



Universidad Internacional de La Rioja

Facultad de Derecho

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública

**Planes de Desarrollo Territoriales y su
gestión en el seguimiento presupuestario
como política pública colombiana**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Mónica Yazmín Orozco Quecano
Tipo de trabajo:	Trabajo de Fin de Máster
Director/a:	Héctor Patricio Tapia Ramírez
Fecha:	Julio 16 de 2025

Resumen

En Colombia, la elaboración de los planes de desarrollo territoriales PDT, son parte de la base para encausar un buen gobierno a unos resultados concretos, medibles y alcanzables, que sean determinantes para el progreso de las regiones; esto aunado con otros dos pilares del desarrollo, los cuales son el seguimiento a lo establecido como política pública presupuestaria y la legítima gestión de lo público desde la ética y la transparencia. Estos tres componentes, son fundamento para que los periodos de gobierno, sean determinantes para la comunidad en la que son objeto de formulación y seguimiento. A lo largo del presente texto se aborda cómo desde una adecuada construcción de los PDT, aunada estrictamente a la política pública para el seguimiento presupuestario establecida desde la Nación, sumada a la promoción y el sincero compromiso y gestión de los gobernantes, abonarán la construcción, el ordenamiento y evolución de las regiones; de manera planificada.

Palabras clave:

Administración Pública

Planeación Territorial

Política Pública de Seguimiento Presupuestario

Transparencia, eficiencia y probidad en la gestión pública

Abstract

In Colombia, the formulation of territorial development plans (PDT) is part of the foundation for guiding good governance towards concrete, measurable, and achievable results that are crucial for the progress of the regions; this is combined with two other pillars of development, which are the monitoring of what is established as public budgetary policy and the legitimate management of the public sphere based on ethics and transparency. These three components are fundamental for government periods to be decisive for the community for which they are formulated and monitored. Throughout this text, it is addressed how a proper construction of the PDTs, strictly combined with the public policy for budgetary follow-up established by the Nation, along with the promotion and the sincere commitment and management of the rulers, will contribute to the construction, organization, and evolution of the regions in a planned manner.

Keywords:

Public Administration

Territorial Planning

Public Policy for Budget Monitoring

Transparency, efficiency, and probity in public management

Índice de contenidos

Índice de gráficos	8
1. Introducción.....	9
1.1. Justificación del tema elegido	11
1.2. Problema y finalidad del trabajo	13
1.3. Objetivos	14
2. Marco teórico y desarrollo.....	15
2.1. Normativa nacional para los planes de desarrollo territoriales	15
2.1.1. Constitución Política de Colombia	15
2.1.2. Ley 152 de 1994.....	17
2.1.3. Ley 136 de 1994.....	17
2.1.4. Decreto 111 DE 1996	18
2.1.5. Decreto 4730 de 2005.....	18
3. Los PDT como piedra angular del desarrollo	18
3.1. Composición de los planes de desarrollo territoriales	20
3.1.1. Diagnóstico del PDM.....	20
3.1.1.1. Diagnóstico de fuentes primarias	21
3.1.1.2. Diagnóstico de fuentes secundarias.....	21
3.1.2. Plan Estratégico del PDM	25
3.1.3. Plan de Inversiones.....	27
3.2. Otros aspectos determinantes.....	28
3.2.1. Componente participativo.....	29
3.2.2. Alineación con PDN y PDD, PP, ODS y programa de gobierno.	31
3.2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo - PND.....	31
3.2.2.2. Plan Departamental de Desarrollo - PDD	31

3.2.2.3.	Políticas Públicas - PP.....	31
3.2.2.4.	Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.....	32
4.	Marco legal del seguimiento presupuestario como política pública en Colombia y su impacto directo en la gestión administrativa.....	32
4.1.	Plan financiero	33
4.2.	Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI.....	34
4.3.	Presupuesto Anual	34
5.	La gestión de la política pública en el seguimiento presupuestario.....	35
5.1.	La transparencia y buen gobierno en el seguimiento presupuestario	38
5.2.	Eficiencia - el talento humano como centro del seguimiento presupuestario	40
5.3.	Probidad e integridad en el ejercicio y control presupuestal	42
5.4.	Estudio de dos casos donde se faltó a los valores previamente analizados	43
5.4.1.	Caso del municipio de San Roque (Antioquia) – Ausencia de probidad e integridad	43
5.4.2.	Caso del municipio de Tibacuy (Cundinamarca) – Ineficiencia del talento humano	49
6.	Conclusiones	53
	Referencias bibliográficas	55
	Listado de abreviaturas	57

Índice de figuras

Figura 1. Bases del desarrollo territorial (Elaboración propia)	19
Figura 2. Composición de los PDT (Elaboración propia).....	20
Figura 3. Composición del componente estratégico en los PDT (Elaboración propia).....	23
Figura 4. Composición del Sistema Presupuestal - extraído Min Hacienda (Elab. propia).....	31
Figura 5. Valores más importantes en el ejercicio del manejo presupuestal.....	38

Índice de tablas

Tabla 1. Comparación entre las fuentes de información	22
Tabla 2. Ejemplos de información secundaria por sectores	21
Tabla 3. Composición del Plan Estratégico	24
Tabla 4. Mecanismos de participación ciudadana	27
Tabla 5. Porcentaje de gastos de funcionamiento / ICLD – municipios de Antioquia	34

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Cobertura de acueducto municipio de San Roque.....	44
Gráfico 2 – Penetración de banda ancha municipio de San Roque	45
Gráfico 3 - Cobertura de energía eléctrica rural en San Roble Antioquia	46
Gráfico 4 - Cobertura de acueducto municipio de Tibacuy	50
Gráfico 5 - Penetración de banda ancha municipio de Tibacuy	51

1. Introducción

Para el efectivo crecimiento de las regiones, es necesario no atribuir exclusivamente su desempeño a los vaivenes de la dinámica económica, la oferta, la demanda, la producción, el empleo; que suelen estar ligados directamente a la actividad empresarial privada; sino donde el Estado también aporte a dicho crecimiento a través de sus iniciativas, proyectos y políticas; en las cuales participe directamente con sus herramientas de gestión para solventar las necesidades por medio de inversión pública, programas de desarrollo social, fortalecimiento y planeación territorial, entre otros.

Es por ello que como punto de partida se deban generar instrumentos de planeación que propendan programar la gestión que se prevé adelantar en el periodo del gobierno electo; donde se de puntual alcance a que esta planeación, sea muy fiel a los programas o planes de gobierno por los que los dignatarios fueron electos. Es por ello, que esta formulación inicial, no puede, ni debe, quedar al azar; sino que por el contrario, debe ser absolutamente rigurosa, mediante un diagnóstico poblacional, visibilizando las carencias y necesidades más apremiantes, así como las potencialidades de las regiones. Este tipo de planeación tan necesaria y técnica, conduce en Colombia a los Planes de Desarrollo Territoriales – PDT, documentos que en muchos casos pueden ser escasos e insuficientes, desembocando en aquellos que no agrupan las realidades territoriales para las que fueron formulados y por ello no resultan en un verdadero progreso o “punta de lanza” para contribuir a la mitigación de los temas neurálgicos de la población asentada en dichas regiones.

De otro lado, también se presenta que dichos planes de desarrollo pueden ser efectivamente formulados en su estructura, análisis situacional, investigación primaria y secundaria, etc., pero a la hora de sentar sus bases en un adecuado presupuesto, como la herramienta fundamental para la evolución de la gestión; éste sea proyectado de manera difusa, irreal e incoherente con las realidades financieras de los territorios, desembocando en planes sobredimensionados para su cabal ejecución y desatendiendo los lineamientos que desde el orden nacional, se dan en el campo de la política pública presupuestal.

En este sentido, estos primerísimos instrumentos de la planeación territorial, a saber los PDT y la política pública para el seguimiento presupuestario; frecuentemente están siendo subutilizados o desenfocados de su norte, el cual es suplir las necesidades de la comunidad,

por innumerables causas que dramáticamente conllevan a años de retraso en los territorios en los que de una manera u otra, son adoptados para los periodos en los que los gobernantes son electos.

En Colombia, se evidencia que desde el orden nacional y a través del Departamento Nacional de Planeación - DNP, el cual es el organismo estatal colombiano que da lineamientos a la formulación de la planificación, así como su correspondiente seguimiento; es la entidad que genera orientación y directrices frente a la planeación de los territorios; resulta ser complejo supervisar que la gestión, esté siendo óptima ante tanta vicisitud y donde los 1.123 municipios con los que cuenta el país, cada uno con sus particularidades, unas más penosas que otras, donde la gran mayoría tienen carencias bastante notorias, lo que sumado a la geografía colombiana, tan bella pero muchas veces distante y de difícil acceso; repercute en un seguimiento por parte del DNP, distante e intrincado.

Es por esto que la conformación de PDT juiciosamente formulados, con el lleno de los requisitos que debe guardar este tipo de documentos de planeación, así como el riguroso seguimiento presupuestario como política pública en Colombia, son instrumentos que con su correspondiente implementación y evaluación, son primordiales para atender las necesidades más sentidas de los territorios y sean así, mecanismo de solución para atender los problemas que deben ser objeto de decisión por parte de los gobiernos locales.

En particular, la adecuada asignación presupuestal en el PDT, es un tema neurálgico, dado a que algunos gobiernos centran su enfoque, en la conformación metodológica y que ésta pueda entregarse cumplidamente, pero no se ahonda en la adecuada planeación financiera, lo que desde la misma formulación del documento, pueda abocarle a un “deceso inminente”, ya que si no se planea la adecuada apropiación de los recursos a invertir que serán necesarios para la implementación del PDT, no servirá de mucho, sino han sido costeadas las actividades necesarias para paliar la necesidad que se planea solventar, con dicho documento.

Así, el presente escrito pretende abordar la importancia de los PDT en la construcción de los territorios y la trascendencia de su uso e implementación, para que las necesidades específicas encontradas, sean paliadas y que desde su misma formulación, se planee adecuadamente su programación presupuestal para que en el camino, no empiece a evidenciarse la desarticulación de la agenda pública y la asignación de los recursos necesarios para la implementación de las metas proyectadas.

Sin embargo los dos factores fundamentales previamente formulados, deben aunarse con un tercer factor el cual es la salvaguarda de la transparencia, eficiencia y probidad que en todo caso debe prevalecer en el ejercicio de la gestión pública, ya que sin este aspecto fundamental no es posible alcanzar el progreso de las regiones.

Es por ello que este documento abordará a partir del conocimiento de cada uno de estos factores fundamentales y junto a la identificación de dos estudios de caso y su consecuente problema, un camino práctico; donde se plasmen las posibles alternativas de solución, con el objeto de ser insumo para mitigar las falencias en la asignación presupuestaria que de manera regular se evidencian en la formulación de estos importantes documentos de planeación, que claramente si son juiciosamente formulados e implementados, contribuirán de manera notable a subsanar las necesidades más imperantes de la comunidad para las que fueron concebidas. Esto claro, de la mano de la gestión transparente y ética que todo gobernante debe mantener en el ejercicio de sus funciones, orientándola al interés general y a la confianza de la comunidad; solo así se garantizan gobiernos que fijen el rumbo de los territorios de manera creciente y sostenible.

1.1. Justificación del tema elegido

La adecuada formulación de la gestión y el accionar de los gobernantes en sus periodos de gobierno, está bien regulada desde hace décadas y es un factor decisivo para la consolidación y posterior culminación de manera exitosa de sus administraciones. No en vano, una vez, el gobernante es posesionado, aboca todos sus esfuerzos a la elaboración del instrumento PDT, que en algunos casos es elaborado de manera consciente y dando la importancia que éste conlleva; así como en otros casos, se formula de manera precaria, deficiente y accidentada, desembocando en insumos de difícil cuantificación y seguimiento para la evaluación final de su gestión.

Así mismo, el seguimiento presupuestario como política pública en Colombia, tiene un adecuado marco legal, con parámetros muy bien definidos y con entidades de control que vigilan su cumplimiento, velando principalmente que no haya malversación, despilfarro y buscando evitar el mal uso de los recursos públicos. Sin embargo dicha política pública presupuestaria, resulta insuficiente ante una cultura ciertamente corrupta que claro, no en

todos los casos ni mucho menos, es difícil de controlar por la gran cantidad de entidades territoriales que hay en Colombia.

Yendo un poco más a lo macro, el estudio de las políticas públicas surgió a partir de evidenciar cómo en los territorios emanan problemáticas, en algunos casos particulares y en otros generales a las poblaciones y su entorno, y cómo el Estado, debe propender por generar acciones para mitigar dichas problemáticas. Bien lo manifestó Harold D. Lasswell, politólogo norteamericano en su obra *Politics: Who Gets What, When, How, La política es quién obtiene qué, cuándo y cómo* (1936), en la que expuso que es a partir de las decisiones que toman los gobernantes, que se planea la distribución de los recursos para el beneficio de la comunidad, teniendo en cuenta los actores involucrados, los medios y los métodos para su adecuada distribución.

Es decir, que las políticas públicas desde su concepción y documentación, han sido percibidas como un campo fundamental para que el Estado como garante del bienestar de los ciudadanos, genere acciones planeadas y concretas para paliar las necesidades más relevantes evidenciadas en la sociedad.

De otro lado, Prebisch, R. (1950), planteó el uso de la planificación estatal como herramienta para corregir desigualdades territoriales y productivas, esto debido a las brechas encontradas a partir del subdesarrollo de las naciones latinoamericanas, planteando además que es por medio de la intervención estatal y la planeación económica nacional, que se generan mecanismos para reducir dichas brechas. Sin embargo y a pesar del claro beneficio para la comunidad que implica la formulación y seguimiento a la implementación de la planeación territorial, resulta ser contradictorio que en múltiples ocasiones, los gobernantes “de turno”, no dan la importancia que estas conllevan para sus conciudadanos; esto en dos vías:

La primera, en el campo de la formulación de los PDT sin el debido carácter técnico que deben surtir estos documentos, omitiendo en ocasiones las necesidades más significativas para la localidad en la cual se están conformando, es decir usando criterios burocráticos que no contribuyen a mitigar dichas necesidades o también formulándolos “solo por cumplir” con los lineamientos dados desde el orden nacional, pero no asentándolas a las necesidades específicas de las regiones y sus diversas disparidades. En este sentido, al formularse documentos de planeación que no atienden las necesidades más relevantes de la comunidad, los recursos financieros pueden desviarse a temas no prioritarios; lo que sumado a que este

tipo de prácticas poco éticas, hará que no se direccionen recursos para su ejecución, dado que en realidad no son precisas a las carencias existentes.

Y la segunda vía, en el campo de la implementación, ya que es regular que formulen con proyecciones presupuestales “infladas”, que no son coherentes con las realidades financieras de los territorios, conllevando a objetivos y metas planteadas, imposibles de cumplir.

Los anteriores campos subyacentes mencionados, que claro, no en todos los casos, son el objeto del presente estudio; dado que si no se genera un adecuado compromiso por parte de los gobernantes en velar éticamente por la aplicación, ejecución y seguimiento a los PDT conformados de acuerdo a las necesidades puntuales de los territorios, así como una asignación presupuestal precisa de los recursos financieros para su cumplimiento, darán como resultado que el objetivo del porqué éstos fueron formulados, nunca será conseguido y lo que es peor aún, la comunidad no accederá a los resultados de bienestar para el que éstos, fueron concebidos.

1.2. Problema y finalidad del trabajo

En Colombia el Plan Nacional de Desarrollo¹, es un documento que se formula cada cuatro años, una vez se posesiona el presidente previamente electo; mediante el cual se plasma la visión y enfoque que asumirá el nuevo mandatario. Éste, contiene las líneas, objetivos, estructura estratégica, programas, metas e indicadores, entre los aspectos más relevantes, los cuales se formulan de acuerdo a un plan financiero debidamente proyectado para que dichos objetivos y metas puedan ser cumplidos, de acuerdo a los recursos escasos. En este mismo sentido, también todos los gobernantes locales (departamentales o municipales), deben configurar sus planes de desarrollo también para periodos de mandato de cuatro años, donde plasman los objetivos que quiere cumplir en dicho periodo de gobierno. Es esta la herramienta, el plan de desarrollo, el instrumento por medio del cual, se asignan los recursos a cada meta planteada.

¹ Plan Nacional de Desarrollo: Es un documento con los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, metas y prioridades a mediano plazo y las estrategias y líneas generales de política que orientan las actividades del Gobierno y las entidades definidos para cada periodo presidencial. Definición tomada del Glosario del DNP <https://www.dnp.gov.co/transparencia-acceso-a-la-informacion/Paginas/glosario.aspx>

Si un gobernante no deja establecidas entre sus metas de gobierno, es decir en su plan de desarrollo cuatrienal; las acciones puntuales surgidas a partir de un adecuado diagnóstico poblacional y análisis del territorio, será bastante difícil orientar recursos de inversión a las mismas, pues si no se establece desde el principio de su gobierno, unas claras metas de producto², por las cuales se prevé adelantar la gestión, estará abocando a dicho documento a su inminente fracaso, ya que no habrá cómo direccionar recursos en su periodo de gobierno, para la consecución de las deficiencias imperantes.

En este sentido, es frecuente que en la elaboración de los planes de desarrollo, se incluya en la programación de dichas metas de producto, objetivos inviables u otros que no se plantean para aminorar las carencias más sentidas en los territorios, sino más bien motivadas por atender intereses particulares, que no den cuenta de las necesidades más recurrentes de los territorios para los cuales se planean elaborar.

Esta problemática, la cual pareciese imposible de encontrar en las administraciones locales, por estar regulada mediante la Ley 136 de 1994, la cual establece la organización y funcionamiento de los municipios, en particular en el artículo 3. Funciones de los Municipios, 2. *“Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario”*; es fácil hallar en las administraciones locales, que no se dejen metas de producto alineadas, lo que imposibilita el direccionamiento de recursos de inversión. Por lo anterior, la presente investigación, pretende atender los siguientes objetivos:

1.3. Objetivos

- Conocer qué son los Planes de Desarrollo Territoriales PDT, desde su base jurídica, qué lineamientos definen su conformación, es decir qué son, que no son, con qué se confunde este tipo de documentos, para qué sirven y cómo se aplican para la adecuada promoción del bienestar de la población.

² Metas de producto: Responden directamente a la cuantificación de los objetivos programáticos, los cuales se logran a través de subprogramas. Se deberá definir desde el principio una línea de base clara con el propósito de monitorear su cumplimiento. Ídem.

- Identificar el marco legal del seguimiento presupuestario en Colombia y su impacto directo en la gestión pública, cómo se elabora el seguimiento presupuestario como política pública en Colombia.
- Describir la gestión de la política pública del seguimiento presupuestario en Colombia, qué dice la ley, cómo se hace normalmente en nombre de la autonomía municipal, iniciativas de los alcaldes para la transparencia y eficacia de la gestión. En este punto, se presentarán algunos casos concretos con alcaldes/municipios donde a partir del PDT, se adelanta el seguimiento interno tanto de las metas fijadas en los PDT, como al presupuesto.

2. Marco teórico y desarrollo

En el presente apartado, se desglosará la fundamentación teórica asociada a la formulación de los PDM en Colombia desde el contexto nacional, así como la de las políticas públicas; esto con el objeto de presentar claramente donde surgen estos importantes insumos de planeación, cual es la línea normativa establecida sobre los mismos y si éstos usualmente atienden la regulación que pretende estandarizar los lineamientos generales a cumplir en el proceso de formulación.

2.1. Normativa nacional para los planes de desarrollo territoriales

En Colombia existe amplia normativa asociada a los planes de desarrollo territoriales, lo cual encausa la formulación de los objetivos de planeación territorial, dentro de lineamientos claros, que definidos desde la Nación, posibilitan que todos estos planes tengan establecido estándares frente a la información que deben contener. En este sentido, a continuación se desplegará el marco teórico para los PDM.

2.1.1. Constitución Política de Colombia

Desde la misma Constitución Política de Colombia promulgada el 4 de julio de 1991, como norma fundamental y suprema que salvaguarda y preserva los derechos fundamentales de los ciudadanos, la organización del Estado, los principios, deberes, derechos ciudadanos, obligaciones, la participación democrática, la función pública, la rama legislativa, la ejecutiva, la judicial, así como la organización territorial y el presupuesto, entre otros; se destinó un

capítulo específico a los planes de desarrollo, dando así la envergadura asignada a estos principales instrumentos de planeación nacional y territorial.

En la Constitución Política de Colombia, se establece que los planes de desarrollo deben contener una parte general y un plan de inversiones, con propósitos, objetivos, metas, prioridades, así como estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que se adoptarán en cada periodo de gobierno. Esto deberá estar alineado con presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339).

Este importante capítulo en la Constitución (*Capítulo II. De los Planes de Desarrollo*), que contiene 6 artículos (339 al 344), consagra la enorme importancia que como norma jurídica suprema, se adjudica a los PDM, otorgando así una preminente relevancia a esta herramienta de la planeación del territorio nacional que debe desplegarse no solo a nivel país, sino que debe ser usada por entidades territoriales como los departamentos y los municipios que son las categorías de división administrativa a nivel local en el país.

De otro lado, en el título XII *Del régimen económico y de la Hacienda Pública*, se establecen las disposiciones generales frente al presupuesto y la distribución de los recursos. Donde de manera constitucional se expresa que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades, también que la empresa es la base del desarrollo, por lo tanto, tiene una función social que implica obligaciones. De otro lado, que toda contribución o impuesto deberá figurar en el presupuesto de rentas y que el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que contendrá la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal, lo anterior entre lo más destacado en materia fiscal y presupuestaria.

2.1.2. Ley 152 de 1994

Esta es la ley orgánica que en Colombia se fijó para establecer la norma jurídica del plan de desarrollo. En esta se determinaron temas como los principios generales, la conformación del plan, el procedimiento para su elaboración, los requisitos para su aprobación, consecuente ejecución y evaluación, entre otras disposiciones.

En cuanto a la estructura del plan, la ley expresa que el Plan de Desarrollo estará conformado por una parte general la cual deberá contener los objetivos a mediano y largo plazo, procedimientos y mecanismo generales para lograrlos, las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental para alcanzar las metas definidas, la armonización de la planeación nacional con la planeación regional, departamental, entre otros. Así como un plan de inversiones que deberá incluir la proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución, la descripción de los principales programas y subprogramas, entre lo más destacado (Colombia, 1994, art. 4).

Es así que esta Ley establece como los planes de desarrollo territoriales, deben contener una parte en la que se planteen todos los objetivos que se pretende alcanzar en el periodo del gobierno lectivo, esto muy en concordancia con las propuestas y el proyecto político por el que el candidato al cargo público fue electo; así como una parte presupuestal donde de acuerdo al histórico de las finanzas territoriales, se proyecten dichos objetivos para que éstos puedan ser cumplidas en el tiempo de acuerdo al recurso disponible.

2.1.3. Ley 136 de 1994

Corresponde a la ley por la cual se dictan normas para la organización y el funcionamiento de los municipios. Esta ley que establece los principios generales y funcionamiento del territorio, la creación de los municipios, las calidades de los alcaldes como máxima autoridad ejecutiva, la participación comunitaria y el control fiscal, entre otros; en su artículo 3 determina que es función del municipio, elaborar los planes de desarrollo. Estos deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen sus planes de desarrollo con las demás entidades

territoriales, generando economías de escala que promuevan la competitividad (Congreso de la República de Colombia, 1994, art. 3 y 91).

2.1.4. Decreto 111 DE 1996

En referencia a los temas presupuestales que van directamente ligados con los planes de desarrollo locales en Colombia, la política pública presupuestaria, está ligada a varias leyes asociadas a la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y control del presupuesto público. En particular, el decreto 111 de 1996 es por el cual se compilan las leyes que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, determinando la normativa en temas como el sistema presupuestal, el presupuesto de rentas y de gastos, la preparación del proyecto de presupuesto, su presentación, estudio, ejecución, su control político, el seguimiento financiero, aplicación a las entidades territoriales, la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto, la autonomía presupuestal, entre otros, dejando claramente reglamentado en ciclo presupuestario como política pública (Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

2.1.5. Decreto 4730 de 2005

En este decreto se reglamentan las normas orgánicas del presupuesto, temas como el sistema presupuestal, el ciclo presupuestal, la programación del proyecto del presupuesto, su presentación, ejecución, seguimiento y evaluación, son reforzados con esta normativa, que define claramente el ciclo (Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2005).

La anterior normativa señalada, es la más importante y general, en la que se establecen los lineamientos esenciales para la formulación de los planes de desarrollo territoriales de acuerdo a la política pública para el seguimiento presupuestario en la Nación y por lo tanto, la base legal para el sustento del presente análisis.

3. Los PDT como piedra angular del desarrollo

Los planes de desarrollo territoriales PDT, son la principal herramienta de la planeación territorial, porque con ellos, se orienta la gestión para los cuatro años que de manera constitucional, están determinados para el periodo de gobierno, independientemente si se es gobernante del orden nacional o territorial. Según el DNP, el Plan de Desarrollo Territorial es un instrumento de planeación mediante el cual las alcaldías y gobernaciones concretan las

decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante un período de gobierno (Departamento Nacional de Planeación, [s.f.]), lo que ratifica que desde la Nación, se asigna este preminente nivel, a este tipo de documento de planeación.

Sin embargo, como toda piedra angular deben darse dos elementos adicionales fundamentales más para cimentar las verdaderas bases del desarrollo; dado que con la mera elaboración del documento, no es posible el verdadero cambio en el territorio, los dos elementos esenciales adicionales para ello son: Un presupuesto debidamente programado mediante una sincrónica revisión histórica de su comportamiento y claro, la verdadera voluntad y gestión del gobernante o gobernantes de turno.

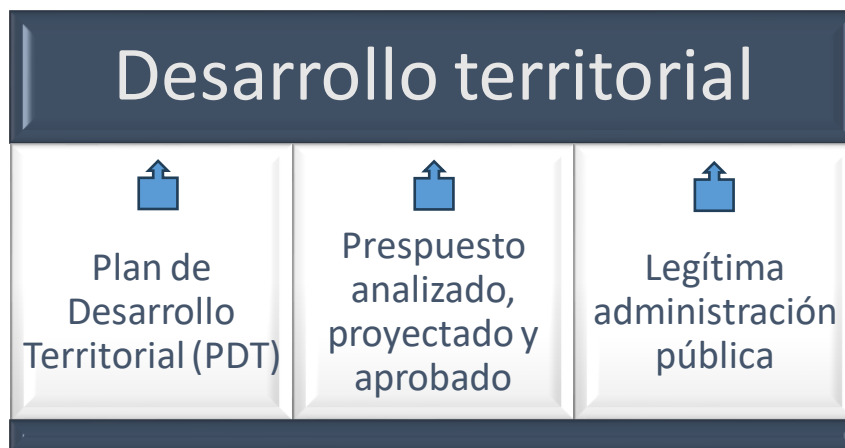


Figura 1. Bases del desarrollo territorial (Elaboración propia)

En la figura No. 1, se plasma cómo los pilares para el desarrollo son el **PDT** juiciosamente formulado, el **presupuesto** debidamente analizado, proyectado y aprobado, claramente con el compromiso responsable de la **administración pública y la gestión**, aunada directamente al buen gobierno, son las bases para la construcción de territorios que avanzan y se transforman. Claro, estos tres elementos, apoyados con otras importantes herramientas como la participación ciudadana, equipos técnicos preparados, la ética pública, alianzas y apoyo de entes de orden superior, el “milimétrico” seguimiento y evaluación, entre otros; que impulsan el progreso de las regiones. Todos los aspectos antes señalados, son objeto de análisis puntual en el presente documento.

3.1. Composición de los planes de desarrollo territoriales

Como bien se mencionó en apartes anteriores, la Ley colombiana refiere que los PDT deben contener una parte general y un plan de inversiones. Este numeral abordará en particular, qué debe contener cada componente, con el objeto de atender a la Ley, pero más allá de ello, salvaguardar que cada una de estas partes, estén cuidadosamente ligadas para consolidar un documento cercano a las realidades de los territorios y que sirva como proyección para el bienestar de las comunidades para las cuales, estos son pensados. La estructura general es la que se presenta en la siguiente figura.

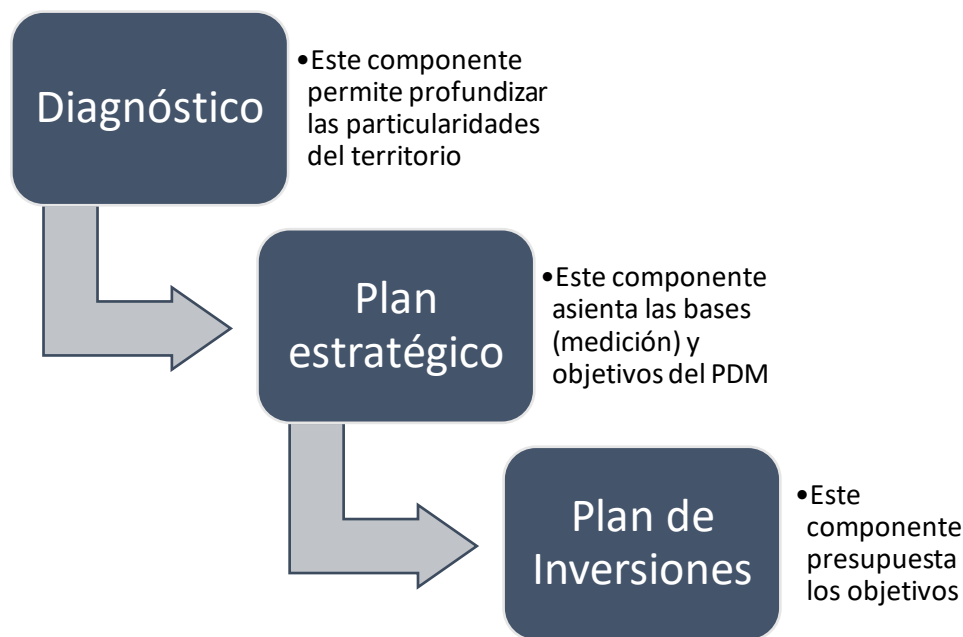


Figura 2. Composición de los PDT (Elaboración propia)

Cada uno de los componentes descritos, se describirá de manera clara en los siguientes puntos, a saber:

3.1.1. Diagnóstico del PDM

Para poder conocer las condiciones, naturaleza, contexto y problemas de un territorio, es necesario adelantar su diagnóstico, ya que a través de éste, se consigue tomar una “radiografía” a las necesidades desde cada una de los sectores desde donde se prevé brindar la atención de manera focalizada, pero también general. Es a través del diagnóstico del territorio, que se pueden analizar las situaciones, comprender sus causas y generar posibles acciones para su solución.

3.1.1.1. Diagnóstico de fuentes primarias

Este tipo de fuente, radica básicamente en la información obtenida directamente del territorio y de su población. Es un recurso altamente útil, ya que surge a partir de la comunicación cercana con las personas asentadas en cada región, donde ésta manifiesta sus necesidades y lo que se quisiera suplir de la mano de la gestión de la administración pública. Es por tanto, un recurso de primerísima importancia, puesto que es a partir del contacto estrecho con la comunidad asentada en cada zona, que se conocen sus situaciones particulares.

Lo anterior dado que por ejemplo, no son las mismas necesidades las que tienen las personas asentadas en el centro del poblado, a las de aquellas que se encuentran en la periferia, esto en temas de acceso a productos, vías, seguridad, servicios de salud, etc.; por ello la importancia dada al momento de formular el diagnóstico del PDM, donde miembros de la Administración, deban acercarse, ojalá a todas las zonas y si es difícil el acceso por tiempo o recursos, generar espacios cercanos para que la comunidad se desplace a los lugares donde puede dejar plasmadas las situaciones particulares de sus zonas de vivienda, trabajo o de simple interés.

Existen múltiples maneras de acercarse a la comunidad para conocer esta información de primera mano, de las que en particular los medios de recolección de la información son: Talleres, entrevistas, encuestas, etc.; sin embargo de este tema donde la participación de la comunidad es vital, se ahondará más adelante puntualizando los requisitos de la información requerida.

3.1.1.2. Diagnóstico de fuentes secundarias

Este insumo, corresponde al obtenido a través de información ya existente, a saber: Datos estadísticos, informes técnicos, documentos, sitios web oficiales, etc., es decir aquella información obtenida por medio de información oficial previamente elaborada. Con dicha información se podrá acceder a datos históricos, así como a la visión general del territorio.

En la siguiente tabla, se plasman las diferencias y aspectos más relevantes de los dos tipos de información para la elaboración de los PDM:

Tabla 1. Comparación entre las fuentes de información

FUENTES DE INFORMACIÓN PDM	Fuentes Primarias	Fuentes Secundarias
Origen de los datos	Recolectados accediendo directamente a personas de la comunidad	A partir de información oficial existente
Herramientas	Talleres, entrevistas, encuestas, etc.	Datos estadísticos, informes técnicos, documentos, sitios web oficiales, etc.
Costos	Más altos	Más bajos
Tiempo	Se demora más su consecución	Su consecución es más rápida
Datos de la información	Datos recientes	Pueden estar desactualizados
Detalle de la información	Alto, específico y de contexto	General, técnica y útil para análisis generales del territorio

Tabla 1. Elaboración propia

En particular la fuente de información secundaria, puede ser muy técnica, pues mientras que la fuente primaria corresponde a necesidades puntuales manifestadas por vivencias, expresiones y de manera espontánea; esta fuente (secundaria), es técnica, ya que es a través de datos de investigación, publicaciones y documentos; que se obtiene. Para su análisis, lo habitual es que se ahonde por sectores cada tema de relevancia a analizar. A continuación se presentarán algunos ejemplos de datos a analizar que pueden presentarse como información secundaria, ilustrándolos de acuerdo a lo reflejado en la siguiente tabla.

Tabla 2. Ejemplos de información secundaria por sectores

SECTOR	DATOS CON INFORMACIÓN SECUNDARIA PARA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS
SALUD	Tasa de afiliación a régimen de salud
	Tasa de mortalidad
	Cobertura en vacunación

SECTOR	DATOS CON INFORMACIÓN SECUNDARIA PARA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS
EDUCACIÓN	Cobertura bruta y neta en educación
	Tasa de deserción escolar
	Sedes educativas
DEPORTE	Escenarios deportivos y recreativos para el desarrollo de programas
	Niñas, niños y adolescentes que acceden a servicios deportivos recreativos
CULTURA	Bibliotecas en el territorio
	Procesos de formación artística ofertados por la entidad territorial
INFRAESTRUCTURA	Kilómetros de vías secundarias o terciarias en el territorio
	Equipamientos públicos
SEGURIDAD	Tasa de hurto a personas por cada 100.000 habitantes
	Tasa de violencia intrafamiliar por cada 100.000 habitantes
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	Uso adecuado del suelo
	Cantidad de predios urbanos y rurales
AMBIENTE	Especies de fauna identificadas
	Áreas de reserva protegidas
GESTIÓN DEL RIESGO	Eventos de inundaciones
	Áreas amenazadas por fenómenos hidrometeorológicos
VIVIENDA	Cobertura de servicios públicos (agua, energía, acueducto, etc.)
	Déficit de vivienda
ECONOMÍA	PIB per cápita
	Empresas activas en el territorio
	Tasa de desempleo
DEMOGRAFÍA Y POBLACIÓN	Cantidad de personas por grupo poblacional (adulto mayor, jóvenes, infancia, discapacidad, etc.)
	Cantidad de personas por grupos étnicos

SECTOR	DATOS CON INFORMACIÓN SECUNDARIA PARA INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	Medición del desempeño Municipal (MDM) ³
	Medición del FURAG ⁴
	Medición Índice de Desempeño Fiscal
CTEI	Política de Gestión del Conocimiento
	Índice de gobierno digital
TIC	Penetración de banda ancha

Tabla 2. Extraído de Indicadores de Resultado DNP⁵ (Elaboración propia)

La anterior tabla, refleja algunos de las temáticas en las que puede basarse la investigación de fuentes secundarias, en las que dependiendo del sector a abordar y de la data con la que se cuenta desde la entidad territorial, se selecciona dicha temática y se analiza el territorio. Los datos que pueden abordarse, corresponden al listado suministrado por el DNP⁶, en el que plantea indicadores clave para el diagnóstico y seguimiento de políticas públicas y que corresponde a información oficial que de manera periódica consolidan entidades del orden nacional.

Este tipo de información puede claro, ser objeto de ajuste u omisión, dependiendo de las particularidades del territorio. El DNP con este insumo, entrega un horizonte de la investigación a abordar, el cual permite diagnósticos precisos y direccionar la planeación, usando cifras que permiten medir y comparar. Sin embargo, la dificultad encontrada en este tipo de ejercicio, es que en ocasiones, las entidades territoriales no reportan la información requerida desde la Nación, dejando información sin data, lo que a posteriori limita la investigación del comportamiento de las distintas variables a lo largo de los años de análisis.

³ MDM: Tiene como objetivo medir y comparar el desempeño municipal entendido como la gestión de las Entidades Territoriales y la consecución de resultados de desarrollo (el aumento de la calidad de vida de la población. (Departamento Nacional de Planeación, [s.f.]).

⁴ Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión: Herramienta a través de la cual se capturan, monitorean y evalúan los avances sectoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo. (Departamento Administrativo de la Función Pública, [s.f.]).

⁵ Tomado de DNP <https://colaboracion.dnp.gov.co> › CDT › SisPT [s.f.]

⁶ Ídem

3.1.2. Plan Estratégico del PDM

Una vez compilada toda la información obtenida mediante el uso de las fuentes de información, esta se organiza, clasifica y analiza, con el objetivo de proceder a la elaboración del plan estratégico, que según definición del DNP es aquel que comprende la definición de las principales apuestas del plan de desarrollo territorial reflejadas en líneas o ejes estratégicos, así como la identificación y priorización de indicadores de resultado asociados a dichas líneas, y por último, la definición del alcance de las intervenciones que la administración busca lograr durante el cuatrienio⁷. En dicho componente del PDM y de acuerdo a lo analizado en la primera parte investigativa, se deberán fijar puntualmente, todas las metas que el gobierno planea alcanzar en el periodo administrativo, esto agrupando dichas metas de manera conjunta cuyas características son relacionadas y se pueden agrupar por sectores de inversión. La estructura general que debe contener este aparte, es la encontrada en la siguiente figura.



Figura 3. Composición del componente estratégico en los PDT (Elaboración propia)

Es necesario tener en cuenta, que toda la orientación de los PDT, debe estar alineada a los temas que se abordarán más adelante en el punto 3.2 del presente documento, sin embargo, es necesario mencionarlos en este aparte, ya que aquellos son absolutamente necesarios para definir la etapa estratégica. Temas como que el PDT esté alineado con las políticas públicas nacionales, Plan Nacional PND y Departamental de Desarrollo PDD, componente participativo, etc.; aspectos base para que esta etapa sea construida de la mano de dichos factores

⁷ Departamento Nacional de Planeación. Guía Plan Estratégico Unidad 03 SisPT. Bogotá: DNP, 2024.

determinantes que facilitarán su gestión y cumplimiento. Una vez, dicha alineación es clara, se procede a la consolidación de los objetivos de manera sectorizada, iniciando con las líneas estratégicas. Según el DNP, éstas, representan las grandes apuestas de la administración entrante, las cuales guiarán y centrarán las acciones necesarias para dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Territorial (PDT) que se va a construir. Deben dirigirse hacia la resolución de las necesidades más urgentes de la comunidad (Departamento Nacional de Planeación, 2024). En este sentido, las líneas estratégicas deben agrupar los temas de manera focal, donde de manera general, se consoliden todas las acciones que se planea adelantar y que guarden relación entre sí.

Una vez definidas las líneas, se construye la siguiente etapa de la anterior figura, la cual corresponde a los indicadores de resultado, que no son otra cosa que métricas que evalúan los efectos finales de intervenciones públicas, registrando cambios en percepción, conocimiento o bienestar. Tienen la capacidad para medir el impacto real de las políticas y programas gubernamentales, lo que permite una gestión más eficaz y orientada a resultados (Departamento Nacional de Planeación, 2024). Es decir, aquellos aspectos determinantes que a través de la gestión, reflejarán de manera concreta un efecto positivo en el desarrollo de la comunidad o el territorio. Ejemplos de indicadores de resultado son los contenidos previamente en la tabla 2., acerca de las fuentes secundarias de información. Es decir que de acuerdo a una planeación estudiada y proyectada, se planteen los resultados cuantitativos de lo que se programa lograr en el mandato.

Finalmente, se plantean los indicadores de producto, que corresponden a las acciones concretas y medibles, que mediante su ejecución, aportarán al cumplimiento de los indicadores de resultado.

A continuación se presentará un ejemplo de la conformación de estos tres aspectos determinantes en el plan estratégico:

Tabla 3. Composición del Plan Estratégico

LÍNEA ESTRATÉGICA	INDICADORES DE RESULTADO	INDICADORES DE PRODUCTO
"SALUD PARA TODOS"	Tasa de mortalidad (x)	Planes de salud pública elaborados

LÍNEA ESTRATÉGICA	INDICADORES DE RESULTADO	INDICADORES DE PRODUCTO
	cada 1.000 habitantes) <i>Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social</i>	Campañas de gestión del riesgo en temas de trastornos mentales implementadas
		Laboratorios habilitados para toma y análisis de muestras
		Hospitales de primer nivel de atención adecuados
	Porcentaje de niñas y niños en primera infancia con valoración integral para la promoción y mantenimiento de la salud <i>Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social</i>	Personas atendidas con campañas de gestión del riesgo para enfermedades inmunoprevenibles
		Documentos de planeación integral en salud realizados
		Laboratorios de salud pública con servicio de suministro de insumos
		Estrategias de promoción de la salud para enfermedades inmunoprevenibles implementadas

Tabla 3. Elaborado con Indicadores de Resultado y de producto del DNP (Elaboración propia)

El anterior ejemplo, presenta como a partir de un sector, en este caso la salud, se planean los resultados y los productos que aportarán a la consecución de dichos resultados, logrando así generar la mejora en la prestación de los servicios ofrecidos desde la administración pública a toda la ciudadanía.

3.1.3. Plan de Inversiones

Paralelamente al ejercicio de la planeación estratégica, se debe asegurar que los objetivos trazados en todas las líneas de la gestión, estén muy bien asentadas de acuerdo a los recursos disponibles con los que cuenta la administración. El plan de inversiones es así, una pieza fundamental en la planeación, ya que “aterriza” toda la gestión que pueda visionarse, concretando su estimación a cifras, estimando costos y asignando las fuentes de inversión; de

acuerdo a un preciso ejercicio de revisión histórica de los recursos y su correspondiente proyección para conocer así, si el plan estratégico es viable o no.

El DNP describe que el plan de inversiones, es uno de los instrumentos presupuestales que articulan la planeación y el presupuesto, al relacionar los recursos y las fuentes de financiación disponibles con las estrategias plasmadas (Departamento Nacional de Planeación, [s.f.]). Por ello, es a partir de un análisis minucioso del comportamiento de los ingresos y los gastos que asume la entidad territorial, que se debe estimar y distribuir cómo se destinarán los recursos, para que estos sean administrados de la manera más efectiva. A través del ejercicio presupuestal, se podrá determinar con claridad, objetivos de gobierno viables y cumplibles, para que lo establecido desde inicio del gobierno, esté cimentado sobre cifras muy cercanas a las realidades territoriales y no sobre estimaciones insensatas.

Este aparte hace que toda la planeación estratégica descrita en puntos previos, sea organizada por sectores, programas e indicadores, para cuantificar claramente las cantidades y costos de las metas a cumplir, de acuerdo a las fuentes de inversión. Dichas fuentes, corresponden al origen de los recursos financieros y que pueden ser:

- Aquellos de origen interno de la entidad territorial: Como impuestos (al comercio, a la renta, a los bienes inmuebles, etc.), tasas, multas, contribuciones, estampillas.
- Transferencias del gobierno nacional.
- Recursos de cooperación, convenios.
- Créditos y endeudamiento, entre las fuentes de inversión más destacadas.

Es decir que de acuerdo a las fuentes con las que cuenta la entidad y a un análisis histórico del comportamiento de los recursos, poder programar su distribución de acuerdo a unos indicadores cuantificados y formulados teniendo en cuenta las carencias y necesidades apremiantes de la comunidad, para lograr perfilar un documento de PDT, muy concordante con cada uno de los insumos obtenidos a través de la formulación de estos primerísimos productos de la gestión pública colombiana.

3.2. Otros aspectos determinantes

Previamente al ejercicio de la formulación del PDT descrito a través de los anteriores apartes, se debe tener en cuenta varios aspectos integradores, los cuales son necesarios para que el ejercicio sea sincrónico con las políticas, los programas y la normativa establecida desde el

orden nacional y que conlleve a que este tipo de documentos, sea acertado y pertinente. Dichos aspectos serán desglosados en este apartado.

3.2.1. Componente participativo

En la parte diagnóstica, se habló de las fuentes primarias y es en este punto donde este importante aspecto, se estudiará más a fondo, dado que es a través de la participación de la ciudadanía y conociendo las particularidades que ésta informa, que realmente surgirán estrategias directas frente a una realidad fundamentada. Es por ello, que el componente participativo es esencial para conocer las condiciones locales.

Este componente se basa en que a través de diferentes mecanismos, buscar que los ciudadanos acudan a manifestar sus demandas. A continuación se presentan algunos de dichos mecanismos para que a través de convocatorias, publicaciones y anuncios, se promueva el que la comunidad se exprese y es menester del gobierno, invitar a las personas a dichos espacios de participación.

Antes de su programación, es necesario conocer el territorio, su enfoque económico, poblacional, estado de la conectividad y aspectos más representativos, para así, enfocar los encuentros de participación. Así y de acuerdo a un conocimiento previo de la población, proceder a utilizar unos de los siguientes mecanismos para promover la participación ciudadana.

Tabla 4. Mecanismos de participación ciudadana

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	DESCRIPCIÓN
Mesas de diálogo	Espacio para adelantar reuniones dirigidas a grupos poblacionales focales o por sectores (educación, ambiente, etc.)
Asambleas comunitarias	Espacios que pueden ser de acuerdo a la zona de ubicación geográfica, zonas (urbana o rural) para conocer las necesidades locales
Consejos Territoriales de Planeación-CTP	Instancias donde de acuerdo a los diferentes sectores, se delega un representante. Esta emite conceptos sobre el nuevo PDT y posteriormente adelanta seguimientos semestrales al mismo

MECANISMO DE PARTICIPACIÓN	DESCRIPCIÓN
Consejos Territoriales de Participación Ciudadana-CTPC	Encargados de definir la política pública de participación ciudadana
Buzón	Mecanismo que virtual o físico, recopila propuestas
Encuestas	Herramienta para recaudar y tabular información de interés
Presupuestos participativos	Mecanismo para que la comunidad defina en qué es prioritario invertir
Aplicaciones o página web	Herramienta para consultar información sobre necesidades o prioridades
Audiencias públicas	Espacios para que la comunidad indague o debata la propuesta de PDT

Tabla 4. Extraído de FURAG – Acciones de Diálogo (Elaboración propia)

Es necesario, subrayar en este importante componente, que este mecanismo no se debe adelantar en el ejercicio de formulación de cualquier tipo de documento de planeación, por la mera vinculación de la comunidad y cumplir con el requisito exigido por la ley, sino reconociendo que es gracias a la información expresada por la misma, que se logran verdaderos instrumentos que aportarán de manera acertada al cumplimiento de las prioridades a cubrir.

Según el documento producido desde la CEPAL *Participación ciudadana en los asuntos públicos*, para que los espacios de participación tengan un verdadero efecto, es necesario que haya representación de la ciudadanía, esta sea legitimada por grupos de interés, exista normativa en referencia a estos procesos, haya voluntad política de las autoridades responsables, el equipo ejecutor tenga experiencia, así como la disponibilidad de recursos para su ejecución (Naser, Williner y Sandoval, 2025, pág. 36). Esto, ya que claro, si no se tiene voluntad política direccionando recursos para su implementación (físicos, humanos, tecnológicos, financieros), generando variedad de espacios donde de acuerdo a las temáticas abordadas, se provoque interés y motivación para participar y que ésta sea representativa de los diferentes sectores y grupos poblacionales, el ejercicio, no va a tener un auténtico resultado, fruto de los menesteres de cada localidad; por ello la importancia de que este ejercicio se adelante de manera legítima.

3.2.2. Alineación con PDN y PDD, PP, ODS y programa de gobierno.

Imprescindible también en los ejercicios de formulación de PDT, que estén perfectamente armonizados con otros instrumentos de planeación de orden superior, por ser en jerarquía principales de acuerdo a su origen, a saber:

3.2.2.1. Plan Nacional de Desarrollo - PND

El PND es el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República (Departamento Nacional de Planeación, [s.f.]), por tanto todos los programas, objetivos y metas, deben aproximarse a este documento, que tiene un periodo legislativo diferente, dado que en Colombia los periodos presidenciales están traslapados con dos años de anterioridad a la formulación del PDT. Es así que este plan y su enfoque, deben ser analizados para generar territorialmente acciones que den sinergia a lo establecido desde la Nación, así como aprovechar los objetivos fijados en dicho plan, para gestionar su ejecución directa en la localidad.

3.2.2.2. Plan Departamental de Desarrollo - PDD

El PDD es la hoja de ruta estratégica que define las acciones, programas y proyectos que la administración del departamento llevará a cabo durante un período específico, con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de sus habitantes (Gobernación de Cundinamarca, [s.f.]). Este documento es formulado en Colombia, de manera simultánea a los PDT, por ser para periodos administrativos simultáneos a las alcaldías; sin embargo los departamentos, en la etapa inicial de su gestión, presentan pre proyectos a medida que va transcurriendo la etapa establecida de formulación, para que desde las ciudades y municipios, se revise qué acciones son compatibles y pueden ser objeto de apoyo y contribución desde el departamento.

3.2.2.3. Políticas Públicas - PP

Las políticas públicas, son herramientas de planeación de largo plazo, que permite el desarrollo continuo de acciones que buscan dar cumplimiento al objetivo específico en busca de solucionar o mejorar la condición inicial de la población objeto de política (Instituto Para la Economía Social de Bogotá D.C., [s.f.]). Estas pueden ser de orden nacional, departamental o local para ciudades o municipios. Por ser formuladas con un horizonte más amplio, deben

tenerse en cuenta muy rigurosamente con el fin de que los objetivos y actividades plasmadas en ellas, no sean menoscabadas en el ejercicio de la gestión pública.

3.2.2.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS

Formulados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, son el plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos. Se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día, como la pobreza, la desigualdad, el clima, la degradación ambiental, la prosperidad, la paz y la justicia (ONU, 2015). Lo anterior, porque aun cuando los ODS apuntan a objetivos macro, deben cumplirse a través de las acciones locales que se apliquen, de tal manera que con cada una de las metas trazadas se aporta a su cumplimiento, reducción de brechas, acceso a recursos y cooperación.

4. Marco legal del seguimiento presupuestario como política pública en Colombia y su impacto directo en la gestión administrativa.

El seguimiento presupuestario es crucial para el cumplimiento de los objetivos trazados y es un elemento que deberá realizarse periódicamente a medida que transcurre el mandato, por ser determinante para el logro de los objetivos. Así mismo, el plan debe estar formulado dentro de un marco realista de disponibilidad de recursos, que garantice su viabilidad financiera denotando que guarda sostenibilidad fiscal. En este sentido, el presente capítulo ahondará cómo este factor determinante, se vislumbra desde el campo normativo y su aplicación en el ciclo gubernamental.

En Colombia, la política pública para el seguimiento presupuestario, está muy bien definida y es a través del sistema presupuestal y su conformación, que se han configurado varios instrumentos para su fiscalización. Sin embargo, más allá de presentar el marco legal presupuestal (aspecto que se abordó en el título 2 del presente escrito), lo que se pretende en este aparte, es vincularlo a cada uno de los aspectos integrantes del sistema y cómo éstos son sinérgicos para la planeación presupuestal y su correspondiente seguimiento. Es así que en este punto se abordarán los siguientes elementos correspondientes a dicho sistema:

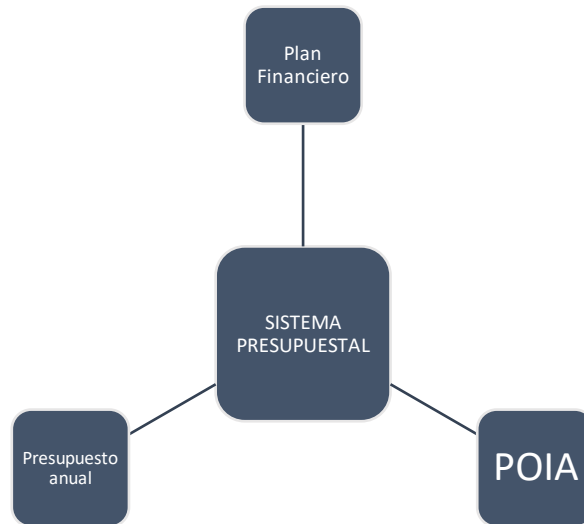


Figura 4. Composición del Sistema Presupuestal (extraído Min Hacienda)
(Elaboración propia)

continuación se explicará de manera breve pero clara, cada uno de los componentes esenciales para el funcionamiento del sistema, plasmados en la figura 4.

Antes de describir cada concepto, sustancial explicar que es primero con el Marco Fiscal de Mediano Plazo MFMP, que los gobiernos proyectan con un horizonte de diez años, el posible comportamiento fiscal, buscando que sea objetivo, sostenible y estable, analizando los ingresos y gastos y teniendo en cuenta el comportamiento de la economía en dicho lapso.

4.1. Plan financiero

Aun cuando es un instrumento que se configura para analizar su flujo a varios años, debe revisarse anualmente, ajustando el comportamiento de los recursos para hacerlos cercanos a la realidad. El Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo que permite formular las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Es así que aun cuando es un recurso que se planea para un horizonte de anualidades, se debe revisar y ajustar cada año, teniendo en cuenta las variaciones propias de los recursos. En éste se plantean los ingresos (corrientes, de capital) por las distintas fuentes de inversión, así como los gastos (de funcionamiento, del servicio de la deuda y de inversión), teniendo en cuenta que dicha proyección contemple las

variaciones por temas como la inflación, el crecimiento económico, la tasa de interés, la oferta monetaria y el mercado entre otros.

4.2. Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI

El Art. 49 del Decreto 111 de 1996 Estatuto Orgánico del Presupuesto, establece que el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Esta es la herramienta que operativiza que los proyectos de inversión, sean concordantes con los recursos. Contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el PF y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020).

Es por ello que todo tipo de recurso que se destine a inversión en la entidad territorial, deberá estar previamente elaborado, analizado y respaldado con el estudio técnico que se adelanta por medio de los componentes que tiene un *proyecto* para conocer su respaldo y viabilidad. A la fecha, es una herramienta que está completamente articulada e interoperable para que de acuerdo a los proyectos analizados y “subidos” a la plataforma del DNP (Plataforma Integrada de Inversión Pública PIIP), se puedan generar los procesos contractuales en la plataforma SECOP de la Agencia Nacional de Contratación Pública. Esto permite que toda la contratación de la inversión pública en el país, esté respaldada mediante el análisis minucioso establecido a través de la elaboración de los proyectos. Cada uno de ellos, conforman así el POAI.

4.3. Presupuesto Anual

Este instrumento se compone del presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. El primero está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. El segundo, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, incluye los gastos que se prevé ejecutar en la vigencia fiscal, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión a nivel de programas y subprogramas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2020). Es con este instrumento que se ejerce la función pública y todas las metas fijadas en los PDT.

Es mediante este insumo, que los ordenadores del gasto, definen los sectores que más requieran su atención e inversión, asignando recursos para su ejecución; todo esto fruto del cuidadoso análisis a los resultados obtenidos a través de las acciones descritas a lo largo de este documento.

5. La gestión de la política pública en el seguimiento presupuestario.

Si bien es cierto frente al alcance de la planeación en las entidades territoriales, que éstas tienen autonomía en materia de ordenamiento del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley; los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia (Ley 152 de 1994, art. 32); es menester de cada autoridad territorial velar por el cumplimiento que de manera taxativa expresa la ley frente al tema presupuestal. Este, es un tema que usualmente está en la mira de las autoridades de control y que en todos los casos de auditoría y supervisión, siempre está sobre la mesa para su vigilancia.

De acuerdo con Osborne y Gaebler, los aspectos tradicionales y positivos de la administración pública, para finales del siglo XX, se tornaron en distorsiones, explicando que la administración rígida de los recursos financieros, que tenía la noble tarea de impedir el desvío de dinero y eliminar la corrupción, lo que termina dificultando la administración de los recursos y el logro de resultados (Osborne y Gaebler, 1992), esto denotando administraciones rígidas e inflexibles. Concepciones como esta “pusieron sobre la mesa” el concepto de Nueva Gestión Pública NGP, como aquella corriente en la que la administración pública rinde, presenta resultados basados en la eficiencia, la reducción de costos, la calidad, el seguimiento y el control, donde las políticas públicas dependen del control central de la administración y su fortalecimiento (Chica y Salazar 2010).

Por ello, posteriormente se incorpora el nuevo concepto de la Posnueva Gestión Pública PNGP, como aquel que hace énfasis en un conjunto de variables tales como confianza, apertura y transparencia, la necesidad de mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas, la participación, la eficacia de largo plazo y en la generación de resultado (Vries, M.,

y Nemec, J., 2013), es esta nueva concepción se da un carácter más cercano al ciudadano, su incentivación al conocimiento de la gestión pública y el sentido de ética y transparencia que debe estar inmerso en la gestión.

A continuación, se presenta una tabla en la que se presentan de manera clara, las diferencias características de la NGP y PNGP:

Tabla 5. Características diferenciadoras entre la NGP y la PNGP

Característica	NGP	PNGP
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia.	Equidad social, humanización, Democracia.
b) Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles.	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; Mejoramiento de la confianza y la creatividad.
c) Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa.	Comunidad, red.
d) Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración.	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control.

Tabla 5. Fuente: Van Gestel y Teelken, 2004, p. 432

Según dicha clasificación y teniendo presente en lo que se enmarca como macro, a aquello compuesto por temas estructurales, normativos o de gran escala y lo meso, como aquello que hace referencia a un nivel intermedio donde se conecta lo estructural con lo normativo, como

las políticas o estrategias adelantadas al interior de la entidad. Una vez establecidas dichas filosofías con sus diferencias más marcadas, como que la NGP es más centrada en la racionalidad, la eficiencia y el control, frente a una postura por parte de la PNGP centrada más en lo humano, resulta ser ésta última más cercana a la orientación que debe impartirse desde las administraciones locales donde es el ciudadano y la satisfacción de sus necesidades, lo que debe primar en la gestión. Es por tanto una corriente más cercana a lo que debe recalcarse para el desempeño de la gestión, donde la confianza de la comunidad, su vinculación y la ética de parte de los mandatarios, lo que debe primar en todas las etapas de la gestión presupuestal.

Sin embargo y aun cuando de acuerdo a todo lo descrito a lo largo de este texto, se evidencia que el gobierno nacional, ha velado por fijar lineamientos puntuales para que la planeación y la ejecución, estén debidamente reguladas, es esencial que desde cada entidad territorial se atiendan varios principios rectores que deben estar íntimamente ligados con la formulación de los PDT, así como la política pública para el seguimiento presupuestario y son los que engloban lo que debe ser una gestión pública responsable.

Para tal fin se ahondarán los valores más importantes que debe contener la gestión de la política pública frente al seguimiento que debe realizarse para mitigar los posibles desvíos que puedan surgir en el ejercicio de la administración de los recursos y que deben paliarse a todo nivel en la administración. En este sentido, se presentarán de manera ilustrada los valores más importantes para el correcto manejo del presupuesto en el territorio y por los cuales se debe velar en todo momento de la gestión, información presentada en la siguiente figura, a saber:

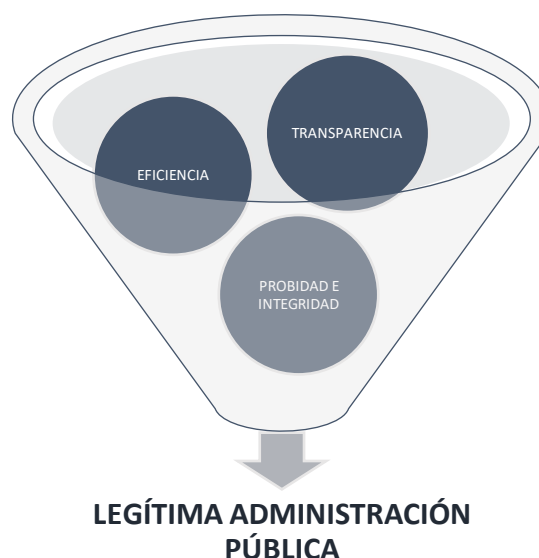


Figura 5. Valores más importantes en el ejercicio del manejo presupuestal (Elaboración propia)

Los valores reseñados, son los que deben atenderse en primerísimo orden en el ejercicio de la ejecución financiera y para tal fin, se describirá su afectación puntual frente al seguimiento presupuestario.

5.1. La transparencia y buen gobierno en el seguimiento presupuestario

Tal como se explicó en la parte inicial, las bases del desarrollo territorial están sustentadas en la planeación precisa y suficiente, así como en un presupuesto debidamente analizado y proyectado; sin embargo es imprescindible además que la legítima administración pública, esté asentada sobre la transparencia, la ética y el buen gobierno. Ya que de nada serviría un análisis técnico de los dos primeros aspectos (planeación a través del PDT y seguimiento presupuestario como política pública), si éste último aspecto no es sólido y mantenido.

Múltiples estudios han tratado de dar una definición a éste término. Entendemos por transparencia efectiva aquella que permite un control eficaz de la acción pública y, al tiempo, genera confianza en el Gobierno y propulsa la efectividad de las políticas públicas (Villoria, 2021). Sin embargo claro, ésta va más allá atendiendo temas de responsabilidad, involucrar a la ciudadanía en participar y empoderarse, rendir cuentas, etc.

Lo anterior converge en un concepto más amplio, donde se define la transparencia pública como el flujo de información liberado tanto por los agentes públicos como por terceros que permite a la ciudadanía tener voz informada y activar los procesos de control efectivos sobre las acciones de dichas instituciones y sus representantes. Por tanto, es un medio y no un fin en sí mismo para lograr instituciones públicas más responsables, predecibles y participativas (Ros-Medina, 2022). Esto conlleva a adoptar que dicho concepto liga la vinculación de la ciudadanía en el ejercicio de la gestión.

Es así que la transparencia no se refiere a simplemente ejecutar de manera limpia y abierta en la gestión pública, sino a una premisa de doble vía, donde la ciudadanía es enterada, conoce, participa e interviene en la ejecución. Esto, da lugar a la información que debe compartirse y allegarse en todo momento y de cualquier índole (económica, social, financiera, política), con el objeto de que la comunidad obtenga reflejo y resultado del quehacer administrativo en las regiones.

Al interior de las administraciones es de suma relevancia fortalecer los procesos y procedimientos que atañen al campo financiero. Como bien lo cita Alesina, Hausmann, Hommes y Stein (1999), unos procedimientos presupuestarios más transparentes se relacionan con una mayor disciplina fiscal, es decir, con menores déficits primarios. Lo anterior desemboca en que si se cuenta con procesos y estándares establecidos, será menor la posibilidad de desviación, así como estos facilitan la divulgación de la gestión presupuestal a todo aquel que quiera conocer su estado.

Así mismo, es importante establecer mecanismos para que la comunidad conozca la gestión presupuestal en varios procedimientos que son de suma importancia en cada etapa del ciclo presupuestal. Temas como la conformación, consolidación y aprobación del nuevo presupuesto anual, la información periódica de ingresos y gastos, montos de los proyectos de inversión, son normalmente compartidos en las páginas web de las entidades públicas, una vez ya están aprobados. Sin embargo, usualmente, no se difunde información que incentive a la ciudadanía a participar en dichos procesos, vinculándolos de manera efectiva a implicarse en el conocimiento de la ejecución presupuestal, así como consecuentemente a contribuir en su vigilancia y control.

Lo común es, encontrar en los espacios de participación en los que se vincula al ciudadano, información de rendición de cuentas donde se comparte documentación de resultados obtenidos, infraestructuras entregadas, proyectos culminados y quizá con información de costos; más no es frecuente ni de una parte que se relacione mayor información financiera por ser un tema quizá dificultoso para el común de las personas, ni de otro, que la comunidad busque conocer en profundidad información de este tipo.

En este contexto, es menester de las administraciones públicas, socializar la información presupuestal en todas las etapas del ciclo presupuestario. Por ejemplo, en la etapa de elaboración, discusión y aprobación por parte de las corporaciones municipales, asamblea en los departamentos o el congreso en el orden nacional, lo común es que éste sea analizado, revisado y aprobado para su nueva vigencia; pero es posible que se generen acciones donde se convoque a la ciudadanía para que conozca de manera clara, efectiva y sencilla; la distribución de los recursos para el año siguiente.

Así mismo, también es normal que en los portales de transparencia de las entidades públicas, se presente información presupuestal numérica sin mayor explicación, por lo que no llama a

las personas a su análisis y revisión. Por ello, en todos los casos debieran presentarse informes claros y exactos, así como brindar formación a las personas para poder leer la información financiera de manera simple y accesible.

5.2. Eficiencia - el talento humano como centro del seguimiento presupuestario

La relación entre el talento humano y la eficiencia de las administraciones públicas es determinante. Todos los servidores públicos, deben tener capacidades técnicas y organizacionales, para la prestación de los servicios, el uso de los recursos públicos y su orientación a la ciudadanía. Esto en todos los campos, pero puntualmente en temas presupuesto público, es normal que cada mandatario vincule en los niveles directivos personas idóneas que conozcan en detalle la administración de su cartera. Usualmente se vinculan personas que conocen de manera especializada temas de salud, educación, obras públicas, sociales y demás, pero es poca la preocupación de que éstos directivos, conozcan temas presupuestales, lo cual suele ser un factor crítico a la hora de ejecutar el plan de gobierno.

Está en cabeza de los líderes de cada área, ser muy rigurosos en la EJECUCIÓN del presupuesto, velando porque su programación, en un primer lugar haya sido dispuesta de tal manera que se garantice su mejor distribución para la satisfacción de las necesidades y segundo, que este se ejecute a cabalidad, es decir sin permitir que queden recursos no comprometidos o por debajo de su planeación.

Así mismo, es deber de los líderes de la administración pública, CONTROLAR que dicha ejecución, sea adelantada de manera transparente, equitativa, distribuida coherentemente, con calidad y con absoluto cuidado del gasto; lo que lleva a concluir que es en la primera etapa y estas dos últimas etapas del ciclo presupuestario, donde es posible gestionar una adecuada administración de los recursos públicos.

Es decir, que aunque es imprescindible que un líder conozca en detalle los programas, proyectos, políticas o recursos asignados a su área, también es imprescindible que sea un buen ejecutor financiero, para que dichos programas se ejecuten a cabalidad dentro del rigor presupuestal, siendo eficientes con el gasto y proveyendo que las dinámicas que suelen surgir en el ejercicio de la gestión, sean solventadas para que los recursos apropiados sean

aprovechados de manera eficiente, encontrando cuando surjan inconvenientes en el cumplimiento de lo programado y generar acciones para su adecuada orientación.

En todo caso, la tarea de la ejecución presupuestal, no puede por tanto quedar supeditada o limitada a los servidores que trabajan en las áreas de hacienda pública, sino deberá ser un tema que aunque para algunos engorroso, deberá ser del conocimiento de los gestores y administradores del gasto, para alivianar las posibles dificultades que puedan surgir en el ejercicio de sus funciones.

De otro lado, y yendo a un menor nivel jerárquico, en Colombia es usual que se use la figura de *contratista* para solventar funciones que debiesen ser cumplidos por personal de planta, sin embargo, esta no es un tema exclusivo de esta nación. Según describe Guttman D. 2004, en 1962, mucho antes de la era Reagan/Thatcher, se informó al presidente Kennedy que la nueva dependencia de terceros ya había "borrado la tradicional línea divisoria entre los sectores público y privado de nuestra nación". Y continúa describiendo: el equipo temía que los servidores públicos capaces, tuvieran incentivos para abandonar el servicio e irse a trabajar con los contratistas, porque estos no tenían limitaciones en los pagos a sus empleados, los empleados de los contratistas no estaban sujetos a las mismas restricciones éticas rigurosas, y con mayor frecuencia recurrían el trabajo más interesante. A menos que se hiciera algo, el equipo previó una "fuga de cerebros" que privaría al gobierno del "capital humano" (Guttman D. 2004).

Esto indicaría que para algunos servidores públicos, es mejor estar vinculado como contratista dado que no tiene la implicación y rigurosidad de un cargo de planta al tener que por ley cumplir un horario, tener subordinación y salario periódico⁸. Por lo tanto es común en las administraciones públicas que temas de confianza, seguimiento periódico y control, sean adelantados por personal contratista, ya que las entidades se acostumbraron a que estas funciones pueden ser adelantadas mediante este tipo de vinculación contractual.

Esto deslucen el ejercicio de rigor que debe mantenerse para que los temas tributarios, fiscales, presupuestales y de apropiación, compromiso, obligación y erogación del gasto; sean

⁸ El código sustantivo del Trabajo colombiano, en su artículo 23, define que se entiende por contrato de trabajo, indicando claramente tres condiciones: Contrato de trabajo que lo obliga a la prestación personal del servicio, subordinación o dependencia y un salario como retribución del servicio.

adelantados exclusivamente por personal de nómina por temas de responsabilidad, vínculo legal, continuidad, estabilidad, acceso a información reservada y de control, direccionando a un tercero las funciones propias del ejercicio financiero.

Por lo tanto, es imprescindible que en este aspecto tan sensible y delicado, las administraciones velen no solo por mantener, sino también por generar estrategias de formación y actualización a los responsables de los recursos públicos.

5.3. Probidad e integridad en el ejercicio y control presupuestal

Según el artículo 8 del código de ética de la función pública de la Organización de los Estados Americanos, la probidad es el deber del funcionario público de actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. También está obligado a exteriorizar una conducta honesta (OEA, 1999), es así un valor que refiere a la honradez en el ejercicio de las funciones, actuando sin corrupción y gestionando los recursos públicos responsablemente.

A su vez la integridad en la función pública según Villoria (2018), implica la coherencia entre principios, valores y acciones, garantizando que los servidores públicos actúen de manera honesta, imparcial y transparente, siempre en beneficio del interés general (Villoria, M. 2018), es decir es la consistencia entre lo que se dice y lo que se hace, con un comportamiento ético de acuerdo a la ley y al interés general.

A este respecto, lo más importante, para que la gestión de lo público sea eficiente en todo sentido, es reglamentar, formar, instar y orientar, en que los actos de corrupción no solo castigan a quien los comete, sino que de manera indirecta castigan el desarrollo de las regiones. El comportamiento corrupto a menudo se caracteriza por la mezcla inadecuada de cualidades sociales, principalmente el uso de un puesto público para provecho privado. En un mundo donde el límite entre lo público y lo privado está en constante cambio, las estrategias contra la corrupción tendrán que reconsiderar continuamente la conducta y los actores en los que deben enfocarse (Guttman, 2004).

Es por tanto indispensable que todas aquellas personas responsables de la administración del erario público, tengan probidad e integridad, para que en el desempeño de sus funciones apropien, mantengan y velen porque en sus administraciones, el manejo de los recursos sea ejecutado de manera ética y transparente. Esto claro desde la misma cultura organizacional

como bien lo describe Chica y Salazar cuando expresa que una cultura del cumplimiento ético del deber público, implica la confección de instrumentos administrativos orientados a la probidad en lo público, a la rectitud y la integridad de los actores públicos que hacen uso de ellos, aspecto altamente complejo (Chica y Salazar, 2016); aquí se configura que es apoyo fundamental para una cultura de probidad e integridad, la conformación de herramientas que ayuden a velar y controlar la administración presupuestaria, claramente con la evidente orientación del talento humano por salvaguardar los recursos, conservar en todo momento valores con ética y vigilar acciones de posible corrupción que puedan evidenciar.

5.4. Estudio de dos casos donde se faltó a los valores previamente analizados

En este punto, se presentará a lo largo de este numeral, el planteamiento de dos ejemplos con casos de omisiones a los valores previamente desglosados al seguimiento presupuestario, que servirán para entrever su impacto directo en el progreso territorial.

5.4.1. Caso del municipio de San Roque (Antioquia) – Ausencia de probidad e integridad

Un caso, donde se atentó gravemente contra la ética, probidad e integridad, fue el dado en el municipio de San Roque (Antioquia), donde más de 5.300 millones de pesos fueron sustraídos ilegalmente mediante aproximadamente 700 transferencias bancarias fraudulentas durante varias administraciones municipales. En su momento, la Fiscalía General de la Nación, imputó cargos como peculado por apropiación y falsedad ideológica agravada, involucrando al exalcalde y la secretaria de Hacienda municipal (El Colombiano, 2024).

San Roque es un municipio colombiano ubicado al este del departamento de Antioquia, básicamente rural. Según la ficha del DNP denominada Terridata, la cual es una herramienta que presenta y provee el uso de indicadores estandarizados y comparables que dan cuenta de los resultados frente a diversas dimensiones para todas las entidades territoriales del país y que nació como respuesta a las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE para tener mejores datos sobre las realidades territoriales⁹ (Departamento Nacional de Planeación, [s.f.]); San Roque cuenta con una superficie de 446 Km², una población proyectada para 2024 de 22966 habitantes, densidad poblacional de 51,49 habitantes por Km², con 11592 hombres y 11374 mujeres, donde el 63,6% de la población se

⁹ Tomado de: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/acercade>

ubica en la zona rural (14604 ha.) y un 36,4% en zona urbana (8362 ha.)¹⁰, lo que confirma su orientación mayoritariamente rural y campesina.

Así mismo, según también datos obtenidos por el DNP, las siguientes gráficas, denotan el desempeño inferior comparativamente frente a otros municipios de la región, a saber:

Gráfico 1 - Cobertura de acueducto municipio de San Roque

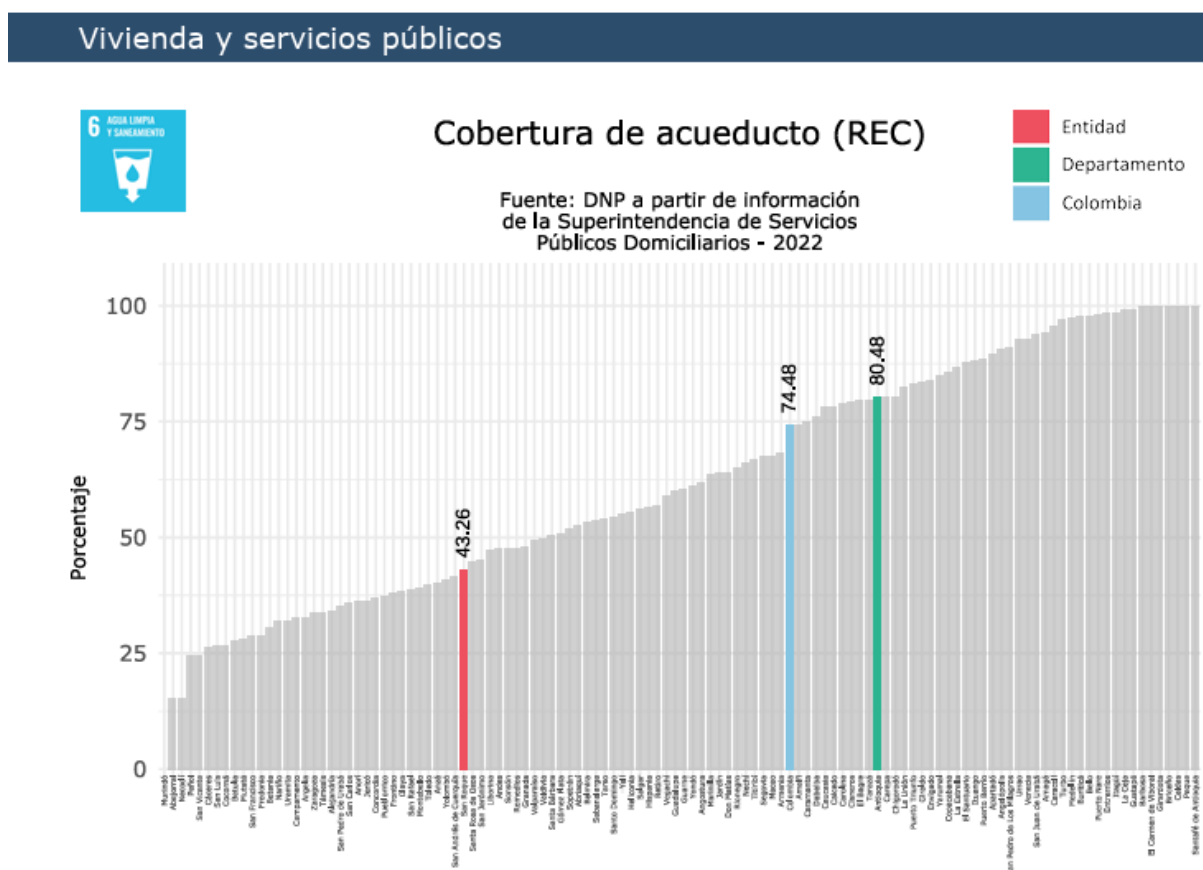


Gráfico 1. Fuente Ficha Terridata – DNP y Superservicios

Frente a la cobertura de acueducto del municipio, se evidencia que solo el 46,26% de los hogares para la vigencia 2022, contaban con dicho servicio; ubicándose frente al acceso a este servicio público por debajo del promedio en Colombia con un 74,48% y del departamento de Antioquia con un 80,48%, departamento que cuenta con 125 municipios en todo su territorio. Aunque pareciera un porcentaje normal por ser un municipio rural, no lo es tanto, dado que comparativamente con otros municipios con cantidad de habitantes similares, como por

¹⁰ Tomado de ficha Terridata San Roque: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05670>

ejemplo Salgar Antioquia con 56,32% o Yondó Antioquia donde los resultados son de 61,27%¹¹.

En cuanto a la penetración de banda ancha, la siguiente es la información reportada ante el DNP para los 125 municipios antioqueños:

Gráfico 2 – Penetración de banda ancha municipio de San Roque

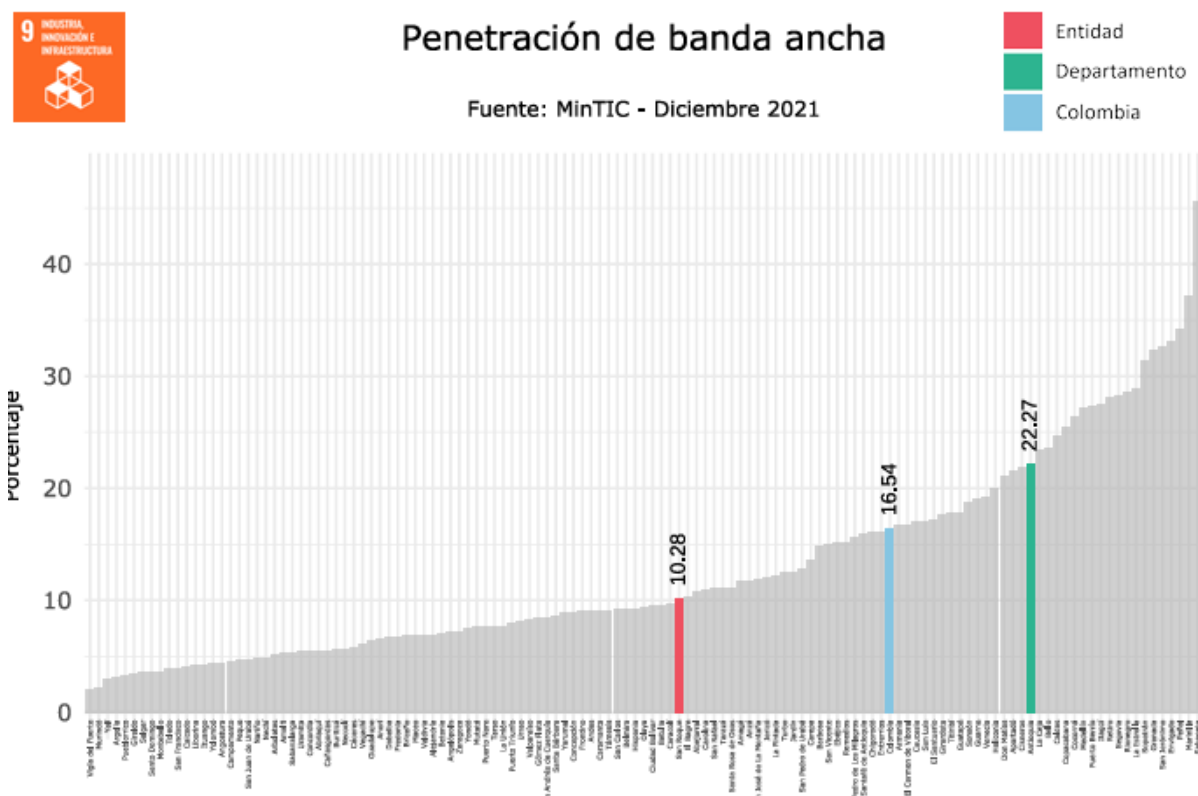


Gráfico 2. Fuente Ficha Terridata – DNP y MinTIC

Para el caso del porcentaje de hogares que cuentan con acceso a servicios de internet, se encuentra que el municipio de San Roque en el año 2021, presentó un porcentaje de 10,28%, muy por debajo del mismo dato para todo Colombia con 16,54% y para todos los municipios del Departamento con 22,27%. Frente a este importante indicador de progreso en las regiones, que representa acceso a información, conocimiento, desarrollo económico y modernización, San Roque sí presenta un mejor dato frente a los municipios de Salgar y Yondó

¹¹ Datos tomados de fichas Terridata de los municipios de Salgar y Yondó Antioquia: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05642> y <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/05893>

con 3,6% y 7,56%. Sin embargo, los resultados, todos son desalentadores por encontrarse por debajo del promedio nacional y por configurarse como un limitante para el desarrollo, una gran brecha digital, menores oportunidades y rezagos en la educación, entre otros.

En cuanto a la cobertura de energía eléctrica en zona rural, los siguientes son los resultados:

Gráfico 3 - Cobertura de energía eléctrica rural en San Roble Antioquia

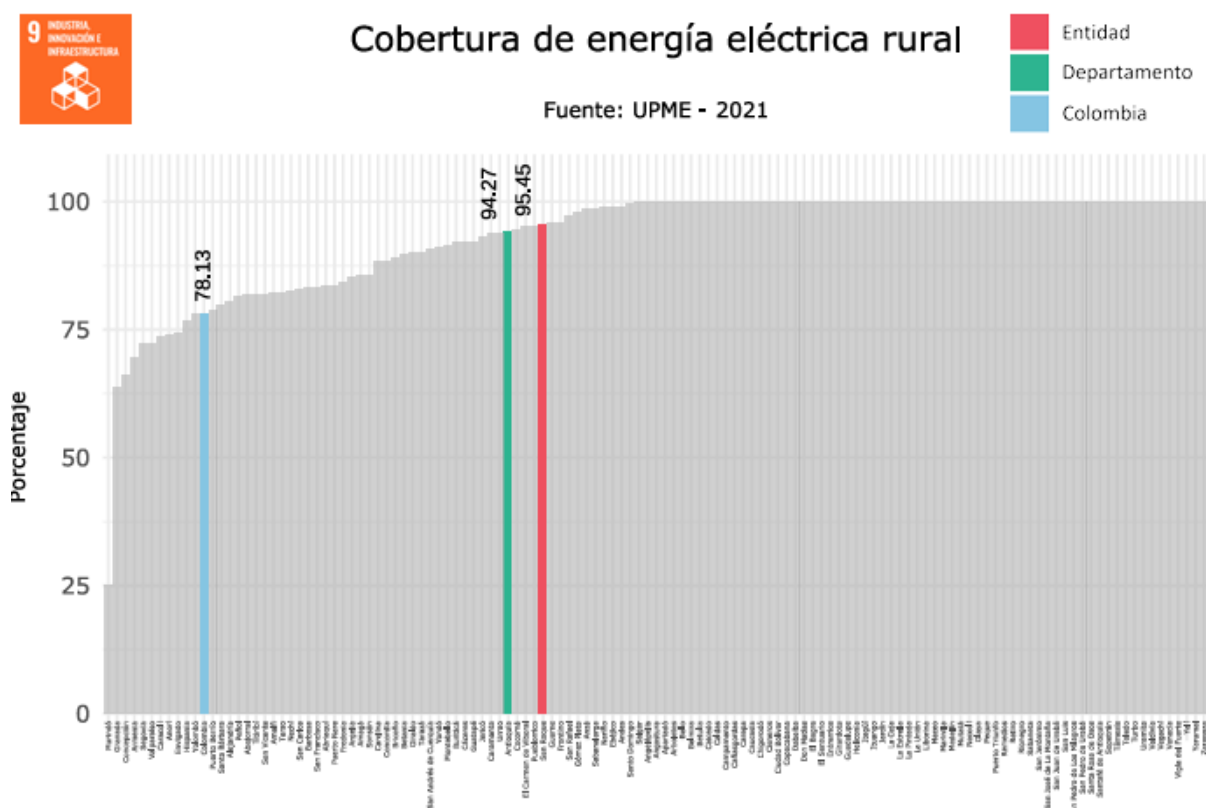


Gráfico 3. Fuente Ficha Terridata – DNP y UPME

Para 2021, según datos obtenidos a través del DNP y la Unidad de Planeación Minero-Energética de Colombia, entidad encargada de la planeación, estudios y producción de insumos técnicos en los campos de energía y minas; el municipio de El Roble para 2021 tenía una cobertura de 95,45% de energía eléctrica en zona rural, dato superior a la cobertura a nivel nación que estuvo en el 78,13% y del 94,27% en el departamento de Antioquia. Dato superado por el municipio de Salgar con un 99,85%, pero por encima del porcentaje para Yondó, el cual fue de 91,2%¹². La revisión de este indicador obedece a que la cobertura

¹² Ídem

eléctrica en zona rural es importante dado que su acceso, facilita la prestación de servicios de salud, educación, comunicaciones, actividades productivas.

Las anteriores tres variables se analizaron solo a modo comparativo y como mecanismo de medición para conocer el nivel de desarrollo de municipios con características similares, calidad de vida y gestión de sus gobernantes locales. Sin embargo, su calificación es objeto de investigaciones de desempeño más exhaustivas que reflejen las buenas prácticas o no en los territorios.

Este fue un caso donde a pesar de tener formulado el PDT “Unidos con Valores, San Roque Sigue Avanzando”, de contar con una revisión al contexto territorial, vincular a la comunidad a su formulación, contener un plan estratégico sectorizado, armonizado presupuestalmente y demás; si no se mantiene desde el liderazgo y la honorabilidad, una postura radical de transparencia y rigor por la administración de los recursos públicos, el resultado serán territorios estancados.

El mencionado PDT “Unidos con Valores, San Roque Sigue Avanzando” 2020-2023, fue un plan que contuvo todos los componentes mencionados a lo largo del presente documento, es decir, un diagnóstico general, pero también con enfoque por sectores (salud, educación, vivienda, inclusión social, cultura, deporte, agricultura, ambiente, economía, energía, gobierno territorial, ciencia, Tecnología e Innovación); así como un capítulo enfocado a las finanzas municipales, donde se detalla el comportamiento de los ingresos (tributarios, los correspondientes al Sistema General de participaciones y demás transferencias). Así mismo el detalle de las metas programadas para el periodo de gobierno, objetivos que debieron surgir de la parte diagnóstica con fuentes primarias y secundarias. Finalmente, detalla el plan financiero proyectado para el periodo de gobierno, en cuanto a ingresos, gastos e inversión en los distintos sectores.

De hecho, según datos encontrados en el registro de la Contaduría General de la Nación CGN para 2023, San Roque, el cual es un municipio de aproximadamente 22.000 habitantes (dato que no es inferior) y se encuentra clasificado como municipio de sexta categoría¹³, clasificación dada por dicha entidad para poblaciones menores a 10000 habitantes y

¹³ Información tomada de Categorización Municipal, Contaduría General de la República, 2023

capacidad inferior de generar recursos para su sostenimiento. San Roque, tiene esta clasificación, porque a pesar de su población elevada, no cuenta con capacidad para generar ingresos, lo cual no le permite subir de categoría municipal.

Usando como base, la información arrojada por la Contaduría General de la Nación, se encuentra la siguiente información:

Tabla 5. Porcentaje de gastos de funcionamiento / ICLD – municipios de Antioquia

Municipio	Población DANE	ICLD Contraloría (Miles de Pesos)	Gastos Funcionamiento Contraloría (Miles de Pesos)	% Gastos Funcionamiento / ICLD
ABEJORRAL	20.602	4.004.354	2.330.569	58,20%
DON MATIAS	20.018	10.442.394	5.082.484	48,67%
SALGAR	18.544	3.932.964	2.483.275	63,14%
FRONTINO	21.021	4.225.519	2.373.862	56,18%
PUERTO TRIUNFO	19.268	6.413.268	3.943.594	61,49%
YONDÓ (CASABE)	20.426	13.731.236	5.138.365	37,42%
SAN JUAN DE URABA	21.279	5.098.410	2.792.522	54,77%
SAN ROQUE	21.932	4.621.230	3.008.450	65,10%
ANORI	19.404	4.779.034	2.346.343	49,10%

Tabla 5. Datos extraídos de CGN (Elaboración propia)

Para la conformación de la anterior tabla, se tomaron los municipios antioqueños que cuentan con similar tamaño de población encontrando que San Roque, está entre los 3 más bajos con generación de Ingresos Corrientes de Libre Destinación ICLD, que corresponden a aquellos que la entidad territorial es autónoma de recaudar y que se generan por concepto de impuestos (predial, industria y comercio, multas, etc.). Comparativamente frente a los gastos de funcionamiento, se encuentra que en la última columna, el porcentaje de Gastos sobre los ICLD, da como resultado que precisamente es San Roque el municipio que cuenta con dicha proporción más elevada (65,10%), es decir que un alto porcentaje de sus recursos, son direccionados solo a su funcionamiento, lo que lo aboca a que debido a su bajo porcentaje de recursos propios disponibles, dependa de las transferencias recibidas de parte de entidades de orden superior, para todo lo que tiene que ver con la inversión que debe orientar a los programas y proyectos planteados en PDT, diferentes a temas de funcionamiento.

Aunque en esta categoría municipal, se encuentran municipios con una alta dependencia de la Nación, en cuanto a transferencia de recursos para su sostenimiento, se identifica que un territorio que históricamente ha sido dependiente de transferencias, por falta de ética de sus gobernantes, es encausado a su relegación, que su población sufra de pobreza y vulnerabilidad.

5.4.2. Caso del municipio de Tibacuy (Cundinamarca) – Ineficiencia del talento humano

El municipio colombiano de Tibacuy se encuentra ubicado en zona centro oriental del departamento de Cundinamarca, según información encontrada en Terridata, cuenta con una superficie de 84 Km² y una densidad poblacional de 61,63 habitantes por Km², el total de sus habitantes proyectados para 2024 es de 5177, donde 2695 son hombres y 2482 mujeres, y donde se ubican 4096 en zona rural (79,1%) y solo 1081 en zona urbana (20,9%) (Terridata DNP 2024)¹⁴. Adelantando el mismo ejercicio del caso anterior, con el objeto de conocer el desarrollo de dicho territorio, lo encontrado es lo siguiente:

¹⁴ Información tomada de ficha de Terridata del DNP: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/25805>

Gráfico 4 - Cobertura de acueducto municipio de Tibacuy

Vivienda y servicios públicos

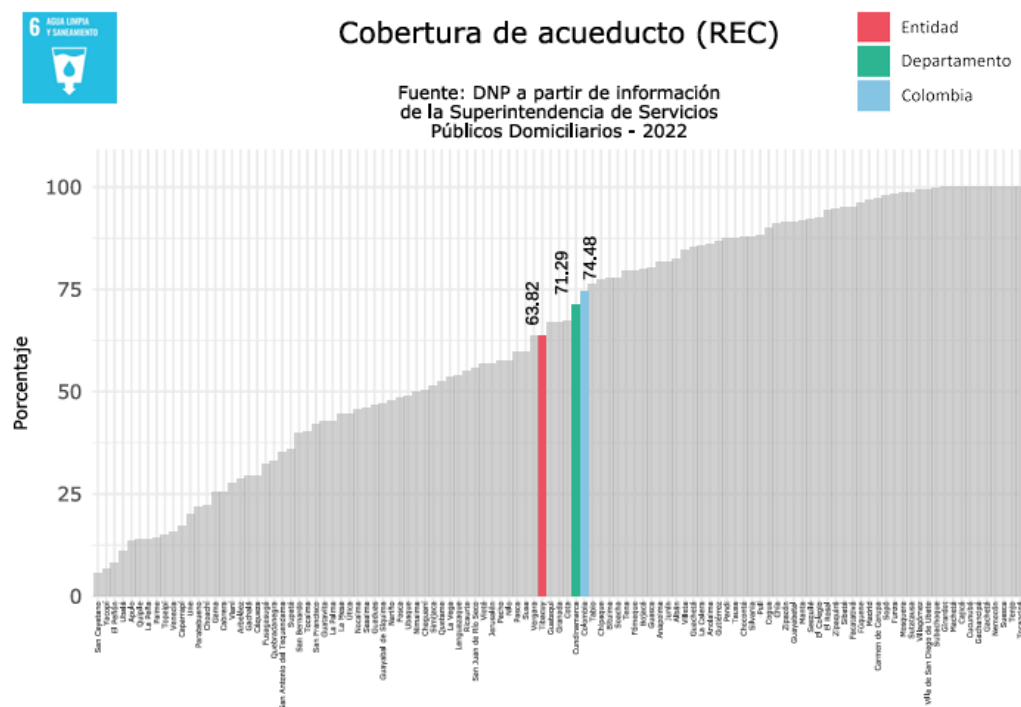


Gráfico 4. Fuente Ficha Terridata – DNP y Superservicios

El gráfico presenta como el porcentaje de cobertura de acueducto para 2022 en los hogares del municipio es de 63,82%, ratio por debajo del promedio del departamento con un 71,29% y de la nación, que como se mencionó antes, es del 74,48%; esto denota un franco atraso.

En referencia al acceso a servicios de internet y banda ancha, el comportamiento del indicador, es el siguiente:

Gráfico 5 - Penetración de banda ancha municipio de Tibacuy

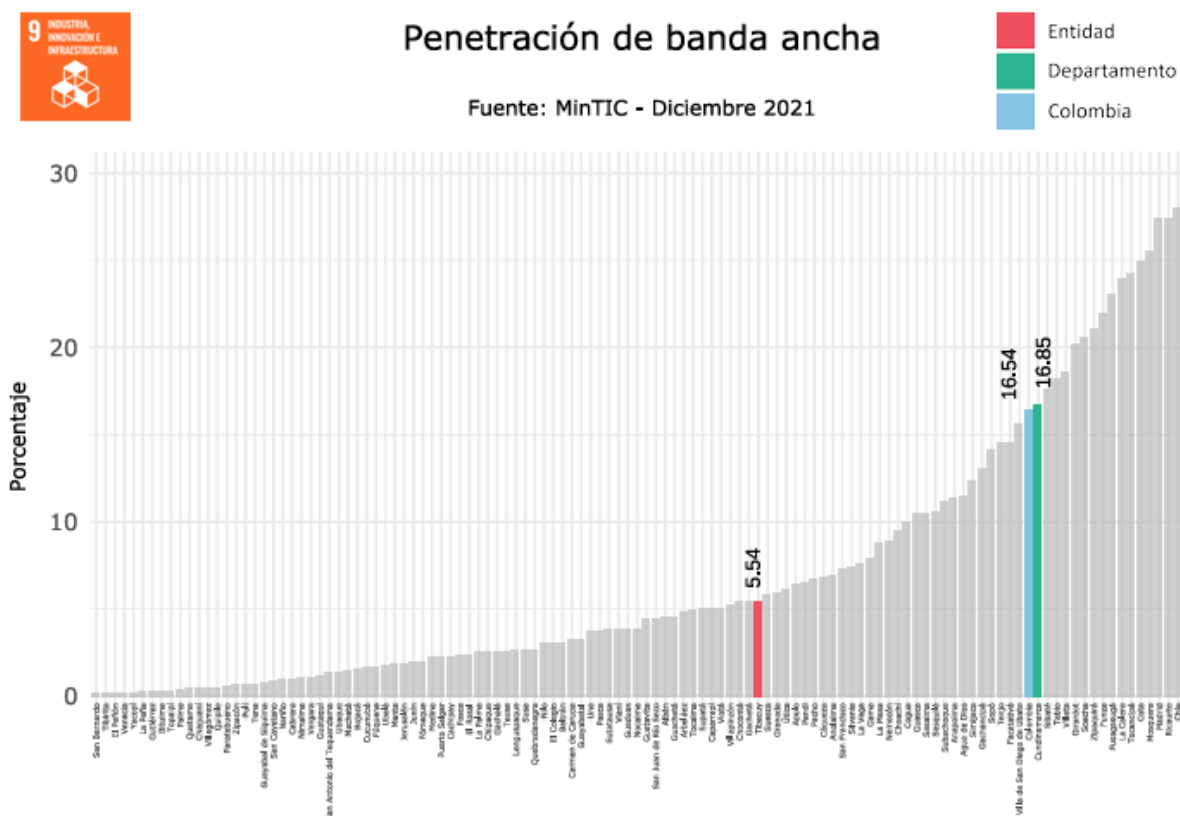


Gráfico 5. Fuente Ficha Terridata – DNP y MinTIC

La información arrojó que el porcentaje de penetración de banda ancha es de 5,54%, frente al 16,85% del departamento y un 16,54% en la nación, dato también desalentador en el sentido que el municipio tiene una cobertura bastante incipiente en acceso a internet y de hecho, Colombia tiene una cobertura bastante precaria también en este importante servicio. Estos datos dados, solo para contextualizar el nivel de desempeño de este municipio comparativamente frente al departamento y el país.

El caso puntual a detallar, ocurrió en 2023, cuando la Procuraduría General de la Nación profirió pliego de cargos contra el alcalde de Tibacuy, Cundinamarca, Juan Carlos Riveros Muñoz, por el presunto uso irregular de recursos del sistema general de participaciones para Agua Potable y Saneamiento Básico (SGP-APSB) para actividades que al parecer no podían sufragarse con ellos. Los recursos de destinación específica fueron usados, para otros fines como la compra de gasolina y el mantenimiento de maquinaria. Incluso se investigó el uso de bienes públicos en actividades proselitistas, lo que constituye un posible caso de intervención indebida en política (Procuraduría General de la Nación, 2023).

Si se toma solo el caso mencionado en la primera parte de lo informado por la Procuraduría (ya que el tema del proselitismo sí atenta contra la ética pública), se encuentra básicamente es que el talento humano no cuenta con la información clara del uso de los recursos públicos. En este caso, aunque pudieron usarse recursos para temas de gasolina y maquinaria (temas necesarios para la operación de equipos que bien son necesarios en la prestación de los servicios desde la administración local), no corresponde al uso de estos el cual es establecido desde la Nación.

El DNP, es claro en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones SGP y corresponden a aquellos que la Nación transfiere a las entidades territoriales, por mandato de los artículos 356 y 357 Constitucionales, con el objetivo de satisfacer necesidades básicas en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, principalmente (Ministerio de Vivienda, [s.f.]). Estos recursos no pueden usarse en temas diferentes a: Construcción, mejoramiento o ampliación de redes de acueducto y alcantarillado, plantas de tratamiento de agua potable o aguas residuales, rellenos sanitarios y sistemas de disposición final, actividades operativas y administrativas esenciales, estudios, diseños y supervisión técnica de obras, fortalecimiento institucional del municipio en temas de planeación y gestión del servicio, y programas de cultura del agua y educación ambiental (Decreto Ley 28, 2008); por ello debe salvaguardarse y preservar que su orientación sea exclusivamente para mitigar las problemáticas en temas puntuales.

Este desconocimiento por parte de los directivos frente a la correcta destinación de los recursos de SGP direccionados desde la Nación, afectó no solo la hoja de vida y correcto desempeño del encargado, ya que la normativa presume que los responsables de la ejecución de los recursos, conocen las normas y procedimientos aplicables a su cargo y el desconocimiento no lo exime de su responsabilidad administrativa, disciplinaria, fiscal o penal. Así mismo dicho desconocimiento, afecta la entidad por retrasos, posibles sanciones y pérdida de confianza en la prestación de los servicios de la administración, lo que irremediablemente afecta su eficiencia.

Los anteriores casos, solo para dar un par de ejemplos del mal uso de los recursos públicos, el desconocimiento idóneo de su administración, la falta de ética, probidad e integridad en su administración; afectan el progreso de las regiones, aspecto que va íntimamente ligado a la

planeación, los recursos presupuestados y su legítimo uso en pro de la comunidad y su desarrollo.

6. Conclusiones

Los documentos de planeación estratégica aun cuando son temas iniciales a los periodos de gobierno y que deben adelantarse cuando éste recién se posesiona en el cargo, deben formularse de manera rigurosa, atendiendo los lineamientos dados desde la Nación y cumpliendo cada componente, debido a que todos sus elementos son integradores para al final de su programación y adopción, sean verdaderas piezas que aportarán al logro de los objetivos trazados sobre la gestión administrativa.

Los PDT son esenciales para las regiones, pero su formulación debe estar completamente armonizada con los recursos presupuestados, las necesidades expresadas por la comunidad, lo cual de la mano de los responsables de su ejecución, serán punta de lanza para lograr sustanciales mejoras en el bienestar y la calidad de vida en los territorios; esto claro, teniendo como fundamento sus prioridades más arraigadas y a fortalecer.

La política de seguimiento presupuestario colombiana, corresponde a una acertada legislación que periódicamente se reforma y actualiza, dadas las condiciones cambiantes y normales en el desarrollo de las naciones. Sin embargo, es necesario fortalecer no solo las actividades de control, fiscalización y vigilancia, sino que desde el orden nacional, se presenten acciones para no caer en omisiones o errores para el uso de los recursos, sino implementar actividades de formación cercana, para que en los territorios se tenga la claridad del correcto uso de los mismos.

La ética, la transparencia, la probidad e integridad en la administración de los recursos públicos, son esenciales para el desempeño administrativo, ya que es a partir de una juiciosa planeación y gestión territorial, que se logran verdaderos cambios en los territorios, bienestar en su comunidad y un desarrollo enmarcado en las fortalezas, solventando las carencias más apremiantes a mitigar desde el valioso ejercicio de la administración pública.

Es por tanto, la tríada que converge en los PDT debidamente articulados, el seguimiento al presupuesto acorde a todos los lineamientos establecidos desde la política pública nacional y la legítima administración pública acorde a los valores de transparencia, eficiencia, probidad e integridad; el conjunto de los factores determinantes que influyen en el buen desempeño de los gobernantes, resultando finalmente en bienestar para la comunidad en la que estos son rigurosamente preservados.

Referencias bibliográficas

Bibliografía básica

ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. Y STEIN, E. (1999). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253–273.

CHICA VÉLEZ, S. A.; SALAZAR ORTIZ, C. A. (2021). *Nueva y posnueva gestión pública: ¿continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990?* Revista Ágora U.S.B., 21(1), pp. 87–111. Medellín: Universidad San Buenaventura. DOI: 10.21500/16578031.5300

COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional, 1991 [en línea]. Disponible en: <https://www.constitucioncolombia.com/1991> [Consulta: 5 junio 2025]. Art. 339.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377, Bogotá D.C., 2 junio 1994.

COLOMBIA. Congreso de la República. Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450, Bogotá D.C., 15 julio 1994. Art. 3 y 91.

COLOMBIA. Departamento Nacional de Planeación. Guía Plan Estratégico. Unidad 03 SisPT [en línea]. Bogotá: DNP, 2024. Disponible en: [colocar enlace aquí] [Consulta: 5 junio 2025].

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aspectos Generales del Sistema Presupuestal Colombiano. Bogotá D.C., 2020.

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto*. Diario Oficial No. 42.718, Bogotá D.C., 15 enero 1996.

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto*. Diario Oficial No. 46.116, Bogotá D.C., 28 diciembre 2005.

COLOMBIA. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Abecé del Sistema General de Participaciones. (s.f.)

DAN GUTTMAN. De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características. *Gestión y política pública*, vol. 13, n.º 1 (1er semestre 2004), pp. 5-40. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

DE VRIES, M. S.; NEMEC, J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), pp. 4–16. DOI: 10.1108/09513551311293408.

LASSWELL, H. D., *Politics: Who Gets What, When, How*. ed. Whittlesey House, McGraw-Hill Book Company, Nueva York, 1936.

NASER, A.; WILLINER, A.; SANDOVAL, C. *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago de Chile: CEPAL, febrero 2021 (LC/TS.2020/184). 87 páginas. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46645/1/S2000907_es.pdf

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co.

PREBISCH, R. (1950). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.

ROS-MEDINA, J. L. (2024). “¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 2024. DOI: 10.20318/eunomia.2025.9487

VAN GESTEL, N.; TEELKEN, C. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. *Gestión y política pública*, 13(2), pp. 427-467. ISSN 1405-1079, ISSN-e 2448-9182.

VILLORIA MENDIETA, M. (2018). *Integridad y buen gobierno: desafíos para la ética pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

VILLORIA MENDIETA, M. (2021) “¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión.” *Revista de Estudios Políticos*, núm. 194, diciembre 2021, pp. 213–247. DOI: 10.18042/cepc/rep.194.08.

Listado de abreviaturas

CGN: Contaduría General de la Nación

CTel: Ciencia, Tecnología e Innovación

CTP: Consejo Territorial de Planeación

DNP: Departamento Nacional de Planeación

FURAG: Formulario Único de Reporte de Avance de la Gestión

ICLD: Ingresos Corrientes de Libre Destinación

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

NGP: Nueva Gestión Pública

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

PDD: Plan Departamental de Desarrollo

PDT: Plan de Desarrollo Territorial

PF: Plan Financiero

PND: Plan Nacional de Desarrollo

POAI: Plan Operativo Anual de Inversiones

SGP: Sistema General de Participaciones

SisPT: Sistema de Planeación Territorial

UPME: Unidad de Planeación Minero-Energética de Colombia