial con respecto a los hombres. Considerando las características del sector económico en el Tolima, el incremento de la tasa de desempleo, los bajos crecimientos en los salarios, la baja participación de la mujer en la educación superior y en la participación política con respecto a los hombres, genera bajos niveles de movilidad social que permitan disminuir en grandes proporciones la dependencia económica y las tasas de pobreza multidimensional y monetaria. Por desgracia, las tasas de violencia de género se han mantenido a pesar del aumento de las campañas que promueven la denuncia, pues los casos de abuso sexual y lesiones personales han incrementado en el departamento.

En coherencia con las problemáticas, las metas proponen mayor concientización y trabajo social, aun así no precisan resultados ni contemplan soluciones de manera más estructural, donde se eduque a las comunidades sobre el papel de la mujer dentro de la sociedad y las desigualdades que históricamente se han desarrollado. En general las metas se basan en esfuerzos por aumentar la participación femenina en el mercado laboral, y la orientación hacia estas mismas de prevención de violencia, y conocimiento de salud reproductiva. Pero la capacidad de generar una sociedad más igualitaria también alude a un cambio de pensamiento más inclusivo y equitativo que involucra a todas las personas y no solo un proceso pedagógico destinado singularmente a las mujeres.

Con respecto al programa “En el Tolima, la inclusión social nos une” con el cual se pretende brindar oportunidades a la población vulnerable del Tolima por medio de la inclusión laboral, productiva y social, esto con el fin de disminuir los índices de pobreza en los grupos más vulnerables que presentan mayor incidencia y problemas asociados a la calidad de vida. Es importante resaltar que para el año 2019 el Tolima ocupaba el puesto 19 en pobreza multidimensional con un índice de 23,5%, una pobreza extrema determinada en el 9,2% de la población, y el 31% de la sociedad bajo pobreza monetaria. Los tres índices corresponden a tasas por encima del promedio nacional que muestran la carencia de acciones eficientes en temas de gestión social y gubernamental con el fin de garantizar los derechos vitales y la cobertura de servicios básicos en todos los tolimeses.

El programa plantea la división de la población más vulnerable en grupos específicos con tratamiento diferenciado y enfocado a la solución de las problemáticas más grandes para cada grupo especial. Entanto, el diagnóstico se centra en el estudio de las condiciones para niños, niñas y adolescentes NNA; los adultos mayores, la población con discapacidades, las comunidades indígenas, Afrodescendientes y población Rrom o gitana.

Para analizar los problemas enfocados en los NNA, es de vital importancia entender el contexto social pues, aunque se ha trabajado en periodos antecidos en la disminución de formas de violencia, es precisamente esta la problemática más aguda. Son los NNA Tolimeses víctimas de panoramas relacionados principalmente con altas tasas de violencia intrafamiliar, consumo de sustancias psicoactivas y trabajo infantil, que obstaculizan el crecimiento y desarrollo integral y adecuado de dicha comunidad. Considerando las condiciones de los adolescentes y jóvenes, es imprescindible considerar la problemática de ingreso y reincidencia al sistema de responsabilidad penal, cifras que permanecen en ascenso constante y con poca efectividad de las políticas implementadas, así como una política actual sin un plan estructural diferente a los anteriores.

El mercado laboral, constituye un obstáculo grande a las necesidades planteadas, pues la lenta inclusión social, mantiene al departamento del Tolima en el tercer departamento a nivel nacional con la tasa de desempleo juvenil más alta. Dicha desempleo e inestabilidad económica, social y familiar, pretenden explicar las tasas de suicidio y el consumo de sustancias psicoactivas, en parte por falta de políticas de ocupación del tiempo libre, deporte y recreación, así como de un programa de incentivos efectivos que promuevan la educación y disminuyan la deserción. Pero la política asemeja grandes problemas de impacto e inclusión social, las metas propuestas no relacionan mayor ambición por hojas de ruta o programas específicos que se vinculen a fomentar el buen uso del tiempo libre de los NNA, y teniendo en cuenta el diagnóstico del programa de educación, no se delimita el actuar y el apoyo a procesos educativos asertivos que posibiliten la creación de mejores capacidades laborales, así como acciones de gestión que apoyen el crecimiento empresarial y emprendimiento juvenil.

El diagnóstico para las comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom exhibe fallas que entrelazan la disminución poblacional de dichas comunidades. Con respecto a las condiciones actuales es alarmante la inseguridad alimentaria y la nutrición, así como la dependencia económica a las actividades relacionadas al campo, la minería y la informalidad caracterizadas por salarios bajos y pocas garantías en seguridad social. La problemática más grande radica en la falta de un diagnóstico departamental que permita determinar con claridad el impacto de la guerra y la pobreza en dichas comunidades, que además resultan ser victimizadas frecuentemente.

En cuanto a la comunidad en condiciones de discapacidad se refieren problemáticas de manejo y de acceso al mercado laboral y a una adecuada prestación del servicio de salud acorde a sus requerimientos especiales. Por último, el análisis brindado para la comunidad LGBTI destaca la ausencia de acompañamiento y análisis poblacional, pues al no tener una producción de información oficial se dificulta la implementación de acciones asertivas. En consecuencia, aunque el diagnóstico limita el accionar con respecto a la pobreza y la desigualdad en grupos de atención especial, la política no muestra de manera específica cual es el objetivo cuantitativo en reducir las tasas de pobreza multidimensional y de pobreza extrema y por tanto los niveles a los que se pretende llegar al final de la vigencia.

No se evidencia una hoja de ruta que permita vincular resultados robustos a los programas y tampoco un actuar definido de los mecanismos de impacto vinculados a los grupos de atención especial, principalmente las comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom. Por tanto, como se recomienda por el Consejo Territorial de planeación, tener en cuenta el documento Conpes 150 de 2012³, y las fichas municipales del Departamento de Prosperidad Social, las cuales arrojan datos por indicadores similares a los del Índice de Pobreza Multidimensional, lo cual puede facilitar el trabajo de focalización en pobres extremos del departamento. Con respecto a la desigualdad, si bien el diagnóstico se centra en la desigualdad social, que podría describirse por medio del coeficiente de GINI⁴, es recomendable no perder de vista otro tipo de desigualdades, en línea con un enfoque de derechos humanos que aliente la no discriminación principalmente para grupos especiales con derechos vulnerados.

Seguimiento al Avance

Aplicando la metodología de seguimiento antes mencionada, al finalizar el año 2020 el 48,57% de las metas analizadas presentan un nivel de ejecución para el cuatrienio 2020 - 2023 igual o inferior al 39% de cumplimiento. Es importante mencionar que el 17,86% de las metas de los tres programas priorizadas en este estudio no tengan programación para el año 2020, y por tanto no han avanzado en la implementación de las estrategias. Además, el 27,14% de las metas, aunque tienen programación para el

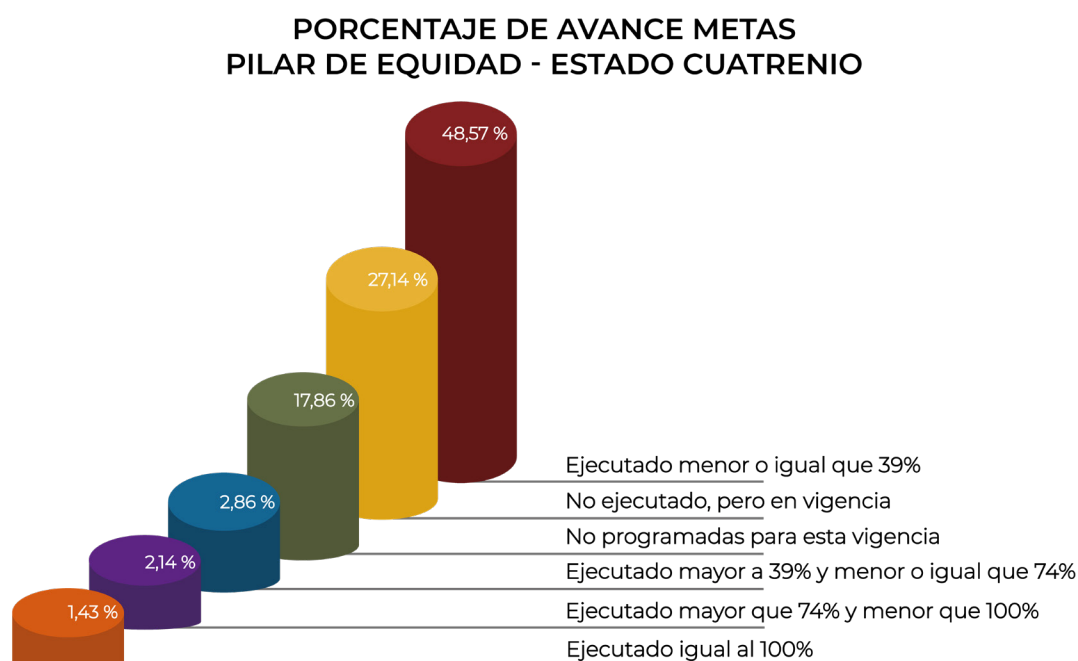
³ Que determina las metodologías oficiales y los arreglos institucionales para la medición de pobreza en Colombia. Concepto final al Plan de Desarrollo departamental “Tolima nos une” 2020 - 2023, emitido por el CTP.

⁴ Medida de desigualdad en los ingresos, dentro de un país que puede utilizarse para cuantificar cualquier forma de distribución desigual.

año 2020 no se ejecutaron y se mantienen al 0%. Es importante considerar que las metas del programa 3 “en el Tolima, la inclusión social nos une”, y 5 considerando “el Tolima nos une por la equidad y participación de las Mujeres”, no comprometen grandes ejecuciones ni esfuerzos por cumplir o adelantar actividades que impacten de manera específica la población requerida.

Algunos hallazgos importantes en el seguimiento del cumplimiento por meta para los programas priorizados, relacionan inconsistencias no solo en la visualización de los datos y la coherencia entre el plan de acción y el plan indicativo, analizados por medio de la plataforma del Ejecutor, y el último informe de gestión de la asamblea territorial. Pues las cifras de cumplimiento no corresponden en todos los casos. Y para temáticas puntuales como en el programa de “En el Tolima, la Educación y la cultura nos une”, algunas metas que presentan ejecución no establecen una aclaración de cuantas personas se precisaron impactar con la implementación de las políticas, tampoco se relacionan los municipios o territorios beneficiados, algunas no generan evidencias sólidas, y por último y aún más preocupante, no se desagrega cuál es el monto de inversión para cada una de las metas que se relacionan en un mismo contrato, dicho esto, en la plataforma, se pueden observar varias metas con distintos indicadores que tienen las mismas actividades relacionadas y el mismo contrato de manera simultánea.

Ilustración 2. Porcentaje De Avance Metas Pilar De Equidad Cuatrienio

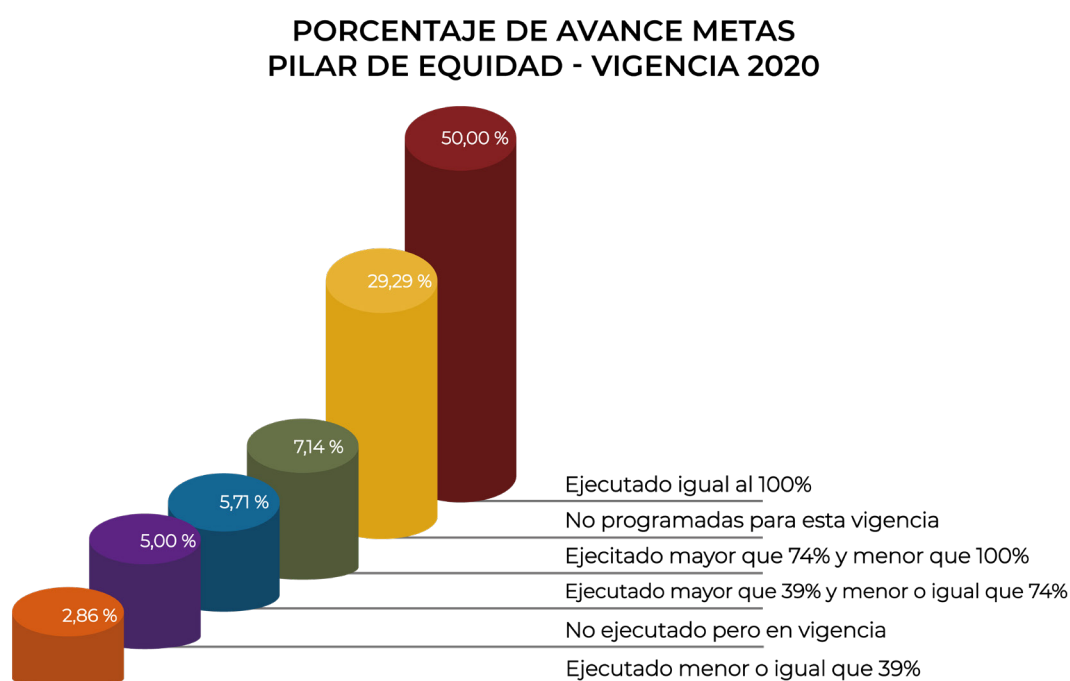


Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”

Por último, aunque los programas están en su mayoría relacionados con las problemáticas y necesidades más apremiantes expuestas en el diagnóstico, las limitaciones en las cifras de beneficiados son limitadas principalmente para los programas de “En el Tolima, la inclusión social nos une” y “El Tolima nos une por la equidad y participación de las mujeres”, donde las problemáticas no se han abordado con grandes resultados en periodos anteriores, y las problemáticas necesitan de un abordaje más comprometido y aluda a mayores resultados.

En lo que corresponde al análisis para la ejecución de la vigencia 2020, se estima que el 50% de las metas se ejecutaron al 100% con lo propuesto dentro del plan; que el 29,29% no tuvieron programación de resultados para este año, lo cual no se explica ni detalla en ningún documento facilitado por parte de la entidad territorial a lo que respecta de esta investigación. Se analiza entonces, que, aunque muchas de las metas no tienen objetivos significativos, tampoco presentan requerimientos de cumplimientos para el primer año de vigencia.

Ilustración 3. Porcentaje De Avance Metas Pilas Equidad Vigencia 2020



Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

De igual forma es preciso mencionar el avance de ejecución física de los programas analizados para el año 2020 del pilar de equidad, respecto al programa “El Tolima nos une por la equidad y la participación de las mujeres” enseña que el 71,43% de las 21 metas analizadas en dicho programa presentan un nivel de ejecución física del 100%, seguido

del 19,05% de las metas que no están proyectadas para esta vigencia del año 2020 y el 9,52% de las metas restantes presenta una ejecución física mayor a 39% y menor o igual que 74%, ahora bien en lo que corresponde al programa “En el Tolima, la inclusión social nos une” de las 23 metas del programa el 47,06% presenta con una ejecución física del 100%, igualmente este programa presenta el 47,06% de las metas no están proyectadas para esta vigencia.

Finalmente, frente a la ejecución física del programa “En El Tolima, La Educación Y La Cultura Nos Une” del total de las 85 metas, el 45.88% de las metas presenta un nivel de ejecución del 100%, seguido del el 24,17% de las metas no están programadas para el año 2020, así mismo el 10,59% de estas 85 metas presenta un avance físico superior al 74% e inferior que el 100%, al igual que el 8,24% de estas metas no desarrollan una ejecución a pesar de estar programada para el año en vigencia, por último el 10,59% de las metas presentan una avance de ejecución física superior al 74% pero inferior al 39%. A continuación, se presenta una tabla de resumen con la información anterior.

Ilustración 4: Tabla de resumen avance físico equidad

PILAR DE EQUITAD POLÍTICA: TOLIMA, TIERRA DE INCLUSIÓN Y BIENESTAR	PROGRAMA		
	EN EL TOLIMA, LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA, NOS UNE	EL TOLIMA NOS UNE POR LA EQUITAD Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	EN EL TOLIMA, LA INCLUSIÓN SOCIAL NOS UNE
No programadas para esta vigencia	21	4	16
No ejecutado, pero en vigencia	7	0	0
Ejecutado menor o igual que 39%	4	0	0
Ejecutado mayor a 39% y menor o igual que 74%	5	2	1
Ejecutado mayor que 74% y menor que 100%	9	0	1
Ejecutado Igual a 100%	39	15	16
TOTAL	85	21	34

Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

En conclusión, de acuerdo con el planteamiento y la ejecución de las metas para el pilar de equidad, se dio una implementación aproximadamente satisfactoria, pues, aunque el cumplimiento al 100% no es significativo dentro de los resultados obtenidos, presenta acciones en la búsqueda de la inclusión y el bienestar social, por lo menos en materia de educación. Además, cabe resaltar las limitaciones para el cumplimiento de las metas en condiciones físicas debido a la pandemia de COVID 19.

Considerando la ejecución financiera del pilar de equidad para el año 2020, se hace uso de los tableros de control financieros en donde se manifiesta por meta el número de actividades a desarrollar por componente, la unidad, la cantidad y el costo total en el cual se incurre al realizar dicho proyecto, así mismo se especifica cuáles serán las fuentes de financiación de dichas actividades, por ende es posible a través de estos tableros financieros conocer el presupuesto programado y el ejecutado, al igual que se muestra la proporción de los recursos que se destinaron a la metas y que fueron ejecutados efectivamente. Es importante considerar la procedencia de los recursos comprometidos para la ejecución de dichas actividades en vigencia, pues mientras los programas de “en el Tolima, la inclusión social nos une” y “el Tolima nos une por la equidad y la participación de la Mujer” son financiados totalmente con recursos propios, el programa “En el Tolima, la educación y la cultura nos une” tiene financiación también con recursos del sistema general de participaciones SGP y otros recursos.

También es de vital importancia resaltar que en el programa “en el Tolima, la inclusión social nos une” solo el 32% de las metas presentan ejecución financiera con actividades relacionadas dentro del Plan de Acción, y el 14% de las metas del mismo pilar, aunque presentan cumplimiento de meta, no evidencian actividades relacionadas con ejecución financiera que respalden tal cumplimiento.

Para el análisis global, el 22,85% de las metas analizadas en este pilar corresponden a una ejecución entre el 80% y el 100% de los recursos programados, el 11,42% presentan una ejecución de los recursos entre el 0% y el 20%; y el 6,42% de las metas corresponden a una ejecución entre el 40% y el 80% de los recursos programados para la vigencia. Cabe resaltar que el 14,28% corresponde a metas que presentan cumplimiento en el Plan Indicativo y cantidad presupuestada dentro de los tableros financieros, pero no comprometen recursos, por tanto, se supone que este tipo de metas corresponden a Indicadores de gestión que implican un esfuerzo administrativo por consolidar alianzas y convenios con los cuales se ejecute el cumplimiento de dichas metas, pero no ejecución financiera por parte del ente territorial.

Considerando algunos hallazgos dentro del manejo y análisis de los tableros financieros, es importante anotar que en reiteradas ocasiones las metas presentan cumplimiento, pero en el análisis financiero, dicho cumplimiento no corresponde con los recursos ejecutados. También, se presentan errores de cálculo en muchos componentes, pues al verificar la cantidad y el valor unitario que generan el costo total por actividad, algunas revelan sobreestimaciones o subestimaciones de los valores reales. Cabe anotar, que muchas de las metas que no tienen programación para el año 2020 presentan recursos programados para el mismo periodo.

Recomendaciones

Considerando el diagnóstico nutrido de información y los componentes en el marco de la formulación del programa de gobierno, es importante destacar la capacidad administrativa del ente territorial para poder realizar un exhaustivo análisis y control de las metodologías implementadas para desarrollar estrategias que permitan mayor inclusión social a la población, así como un manejo adecuado de las necesidades básicas insatisfechas en el departamento principalmente para grupos de atención especial.

Es importante anotar que aunque se destinan grandes recursos en materia financiera para poder desarrollar las actividades planteadas, dichas actividades deberían estar encaminadas en actuare más prácticos y enlazados con las necesidades de cada sector, y no limitarse al ejercicio pedagógico, y de formación en el cual se basa el desarrollo de los programas priorizados en este documento, pues al analizar el impacto final para poder superar los índices de pobreza y de desigualdad, estas acciones no corresponden a cambios drásticos en el comportamiento de dichas variables sociales. De igual forma, es de vital importancia que el ente territorial sea más comprensible con las características del territorio y de las comunidades que en el habitan, considerando sus peculiaridades en temas sociales, culturales, económicos, geográficos y conductuales; pues no es preciso plantear programas generales que pretendan el mismo resultado en todos los lugares.

Entendiendo la diferencia por zonas, mientras el Tolima comprende un índice de pobreza multidimensional de 22%, este mismo índice varía significativamente entre las cabeceras con 11,8% y centros poblados y áreas rurales dispersas con 44,7%; esta diferencia consolida la apremiante situación de los campesinos en el departamento, y no es posible darle solución sin una estrategia debidamente planeada en materia de educación, considerando planes que permitan generar mayor pertinencia y calidad, así como mayor acceso a la educación superior.

En materia de inclusión social, los servicios de necesidades básicas que se otorgan están estrechamente ligados con la cobertura y presencia estatal en todo el territorio de manera permanente y diligente, en consecuencia, si se carece de presencia del estado en todo el territorio, difícilmente podría darse solución a las problemáticas por medio de la ejecución de los programas establecidos, aunque estos proyectarán un impacto considerable en la calidad de vida de los habitantes.

Por último, la generación de un esquema de inclusión para la mujer, entendiendo la importancia de temas de género, para facilitar no solo las denuncias en situaciones de violencia que se limitan como un actuar jurídico, sino la concepción social de igualdad y equidad, con el objetivo de generar una sociedad más armoniosa y menos violenta compromete planes de acción más nutridos de educación en temas de género y planes de gobierno que promuevan considerablemente la participación de la mujer en todos los ámbitos de la sociedad.

Pilar 2. Competitividad. Tolima, Tierra de Oportunidades

Bajo su política, busca impulsar la competitividad regional dinamizando la economía, con el objetivo de subsanar los devastadores efectos que la presente pandemia mundial ha dejado al departamento. De manera que el gobierno departamental le apuesta a fortalecer los sistemas productivos, organizacionales y comerciales mediante la incorporación de la ciencia, tecnología e innovación. De igual forma se plantea aumentar y mejorar la infraestructura para el desarrollo, al igual que la creación de redes de comercialización con el objetivo de agregar a los productos tolimeses un valor diferenciador.

En cuanto al presupuesto destinado para este pilar gracias al diligenciamiento de los tableros de control financieros es posible concluir que la inversión total programada es de 22.3 mil millones de COP y el valor de la inversión ejecutada efectivamente fue de 9,7 mil millones de COP para el año 2020. Sin embargo, es necesario aclarar que este valor no corresponde a una suma definitiva puesto que dentro del plan aplicativo suministrado por la gobernación del Tolima no fue posible localizar información sobre inversión ejecutada o programada del programa “TIC. Y transformación digital del Tolima” aunque este si presente actividades en ejecución que implican el desembolso efectivo de dinero y además no se está evaluando el total de las metas el tercer programa del pilar de competitividad.

Programas Priorizados

El presente pilar se divide en cuatro programas: “integración regional y transformación del campo que nos une”, “infraestructura para el desarrollo”, “emprenderismo y fortalecimiento empresarial” y por último “tecnologías de la información y la comunicación TIC y transformación digital del Tolima”. Así mismo, el pilar de competitividad cuenta con un total de 79 metas a seguir, en donde el primer programa contribuye con 23 metas, el segundo con 17, el tercero con 33 y finalmente el cuatro con 6 metas; es necesario aclarar que se hará seguimiento a los programas “integración regional y transformación del campo que nos une”, “infraestructura para el desarrollo”, “TIC. y transformación digital del Tolima” puesto que las temáticas tratadas dentro de ellos satisfacen las necesidades de investigación del Consejo Territorial De Planeación (CTP) y el Centro De Estudios Regionales (CERE) de la Universidad Del Tolima. Por último, en cuanto al programa “emprenderismo y fortalecimiento empresarial” se priorizó el seguimiento a las metas que le apunten a contener las consecuencias negativas de la actual pandemia mundial.

Igualmente es necesario mencionar que el total programado y ejecutado del programa “integración regional y transformación del campo que nos une” corresponde a 1,7 mil millones de COP y 1,6 mil millones de COP respectivamente, en cuanto al programa “infraestructura para el desarrollo” la inversión programada fue de 19.7 mil millones de COP y la inversión ejecutada de 7.3 mil millones de COP, en lo que concierne al pilar

“emprenderismo y fortalecimiento empresarial” con respecto únicamente a la metas que apuntan a al manejo de las consecuencias del Covid, la inversión programada y ejecutada corresponde a \$856.724.800,0 y \$845.110.200,0 respectivamente, por último tal y como ya mencionó para el programa “TIC y transformación digital del Tolima” no se registra esta información. Finalmente, al rastrear el avance de la ejecución financiera en términos porcentuales se expone que se comprometió el 43,79% del total programado por el ente departamental para el plan de desarrollo departamental en el año de estudio.

Análisis al Plan de Acción

Es importante ahora establecer si existe algún tipo de relación y coherencia entre las necesidades identificadas dentro del plan de desarrollo (PDT) “Tolima nos une” 2020 – 2023 y las metas propuestas por este, puesto que dentro del PDT se especifica cuáles son las problemáticas más acuciantes en el departamento y también se proponen cuáles deberían ser las acciones a seguir para solucionar o contener los desafíos que actualmente afronta el territorio Pijao. Por lo que en ese orden de ideas dentro del pilar de competitividad se enfatiza que el Tolima actualmente sufre de grandes brechas económicas, altas tasas de desempleo, insuficiencia de talento humano cualificado, deficiente sistema tributario, bajos estímulos para emprender y escasa inversión en tecnología, ciencia e innovación.

De ahí que dentro del análisis del pilar de competitividad a través de su política “Tolima tierra de oportunidades” sugiere que el gobierno departamental necesita comprometerse a impulsar el desarrollo humano, fomentar la cultura emprendedora local, fortalecer el capital social, robustecer el gobierno local, impulsar el crecimiento económico, estimular el desarrollo político e incitar a los tolimeses a manejar prácticas de desarrollo sostenible y sustentable; si bien en términos generales las metas del pilar dan respuesta al diagnóstico establecido, no obstante tal y como hace mención el CTP en su Concepto Técnico al Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 – 2023, no se presenta una ruta de acción clara en donde se explicita las estrategias que posibilitaran el incremento de la competitividad en el territorio tolimese (CTP, 2020), al igual que dicho sistema no presenta un vínculo cabal con los 12 pilares de competitividad establecidos en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (FEM, 2020).

De igual modo en el diagnóstico ejecutado por el PDT se realiza una investigación en cuanto a las estadísticas de las problemáticas del departamento, pero se deja de lado cuáles podrían ser los posibles orígenes de dichas dificultades (CTP, 2020); por otro lado cuando se analiza el centro de desarrollo tecnológico agroindustrial así como previene el informe Concepto Técnico del CTP, se excluye a otras instituciones tolimeses que trabajan arduamente sobre este tema como por ejemplo la Universidad Del Tolima (CTP, 2020). Si bien se realizó un reducido análisis de la situación del pilar en cuanto a la política “Tolima, Tierra de oportunidades”, es indispensable abordar la coherencia al interior de cada programa.

Con relación al programa “integración regional y transformación del campo que nos une” el cual tiene como objetivo por medio de sus 23 metas mejorar la competitividad del sector agropecuario, reforzar la seguridad alimentaria del departamento para hacerle frente al Covid 19, el mejoramiento genético en el sector agroindustrial, el control de enfermedades y plagas, la generación de sistemas de información estadística sobre el verdadero estado del sector agropecuario en el departamento, igualmente se busca mejorar los rendimientos de los sistemas productivos mediante la generación de valor agregado a los productos agroindustriales y la innovación tecnológica.

En consecuencia, la generalidad de las metas apunta a satisfacer las necesidades de los tolimenses, se podría refutar que las metas y estrategias de este programa son muy generales dificultando que se pueda enmarcar su impacto; al igual que algunas metas del pilar no especifican puntualmente hacia quienes está dirigida el proyecto o beneficio (CTP, 2020).

En cuanto el programa “infraestructura para el desarrollo” este apunta a la provisión eficiente de los servicios de infraestructura, mejoramiento de los servicios de conexión vial urbana y rural, creación de un sistema de información que permita establecer la cobertura de los servicios públicos, conservación y creación de escenarios deportivos e integración social, así como fomentar el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad urbana y rural, aumentar los subsidios para viviendas nuevas y dignas, optimizar la prestación de servicios públicos, aumentar el saneamiento e higiene rural y por último el fomento de actividades que aporten a preservación del medio ambiente y la reducción de la contaminación.

De modo que las 17 metas de este programa responden al diagnóstico del PDT, se podría objetar tal como se mostró en el ya mencionado Concepto Técnico del CTP que las metas relacionadas con los temas de vivienda, rehabilitación y construcción de escenarios deportivos no tiene una relación directa con los temas de competitividad, razón por la cual para un próximo PDT se recomienda que se reubiquen en el pilar en donde se enmarquen los temas de infraestructura para el desarrollo y entornos para un desarrollo sectorial sostenible. (CTP, 2020).

Con respecto al programa “tecnologías de la información y la comunicación TIC. y transformación digital del Tolima” por medio de sus 6 metas quiere responder a la necesidades de evaluar el nivel de digitalización del Tolima, avanzar en la transformación digital, mejorar la cobertura de internet urbana y rural, sensibilizar a la población tolimense sobre el uso y la aplicación de las Tecnologías de la información y la comunicación, aumentar el estado de madurez de las MIPYMES, adelantar un sistema de información sobre el nivel de digitalización del Tolima, estimular la transformación digital de las entidades gubernamentales, al igual que acrecentar la penetración de internet, telefonía y fibra óptica en los hogares rurales y urbanos.

Aunque una parte importante de la totalidad de las metas le está apuntando al diagnóstico realizado por el PDT frente a este tema, no se está implementando ninguna estrategia para adelantar un sistema de información y seguimiento al nivel de digitalización del Tolima. Así mismo no es claro si en el diagnóstico se tuvo presente la infraestructura TIC ya existente en el departamento, de manera análoga como concluyó el Concepto Técnico del CTP, se debe verificar que dentro del documento no se presenten inconsistencias en cuanto a la geolocalización del plan de desarrollo, aunque se reconoce la articulación que debe existir entre los gobiernos departamentales y la administración nacional.

En lo concerniente a la coyuntura nacional del Covid-19 y las medidas de contención que se han efectuado, se han enmarcado una serie de problemas colaterales de carácter social y económico en términos de empleos perdidos, medios de vida reducidos, y redes productivas afectadas; por ende, en este programa del gobierno se ha redireccionado algunas actividades con el fin de menguar el impacto socioeconómico y el estancamiento de la actividad económica enmarcando un plan de acción para contrarrestar las consecuencias que afronta el territorio Pijao, las cuales a través de sus proyectos y actividades, buscan aliviar a las empresas, microempresas, y MiPymes por medio de subsidios y créditos que les permitan soportar las nóminas y su funcionamiento bajo las agrestes condiciones que están experimentado.

Así mismo se están desarrollando acciones de promoción y exposición mediante ferias, conferencias, tiendas virtuales, fortalecimiento de la cadena productiva, diferenciación de los productos tolimeses, fortalecimiento a la exportación, capacitación en venta digital y mercatones. Otro rasgo que vale la pena mencionar se refiere al proyecto “Maratones de emprendimiento apoyando a los emprendedores con capital semilla” en donde se incentiva la creación de nuevos emprendimientos de forma integral ya que se capacita y orienta en términos de formulación de proyectos y además apoya a los beneficiados con capital físico, permitiendo efectivamente la generación de oportunidades, buscando cubrir en algún grado la tasa de desempleo del Tolima.

A su vez, dado que el departamento posee un gran potencial logístico y turístico, se le apuesta a la campaña al #TurismoResponsable y ¡Al Tolima Vamos! en las redes sociales de la secretaría de desarrollo económico en la cual da a conocer las medidas de bioseguridad recomendadas que deben implementar y seguir los actores del sector turismo y diversos sectores para asegurar una apertura responsable como también el diseño de herramientas publicitarias que conmemoren la historia, la tradición y el fuerte turístico de nuestros municipios que haga frente a las dificultades de la coyuntura y al desarrollo sustentable.

En contraste con lo anterior, a pesar de que las metas están bien diseñadas se presentan inconsistencias en cuanto a la delimitación del número de beneficiados por lo que se

recomienda ampliar su rango y replicar el proyecto capital semilla en cada uno de los municipios de forma periódica. En lo que refiere a la promoción del turismo del Tolima se sugiere incentivar el Turismo en el Tolima, a través de una alianza con la autoridad correspondiente para realizar un estudio previo sobre las condiciones de infraestructura frente al acceso y condiciones viales de los diferentes lugares turísticos, y no solo limitarse a promocionar por medio de vallas y demás instrumentos de publicidad.

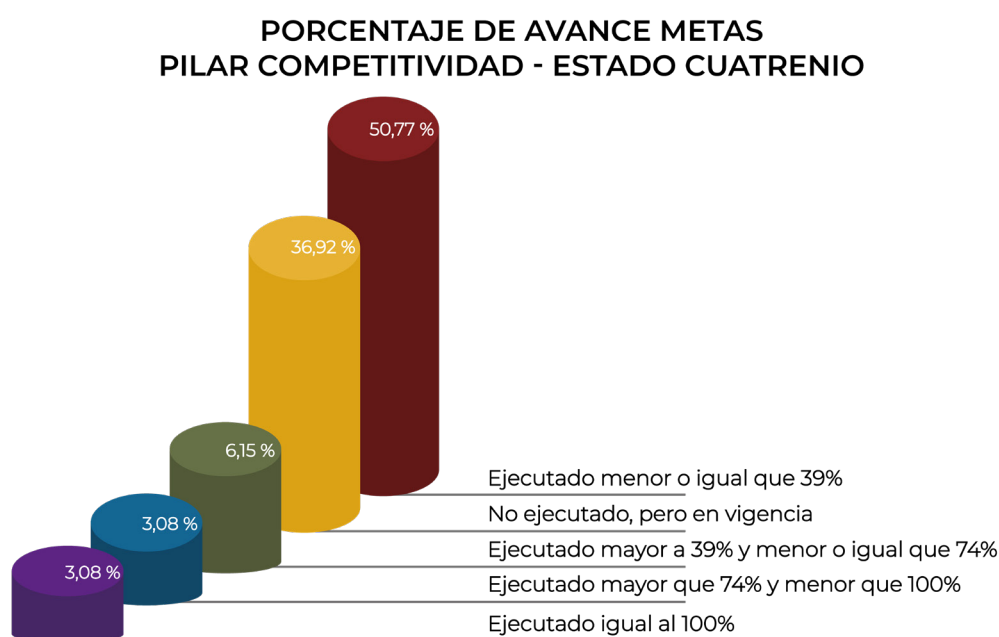
Seguimiento al Avance

Así pues, al diligenciar los tableros de control de la ya mencionada metodología, se detectó que a nivel de cuatrienio el 36,92% de las metas del pilar de competitividad se encuentran en estado crítico dado que a pesar de estar en vigencia no se han ejecutado, arrojando una alerta roja dentro del tablero de control, por otra parte el 50,77% del totalidad de las metas estudiadas presenta una alerta naranja lo que indica que estas exhiben un cumplimiento menor o igual al 39%, seguido del 3,08% de las metas que muestra una realización del 100% evidenciado un código azul, al igual que el 3,08% de estas presenta una alerta verde mostrando una ejecución superior al 74% pero inferior al 100%, por último el 6,15% de las metas presenta un cumplimiento de código amarillo revelando una ejecución entre 39% y el 74%. En la ilustración número tres se presenta un resumen de la información mencionada anteriormente.

Cabe considerar, por otra parte, el estado de cumplimiento de las metas del pilar de competitividad, pero con respecto al año 2020 el cual puede evidenciarse en la ilustración número cuatro, puesto que para ese año el 6,15% del total de las metas presenta un nivel de cumplimiento superior al 74% mostrando una alerta verde dentro del seguimiento, seguido del 1,54% de las metas que presenta un estado crítico ya que a pesar de estar en vigencia no se han ejecutado arrojando una alerta roja. Sin embargo, el 4,62% de las metas estipuladas en este pilar del PDT exhibe un nivel ejecución superior al 39% pero inferior al 74% indicando un nivel de cumplimiento de código amarillo, en contraste el 3,08% de estas enseña una alerta naranja revelando que el nivel de avance es inferior al 39%, no obstante, el 46,15% de las metas presenta una ejecución total del 100%. Finalmente, el 38,46% no está programada para el año 2020.

Aun así, el proceso de seguimiento y evaluación al PDT “Tolima nos une” 2020-2023 no solo reside en exponer el nivel de ejecución de las metas, si no también consiste en realizar una profunda revisión al interior de la ejecución de cada una de las metas del pilar de competitividad. En consecuencia, es necesario destacar los principales hallazgos de la exploración al interior de las metas, como el hecho de que en el total de las 46 metas estudiadas del pilar de competitividad no presenten ningún tipo de información sobre el presupuesto ejecutado, el presupuesto comprometido, el presupuesto definitivo o el presupuesto certificado, se limita a señalar el presupuesto asignado, a pesar de que dicho aplicativo posibilitar el cargue de esta información, actividad que si se desarrolla en otros pilares del PDT.

Ilustración 5. Porcentaje De Avance Metas Pilar De Competitividad Cuatrienio

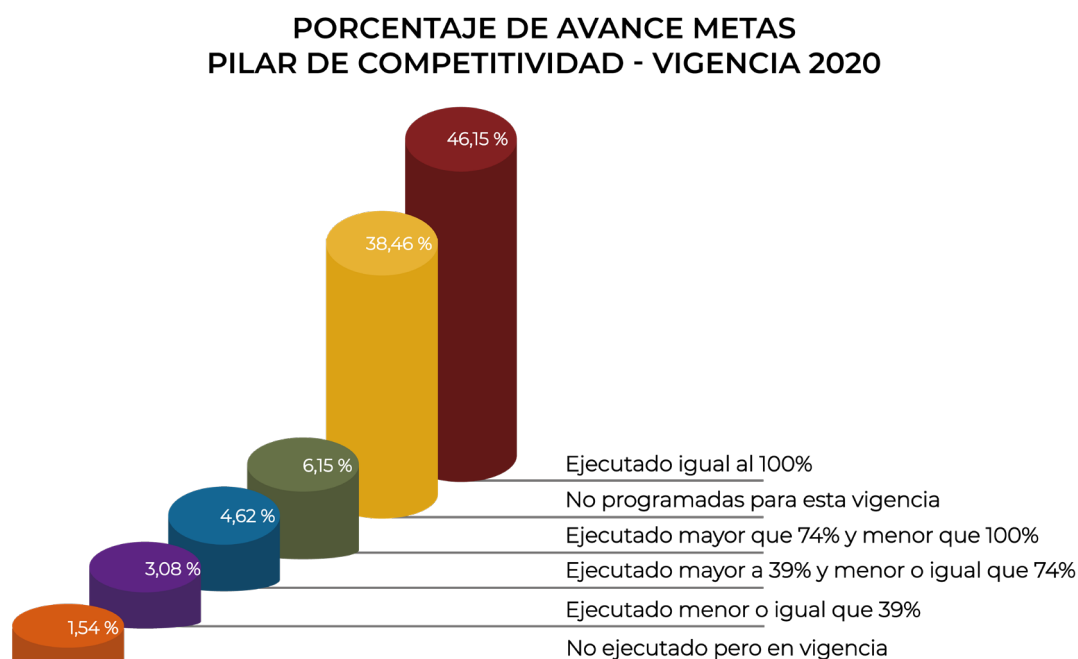


Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

Así pues, del total de las 25 metas que se están ejecutando, el 51,28% de estas metas no fue posible ubicar algún tipo de soporte que respalde o certifique el dinero causado, aunque si se desarrollen actividades que impliquen la utilización de los recursos asignados. Igualmente, el 82,05% de estas metas no presenta información correctamente diligenciada sobre los municipios beneficiados, pese que el aplicativo sistematizado el EJECUTOR facilita la obtención de esta información.

Más aún es relevante mencionar que a pesar de que el sistema EJECUTOR facilita el cargue y la actualización de los datos, el 61,54% de las metas del pilar de competitividad con algún nivel de avance no muestra más de una actualización, a pesar de que el Ejecutor promete ofrecer información en tiempo cuasi real, reflejando que no se está efectuando actualizaciones de información al menos de forma periódica. El presente análisis también detecta que al 52% de las metas de este pilar, con algún grado de ejecución no permiten verificar el número de beneficiados reportados, ya sea que no se presente contratos o no se especifique en el informe. En consecuencia, las dificultades de acceso a la información han dificultado la comprobación de los resultados.

Ilustración 6. Porcentaje De Avance Metas Pilar De Competitividad Vigencia 2020



Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

En cuanto al avance porcentual de ejecución física de los cuatro programas del pilar de competitividad para el año de estudio; en el programa uno, con un 47,83% del total de las 23 metas no fueron programadas para esta vigencia del año 2020, de ahí que el 39,13% de las metas tienen una ejecución del 100%, seguido del 8,7% de las metas que tiene un proceso de ejecución menor o igual que 39% y por último el 4,35% de los proyectos exhiben un avance mayor a 39% y menor o igual que 74%. En lo que corresponde al programa dos, tiene un 52,94% de metas que no están programadas para esta vigencia, seguido del 17,65% que se han ejecutado al 100% en la vigencia 2020, ahora en cuanto a las metas de este segundo programa que presentan un nivel de avance superior al 39% pero inferior al 100% se concentran el 23,53% de las metas y tan sola una de estas metas se encuentra no ejecutada a pesar de estar en vigencia.

Frente a la ejecución física del programa número tres, del total de las 20 metas priorizadas el 25% de las metas no están proyectadas para esta vigencia, de allí el 75% de las metas restante presenta un nivel de ejecución del 100%, ahora bien, con respecto al programa número cuatro, el 66,67% de las 6 metas analizadas presenta una ejecución total para el año 2020, y el 33,33% de las metas restantes presenta una ejecución mayor que 74% y menor que 100%. La información anterior puede resumirse en la siguiente tabla.

En lo referente al seguimiento de la ejecución financiera del pilar de competitividad para el año 2020, el 100% de las metas del pilar de competitividad en su política “Tolima, Tierra de oportunidades” son financiadas únicamente con recursos propios del departamento, igualmente el 33,33% de las metas del pilar a pesar de tener acciones y actividades, no implican el desembolso efectivo de recursos, se debe agregar también que el 53,84% de las metas con ejecución física del pilar de competitividad revelan que entre el 80% y 100% de los recursos programados fueron ejecutados, seguidos por un 5,12% del total de las metas muestran que entre 60% y 80% de los recursos programados fueron ejecutados, y finalmente cabe indicar que el 5,12% del total de metas evidencian que entre el 40% y el 60 % de los recursos programados fueron ejecutados efectivamente.

Ilustración 7: Tabla de resumen avance físico competitividad

PILAR DE COMPETITIVIDAD POLÍTICA: TOLIMA, TIERRA DE OPORTUNIDADES	PROGRAMA			
	INTEGRACIÓN REGIONAL Y TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO QUE NOS UNE	INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO	EMPRENDERISMO Y FORTALECIMIENTO EMPRESARIAL	TIC. Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL TOLIMA
No programadas para esta vigencia	11	9	5	0
No ejecutado, pero en vigencia	0	1	0	0
Ejecutado menor o igual que 39%	2	0	0	0
Ejecutado mayor a 39% y menor o igual que 74%	1	2	0	0
Ejecutado mayor que 74% y menor que 100%	0	2	0	2
Ejecutado Igual a 100%	9	3	15	4
TOTAL	23	17	20	6

Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”

Acorde con el desglose financiero expuesto en el párrafo anterior es preciso señalar la existencia de algunos hallazgos en el interior de los tableros financieros, como la contradicción de que algunas metas si presentan evidencia de ejecución financiera dentro del pilar, pero esta ejecución no se refleja en la contabilización del plan de acción. Asimismo, existe una disparidad en cuanto a la inversión ejecutada - programada calculada dentro de los tableros de control financieros y lo programado - ejecutado por la gobernación del Tolima a pesar de contar con las mismas cantidades y el mismo costo unitario.

De igual forma dentro del plan de acción que nutre los tableros de control financieros se muestran metas que a pesar de presentar presupuesto programado no cuentan con ejecución financiera. A la par se exhibe una omisión de información puesto que hay

metas que no presentan ni cantidad, ni valor unitario y ni costo total, pero sí presentan un presupuesto financiado – ejecutado valor que no puede ser rastreable para su análisis; por último, se presentan cuatro metas que a pesar de no presentar vigencia para el 2020 si tiene inversión física y programada lo que nos permite inferir que se anticipó su ejecución.

Finalmente en el último informe de gestión del año de estudio se expone que el porcentaje de ejecución financiera para el 2020, el pilar de competitividad, por medio de su política “Tolima, tierra de oportunidades” concentra el 36% del total de los recursos ejecutados para el año en vigencia, de dicho porcentaje de ejecución financiera, el programa “Tecnología de la Información y la Comunicación TIC y Transformación Digital del Tolima” presenta una ejecución del 79% en cuanto a los recursos financieros, seguido del programa “Emprenderismo y Fortalecimiento Empresarial” que presenta un índice de ejecución financiera del 60%, y los programas “Infraestructura para el Desarrollo” e “Integración Regional Transformación del Campo que nos une” presentan una ejecución financiera para el 2020 del 31% y el 21% respectivamente.

Recomendaciones

Con la intención de plantear soluciones se propone establecer rutas de acción claras y concisas que permitan establecer de forma oportuna cómo la metodología planteada en el PDT responde satisfactoriamente con el diagnóstico presentado, este proceso se facilitaría si se enfatiza en trabajar de forma articulada con las autoridades tanto nacionales como internacionales, por ejemplo, el informe de competitividad global desarrollado por el foro económico mundial propone que las autoridades territoriales periódicamente se reúnan con los entes de investigación y desarrollo del departamento, con el fin de acordar cómo estas pueden aportar al desarrollo del Tolima, y cómo el departamento puede fomentar y perpetuar las actividades de dichas entidades.

Ahora bien, con el objetivo de aportar al progreso y robustez de los procesos de seguimiento que adelanta el departamento se sugiere que las entidades territoriales faciliten acceder oportunamente a la información sobre la localización de la inversión por municipios, acción que permitiría conocer si la inversión en el departamento se está realizando de forma equitativa, al igual que facilitaría comprobar si los recursos del departamento se están destinando de manera especial en aquellos municipios que por sus particularidades e historia requieren mayor inversión. Igualmente se propone implementar un sistema de información propio para el departamento, que otorgue datos viables y actualizados sobre los beneficiarios de los programas y proyectos que se adelantan en el Tolima.

Con la intención de fortalecer el buen gobierno del departamento es preciso propiciar prácticas de transparencia en la gestión de los recursos públicos permitiendo un mayor

grado de interacción de la sociedad civil con los distintos niveles del gobierno, motivo por el cual se sugiere que la autoridad territorial disponga de rutinas de seguimiento más exhaustivas y precisas que permitan mejorar el cargue, la disposición y la revisión de los datos expuestos dentro del plan de acción, estas prácticas aseguran información confiable, oportuna y comprensible sobre la gestión de los recursos públicos y el derecho de los ciudadanos al acceso a la misma. Así pues, se propone diversificar las fuentes de financiación dado que la única fuente de inversión del pilar de competitividad según el plan de acción son los recursos propios del departamento, en efecto podrían gestionarse recursos de otras dependencias tanto nacionales como internacionales, esta inversión adicional permitiría ampliar el número de beneficiados además de impulsar aún más la competitividad regional.

A manera de conclusión el pilar de competitividad presenta un diagnóstico robusto, pero no está claro si efectivamente se están supliendo las necesidades de la población y si se le apuesta a hacerle frente a las nuevas realidades del departamento, puesto que debido a la pandemia del Covid 19 se hace más evidente la vulnerabilidad a la que están expuestas las poblaciones con más altos niveles de pobreza y desigualdad del departamento como se advierte en el boletín de análisis regional “desafíos de equidad frente a la pandemia Covid-19” elaborado por el Centro De Estudios Regionales y la Universidad Del Tolima en el mes de mayo del año anterior.

Ahora bien, cabría preguntarse si las acciones del gobierno departamental para hacerle frente a este gran reto han sido y son las más efectivas, puesto que las problemáticas que acrecentó el Covid 19, no pueden ser resueltas sólo con acciones inmediatas pues es necesario planear y diseñar medidas de largo plazo que permitan a los tolimenses sufragar los años de recesión económica que se aproximan. No obstante, los efectos negativos que la pandemia deja a la población no solo se refieren a ingresos, si no que van más allá, pues cuando se frenó la actividad productiva en el país, también se puso en pausa el proceso formativo de los estudiantes, situación que ha propiciado que se produzca un entorpecimiento en el aprendizaje y el empeoramiento de las condiciones para acceder a educación de calidad, ya que el confinamiento evidenció que no todos los habitantes tienen las mismas posibilidad de acceder a las tecnologías de la información y dispositivos tecnológicos.

El departamento planeó encarar esta problemática a través del programa “tecnologías de la información y la comunicación y transformación digital del Tolima” en donde se plantea proporcionar el acceso y uso de las TIC en el territorio tolimense por medio el aumento del servicio de acceso a Zonas Wifi en áreas urbanas y rurales, y el mejoramiento de la cobertura de hogares conectados a internet. En el periodo de vigencia del 2020 las autoridades departamentales adelantaron distintas acciones y grandes inversiones para cumplir con este objetivo, pero no es claro quiénes y cómo se benefician los tolimenses,

dado que no se presentan rutas de acción claras, estudios de focalización de posibles beneficiarios, al igual que no es posible comprobar efectivamente qué proporción de los tolimenses se está beneficiando teniendo en cuenta las particularidades de género, etnia y su dimensión territorial. Razón por la cual se propone que se trabaje de forma articulada con las entidades de planeación para desarrollar un proyecto de conectividad que desarrolle un sistema de entrevistas y visitas en donde se pueda comparar la verdadera condición de acceso a la educación urbana y rural, además de asegurar que se beneficien la población con pobreza extrema, pobreza moderada y vulnerable; permitiendo su acceso efectivo a este derecho.

Pilar 3. Gobernabilidad. Tolima, Gobierno de Paz, Unidad y Reconciliación

El pilar de Gobernabilidad con base en su política “Tolima, Gobierno de paz, unidad y reconciliación”, busca mejorar la gestión pública mediante la intervención e inversión social eficiente y transparente de los recursos públicos que garanticen una prestación de servicios competentes a la ciudadanía con oportunidades a espacios de participación ciudadana, en el avance de la construcción de paz y el respeto a los Derechos Humanos de los Tolimenses en el marco de la seguridad en el Departamento.

De esta manera, el presente pilar busca combatir la corrupción y generar un adecuado manejo de los recursos a lo largo de todo el territorio Tolimense, que permita generar espacios de dialogo inclusivos y el respeto por la vida, las diferencias étnicas y la protección y promoción de los derechos humanos. La política planteada para este pilar corresponde a una ruta de acción que permita mayor presencia del estado en zonas apartadas a la capital tolimense y que brinde garantías a la gestión pública eficiente en dichas comunidades.

En suma, el presente pilar se caracterizó en tres programas de gobierno con sus respectivas líneas estratégicas que tienen por objeto fortalecer el marco institucional como herramienta articuladora del tejido social en la construcción de paz con el programa uno: “Buen gobierno, participación ciudadana y gestión institucional transparente”; el programa dos: “Tolima, territorio con Justicia, paz y derechos humanos y atención integral a las víctimas”; y el programa tres: “Con Seguridad el Tolima Nos Une”. Tres programas que interactúan entre sí por la administración eficiente de los recursos públicos y las respuestas oportunas para la estructuración eficaz de la gestión pública de cara a la ciudadanía con el objetivo de unidad territorial.

En el cumplimiento de la agenda del pilar con el fin de fortalecer el marco institucional como herramienta articuladora del tejido social en la construcción de paz, la seguridad y el adecuado manejo de los recursos públicos para una gobernanza transparente que permita respuestas oportunas en la construcción eficaz de la gestión pública de cara a la ciudadanía.

Programas Priorizados

Es necesario delimitar el concepto de gobernabilidad y enfatizar el análisis del Banco Mundial, pues este asume como gobernabilidad aquel proceder del Gobierno caracterizado por un alto nivel de coordinación e interacción entre el Estado y actores no estatales al interior de redes de decisiones mixtas, públicas y privadas. En su fundamento se erige un «nuevo mecanismo» de ejercicio del poder del capital en el ámbito internacional.

Igualmente considera que las «estructuras de gobernabilidad» actúan sobre el mercado modificando las pautas de conducta maximizadora de los sujetos. Se trata, por encima de todo, de la importancia que tienen las reglas que dan estabilidad al orden político-institucional establecido. De esta manera el concepto acota la finalidad práctica de lo que debería afianzar la gobernabilidad en el departamento del Tolima.

El pilar de gobernabilidad se desarrolla en el planteamiento de 3 programas orientados a través de – metas y – estrategias, establecidos de la siguiente manera: para el programa uno va a analizar en los programas priorizados con un total de 38 metas que abarcan los temas transversales en el marco del panorama nacional “Los acuerdos de paz”. Los cuales aluden al programa dos con 25 metas e indicadores de producto: “Tolima, territorio con Justicia, paz y derechos humanos y atención integral a las víctimas” y el programa tres con 13 metas producto: “Con Seguridad el Tolima Nos Une”. Estos dos programas enfatizan la necesidad de responder a las problemáticas sociopolíticas frente a la construcción de paz, los Derechos Humanos, la justicia, las víctimas y la unidad en el territorio afectado por la violencia y los diferentes comportamientos delictivos en el Departamento.

Ahora bien, es necesario establecer una relación con el diagnóstico del Plan de Desarrollo, ya que no se evidencian apuestas encaminadas a la consolidación de un gobierno más incluyente así como tampoco se evidencia como lo expone el CTP (2020); la relación con “la unidad, la paz y la reconciliación, es decir, qué aporta la capacidad estatal a la reconstrucción de tejido social y productivo, como antípoda de las “confrontaciones y divisiones de todo tipo”, y del “conflicto armado [que] permaneció por muchos años, atrasando el desarrollo y golpeando de manera directa la calidad de vida de los tolimenses”⁵.

En este sentido, es importante resaltar el panorama de las problemáticas prescritas en los dos programas seleccionados del pilar, pues no prevén un marco referencial bien establecido, lo cual apela más a las funcionalidades institucionales que a la necesidad en materia de gobernabilidad de los tolimenses. En la misma línea se presentan pocos esfuerzos en el marco de lo pactado en los acuerdos de paz, el cual está respaldado en

⁵Consejo Territorial de Planeación. (2020). Concepto Técnico Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023, programa “Justicia, paz y derechos humanos” y “víctimas”. Ibagué: CTP. Citado: Tomado de la presentación del documento de proyecto de Plan. Este Pilar tampoco viene acompañado de un diagnóstico general, tal como se mencionó en el acápite sobre diagnóstico general del Plan.pág.33

el Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”⁶. Esto explicita el compromiso y el deber del accionar de las entidades del estado en actuar de buena fe con lo pactado, es así como la gobernación del Tolima no se excluye de sus obligaciones con la paz, las víctimas, el velar por los derechos humanos y la seguridad en el territorio.

Análisis al Plan de Acción

El análisis del diagnóstico se enmarca en una visión propositiva de las apuestas de los programas expuestos del pilar de gobernabilidad en el departamento. Asimismo, el programa dos encuentra de manera estructural la transversalidad en los temas de paz y Derechos Humanos con un conglomerado de metas direccionadas a la atención a líderes y lideresas de DDHH y DIH, el diseño de campañas enfáticas en el delito de trata de personas; asistencia y acompañamiento técnico a las víctimas y los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación ETCR, al fortalecimiento del Observatorio de Paz y a las incitativas de recopilación de la información para la construcción de la memoria histórica de la violencia en el departamento; por último, en la promoción de la convivencia a través de los gestores de paz en el territorio.

Así mismo, en el programa tres, las temáticas apuntan al fortalecimiento de los órganos de seguridad, a su vez en el accionar a la recolección de información y análisis estadístico para el fortalecimiento del observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana; apoyo tecnológico a la movilidad para la disuasión, la prevención y el mejoramiento operativo de los organismos de seguridad en el área urbana y área rural del Tolima.

En consecuencia, los programas expuestos determinan una serie de falencias en relación al diagnóstico y al componente estratégico ya que las proyecciones dejan temas aislados en la agenda programática y en el plan de inversiones, temáticas englobadas en el programa dos en el compromiso a la construcción de un plan de acción para la implementación en el cuatrienio de la política pública Derechos Humanos y Paz Tolima, a las apuestas de una ruta de acción para la política de reincorporación integral y apoyo tecnológico para la participación de las víctimas en mesas municipales y departamentales. De esta manera, el programa tres enmarca vacíos en el acceso a los servicios de Justicia Comunitaria en zonas vulnerables, igualmente en el acceso a mecanismos de Justicia de género a información, orientación y asistencia jurídica con enfoque diferencial y un plan de alistamiento a la adopción de la política pública de seguridad en el territorio. Presupuestos omitidos en la formulación de metas e indicadores en el deber ser de los programas enmarcados en los DDHH, la paz y a la seguridad.

⁶Congreso de la República de Colombia. (2017). “Acto Legislativo 02 de 2017”.

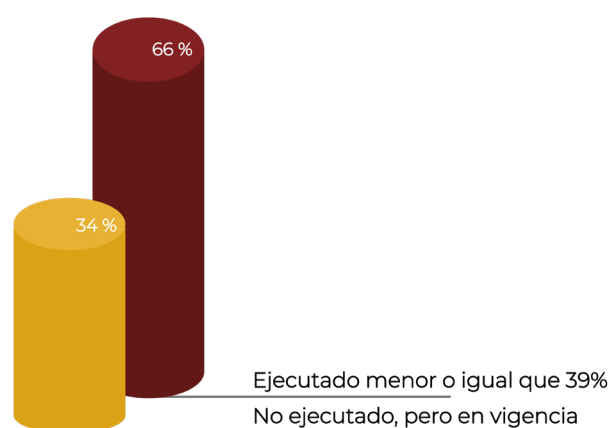
Seguimiento al Avance

En este orden de ideas, la pertinencia del diagnóstico de los programas priorizados permite identificar las apuestas del gobierno local y aterrizar a lo concreto: el avance tanto del cuatrienio como en la vigencia 2020. De modo tal que los programas que se analizan bajo el análisis de 38 metas e indicadores de producto que se desglosan, veinticinco metas en el programa dos, y trece metas en el programa tres; dicha referencia es pertinente para el análisis de la información extraída de los semáforos del Ejecutor.

El avance de la ejecución física de los programas en el cuatrienio constata un panorama con un acumulado de 34% de metas no ejecutadas con una alerta roja y con un 66% de las metas ejecutadas menor e igual a 39% que reflejan una alerta naranja. En tanto que al constatar la estadística podemos evidenciar el cumplimiento del gobierno local en materia de apoyo técnico sectorizado en la atención a las víctimas, las iniciativas de espacios para la paz y un débil fortalecimiento a la seguridad en lo que lleva su trayecto gubernamental.

Ilustración 8. Porcentaje de avance metas pilar gobernabilidad cuatrienio.

PORCENTAJE AVANCE METAS PILAR DE GOBERNABILIDAD - ESTADO CUATRIENIO



Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT "Tolima nos une".

Como se enunció, de manera precisa se desglosará lo que se detectó en la semaforización del cuatrienio en cada programa: en primer lugar, con el programa dos, agrupado por veinticinco metas con un 24% de metas sin ejecución; seguido de un 76% de metas ejecutadas menor e igual a 39%; y en lo que respecta al programa tres, el panorama no

es alentador con un 53,8% sin ejecución, y con un 46,2% las metas producto ejecutadas menor e igual a 39%. El balance no es alarmante en cuanto al acumulado cuatrienio; sin embargo, cabe revisar la semaforización en la vigencia 2020 de los programas expuestos.

De tal manera, se pretendió acotar en términos concretos el componente descriptivo de la ejecución física del cuatrienio, en lo que el gobierno local direcciona su gestión al fortalecimiento institucional dando cumplimiento a resolver las problemáticas asociadas a la producción documental en Derechos Humanos, la intervención a la población en procesos de reincorporación y a las víctimas. Se critica las apuestas a la implementación de la política de Libertad Religiosa. En cuanto a la temática de seguridad las problemáticas a resolver se demarcan en materia tecnológica a los organismos de seguridad.

No obstante, un porcentaje de las problemáticas que no reflejaron esfuerzos se presentan con la endeble integración a la zona rural en el suministro y dotación para el fortalecimiento de la acción de vigilancia y/o patrullaje. De manera clara no se condensan esfuerzos en las acciones ejecutadas en cuanto a la seguridad inclusiva y no se dilucida una segregación geográfica comprensible del cumplimiento de los temas de seguridad en el departamento.

En el análisis del avance, enfatizando el panorama del cuatrienio, es importante describir el componente programático y el margen de maniobra del gobierno local en dar cumplimiento a las actividades de los programas seleccionados del pilar Gobernabilidad en la vigencia 2020. En este sentido, en cuanto el carácter técnico del panorama en la vigencia, se generan vacíos en la relación entre las expectativas ciudadanas y la acción gubernamental, dado que en el avance físico de los programas selectos con sus 38 metas producto, un 50% abarcan las no programadas para esta vigencia, con una alerta blanca; no obstante, nueve de las treinta y ocho metas de los dos programas priorizados visualizan actividades realizadas sin estar estipuladas a ejecución en la vigencia, cuatro metas en el programa dos y cinco metas en el programa tres.

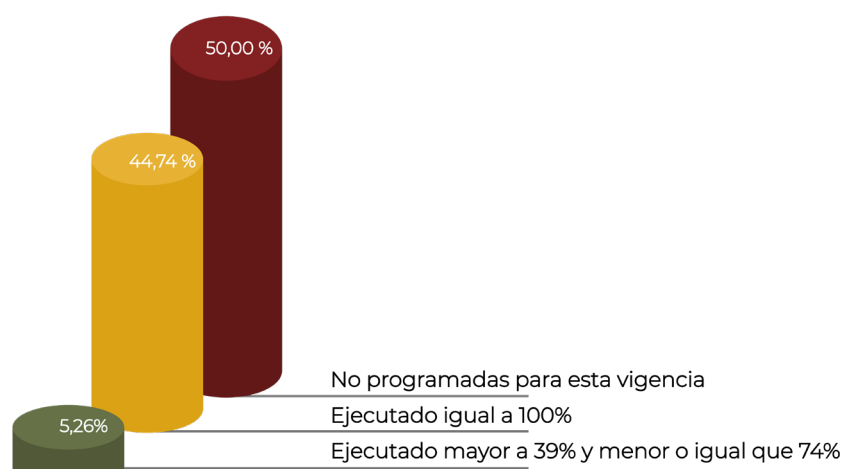
En alerta amarilla el 5,26% representa la ejecución de las metas mayores a 39% y menor o igual a 74%, un rango mínimo de avance a corto plazo, y por último, las metas con un 44,74% evidencian la ejecución de las metas con una alerta azul el 100% un porcentaje de avance que compete en mayores rasgos al accionar en el programa dos con asistencias técnicas, capacitaciones, asesoramientos, acompañamientos y apoyo de manera endeble en los temas transversales de los acuerdos de paz y un porcentaje mínimo de avance en el programa tres sobre el fortalecimiento tecnológico a los organismos de seguridad en el departamento.

En relación con lo expuesto, examinaremos de manera particular el avance de la ejecución de los programas seleccionados previamente con el programa dos en donde el 36% no fueron programadas para esta vigencia, pero de ese porcentaje que representa nueve

metas no programadas, cuatro de estas visualizan actividades realizadas en la vigencia y cinco de las metas no visualizan ningún accionar que sería el 20% realmente no programadas ni ejecutadas en el 2020, y con un 4% de su ejecución mayor a 39% menor e igual a 74%, en cuanto al 60% se establecen en ejecutadas al 100%.

Ilustración 9. Porcentaje de avance metas pilar gobernabilidad vigencia 2020

PORCENTAJE AVANCE METAS PILAR DE GOBERNABILIDAD - ESTADO CUATRENIO



Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

Así mismo, en el programa tres, el avance de la ejecución de las trece metas físicas en su componente técnico infiere que un 76,92%, de las metas son no programadas para esta vigencia; sin embargo, aunque diez de las que se presentan como no programadas, la mitad presenta actividades ejecutadas, lo cual efectúa un 38,5 % verídico de metas no programadas en la vigencia sin actividades ejecutadas; un 7,7% de las metas ejecutadas mayor a 39% menor o igual a 74% y las metas con un 15,38% ejecutadas al 100%. En la siguiente grafica se presenta un resumen de la información enunciada anteriormente.

Es importante enunciar el avance cualitativo de los programas expuestos, por ello se explicita el cumplimiento, en primer lugar, del programa dos concerniente a los puntos cruciales de la agenda programática en la vigencia 2020. En primer lugar, se resalta la “instalación del Consejo Departamental de Derechos Humanos, Paz, Reconciliación y Convivencia” 2020-2023, la publicación del documento de DDHH acerca del tema “Violencia Basada en conflictos de género”, “ la viabilidad a la hoja de ruta para atender la

población reincorporada ETCR (Fila-Icononzo, El oso-Planadas”, la aprobación del “Plan de Acción Territorial de las Víctimas del conflicto de armado”; además de la socialización de “ la Ruta de Protección a líderes sociales del departamento”, apoyo y capacitaciones de la Política de Prevención y Ley 1448 de 2011, socialización y aprobación del “Plan de prevención y Protección y Plan de Contingencia” en subcomité ampliado de prevención, protección y garantías de no repetición.

Ilustración 10:Tabla de resumen avance físico gobernabilidad

PILAR DE GOVERNABILIDAD POLÍTICA: TOLIMA, GOBIERNO DE PAZ, UNIDAD Y RECONCILIACIÓN	PROGRAMA	
	TOLIMA TERRITORIO CON JUSTICIA, PAZ Y DDHH Y ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS	CON SEGURIDAD EL TOLIMA NOS UNE
No programadas para esta vigencia	9	10
No ejecutado, pero en vigencia	0	0
Ejecutado menor o igual que 39%	0	0
Ejecutado mayor a 39% y menor o igual que 74%	1	1
Ejecutado mayor que 74% y menor que 100%	1	2
Ejecutado Igual a 100%	14	0
TOTAL	25	13

Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

No obstante, se resalta en la gestión la disminución del 50% de los recursos de la gobernación a la Unidad de Víctimas lo cual dificulta el desarrollo y atención del “programa de ayuda y atención humanitaria inmediata a las víctimas”, principalmente por reasignación de recursos como consecuencia de la pandemia COVID 19.

Posteriormente, el programa tres evidencia un avance en materia de seguridad mediante el análisis de carácter criminológico del diagnóstico del antes y después de la seguridad en el marco del COVID19, en la realización de “cuadros técnicos y los diseños de la red de apoyo para el Tolima con un sistema de radio convencional y de radios celulares”, en la construcción de talleres de seguridad para el fortalecimiento de las estrategias de promoción de la cultura de seguridad y convivencia en los territorios” y por último, en la revisión y aprobación de “la política pública de drogas del departamento del Tolima”.

De este modo la gobernación del Tolima ha avanzado en el cumplimiento de algunas metas e indicadores de producto, en todo caso, cabe resaltar las metas en las que no ha cumplido la intervención efectiva, específicamente, en el programa dos en temas como: el servicio de resocialización de las personas privadas de la libertad, en asistencia funeraria a través de cofres fúnebres para apoyar actividades de la unidad de búsqueda

de personas, en apoyo para la generación de ingresos de las víctimas, de igual forma el apoyo en el diseño e implementación de la primera fase de un sistema de información estadístico.

Por último, instaurar estrategias de capacitación para cuatro municipios con sepultureros de cementerios para la implementación de los protocolos de inhumación y el tratamiento de cuerpos sin identificar. Así que, en relación con la búsqueda de Personas dadas por desaparecidas en el marco del conflicto armado, permite determinar la poca gestión que generan vacíos ligados directamente al esclarecimiento de la verdad y la construcción de la memoria histórica del territorio.

En la misma línea, en el programa tres, las metas no programadas para la vigencia del año 2020, que abarcan la seguridad en relación a la dotación de elementos para conformar los grupos tácticos en el avance de operativos a redes de microtráfico y la iniciativa de “campañas Pedagógicas de promoción de valores y asistencias técnicas para la solución pacífica de Conflictos (Jornadas De Justicia Móviles)”. Proyecciones que presentan la necesidad de intervención, ya que convergen en las problemáticas de violencia emergentes en el territorio, debido a los efectos principalmente del aislamiento obligatorio como medida preventiva ante el COVID19.

Entonces es necesario repensar el cumplimiento en la vigencia 2020 y determinar si tales acciones son congruentes con las necesidades actuales. Por ello, es importante resaltar el tema de acompañamiento y accionar ligado a la prevención, presente tanto en el programa dos como en el tres. Temáticas contenidas en el Decreto 1581 de 2017 que explican la armonía entre los entes estatales, las instituciones y los órganos del Estado en la colaboración armónicamente por la prevención de las violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas grupos y comunidades⁷. Es necesario y urgente intervenir en los mecanismos de las alertas tempranas, la prevención, no repetición y la no estigmatización en el departamento.

Debido a que el panorama reflejado en el último informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de la “situación de los Derechos Humanos en Colombia en el año 2020” enmarca las progresivas violencias (masacres, atentados, asesinatos) a los actores de los acuerdos de paz, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos recomienda puntos claves para la gestión institucional, “insta las autoridades nacionales y locales a tomar medidas efectivas y oportunas para atender las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, reitera la importancia de implementar medidas participativas de protección colectivas”⁸. En este sentido, es importante comprender la coyuntura del COVID19 no sólo en términos de salubridad, también en términos, sociales, políticos, económicos y culturales.

⁷Decreto 1581 de 2017

⁸ Informe del Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021) “Situación de Derechos Humanos en Colombia en el año 2020”. Pág. 21.

Es pertinente resaltar que dada la importancia de los derechos humanos en el funcionamiento equitativo e igualitario de la sociedad y la integración en todos sus ámbitos, la seguridad se consolida como un punto crucial para la prevención y atención a la ciudadanía, la ACNUDH recomienda la urgencia de diseñar, formular, ejecutar e implementar una política pública para el desmantelamiento de las bandas criminales y las bandas responsables de las masacres a los defensores de la paz, de los excombatientes de las FARC-EP y de las personas de los movimientos por el cambio social y político. Lo anterior, en pertinencia al cumplimiento de los acuerdos de paz en el territorio del Tolima que a grandes rasgos han cumplido con lo proyectado, sin embargo, es reiterativo enfatizar la necesidad de una mayor intervención institucional en aras de impactos significativos en los temas álgidos del contexto Nacional que atañen directamente al departamento.

En concreto, las apuestas presupuestales de los programas selectos enmarcan a nivel global un marco general financiero en la vigencia 2020 con un programado de unos 374,6 mil millones de COP caracterizado en un ejecutado de 295,6 mil millones de COP correspondiente al 78.9% de ejecución. De manera específica, el desglose por programas se concreta en el programa dos por un programado de 250,6 mil millones de COP con una respectiva ejecución de 247,7 mil millones de COP y en el programa tres con un programado de 123,9 mil millones de COP siendo ejecutados de 47,8 mil millones de COP. En cuanto a la relación entre el cumplimiento de las metas y el financiamiento de las mismas, de las 29 metas que relacionan avance físico del pilar de gobernabilidad el 52,6% comprometen recursos ejecutados.

En el caso particular del programados, la destinación presupuestal en general programada fue de \$250.673,2 mil millones COP con un ejecutado de \$247.771,8 mil millones COP e igualmente con índice de ejecución financiero de aproximado del 99%. Aun así, cabe aclarar que en este programa la financiación se encuentra dividida en dos proyectos; el primero *“Fortalecimiento de los derechos humanos mediante la promoción de la convivencia, confianza, protección, atención a líderes, lideresas y población vulnerable”* en el departamento del Tolima, y el segundo, en *“Apoyo efectivo en verdad, justicia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en el departamento del Tolima”* los cuales son financiados por recursos propios.

El primero con una financiación programa de 180,9 mil millones de COP con un ejecutado de 180,9 mil millones de COP con índice de financiación del 100% en efecto se refleja el cumplimiento, y el segundo con recursos programados de 69,6 mil millones de COP, con un ejecutado de 66,7 mil millones de COP bajo un índice financiero de 96%. Un avance significativo según lo propuesto en materia presupuestal.

El programa tres con el proyecto “*La paz y la seguridad*” presenta un histórico financiero que parte de un programado de 123,9 mil millones de COP con un ejecutado de 47,8 mil millones de COP que deja ver un índice de ejecución financiera aproximado del 39%, una alerta crítica en el avance financiero.

En la consecución del análisis de seguimiento al Plan de Desarrollo del Tolima es claro describir los hallazgos en el avance físico y el avance financiero. Los primeros identificados en los tableros de control con la información del Plan Indicativo y los segundos de los tableros financieros con el Plan de Acción adscritos a la plataforma el Ejecutor. Un contraste en cuanto el avance físico y financiero de lo programado-ejecutado de las metas e indicadores de producto de los dos programas antepuestos del pilar Gobernabilidad.

En primera instancia, en la clasificación de problemas en materia de avance físico los programas en conjunto convergen en problemáticas de semaforización, debido a que inicialmente en el programa dos “Tolima, territorio con Justicia, paz y derechos humanos y atención integral a las víctimas”, un 12% de las veinticinco metas aparecen en alerta blanca no programadas para la vigencia 2020 pero con avance físico y sus respectivas evidencias y con su concerniente contabilización en el Plan de Acción. Solo un 4% de las metas producto presentan problemas de presupuesto, es decir, no están programadas para la vigencia, no tienen recursos asignados por el PDT “Tolima nos Une” 2020-2023, pero presenta información de actividades realizadas con sus respectivas evidencias, con una destinación específica en el Informe de Gestión a 31 de diciembre.

En cuanto al programa tres “Con Seguridad el Tolima Nos Une” agrupado en trece metas de las cuales cinco metas 38, 46% presenta la problemática de semaforización, es decir, aparecen en alerta blanca como no programadas a la vigencia, pero con un rasgo distintivo el cual es sin asignación presupuestal por el PDT de Tolima, sin contabilización presupuestaria en el Plan de Acción, pero con sus respectivo avance físico e informes de respaldo. No se clarifica cuáles fueron los criterios para ejecutar actividades estipuladas en el componente estratégico como no programadas para la vigencia, teniendo en cuenta que no tuvieron asignación presupuestal para el año 2020 en el plan de inversiones.

Los hallazgos identificados en el avance presupuestal se reiteraron en el ejercicio de adquirir la información para nutrir los tableros de control financieros y se determinaron ciertas anomalías en cuanto al contraste presupuestal de algunas metas frente a lo programado-ejecutado en el Plan de Acción y el Plan Indicativo de la herramienta el Ejecutor. De tal manera una problemática en lo establecido en la inversión ejecutada-programada calculada dentro de los tableros de control financiero y lo programado-ejecutado por la gobernación del Tolima en el PDT en el Plan Indicativo.

Las problemáticas como en el programa dos, la no vigencia-ejecutadas con un 12% de las metas, las cuales aluden a aquellas que no estuvieron programadas para la vigencia 2020, pero que sí presentan desglose de ejecución financiera en el Plan de Acción, solo un 4% de las metas presentan problemas de presupuesto, y además, no están programadas para la vigencia, no tiene recursos asignados por el PDT “Tolima no Une” 2020-2023, en todo caso, presentan información de actividades realizadas con sus respectivas evidencias y con una destinación de cuantía específica en el Informe de Gestión del 31 de diciembre.

Así mismo, en el programa tres se presenta omisión de información, en un 7,7% de las metas, esto debido a que no señala la cantidad, ni valor unitario, pero si presenta monto programado-ejecutado de recursos propios adscritos al Plan de Acción. En el desglose de los datos emitidos por el plan de acción que nutre los tableros de control financiero se presentan metas que, a pesar de develar el presupuesto programado, no cuenta con ejecución financiera, aunque sí se evidencia informes de actividades de ejecución física.

Otra problemática identificada en el avance financiero es la poca coherencia entre el accionar de lo programado-ejecutado y la relación con los convenios y/o contratos visualizados en el Plan de Acción, es decir, en esta problemática se encontró contratos que su objeto contractual no tenía concordancia con los objetivos propuestos del proyecto; es el caso del programa dos específicamente del proyecto “Fortalecimiento de los derechos humanos mediante la promoción de la convivencia, confianza, protección, atención a líderes, lideresas y población vulnerable en el departamento del Tolima” en el cual dos contratos estuvieron direccionados a contrarrestar necesidades aisladas a las que el proyecto debe subsanar en el camino a la construcción de paz. En síntesis, más allá de establecer un control fiscal de dicho proyecto lo que se quiere denotar es el hecho de que la gobernación a qué le está apostando y qué está priorizando en su gobierno, si es el fortalecimiento burocrático o las necesidades y demandas sociales del departamento.

En suma, la ejecución por programas correspondientes al pilar de Gobernabilidad presenta un avance en la ejecución física y financiera en la vigencia del 2020 así: una ejecución del 96.88% de las metas producto del programa “Tolima, territorio con Justicia, paz y derechos humanos y atención integral a las víctimas” y una ejecución del 90% de las metas producto del programa “Con Seguridad el Tolima Nos Une”. Sin embargo, el análisis del seguimiento de los programas antepuestos permitió rastrear las falencias coyunturales y estructurales de los programas en cuanto a su avance físico y avance financiero estructurados en los hallazgos.

En tanto, las problemáticas centrales que enmarcan estos programas son: en primer lugar, el conflicto entre el componente estratégico y el plan de inversiones en el marco de lo programático; consecuencia de la poca rigurosidad del diagnóstico y el diseño de los programas. En concreto los temas con insuficiente intervención efectiva se sitúan en

las víctimas con el nulo avance en el cumplimiento de los objetivos de la Búsqueda de las Personas dadas por Desaparecidas en el marco del conflicto armado, a su vez con los DDHH con la endeble cobertura institucional con carácter integral al momento de focalizar los municipios del pueblo Pijao, es decir, la centralización del pueblo indígena en materia de paz, DDHH, justicia, y seguridad. En tanto, es pertinente que los esfuerzos y el cumplimiento en la urbanidad sean latentes, pero es necesario aterrizar en la ruralidad invisibilizada por la institucionalidad cívica, e implementar avance físico y financiero de impacto a la población campesina, indígena, aledaña de estas zonas “periféricas” a la gestión gubernamental.

Recomendaciones

La gobernación del Tolima en el pilar de gobernabilidad con sus programas priorizados debe centralizar la importancia de la articulación y cumplimiento de lo establecido en los acuerdos de paz, como primera instancia. Además, es congruente incentivar los esfuerzos en el cumplimiento endógeno a sus proyecciones gubernamentales en las apuestas a las víctimas, población en reincorporación, oportunidades y/o espacios para la construcción de paz y en el deber de encaminar la gestión pública a la observancia de los DDHH.

Reforzar el desarrollo del avance de las metas e indicadores de producto, específicamente en sobresalir la producción de conocimiento en los documentos del Observatorio de Paz, en la efectividad del Plan de Acción para la los líderes y lideresas de DDHH y DIH, en la financiación al proyecto “Programa de ayuda y Atención inmediata a las víctimas” y en continuar con el asesoramiento, acompañamiento y asistencias técnicas a las víctimas y las instancias municipales en la conducción de las herramientas jurídicas, técnicas y pedagógicas en lo concerniente a el seguimiento y el estado de lo ejecutado en materia de DDHH en el Departamento.

En materia de seguridad se recomienda inclusividad en el fortalecimiento de los órganos de seguridad, es así como se recomienda la focalización en la zona rural contra la delincuencia común, contra las bandas criminales, entre otros comportamientos delictivos. En específico el compromiso en estructurar un plan contingente con enfoque diferencial étnico, enfoque de derechos humanos, enfoque territorial en la protección, prevención, convivencia y atención a los márgenes de la delincuencia, actores criminales, y la violencia endémica en el marco de la coyuntura del COVID19 en el territorio.

A su vez en concordancia acotar lo que plantea el CTP (2020) en cuanto a los programas expuestos del pilar de gobernabilidad acerca de la importancia en la articulación gubernamental Nación-Departamento-Municipios, puntualmente “conocer los compromisos que se han generado en los siguientes espacios: los Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación (Decreto Ley 885 de 2017), Consejos Territoriales de Reincorporación (Decreto 2027 de 2016),” dado que son instancias representativas

del deber ser de la paz que al coadyuvar entre sí emergerá labores con la esencia, con el carácter de enfoque territorial, de género, enfoque diferencial étnico es así población indígena Pijao sujetos de especial protección, en específico la integralidad del accionar a los tolimenses.

Pilar 4. Sostenibilidad. Tolima, Territorio de Conciencia Ambiental.

El pilar de sostenibilidad busca establecer el equilibrio entre el desarrollo y el medio ambiente, pues éste condensa una problemática entre producir y conservar, donde la explotación de los recursos naturales es mayor a la recuperación de los ecosistemas utilizados para este fin; siendo este un tema de alto impacto frente a las consideraciones ecológicas en las que la interacción entre aspectos económicos y sociales constituyen una estrecha relación en el marco de lo sostenible. Este escenario dicotómico está anclado a lo mencionado por la FAO, pues el programa de sostenibilidad se ha de regir por *‘el manejo y la conservación son la base de los recursos naturales, y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera que aseguren el logro y la satisfacción permanente de las necesidades humanas para las presentes y las futuras generaciones’*⁹.

En particular, el pilar de Sostenibilidad es transversal en el marco del pacto por la Sostenibilidad del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y centra su atención en la política pública integral de Gestión de Cambio Climático del Tolima ‘Ruta Dulima’; con el objetivo de hacerle frente al cambio climático integrando dimensiones del recurso hídrico, biodiversidad y servicios eco sistémicos, por lo que son puntos prioritarios la atención a los efectos de bienes y servicios ambientales. En lo que refiere a la destinación financiera del presupuesto general con relación con el pilar de sostenibilidad, es así, que para esta primera instancia la gobernación para la implementación de los proyectos de gobierno programó un total de 6.9 mil millones de COP.

Por otro lado, el presupuesto efectivamente invertido en el pilar de sostenibilidad para la vigencia 2020; tiene un monto total de 5.6 mil millones de COP. De modo tal, que al rastrear el avance de la ejecución financiera en términos porcentuales se expone que se comprometió el 80,42% del total programado instituido por el ente departamental. Cabe resaltar simultáneamente que el 67,4% fue el total ejecutado del pilar de Sostenibilidad con relación al presupuesto general del Plan de Desarrollo. Sin embargo, es necesario aclarar que este valor no corresponde a una suma definitiva puesto que el aplicativo suministrado por la gobernación del Tolima difiere sobre el total de inversión ejecutada o programada a la suministrada por el plan aplicativo.

⁹Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2014). Aspectos claves de las estrategias para el desarrollo sostenible de las tierras áridas. ROMA.

Programas Priorizados

En el presente apartado, se hace necesario explicitar que el pilar de sostenibilidad no se caracterizó por una metodología de priorización, ya que se le realizó el respectivo análisis, evaluación y seguimiento a los tres programas que le concierne al pilar. Motivo por el cual el presente pilar se caracterizó en tres programas de gobierno con sus respectivas líneas estratégicas que tienen por objeto orientar al Tolima hacia un desarrollo sostenible, en consideración con un escenario de cambio climático: Recurso hídrico, ecosistemas estratégicos y áreas protegidas; Gestión del riesgo, cambio climático, ordenamiento territorial y gestión ambiental; y Entornos para un desarrollo sectorial sostenible. Estos programas se articulan para ejecutar intervenciones en protección y recuperación de nuestros ecosistemas estratégicos y áreas protegidas con el fin de garantizar el recurso hídrico, mediante un control de orden territorial frente a las actividades económicas que se refieren a la gestión del riesgo y cambio climático.

Ahora bien, es importante resaltar en particular que este pilar en contraste con los demás, no cuenta con un diagnóstico riguroso. Sin embargo, este visualiza una relación coherente entre el diseño de los programas y sus respectivas metas para con el pilar; no obstante, en la ejecución de estas no se evidencia que se esté cumpliendo con las estrategias de dos de sus programas sobre el logro que se desea obtener. Igualmente, las metas descritas se orientan al desarrollo sostenible, pero al hacer seguimiento de su desarrollo no se desarrollan acciones concretas que busquen reducir de los impactos ambientales descritos en el diagnóstico teniendo en cuenta los objetivos alineados a los ODS¹⁰.

Igualmente es necesario mencionar la destinación presupuestal programada para el programa “Recurso Hídrico, Ecosistemas Estratégicos Y Áreas Protegidas” corresponde a 1.6 mil millones de COP, pero efectivamente se ejecutó proyectos por un valor de \$150.000.000, en cuanto al programa “infraestructura para el desarrollo” la inversión programada fue de \$406.127. 000 y la inversión ejecutada de \$173.312.000, por lo que concierne al programa “Entornos Para un Desarrollo Sectorial Sostenible”, la inversión programada y ejecutada corresponde a 4.3 mil millones de COP y \$0,0 respectivamente. La cifra anterior refleja el estado crítico de acciones efectivas en el marco de la sostenibilidad.

Análisis al Plan de Acción

En este orden de ideas, el análisis deductivo del pilar parte de lo general a lo particular, es así, que al momento de rastrear la pertinencia del diagnóstico los tres programas apuntan a temas como acciones de gestión para el fortalecimiento de la secretaría de ambiente, los consejos municipales de la gestión del riesgo del Departamento y la gestión integral de residuos sólidos, también en la capacidad de operación y respuesta de las

¹⁰Objetivos de Desarrollo Sostenible.

entidades en el tema de la gestión del riesgo; Asimismo, en lo que se refiere a los diseños, formulación, reestructuración y viabilizarían de sistemas de acueducto, alcantarillado y agua potable; por otro lado, ha realizado pedagogía frente a capacitaciones de planes de aseguramiento a la prestación de servicios.

Sin embargo, se deja a un lado temas tan significativos como el impacto tangente de la deforestación, a pesar de que se están desarrollando actividades de restauración pasiva y de áreas estratégicas, esto en el marco del uso eficiente de los recursos, a su vez, no se ejecutan políticas en lo concerniente a temas de inclusión frente al acceso de servicios básicos adecuados; por otro lado, no se generan hechos concretos de mitigación del cambio climático y la adaptación a él frente a los desastres, sino que se ejecutan los proyectos a posteriori. Por ende, se enmarca que dentro de este pilar no especifica cuáles son los riesgos a priori, es decir, aquellos peligros en caso de ocurrir un fenómeno natural por causa del calentamiento global.

Se ha de agregar también que uno de los puntos que menciona el CTP en su concepto técnico al Proyecto de Plan de Desarrollo, se refiere a cómo la política del pilar de sostenibilidad responde a lo enmarcado por los ODS, en tanto, este se articula recurrentemente en los objetivos 11, 13,15 de la iniciativa de las Naciones Unidas para el desarrollo, frente al tema de ‘conservación de la biodiversidad y sus servicios eco sistémicos, además, de su componente de educación ambiental. En la ejecución de las metas se describen actividades de áreas recuperadas y conservadas a través de la reforestación-siembra. No obstante, el pilar de sostenibilidad del PDT no refiere a la movilización significativa de proyectos y recursos para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas del departamento’¹¹.

Motivo por la cual se sugiere que por medio de las entidades de control del riesgo y desastres naturales, cambio climático y de educación ambiental del departamento en conjunto con las entidades nacionales se avance en el carácter pedagógico, y se profundice en acciones de mitigación a través de alianzas con las organizaciones municipales, con el objetivo de considerar aquellos puntos críticos del territorio Tolimense frente a una amenaza de desastre natural y establecer una hoja de ruta de carácter inductivo que permita priorizar y optimizar la destinación de acciones preventivas de impacto y de recursos de los municipios del Tolima. Vale la pena mencionar que el PDT podría plantear un escenario responsable de los patrones de producción, consumo y actividades económicas de los recursos naturales articuladas a instaurarse como mecanismos de mitigación del cambio climático y preservación ecológica.

¹¹Consejo Territorial de Planeación. (2020). Concepto Técnico Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023, Pilar de Sostenibilidad. Ibagué: CTP. Pág. 73.

Seguimiento al Avance

Avanzando en el análisis, es necesario indagar en la descripción de los avances de la ejecución de los programas respecto a la vigencia del cuatrienio. En primera instancia el pilar de sostenibilidad cuenta con un total de 41 metas correspondientes a los tres programas; en lo concerniente al primer programa, éste cuenta con un consolidado de seis metas, el segundo cuenta con 23 y el último de éstos tiene un total de 12 metas con sus respectivos indicadores de producto. De modo tal, que al validar la alineación del cumplimiento en un promedio ponderado del total de metas bajo los parámetros de los tableros de control como herramienta técnica de análisis, se identifica que un 58,54% de metas no se han ejecutado y se encuentran en un escenario de semaforización de estado crítico acompañado de su respectivo color rojo; seguido con un 34,46% de metas que se han ejecutado en un ponderado menor o igual que el 39% de cumplimiento arrojando un código de color naranja, en vigencia del PDT. Es así, que al exponer las estadísticas sectoriales que esclarecen cómo se articulan las metas se genera discordancia y vacíos en la ejecución e implementación de proyectos ambientales que contribuyan a la generación de ingresos en el marco de un manejo sostenible, conservación del medio ambiente y los recursos renovables, tal y como se establece en la ilustración número once.

Ilustración 11. Porcentaje de avance metas del pilar de sostenibilidad cuatrienio



Fuente: Elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT "Tolima nos une".

Como se mencionó anteriormente, al diligenciar los tableros de control se detectó que a nivel cuatrienio el programa número uno tiene un 66,66% de las metas sin ejecución, seguido con un 33,33% de metas con un avance menor o igual al 39%; en lo que respecta al programa dos, éste tiene un 47,82% de las metas sin ejecución para la vigencia, y con un 52,17% de metas con un avance de ejecución menor e igual al 39%. Por último, el programa tiene un 75% de metas que no están en ejecución, y un 25% de metas con una ejecución superior al 39%; es decir, en términos de semaforización el avance cuatrienio se establece en un promedio de semaforización roja de estado crítico, acompañado por una semaforización naranja con un porcentaje de avance ya mencionado.

De manera análoga, se pretende abordar en esta instancia el componente descriptivo de la ejecución física del cuatrienio, en tanto, la gobernación ha generado una serie de medidas relativas respecto a la mitigación del cambio climático a través de la gestión de actividades económicas bajas en carbono y resiliente al clima. Así mismo se ha adelantado la gerencia en temas de coordinación de emergencias siendo enfático en lo que respecta a mantener activo el Consejo Departamental para la Gestión de Riesgos de Desastres, el cual integra los componentes para una correcta gestión del riesgo y destinación de los recursos para solventar el estado de vulnerabilidad de las comunidades frente a los fenómenos naturales y antrópicos del territorio.

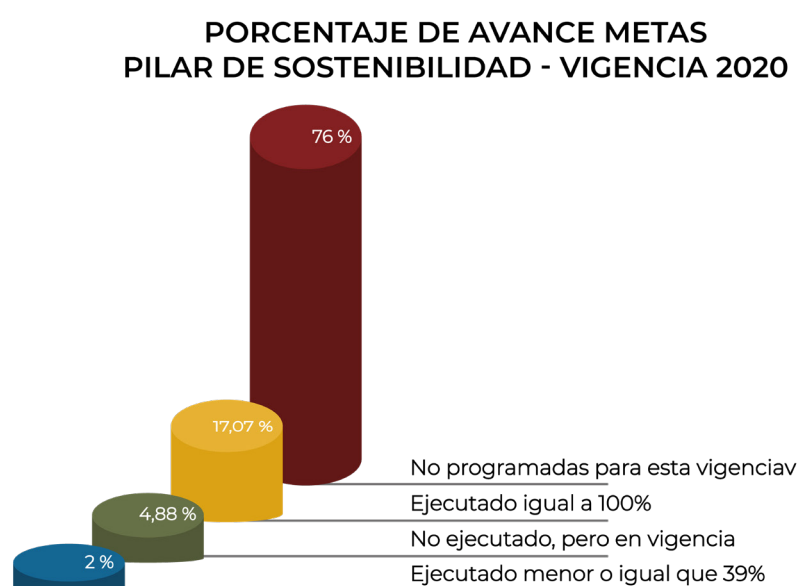
Por último, han cimentado estrategias de análisis, viabilidad y modificación del valor en la reformulación de proyectos de optimización del sistema de acueducto de las cabeceras municipales y rurales de los diferentes municipios del departamento, seguido del desarrollo de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático a través de la puesta en marcha de la política pública integral del “Cambio Climático Ruta Dulima”; el mejoramiento de la gestión integral de residuos sólidos y el apoyo al seguimiento, asistencia técnica de los estudios y diseños de los sistemas de acueducto y alcantarillado.

No obstante, uno de los puntos críticos a los que le apuesta el departamento, es en mejorar las condiciones de vida, al igual que establecer estrategias de desarrollo enfocadas en proteger los recursos naturales y recuperar aquellos que han sido degradados por el ser humano; como también establecer un planeamiento que subsane los vacíos encontrados en programas de cobertura y calidad del agua del sector urbano y rural en los diferentes Municipios del Tolima.

A continuación, se hará la descripción del componente programático del pilar de Sostenibilidad en su vigencia 2020: En lo que respecta a su componente técnico, la revisión de su ejecución se rige por el diligenciamiento de los tableros de control de la metodología ya mencionada, en el que el 75,61% del total de las metas de los tres programas en conjunto no están programadas para esta vigencia con su respectiva alerta blanca; seguido con un 4,88% de las metas no están ejecutadas con una semaforización de color rojo, reflejando una alerta de estado crítico; continuando, con un 2,44% de las

metas con una ejecución menor o igual al 30% caracterizada por su color naranja; y por último, el 17,07% del total de las metas ejecutadas al 100% con un código de color azul. Es así, que se presenta un alto índice de metas que no se han implementado por lo que no responde a los desafíos en materia de sostenibilidad en el Departamento. A continuación, se expone esta información en la ilustración número ocho.

Ilustración 12. Porcentaje de avance metas pilar de sostenibilidad vigencia 2020



Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

Examinaremos ahora brevemente, el avance porcentual de ejecución física en la particularidad de los tres programas; en el programa uno, con un 33,33% del total de las 6 metas no se encuentran en cumplimiento, de ahí que el 50% de las metas no están programadas para esta vigencia, y un 16,66% de las metas tienen una ejecución del 100%. En lo que corresponde al programa dos, este tiene un 78,26% de metas que no están programadas para esta vigencia y un total de 21,7% que se han ejecutado al 100% en la vigencia 2020. Por último, en el programa tres, se enmarca que el 83,33% de las metas no están proyectadas para esta vigencia, de allí el 8,3% de las metas se encuentran en una realización menor e igual al 39%, y finalmente, en un 8,3% de las metas se encuentran en una ejecución mayor al 39% y menor o igual al 74%.

Generando así una serie de actividades inconclusas que demuestran el descuido a los requerimientos de implementación de los programas, metas e indicadores de producto y resultado establecidos en el plan de desarrollo. Es así como el departamento del Tolima

no ha cumplido con el deber de hacer sustentable los retos y oportunidades derivadas del cambio climático; de modo que el gobierno departamental debería definir una visión compartida con todos los actores (públicos, privados y sociedad civil), para que cada uno empiece a actuar de manera acelerada en los temas que le conciernen al medio ambiente.

Vale la pena hacer mención que en el departamento del Tolima se identificó que aproximadamente el 20% de su superficie corresponde a bosques protegidos, al igual que el 27.68% de los páramos del país, en donde el territorio Pijao aporta en total 323.318 hectáreas de este importante piso térmico, lo que cataloga al Tolima como un departamento con alta diversidad en ecosistemas, los cuales brindan servicios ambientales para la economía del departamento y el bienestar de las comunidades.

Sin embargo, la expansión de la frontera agrícola en áreas y ecosistemas protegidos, así como la tala ilegal de bosques naturales, viene generando grandes focos de deforestación y transformación de estos territorios poniendo en peligro inminente la biodiversidad que albergan estos ecosistemas. Este fenómeno no ha sido abordado por las entidades competentes, por ende, se propone que éstas generen nuevas alternativas de desarrollo que permitan con eficacia y celeridad, frenar la transformación ambiental, la pérdida del capital natural y contribuyan al mejoramiento de las condiciones de bienestar, buen vivir y desarrollo sostenible del departamento.

Con el objetivo de ahondar en el avance de los programas se encaminó en el diagnóstico de los problemas que se condensan en estos; primeramente, se tocan temas de: vertimientos, minería, áreas protegidas, ecosistemas estratégicos, pagos por servicios ambientales, áreas de restauración, y áreas adquiridas, de estos, la gobernación a través del PDT ha avanzado con un monto de 78,10 hectáreas reforestadas y la adquisición de predios para la conservación, dentro de los cuales se encuentra el predio El Tesoro que cuenta con un área de 40 hectáreas en el municipio de Ibagué – vereda Alizal Santa Rita y el predio Humedales con un área 10 hectáreas ubicadas en el municipio de Murillo – vereda Alfómbrales. Además, se realizó la entrega de material vegetal para ejecución de jornadas de siembra en los municipios de Alpujarra, Armero Guayabal, Cajamarca, Coello, Coyaima, Chaparral, Espinal, Falan, Ibagué, Murillo, Natagaima, Ortega, Rovira, San Luis y Valle de San Juan. Sembrándose en totalidad más de 86.780 árboles en el Departamento.

En el programa número dos del pilar de sostenibilidad las dificultades de diagnóstico se delimitan en: la gestión del riesgo, sistemas de alertas tempranas, cambio climático, ordenamiento territorial, educación ambiental. Para estos, el PDT ha generado una serie de actividades en relación con el día internacional en la protección de la capa de ozono, en donde se realizó el lanzamiento de la campaña bandera "Sembramos Vida" desde el municipio de Murillo, estas iniciativas permitirán la articulación de acciones para la

protección y conservación de uno de los ecosistemas más importantes del mundo, el cual cuenta con especies de flora y fauna únicas, y es considerado una fábrica y reserva natural de agua en el país, donde se realizó la siembra de 800 frailejones en el Municipio de Murillo.

Es así, como este proyecto se puede catalogar pionero en las actividades de reconversión productiva y restauración ecológica del complejo de páramos y nevados, dicho proyecto podría desarrollarse en el Nevado de Santa Isabel el cual se encuentra en un estado crítico; y en la jurisdicción de los diferentes municipios que limitan estos pisos térmicos como Ibagué con el Nevado del Tolima; a su vez, se sugiere realizar el respectivo seguimiento al cumplimiento del Pacto por la conservación de Páramos.

En lo que refiere a los avances en la implementación de acciones para afrontar las dificultades del programa número tres, relacionados con el alcantarillado, el acueducto, el plan de gestión integral de residuos sólidos, la cobertura de acueducto y alcantarillado urbano y rural, el aseguramiento a la prestación del servicio y energías alternativas. Pese a lo cual el departamento hasta la fecha de corte solo centró su atención a la gestión y apoyo técnico para la presentación del proyecto de reformulación "optimización del sistema de acueducto de la cabecera municipal de Valle de San Juan Tolima". Por otro lado, se enmarca el apoyo técnico al proyecto en ejecución cuyo objeto es "optimización del sistema de acueducto de la cabecera municipal de Anzoátegui." El cual beneficia a 18.849 personas del casco urbano y presenta un avance del 78,0%.

Si bien se propone una serie de actividades en proceso de remisión, apoyo técnico y asistencial en temas de acueducto, alcantarillado y en agua potable, no se menciona cómo se pretende afrontar la inexistencia de este vital servicio, y tampoco se establece una manera clara de cómo se está alineando las metas en temas de gestión y capacitación en lo referente al cumplimiento de este. De manera que es importante que se genere una ruta de acción que priorice los municipios con estado crítico y que enmarque cuales necesitan de manera oportuna el abastecimiento de estos recursos para mejorar la calidad vida enfatizados en los objetivos de desarrollo sostenible.

Por otro lado, se hace necesario explicitar cómo la pandemia a nivel mundial del COVID 19 dio un respiro a la naturaleza y acrecentó aún más la necesidad de implementar cambios en los tipos de consumo, para disminuir la presión sobre el uso de los recursos naturales y permitir un grado de recuperación. Esta particularidad permite dar explicación de la inobservancia de las metas del pilar de sostenibilidad como un 76% de las cuales no se encuentran programadas para la vigencia. No obstante, bajo los criterios de investigación se considera que, a pesar de la coyuntura mundial, no se puede suprimir los requerimientos ambientales del PDT.

En lo que refiere al seguimiento de la ejecución financiera del pilar de sostenibilidad para el año 2020 el 26,82% de las metas del pilar de sostenibilidad en su política ‘Tolima, Territorio de Conciencia Ambiental’ son financiados con recursos propios, seguido con un 21,95% de las metas que se encuentran financiadas por recursos del Sistema General de Participación (SGP), el porcentaje restante no fue posible rastrear de donde proviene dicha financiación. Además, el 17,07% de las metas programadas con vigencia de este periodo tienen actividades e informes de ejecución física, aunque no impliquen desembolso de recursos financieros; por otro lado, cabe hacer mención que del 39,02% de las metas que presentan ejecución física del pilar de sostenibilidad, solo el 7,31% de estas presenta una inversión entre el 76,67% y 100% de los recursos programados para su ejecución fueron efectivamente ejecutados. En seguida se presenta un grafica que condesa la información suministrada anteriormente.

Ilustración 13: Tabla de resumen avance físico sostenibilidad

PILAR DE SOSTENIBILIDAD POLÍTICA: TOLIMA, TERRITORIO DE CONCIENCIA AMBIENTAL	PROGRAMA		
	RECURSO HÍDRICO, ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS Y ÁREAS PROTEGIDAS	GESTIÓN DE RIESGO, CAMBIO CLIMÁTICO, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN SOCIOAMBIENTAL	ENTORNOS PARA UN DESARROLLO SECTORIAL SOSTENIBLE
No programadas para esta vigencia	0	0	0
No ejecutado, pero en vigencia	5	18	10
Ejecutado menor o igual que 39%	0	0	0
Ejecutado mayor a 39% y menor o igual que 74%	0	1	2
Ejecutado mayor que 74% y menor que 100%	0	0	0
Ejecutado Igual a 100%	1	4	0
TOTAL	6	23	12

Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

Al interior de los tableros financieros es importante resaltar que se presentan contrariedades en cuanto al monto del presupuesto programado-ejecutado en el plan de acción y del plan indicativo. Así mismo se enfatiza de metas que tienen evidencia de ejecución financiera dentro del pilar, pero esta ejecución no se muestra en la contabilización del plan de acción. Además, existe una disparidad en cuanto a la inversión ejecutada-programada calculada dentro de los tableros de control financiero y lo programado-ejecutado por la gobernación del Tolima en el PDT, a pesar de que este evidencie las mismas cantidades y el mismo costo unitario.

Por otra parte, en el desglose de los datos emitidos por el plan de acción que nutre los tableros de control financiero se presentan metas que a pesar de presentar presupuesto programado no cuenta con ejecución financiera, pero si se evidencia informes de

actividades de ejecución física. Así mismo, se expone omisión de información, esto en cuanto a las metas que no señala ni la cantidad, ni valor unitario y en algunas ocasiones si presenta costo total, como en otras no, pero sí muestran un presupuesto de fuentes de financiación sea por recursos propios o por el SGP. Cabe resaltar también, la no vigencia-ejecutadas, lo cual alude a aquellas metas que no están programadas ni para la vigencia 2020-2021, pero que sí exhiben ejecución financiera en el Plan de Acción dentro de este periodo de tiempo.

Algo semejante ocurre al momento de realizar el contraste entre el total ejecutado y el programado de las metas por programa, pues al momento de diligenciar los datos tal cual en el plan de acción en los tableros de control y al calcular el total de las dos categorías ya mencionadas, se evidencia que hay una disparidad con el plan indicativo del ejecutor frente al presupuesto certificado que se le confiere como total programado y el presupuesto comprometido; esto en cuanto al programa dos en el que se encuentran valores diferentes entre el plan de acción y la sumatoria de los totales en los tableros de control financiero. Ya para el programa número tres, la disparidad de los datos es más evidente, ya que este no tiene ningún valor en los tableros financieros, y en el plan indicativo el total del presupuesto comprometido excede este valor.

Consecuentemente, es posible identificar que dentro del seguimiento que realiza la gobernación del Tolima sobre el plan de desarrollo ‘Tolima nos une’ 2020-2023, se presentan problemas en el cargue de los informes de avance, como también la información respecto a la localización y ejecución financiera de los municipios beneficiarios de cada programa, pues un 39,02% de las metas en ejecución programadas para esta vigencia no describen actividades, programas y proyectos de los municipios beneficiados.

En términos generales para concluir, parece existir un relego en el pilar de sostenibilidad pues como se muestra en el análisis técnico un alto porcentaje de las metas no se encontraban en vigencia 2020; por ende, es importante traer a colación lo que el CTP enfatiza, en el sentido de que a pesar de que las metas se encuentren bien diseñadas en su etapa de formulación, éstas no contemplan una estrategia holística para dar cumplimiento al objetivo del pilar, en específico la meta del programa uno, de Educación Ambiental de la Política Pública Integral de Cambio Climático Dulima, en diferentes Colegios del Tolima, no especifica los municipios destinatarios. Otro de los puntos a resaltar es que no se instauró un diagnóstico en temas de ordenamiento territorial o programas de gestión social.

En el programa de gestión del riesgo, su componente investigativo es inconsistente y no se generan acciones contundentes en la mitigación del impacto del cambio climático, como a su vez, los estudios de optimización y reestructuración de planes de acueducto, alcantarillado y agua potable, de modo tal, que el PDT no tiene una revisión previa del

estado de fuentes hídricas en temas de escasez-calidad, y de los conflictos ambientales que emergen de las diferentes actividades económicas que comprometen recursos ambientales. Por otro lado, no se habla de un estudio previo y de seguimiento en el marco de la recuperación de páramos, siendo estos unos de los ecosistemas más vulnerables y altamente importantes para la conservación de los ecosistemas.

Recomendaciones

A modo de recomendaciones en línea con lo enmarcado por el CTP, se aconseja para el pilar de sostenibilidad que los tres programas sean robustecidos en la formación ambiental, con el fin de poder formular y ejecutar planes, programas y proyectos competentes frente a los problemas de diagnóstico mencionados en el presente informe, en especial en temas de restauración y conservación, donde estos se instauren como política pública para su respectivo seguimiento.

En temas de gestión del riesgo se requiere que las metas se destinen a resolver las problemáticas a priori, esto a través de la implementación de programas de formación de alertas tempranas y riesgos ambientales previsibles. Finalmente, se propone fortalecer el diseño de la ejecución de proyectos de construcción del sistema de acueducto, alcantarillado y abastecimiento de los servicios básicos para así poder contrarrestar las diferentes emergencias sanitarias que devienen de las condiciones de salud pública por causa del ambiente y en especial, por el desabastecimiento de agua potable, en especial mención por la coyuntura nacional Covid 19¹².

¹²Consejo Territorial de Planeación. (2020). Concepto Técnico Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023. Ibagué: CTP.

ANÁLISIS REGIONAL

Pilar Equidad

Para alcanzar los objetivos trazados dentro del pilar de equidad se desarrollan un gran número de proyectos y actividades que se enfocaron en fomentar la inclusión social para poder disminuir la incidencia de la pobreza en todas sus formas en el departamento. Considerando las devastadoras consecuencias de la pandemia Covid 19, en materia de pobreza y desigualdad, es de vital importancia poder concebir espacios de gobernanza que permitan modernizar los canales de transmisión de los efectos de las políticas que pretenden generar mayores oportunidades sociales, económicas, culturales y políticas para la población en su conjunto. De esta manera, es coherente premeditar la importancia del uso de las Tecnologías de la información TIC, con el fin de migrar muchos componentes de impacto a la virtualidad, permitiendo acceder a un panorama de mayor alcance para las personas, pues esta misma modalidad permite mayores acciones en la medida de la calidad y la cobertura del servicio satelital posible.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, uno de los efectos más devastadores que trajo la pandemia en problemáticas sociales se refiere a la disminución de la ocupación y las condiciones laborales de las mujeres al componer la primera línea de respuesta ante la emergencia sanitaria tanto en labores domésticas, como en puestos de trabajo relacionados con el sector de la salud, pues si bien desde hace varios años se ha hecho un esfuerzo grande por permitir mayor inclusión femenina en el mercado laboral, el Covid 19 cimentó un retroceso en esta capacidad laboral, limitando la participación femenina en un 46% con respecto a la masculina en un 64%, que conllevó al aumento de la tasa de desempleo que alcanzó el 12%.

La conformación de estrategias virtuales que permitan entrelazar la vinculación femenina al mercado laboral consolida un esfuerzo grande y dinámico de la administración local por permitir un adecuado manejo tanto de las necesidades de demanda del sector productivo, como las prioridades en temas de oferta laboral e inclusión social femenina. Es así, como

se pretende destacar el desarrollo del proyecto “Creación, puesta en marcha, operación y Plan de Comunicación de Una Plataforma Digital de la Gobernación del Tolima para promover el acceso y participación igualitaria de las mujeres en el mercado laboral de manera interinstitucional para las Mujeres Rurales y Urbanas del Departamento” vinculado a la meta EP5MP2 “Mujeres rurales y urbanas en procesos de emprendimiento y productividad”. Este proyecto permite la interacción no solo de las mujeres con los canales digitales, sino la adopción de la virtualidad a los procesos de emprendimiento surgidos, pues también fundamenta una práctica de cohesión social donde las mujeres mismas sean las encargadas de evaluar sus necesidades, y plantear soluciones con alcance social, institucional, sectorial y regional eficiente; siendo partícipes de esta manera de un actuar político confortable y dinámico, que genera grandes expectativas para el territorio.

Por otra parte, y considerando los cambios en la concepción de la demanda y oferta de los servicios básicos, es importante considerar la mejora en algunos programas que contemplan temas de gran impacto en la sociedad. Es así, como también se recomienda al ente territorial enriquecer las estrategias de mejora en la calidad del sistema educativo para la educación básica y media, para que sea de mayor pertinencia y genere mejores resultados de calidad a nivel nacional, así como mayor acceso a la educación superior.

En este mismo sentido, es importante considerar que aunque los esfuerzos por brindar mayor cobertura en la educación superior son grandes, el desarrollo de las capacidades profesionales de los Jóvenes Tolimenses no genera una coherencia con las necesidades del sector productivo, por lo cual, se recomienda generar una ruta de acción específica, estratégica y comprometida por medio de la meta EP2MP60 “Acuerdo estratégico para flexibilizar y adaptar la oferta de educación superior a las necesidades del sector productivo” la cual no se ha empezado a ejecutar, pues es necesario impulsar el desarrollo regional por medio de la creación de industrias sólidas y tecnificadas que generen puestos de trabajo cualificado estables, y permitan la fluidez y armonización entre la educación superior y los procesos de movilidad social que con ella se legitiman. El desarrollo de esta ruta de acción estratégica permitiría la creación de mayores industrias en todo el departamento, y permitiría ampliar el desarrollo productivo a más municipios, descentralizando tal actuar de Ibagué.

Pilar Competitividad

Dentro del pilar de competitividad se desarrollan una gran cantidad de proyectos y actividades que le apuntan a estimular la competitividad regional y la dinamización de la economía tolimensa. Ahora bien, la pandemia del Covid 19 ha dejado graves consecuencias para todas las economías del mundo, razón por la cual el Foro Económico Mundial a través del Índice de competitividad global (Global Competitiveness Report) recomienda en su versión del año 2020 que para la reactivación económica es necesario

reforzar en los siguientes temas: la digitalización económica, las habilidades digitales, las redes de seguridad, la solidez financiera, gobernanza, planificación, capacidad de investigación y por último los sistemas de salud (Foro Económico Mundial, 2020).

Por consiguiente teniendo en cuenta las recomendaciones del Global Competitiveness Report, las autoridades gubernamentales del departamento deben reforzar estos temas, por lo que en ese orden de ideas a continuación se presenta el siguiente proyecto el cual es muy importante resaltar su dinamismo y su compromiso con la reactivación de la economía tolimense, este proyecto se encuentra en la meta número trece “Maratones de emprendimiento apoyando los emprendedores con capital semilla priorizando el enfoque poblacional, diferencial y/o víctima del conflicto armado” del programa “emprenderismo y fortalecimiento empresarial” en el pilar de competitividad.

Este proyecto consiste en promover el emprendimiento y la reactivación económica, por medio de un convenio con El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, así pues este proyecto de financiación mixta en su primera versión contó con 426 participantes procedentes de los municipios de Ibagué, Mariquita, Melgar, Lérída, Planadas, Cajamarca, Honda, El Líbano, El Espinal, Casabianca, Alpujarra, Chaparral, Purificación, Ortega, Venadillo, Saldaña, Rovira, Tolima, San Antonio, Prado, Natagaima, Guamo, Flandes, Ataco, Anzoátegui, Santa Isabel, San Luis, Palo cabildo, Herveo, Coyaima, Carmen de Apicalá, Valle de San Juan, Roncesvalles, Murillo, Manizales, Icononzo, Cunday, Alvarado.

Posteriormente se realizaron talleres y capacitaciones al total de los emprendimientos escritos; al final de estas capacitaciones como resultado de los trabajos entregados por los participantes luego de cada taller se eligieron los 30 primeros beneficiarios. Quienes avanzaron a la segunda fase del proyecto y recibieron una herramienta tecnológica que para esta vigencia recibieron tabletas. Ya en la segunda etapa del proyecto los 30 participantes seleccionados realizaron durante una semana talleres enfocados en la formulación y evaluación de los proyectos, así como todo lo relacionado con el plan comercial e igualmente como se realizó en la segunda etapa como resultado de los emprendimientos exhibidos se seleccionaron 15 ganadores de hasta 3.5 millones como capital semilla, representado en bienes.

Ahora bien el Consejo Territorial De Planeación (CTP) y el Centro De Estudios Regionales (CERE) de la Universidad Del Tolima, recomiendan que este proyecto sea maximizado con el objetivo en una primera instancia de seguir las ya mencionadas recomendaciones sugeridas por el Foro Económico Mundial a través del Índice de competitividad global, y en segunda instancia poder generar un mayor impacto al aumentar el número de beneficiarios, ya que si este proyecto aumenta el número de cupos de la segunda fase y tercera fase, se podrá generar efectivamente la creación de nuevos emprendimientos que suplirán algunos trabajos perdidos durante la pandemia.

Por otra parte, se recomienda a las autoridades departamentales reforzar el proyecto “Ampliación de la cobertura de la infraestructura TIC, y/o dotación tecnológica para los municipios del departamento del Tolima.” de la meta número uno del programa “TIC y transformación digital del Tolima”, puesto que, si bien el objetivo de la meta es claro, se recomienda que se clarifiquen quienes, y por qué deben ser los beneficiarios de este proyecto, ya que tal y como se mencionó anteriormente si se espera reactivar la economía es necesario reforzar la digitalización económica y las habilidades digitales. A su vez, es necesario asegurar efectivamente la prestación de los servicios de conectividad y en especial en las zonas que más lo requieren como el campo; en consecuencia, se propone que la gobernación del Tolima trabaje de forma articulada con las autoridades y territoriales para identificar qué población de cada municipio necesita conectividad y/o dispositivos tecnológicos.

Este proyecto de inversión absorbe gran cantidad de dinero por lo que se sugiere, que se restructure la ruta de trabajo de la actividad para llegar mucho más lejos en especial en aquellas áreas del departamento que por sus condiciones de localización se encuentran más apartadas, dado que si se logra una mayor conectividad es posible reducir los devastadores efectos económicos que el Covid 19 le ha dejado al Tolima, ya que tal y como se afirma en el informe de competitividad mundial, “las economías que podían depender de la tecnología y la prestación de servicios digitales en línea se vieron relativamente menos afectadas” (Foro Económico Mundial, 2020).

Pilar Gobernabilidad

Para el análisis regional del pilar de gobernabilidad se enmarca que los programas priorizados pretenden beneficiar al departamento en su totalidad. Sin embargo, se hace explícita describir la gestión de los proyectos, planes y acciones destacables en el avance del cumplimiento de los programas en la vigencia 2020. En concreto se pretende estipular una hoja de ruta encaminada a recomendaciones para ampliar la cobertura de la acción de los municipios que requieren intervención institucional.

De tal manera, que se va a enfatizar la pertinencia del avance físico y financiero de los programas selectos en relación con la localización y/o segregación geográfica de la planificación estipulada por el CERE de la Universidad del Tolima, categorizadas a través de seis subdivisiones asignadas como provincias: Norte, Nevados, Centro, Suroriente, Oriente y Sur. En tanto, en la provincia Sur se destaca que en el programa dos se desarrollan un proceso de gestión en materia de atención a los reinsertados en el municipio de planadas. En cuanto a la provincia Centro, se resalta en el programa tres el proyecto de adjudicación de cámaras de seguridad en el municipio de Espinal. Asimismo, se resalta la acción del apoyo técnico a los consejos de paz a los municipios de la provincia

Centro: Flandes; en la provincia Oriente: Icononzo y a su vez provincia Sur: Ataco. Es por esto por lo que, se recomienda que en el departamento del Tolima se debe incurrir en el diseño e implementación de una hoja de ruta para los municipios con dificultades en la activación de los consejos de paz.

Ahora bien, el análisis regional con respecto al programa dos “Tolima, territorio con Justicia, paz y derechos humanos y atención integral a las víctimas” se identificó que el avance de mayor impacto concierne a la asistencia técnica, asesorías y campañas pedagógicas a las víctimas y a la población en proceso de reincorporación en el marco del conflicto armado. No obstante, estas metas no presentan en específico los municipios beneficiarios de las provincias dado a la virtualidad efectuada por la coyuntura del COVID19. No obstante, en la provincia Sur, foco del conflicto armado y el posconflicto, efectivamente si se evidencio el avance físico y el avance financiero en el municipio de planadas con un cumplimiento significativo en temas transversales de Derechos Humanos y paz. Sin embargo, cabe resaltar que se invisibiliza de manera directa a los municipios del pueblo pijao, Natagaima, Ortega y Coyaima, los cuales hacen parte de la provincia Sur y en concreto no se focalizan en el entramado de actividades y acciones en el avance del cumplimiento en materia de, paz, DDHH y convivencia en el departamento del Tolima.

Asimismo, en el programa tres “Con Seguridad el Tolima nos Une” es importante detallar como el proyecto ejecutado en la provincia Centro es coherente a la asignación de recursos presupuestales en las zonas aledañas a la capital, esto en correlación con las acciones ejecutadas en el municipio del Espinal mediante la adjudicación del proyecto destacable “Ampliación del circuito Cerrado de televisión – Sistema integrado de emergencias y seguridad SIES municipio de El Espinal” el cual presenta un avance físico del 70%, con una inversión de 2.913.338.795 millones. En ese sentido, es oportuno demarcar la importancia de este proyecto en el fortalecimiento de la capacidad operativa en el municipio, de tal manera es pertinente sugerir la cobertura de este proyecto en todas las provincias de ampliación SIES.

Pero debido a las necesidades enmarcadas en la provincia Sur permeada por el conflicto armado y el posconflicto y en la provincia Oriente ubicada como zona turística, si es contundente priorizar la capacidad tecnológica y de cámaras de seguridad con el fin brindar y fortalecer la seguridad en sus territorios. Por ende, se recomienda establecer una hoja de ruta que integre el carácter técnico y genere una estrategia de alianza con instancias transnacionales para acrecentar la gestión presupuestal que a grosso modo es el centro de atención para el cumplimiento en materia tecnológica de los órganos de seguridad.

En este sentido, en el programa dos se enmarca la pertinencia del avance en la meta uno “plan de acción para la prevención, atención y protección a los líderes y lideresas de DDHH y DIH”, ya que, permitió rastrear un avance crucial en materia de Política Pública

de Paz, Reconciliación y Convivencia” (Ordenanza 004 de 2019) esto con la instalación de la máxima instancia el “Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia” (Decreto ley 885 de 2017)¹³, de tal manera, se tomará como respaldo las evidencias del avance de la meta para situar las necesidades pertinentes para el fortalecimiento de los consejos de paz municipales.

Es así, para ilustrar mejor la ejecución del gobierno departamental se tomará la acción de la meta uno del programa dos: “apoyo técnico para la activación de los consejos de paz en los municipios de Flandes, Icononzo y Ataco”, de tal manera se presentará una ruta de trabajo con la utilidad de efectuar avances contundentes en lo concerniente al apoyo técnico en la región. Por lo que, primeramente, es necesario analizar el informe de diagnóstico a los consejos de paz municipales emitido por el Consejo Departamental de Paz, Reconciliación y Convivencia. Puesto que, la relevancia de la activación de los consejos de paz territoriales incide en que se encuentren articulados a los lineamientos de la Política de DDHH y Paz Tolima, cruciales en la interacción de los niveles descentralizados del departamento. Lo anterior, en el marco del cumplimiento en el avance a la construcción del plan de acción para la prevención, atención y protección a los líderes y lideresas de DDHH y DIH, puesto que, las instancias (Consejo departamental de paz y Consejos municipales de paz) permiten coadyuvar en la ejecución de lo pactado en los acuerdos de paz

Es así como, la propuesta de ruta de trabajo se establece con base en el estado de los consejos de paz en los municipios en los cuáles la gestión en el acompañamiento técnico se ha dificultado; específicamente en la provincia Centro: San Luis y Cajamarca; provincia Sur: Chaparral; provincia Suroriente: Prado, y provincia Nevados: Villahermosa y Santa Isabel. Esto con la importancia de que estas instancias son las que promueven la gobernanza multinivel desde la responsabilidad compartida entre los distintos niveles de gobierno y de los actores en su conjunto. Lo anterior con el objetivo de dar cumplimiento integral a lo establecido en los acuerdos de paz, por lo cual se trae a colación el Decreto ley 885 de 2017 el cual plantea:

Que el Acuerdo Final en el punto 2.2.4. señala la creación de los Consejos Territoriales de Reconciliación y Convivencia con el fin de asesorar y acompañar a las autoridades locales en la implementación en materia de reconciliación, convivencia y no estigmatización, por lo cual el artículo 10 del presente Decreto adiciona dos párrafos al artículo 13 de la Ley 434 de 1998, para que los ciudadanos promuevan la creación de los Consejos territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia y se les atribuyan funciones a los consejos territoriales para materializar el enfoque territorial en la política de reconciliación y convivencia¹⁴.

¹³Decreto ley 885 de 2017 por medio del cual se modifica la ley 434 de 1998.

¹⁴Decreto ley 885 de 2017 por medio del cual se modifica la ley 434 de 1998.

En tanto, los municipios que demanda intervención según el informe de diagnóstico para atender por medio de acompañamiento técnico aluden a la provincia Centro: San Luis y Cajamarca; el primero está en proceso de creación del acuerdo por el cual sustenta o fundamenta el consejo de paz y el segundo en el proceso de convocatoria de los consejeros. En la provincia sur; Chaparral no ha actualizado el acuerdo por medio del cual se fundamenta la creación de los consejos de paz. En la provincia Suroriente; Prado la situación es crítica debido a que la dificultad no es jurídica ni administrativa propiamente de la alcaldía, sino que, los representantes tienen temor de participar en el espacio. Además, en la provincia Nevados; Villahermosa y Santa Isabel, en primer lugar, en Villahermosa existe el acuerdo, pero no se han presentado a la convocatoria, desconociendo así las razones de la poca participación; y en lo que respecta a Santa Isabel, no existe información y hay poca voluntad del municipio en el avance de la construcción de un consejo de paz, reconciliación y convivencia.

De lo anterior, se sugiere en primera instancia fortalecer la colaboración con la Alta Comisionada de Derechos Humanos¹⁵ la cuál siempre está en disposición de acompañar los procesos de paz en el departamento. Seguidamente se propone la continuidad en los diagnósticos a los consejos municipales y de esta manera efectuar acciones concretas para la activación de los consejos de paz en las provincias; por lo que la ruta de trabajo se efectúa en cinco recomendaciones:

1. Mejorar los canales de comunicación con las alcaldías de los municipios.
2. Cualificar a los alcaldes en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, con el objetivo de acotar e incentivar la proyección a la construcción de paz.
3. Articular con otras entidades un proceso de acompañamiento técnico y de asistencia psicosocial a los representantes de los consejos de paz.
4. Atención a los municipios con un diagnóstico crítico a través de la creación de una mesa técnica con el alcalde del municipio y los gestores de paz en vía de consolidar avances para su activación.
5. Fortalecer el seguimiento y monitoreo de los consejos de paz del departamento del Tolima, no solo como un accionar descriptivo sino como una accionar propositivo en la dirección de consolidar una paz estable y duradera.

Es así, que mediante esta ruta de trabajo se pretende que la gobernación del Tolima interactúe con otras entidades sean de carácter estatal o social para el cumplimiento oportuno de las metas e indicadores en específico las que están direccionadas en materia

¹⁵Véase: Informe del Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021) "Situación de Derechos Humanos en Colombia en el año 2020".

de DDHH, Paz y seguridad en el territorio. Lo anterior con el objetivo de consolidar la institucionalidad como elemento articulador de la sociedad en el departamento del Tolima afectado por la violencia.

Pilar Sostenibilidad

El análisis regional del pilar de sostenibilidad se rige bajo los criterios de formulación, implementación, e impacto de los programas en materia de política ambiental, en donde se evidencia una estructura fragmentada en cuanto al estado de los recursos naturales y el ambiente, pues los resultados obtenidos por las entidades competentes en materia de medio ambiente, mantienen al departamento del Tolima en una senda de insostenibilidad. Así pues, es posible identificar que los estudios técnicos de los sistemas de acueducto, alcantarillado, y agua potable se concentran principalmente en la zona centro del departamento, en donde se comprende una importante gestión ambiental; así mismo, en el sur del Tolima se articula de forma especial un avance preponderante en programas ambientales de restauración.

Por otro lado, la zona norte, sur oriente y sector nevados aglomeran importantes acciones de protección ambiental; Sin embargo, el impacto sobre los diferentes municipios beneficiados no demarca un avance positivo en materia de preservación y en la pertinencia de instituir una política de conciencia ambiental, ya que no se evidencia un impacto en cuanto a la política ambiental del PDT. Cabe anotar que no se ha desarrollado planes de gerencia medioambiental en lo que concierne a la zona oriente y sur oriente del departamento. Como es de vital importancia remarcar que, en temas de manejo de residuos sólidos, agua potable, saneamiento básico, vertimientos de agua, entre otros factores que se encuentran en un estado crítico dentro de las funciones delegadas a los entes territoriales medioambientales.

Vale la pena mencionar dentro del pilar de sostenibilidad, el buen manejo frente a la gestión ambiental dentro de los proyectos instaurados en PDT, como es el caso de la ejecución de actividades de reconversión productiva y restauración ecológica del complejo de Páramos-Nevados y la Firma del Pacto de Conservación de Páramos. De modo tal, que para Marzo de 2020, el Gobernador del Tolima firmó el pacto para la conservación de los complejos de páramos Chili-Barragán, Las Hermosas y Los Nevados; así pues, la firma del pacto por la conservación de los páramos de la Cordillera Central, contó con la presencia de las autoridades locales del Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Risaralda, Caldas y Quindío, junto a las corporaciones autónomas regionales Carder, Cortolima, Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Instituto de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo. Razón por la cual, el proyecto en el Tolima:

“Busca tomar acciones correctivas de inmediato, con el objeto de mitigar los efectos destructivos e iniciar el proceso de restauración ecológica apoyada en acciones alternas de reconversión productiva que se desarrolla con la ejecución del presente

contrato, cuyos espacios se encuentra en el complejo de páramo Nevados, Hermosas, Nevado del Huila – Moras, Chili – Barragán, en jurisdicción de los municipios de Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Chaparral, Rioblanco, Planadas, Ibagué y Roncesvalles, el cual busca adelantar las acciones técnicas para la implementación de actividades de Reconversión Productiva en las unidades productivas de 1.300 familias y realizar Restauración Ecológica en 1.098 hectáreas de las cuales en 753 se realizará Restauración Activa y 345 Restauración Pasiva”¹⁶.

Se debe agregar que este proyecto responde a la meta dos del primer programa del pilar de sostenibilidad, y que se contextualiza con el día internacional de la protección de la capa de ozono, momento en el que se realizó el lanzamiento de la campaña bandera "Sembramos Vida Un Millón de Árboles" desde el predio el Toro de la vereda Alfómbrales, del Municipio de Murillo, donde se realizó la siembra de 7200 plántulas de frailejón para la restauración de áreas y conservación de fuentes hídricas y Nevados. Este proyecto se pretende señalar cómo el programa insignia en materia de conservación de uno de los ecosistemas vitales para la subsistencia de vida; de igual manera, cabe hacer mención que al departamento del Tolima se le confiere un alto porcentaje de estos ecosistemas y glaciares al colindar en jurisdicción con los municipios del Departamento.

Sin embargo, es importante que este tipo de actividades generen un impacto proporcional en los diferentes territorios caracterizados por su delimitación con páramos y nevados. De modo tal, que los procesos de restauración y conservación se enmarquen de igual manera en los municipios de Santa Isabel, Anzoátegui, Ibagué y Casabianca que limita con el Parque Nacional de los Nevados, enfatizando en el control de los procesos productivos de siembras y apropiación de los recursos ambientales en territorio de reserva natural y páramo.

Por ende, se propone establecer una hoja de ruta para el proyecto anteriormente mencionado, con el objetivo de robustecer su aplicación a través de acciones que aborden argumentos relativos a la planificación de las actividades derivadas del Estudio Actual de los Páramos (EEAP), donde se evalúa el marco institucional, legal, económico, ambiental, social y de política pública para la zona de páramo en el territorio; pues es a través de este programase instaure un plan de manejo ambiental, que se construye a partir de la participación comunitaria, institucional y de veedurías concernientes al tema ambiental. De tal manera, que se pueda articular la construcción de una matriz de gestión institucional, plan de inversiones, e indicadores de producto que integre la normativa que rige la protección de los recursos de las reservas naturales y de los ecosistemas vitales que le confieren al territorio.

¹⁶Secretaría de Ambiente y Gestión de Riesgo. (2020). Implementación de Acciones de Conservación y Restauración de los Complejos de Páramo, Bosque Alto – Andino y Servicios Ecosistémico de la Región Central”. Obtenido de Ejecutor Tolima: <http://ejecutortolima.gov.co/indicadoresdesubprograma.php?id=1908>

A su vez, este debe incorporar una metodología de evaluación y seguimiento frente al plan de manejo ambiental que pretenda construir una política pública de conservación, protección, restauración y uso sostenible de la zona de nevados en el territorio, que genere un impacto real sobre las condiciones de vulnerabilidad que presentan actualmente estos ecosistemas. Los cuales se han visto afectados por la acción intervencionista y de expansión de la frontera agrícola, situación que impacta desfavorablemente la cantidad y calidad de los recursos de áreas de páramo, lo anterior debe enmarcarse bajo el marco constitucional de lo que designa la Ley 99 de 1993:

Ley 99 de 1993 que otorga al Ministerio del Medio Ambiente, la facultad de “sustraer” áreas del Sistema (Sentencia C - 649 de 1997 de la Corte Constitucional), se consagraron los principios generales que debe seguir la política ambiental colombiana con respecto a las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos, los cuales, deben ser objeto de protección especial, y que la biodiversidad por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible¹⁷.

Una problemática ambiental que necesita ser reforzada dentro de la gestión del actual plan de desarrollo es el manejo de residuos sólidos en los cascos urbanos, rurales y de los asentamientos aislados; los cuales se encuentran en un alto nivel de contaminación, generando consecuencias en materia de salud de los habitantes aledaños a las zonas de vertimiento y rellenos sanitarios. Esto como consecuencia a que el departamento del Tolima no dispone de una estructura adecuada en el manejo de residuos sólidos y saneamiento hídrico. Pues a pesar de que se diseñen metas en el marco de sistemas de gestión de residuos enmarcados en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Tolima, dichas acciones se encuentran en estudios o están a la espera de ser ratificadas.

Reflejo de lo anterior es el estado del Río Totare, el cual recibe altas descargas en materia orgánica de origen doméstico y un considerable porcentaje de vertimiento de origen industrial, lo que genera un ente de contaminación en relación con sus desembocaduras. En consecuencia, se propone que la gobernación en su plan de acción del pilar de sostenibilidad instauré un área de estudio para evaluar las condiciones de los diferentes municipios que se ven afectados por esta problemática, con el fin de que se diseñe un plan de gestión de aguas residuales, disposición y manejo de basuras que generen un impacto positivo en la calidad de vida de la población y en el territorio.

¹⁷Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el desarrollo de los programas priorizados dentro del análisis expuesto en este documento, es importante concluir que el comportamiento de avance y ejecución de las metas que componen cada uno de dichos programas para cada pilar, presentan algunas inconsistencias que pueden clasificarse en dos tipos: hallazgos en la ejecución de las metas físicas evaluadas a partir de los tableros de control programados y dispuestos mediante el Plan Indicativo y el sistema Ejecutor; y los descubrimientos encontrados dentro del Plan de Acción relacionados con los tableros de ejecución financiera de cada programa. Ahora bien, considerando la importancia y relevancia dentro del cumplimiento del Plan de Desarrollo “Tolima nos Une” 2020 – 2023, dichos hallazgos consideran las siguientes problemáticas.

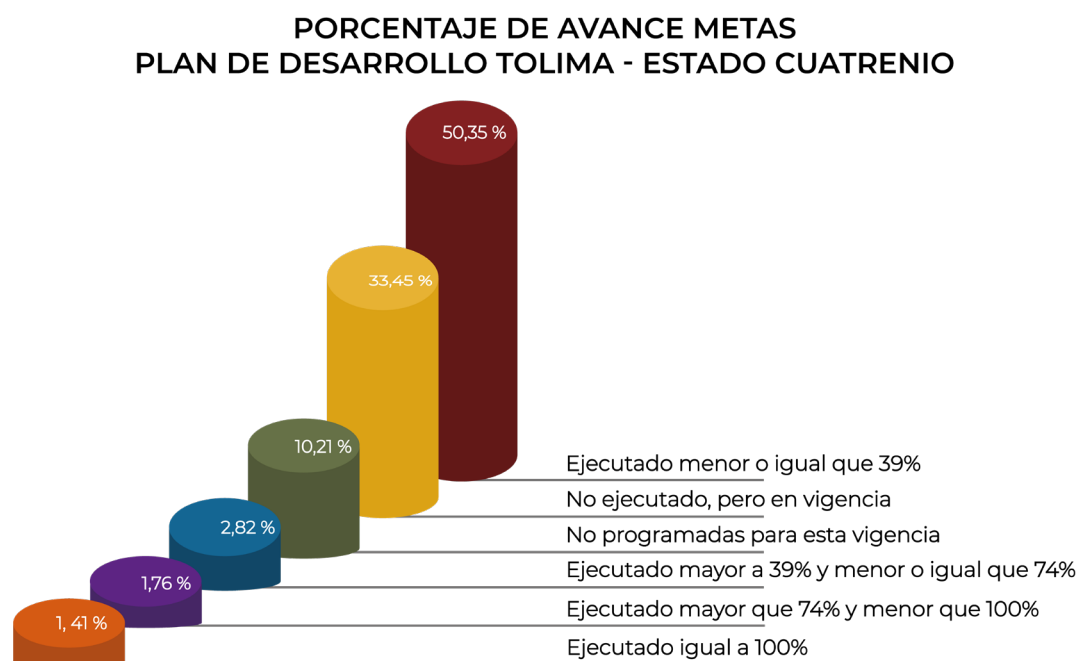
Avance Físico

En lo que se refiere a la información de la ejecución física de las metas establecidas en los tableros de control, contruidos a partir del Plan Indicativo y la información suministrada por medio del sistema Ejecutor, se evidencian anomalías en la pertinencia y disponibilidad de la información, así como información parcial lo que impiden realizar un seguimiento exhaustivo. En gran medida los hallazgos engloban para todas las metas falta de información respecto al presupuesto, pues en ninguna de las fuentes de información primaria se presenta presupuesto asignado, definitivo, comprometido ni certificado; por otro lado, aunque muchas metas relacionan avance físico, no se presentan evidencias que corroboren dicho progreso, un número considerable de metas presentan porcentaje de ejecución para la vigencia 2020.

Pero no están relacionadas con ningún contrato o convenio que sustente dicho avance, así como proyectos que no poseen vigencia para el periodo relacionado. Por último, el sistema Ejecutor, brinda escasa información sobre los municipios y número de personas beneficiadas dentro del cumplimiento de las metas, lo que obstaculiza la localización e identificación de territorios con mayor impacto y avance en esfuerzos por satisfacer sus necesidades más prioritarias insatisfechas.

Así pues, para el total de las metas seleccionadas para la investigación, se detectó que a nivel de cuatrienio el 33,45% se encuentran en estado crítico dado que a pesar de estar en vigencia no se han ejecutado, arrojando una alerta roja dentro del tablero de control. Por otra parte, el 50,35% de la totalidad de las metas estudiadas presenta una alerta naranja lo que indica que estas exhiben un cumplimiento menor o igual al 39%, seguido del 1,41% de las metas que muestra una realización del 100% evidenciado un código azul, y el 1,76% de estas presenta una alerta verde mostrando una ejecución superior al 74% pero inferior al 100%, en cambio el 2,82% de las metas presenta un cumplimiento de código amarillo revelando una ejecución entre 39% y el 74%. Por último, tenemos que el 10,21% de estas no están programadas para la vigencia. En la ilustración número 14 se presenta un resumen de la información mencionada anteriormente.

Ilustración 14. Porcentaje de avance metas total plan de desarrollo territorial, estado cuatrienio

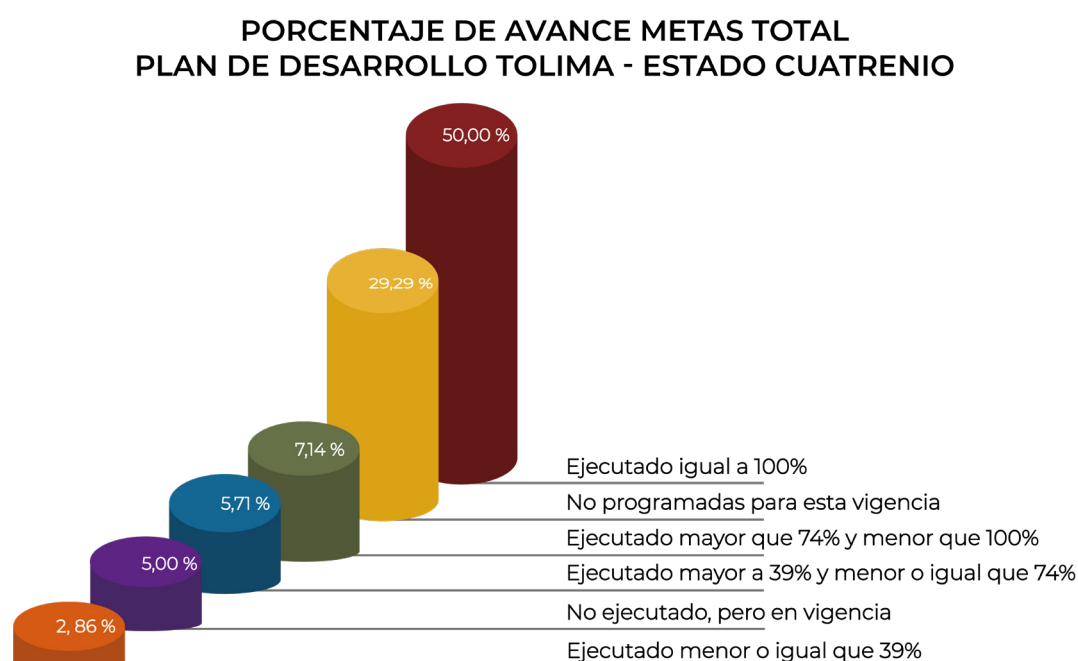


Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

Cabe considerar, por otra parte, el estado de cumplimiento de las metas analizadas, pero con respecto al año 2020 el cual puede evidenciarse en la ilustración número 15, puesto que para ese año el 7,14% del total de las metas presenta un nivel de cumplimiento superior al 74% mostrando una alerta verde dentro del seguimiento, seguido del 5% de las metas que presenta un estado crítico ya que a pesar de estar en vigencia no se han ejecutado

arrojando una alerta roja. Sin embargo, el 5,71% de las metas estipuladas exhibe un nivel ejecución superior al 39% pero inferior al 74% indicando un nivel de cumplimiento de código amarillo, en contraste el 2,86% de estas enseña una alerta naranja revelando que el nivel de avance es inferior al 39%, no obstante, el 50% de las metas presenta una ejecución total del 100%. Finalmente, el 29,29% no está programada para el año 2020.

Ilustración 15. Porcentaje de avance metas pilar de competitividad vigencia 2020



Fuente: elaboración propia con datos recolectados del tablero de control del seguimiento al PDT “Tolima nos une”.

Avance Presupuestal

Teniendo en cuenta el seguimiento implementado por medio del Plan de Acción para la consolidación de los tableros financieros, se evidencia que la información que nutre dichos tableros no se encuentra de fácil acceso para los ciudadanos. También se evidencian inconsistencias de carácter presupuestal, pues si bien en el Plan Indicativo muestra el presupuesto asignado dentro del PDT para cada meta, dicho presupuesto no corresponde con el presupuesto programado contenido dentro del Plan de Acción; igualmente se evidencian metas que aunque no tenían vigencia para el año 2020, muestran destinación de recursos y en varios casos ejecución de los mismos; y por el contrario, metas que aunque muestran ejecución física dentro del Plan Indicativo no relacionan recursos ejecutados dentro del Plan de Acción, es posible, que dichas metas

correspondan a indicadores de gestión¹⁸, aunque en ninguna de las fuentes de información lo detalla explícitamente. De igual forma no fue posible identificar información específica por actividad programada dentro de la ejecución de las metas, pues no presentan recursos programados y ejecutados, tampoco se muestra el valor unitario y la cantidad presupuestada. Es de gran importancia destacar que, en algunos casos, la cantidad y el costo unitario que determinan el costo total de la actividad, tienen inconsistencias en la cuantificación, y por tanto, presentan cifras elevadas o disminuidas con respecto a los valores reales con las cifras suministradas por el aplicativo.

Así pues, es posible afirmar que, de las 307 metas analizadas en los cuatro pilares de Equidad, Competitividad, Gobernabilidad y sostenibilidad, comprendidos por 140, 66, 60 y 41 metas respectivamente, por medio de los tableros financieros se estableció que el 25,08% de todas las metas cumplieron una ejecución financiera del 80 al 100%; y que por el contrario, el 20,52% no presentan registro de ejecución financiera a pesar de registrar cumplimiento de meta dentro del Plan Indicativo.

¹⁸Indicadores que no comprometen recursos financieros, pero si esfuerzos institucionales administrativos para llevar a cabo el cumplimiento de la meta, Secretaría de planeación departamental, 2021.

RECOMENDACIONES Y HALLAZGOS

Recomendaciones Técnicas

En el ejercicio del seguimiento al Plan de Desarrollo “Tolima no Une” 2020-2023, se puede deducir que un hallazgo central fueron los pocos esfuerzos de la gobernación en brindar información para su respectivo análisis. Además, se mencionan las dificultades con la plataforma el Ejecutor como herramienta de acceso a la información pública en la cual se evidenció muchas incoherencias en cuanto al avance físico y al avance financiero del PDT. Plataforma que, en el Plan Indicativo, el Plan de Acción y el POAI, en contraste, enmarcan disparidades en cuanto al cumplimiento cualitativo-cuantitativo.

Respecto al carácter técnico de las recomendaciones en la recolección de información y debido seguimiento, en primer lugar, con el fin de evitar inconsistencias relacionadas con el diligenciamiento de la información que se presenta a la ciudadanía por medio de la herramienta sistematizada “EL EJECUTOR” se sugiere conformar un equipo de trabajo de funcionarios adscritos a la gobernación del Tolima, quienes permanentemente estén realizando seguimiento, verificación y acompañamiento a las secretarías del departamento, facilitando así la adecuada recolección y análisis de la información.

De igual modo, se propone que se establezcan jornadas de capacitación de las diferentes herramientas digitales a las que la ciudadanía accede para hacer veeduría de sus impuestos y de los recursos públicos del Departamento e implementen un manual de usuario y promoción de la herramienta el Ejecutor, acción que permitiría que la ciudadanía en general pueda realizar una adecuada veeduría de la gestión del departamento, este ejercicio podría ser acompañado de material multimedia TIC que permitiría mayor interactividad con los tolimenses, además de aprovechar este valioso instrumento.

También, es congruente que para los pilares expuestos el componente estratégico y el plan de inversiones tenga un debido orden fundacional de las razones por las cuáles lo programado-ejecutado no es coherente. Por lo cual, se recomienda especificidad en los

diferentes documentos oficiales de las acciones no establecidas en el Plan de Desarrollo para las distintas vigencias. En síntesis, el avance físico y financiero esté sustentado bajo un marco legal que garantice a la ciudadanía la administración adecuada de los recursos públicos, que la financiación programada dirigida a responder a las necesidades, demandas y problemáticas del departamento del Tolima sean efectuadas en los tiempos pertinentes y contundentes al entramado social del departamento.

Recomendaciones Prácticas

Finalmente, con el objetivo de generar una postura académica que permita determinar la pertinencia de un pensamiento inclusivo y dispuesto al cambio, con el cual se genere gran impacto y movilidad social en el ejercicio político, se plantea que, el modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico netamente, conlleva problemas de índole social, pues el problema de la pobreza y la desigualdad no se limita a variables económicas, que por sí solas no pueden garantizar el buen vivir de una sociedad en armonía. Por tanto, se propone que el gobierno departamental adopte la premura y pertinencia de un plan de gobierno basado en un desarrollo inclusivo, que permita considerar las peculiaridades del territorio y de la sociedad misma.

En este orden de ideas, se sugiere consolidar una política pública que permita entender al individuo social como un ser humano con necesidades sociales, políticas, culturales, económicas, con múltiples singularidades. Dichas dimensiones humanas deben consolidar el accionar de un plan de gobierno que base sus estrategias en la focalización del bienestar social por medio de la garantía de los servicios básicos, de calidad y oportunos, no solo con el fin de generar a largo plazo mayor calificación laboral, pues dichas condiciones determinan las oportunidades sociales de una comunidad en la satisfacción de sus necesidades humanas.

El filósofo y economista Amartya Sen, en la década de los noventa plantea que con el objetivo de conocer si una región o país está desarrollada no basta solo con fijarnos en el crecimiento económico puesto que, aunque esto es una parte importante del proceso el autor indio nos propone que este concepto hay que analizarlo de manera más holística, en este orden de ideas el desarrollo para Sen es el desarrollo de la personas de la sociedad, concretamente se refiere a que "El desarrollo es un proceso de expansión de las capacidades de que disfrutan los individuos". (SEN, 1999); Amartya se distancia del concepto de bienestar de capital humano y se enfoca en la noción de capacidad de los individuos, el centro de estudio de ambas teorías es el ser humano, pero esta primera se enfoca en el rol de estos como productores de bienes y servicios, mientras que la segunda se enfoca con que factores cuentan los seres humanos para el buen vivir. (London & Formichella, 2066).

Es preciso aclarar que, para Amartya Sen el termino de capacidades se asemeja a las libertades fundamentales que los seres humanos adquieren por el simple hecho de ser humanos. Así pues, la teoría de las capacidades del autor tiene dos dimensiones, la primera se refiere a la dotación del individuo y la segunda se ocupa en que puede conseguir y lograr con dicha dotación, el autor nos propone el siguiente ejemplo para entender aún mejor esta teoría:

“una persona rica que ayune puede conseguir los mismos resultados funcionales en lo que se refiere a comer o nutrirse que una persona desfavorecida que se vea obligada a pasar hambre, pero la primera tiene un 'conjunto de capacidades diferente al de la segunda (la primera puede decidir comer bien y estar bien nutrida, mientras que la segunda no)” (SEN, 1999)

Ahora bien, el economista y filósofo indio propone que, si se quiere generar o estimular el desarrollo se debe garantizar al ser humano la libertad en sus capacidades, teniendo en cuenta que la pobreza, la desigualdad, el desempleo, las barreras en la educación, la inequidad y un sin fin de realidades que le arrebatan la libertad al ser humano, puesto que estas circunstancias imposibilitan que los hombres desarrollen la capacidad de vivir dignamente (London & Formichella, 2066).

Consideremos ahora la situación de América latina en donde actualmente sufrimos grandes desigualdades tal y como lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo en su informe anual del año 2000 en donde se establece que América latina es la región más desigual del planeta seguido por Asia y África; Actualmente la región latinoamericana presenta grandes brechas entre ricos y pobres, agravando aún más la obstáculo para desarrollar las capacidades humanas, esta caracteriza latino americana se amplifica y permanece nuestro país al igual que en territorio tolimense, situación en la que se es enfatiza en el presente documento y en el plan de desarrollo “Tolima Nos Une” 2020-2023.

Hecha esta salvedad la teoría mencionada anteriormente puede constituirse como una poderosa herramienta al momento de delinear políticas públicas puesto que establece un marco normativo para aquellas políticas que tengan como objetivo el ser humano, en definitiva, el gobierno tolimense debe preocuparse y ocuparse de proporcionar las condiciones para que los tolimenses puedan desarrollar sus capacidades y aumentar su bienestar. No obstante, en busca de un adecuado diseño de futuros planes de desarrollo es preciso tener en cuenta las características propias del entorno, puesto que estas impactan directamente en el progreso del Tolima al igual que son antecedentes que impulsan o retrasan el bienestar y el buen vivir.

- Ordenanza 006 de 2019. Plan de Desarrollo “El Tolima Nos Une” 2020-2023 PDT.”. Pág. 339.
- Colombia, C. d. (1993). Ley 99 de 1993. Ley 99 de 1993. Bogotá.
- CTP. (2020). Concepto Técnico Proyecto Plan De Desarrollo "El Tolima Nos Une" 2020-2023. Ibagué .
- Consejo Territorial de Planeación. (2020). Concepto Técnico Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023, programa “Justicia, paz y derechos humanos” y “víctimas”. . Ibagué: CTP. Pág. 33.
- Consejo Territorial de Planeación. (2020). Concepto Técnico Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023, Pilar de Sostenibilidad . Ibagué: CTP. Pág. 73.
- Gobernación Del Tolima. (2020). Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI).
- FEM. (2020). INDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD GLOBAL.
- Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22.
- Secretaría de Ambiente y Gestión de Riesgo. (2020). Implementación de Acciones de Conservación y Restauración de los Complejos de Páramo, Bosque Alto – Andino y Servicios Ecosistémico de la Región Central”. Obtenido de Ejecutor Tolima: <http://ejecutortolima.gov.co/indicadoresdesubprograma.php?id=1908>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2014). Aspectos claves de las estrategias para el desarrollo sostenible de las tierras áridas. ROMA.
- Bayón Sosa, M (2018). El neoinstitucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza. La Habana: Departamento de Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de La Habana.



2021, Universidad del Tolima, Centro de Estudios Regionales, CERE UT.
CERE, código postal 73001, barrio Santa Helena, Ibagué, Tolima, Colombia.
Contacto cere@ut.edu.co, (+8) 2771212 ext 9186.
<http://administrativos.ut.edu.co/vicerrectoria-academica/cere-ut.html>