



El futuro  
es de todos

DNP  
Departamento  
Nacional de Planeación

UNIDAD

2

---

Diagnóstico

---



KIT DE PLANEACIÓN  
**TERRITORIAL**

Plan de desarrollo al alcance de todos



## UNIDAD

# 2

## Diagnóstico

El diagnóstico en el plan de desarrollo territorial permite describir en detalle la situación actual del territorio, así como las oportunidades y retos que enfrentan los nuevos mandatarios. Se trata de hacer una adecuada recopilación y análisis de información relevante sobre el estado actual de cada entidad territorial, en términos del avance en la prestación de sus servicios y de las necesidades de la población.

En la construcción del diagnóstico se deberán considerar las líneas estratégicas definidas anteriormente, así como contrastar información sectorial con otros instrumentos de planeación (por ejemplo, los documentos de ordenamiento territorial), enfoques especiales de planificación (como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-), y la información específica sobre competencias, capacidades y recursos financieros del municipio o departamento.

En este sentido, para abordar esta unidad es clave que el equipo territorial responsable de la formulación considere todas las particularidades de su territorio, entendiendo que la entidad territorial tiene ciertas competencias que deben guiar sus acciones.

La metodología que a continuación se propone, supone que el equipo territorial conoce sus competencias de acuerdo con lo definido en la ley 715 de 2001, para realizar un adecuado y completo diagnóstico de la situación actual en la entidad territorial.

Adicionalmente, con el Kit de Planeación Territorial, el DNP pone a disposición una herramienta interactiva que agilizará la construcción de este capítulo del plan de desarrollo, optimizando los tiempos y recursos necesarios en la elaboración de esta tarea. Para este propósito se ofrece a las entidades territoriales una recopilación de información a partir de múltiples fuentes.

## 1. ¿Qué es el diagnóstico del plan de desarrollo y cuál es su utilidad?



El diagnóstico de un plan de desarrollo comprende la recopilación y análisis de información relevante sobre el estado actual de la entidad territorial.

La relevancia del diagnóstico se fundamenta en que en esta parte del documento del plan de desarrollo se define la **identificación y orientación de las políticas, programas y proyectos que implementará el nuevo gobierno territorial, con el propósito de ir corrigiendo progresivamente el estado inicial de las variables definidas en el diagnóstico.**

3

Sin un adecuado diagnóstico, la planeación corre el riesgo de llevar a cabo intervenciones dispersas y descoordinadas, con bajos impactos en el bienestar del territorio. Además, si no se tienen en cuenta las restricciones de competencias, recursos y capacidades de la administración, puede apuntarse a objetivos que estén por fuera de su alcance, conduciendo a resultados poco alentadores para el gobierno durante el cuatrienio.



Un buen diagnóstico permite describir con precisión las situaciones positivas y negativas que se presentan, centrando su análisis en los diferentes problemas, causas y consecuencias que inciden en el proceso de desarrollo. Por ello, la realización del diagnóstico es fundamental para identificar las oportunidades y retos que enfrenta la nueva administración.

El Kit de Planeación Territorial, pone al servicio de las entidades territoriales un compilado de información sobre la mayoría de los temas que deberían tenerse en cuenta al momento de construir el diagnóstico para cada una de las líneas estratégicas, y le brinda ayudas complementarias para lograr un buen ejercicio. Sin embargo, el equipo de trabajo dedicado para esta tarea puede dar una mejor interpretación de los insumos disponibles, gracias a un mejor conocimiento de las necesidades, retos y oportunidades del territorio, por lo que es **muy importante que la información que facilita el DNP sea analizada de forma crítica.**



## 2. ¿Cuándo y cómo se elabora el diagnóstico?



Una vez definidas las líneas estratégicas, el siguiente paso es construir el diagnóstico financiero y situacional, lo cual deberá realizarse **durante los meses de enero y febrero**, previo a la primera presentación del Plan al Consejo Territorial de Planeación y a las autoridades ambientales, cuya fecha límite es el último día del mes de febrero.




Las **metas del nuevo gobierno se soportarán en esta parte del documento del plan de desarrollo**, y se materializarán más adelante en proyectos financiados con los recursos disponibles en la entidad territorial. Sin embargo, será posible complementar y ajustar este insumo posteriormente, de manera que el diagnóstico responda a todo el proceso de planeación y no sea solo una descripción inicial aislada.

El DNP propone abordar seis pasos para construir el diagnóstico del plan de desarrollo territorial:

<b>Paso 1</b>	Revisión de las líneas estratégicas y lectura transversal del territorio
<b>Paso 2</b>	Definición de los problemas de cada línea
<b>Paso 3</b>	Identificación de causas y consecuencias
<b>Paso 4</b>	Ejercicio participativo con la comunidad
<b>Paso 5</b>	Revisión de la situación financiera de la entidad territorial
<b>Paso 6</b>	Síntesis de la situación actual de la entidad territorial

5

Se estima que el tiempo aproximado para desarrollar estos pasos es de **seis semanas de trabajo continuo** y para el cual se podrán utilizar los siguientes recursos:

Insumos generales	Insumos del KPT
<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Programa de Gobierno 2020-2023.</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Programa de gobierno departamental 2020 – 2023 (para el caso de municipios).</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Informes de empalme de la administración 2016-2019.</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Otros ejercicios de diagnóstico del territorio (agendas de competitividad, visiones de largo plazo).</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Instrumento de ordenamiento territorial (POT, POD, EOT).</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Estudios realizados por las federaciones (departamentos, municipios y capitales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Información de diagnóstico de la plataforma del KPT (líneas estratégicas, información diagnóstica, grupos poblacionales, instrumentos de ordenamiento territorial, clasificaciones especiales y recursos financieros).</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData (videos tutoriales, cartillas y ficha explicativa).</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Lineamientos estratégicos construidos por los sectores.</li> </ul> <p>.....</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p><b>KIT DE PLANEACIÓN TERRITORIAL</b> <small>Plan de desarrollo al alcance de todos</small></p> </div> <div style="text-align: center;">  <p><b>Portal Territorial</b> de Colombia</p> </div> </div>



## Paso 1. Revisión de las líneas estratégicas

El primer paso consiste en considerar las líneas estratégicas, definidas previamente, como las grandes apuestas que implementará la entidad territorial durante los siguientes cuatro años en concordancia con las propuestas del programa de gobierno. Estas líneas serán los grandes ejes del plan de desarrollo y permitirán organizar desde el diagnóstico las temáticas para las que se considere necesaria una combinación de intervenciones sectoriales encaminadas a alcanzar objetivos integrales.



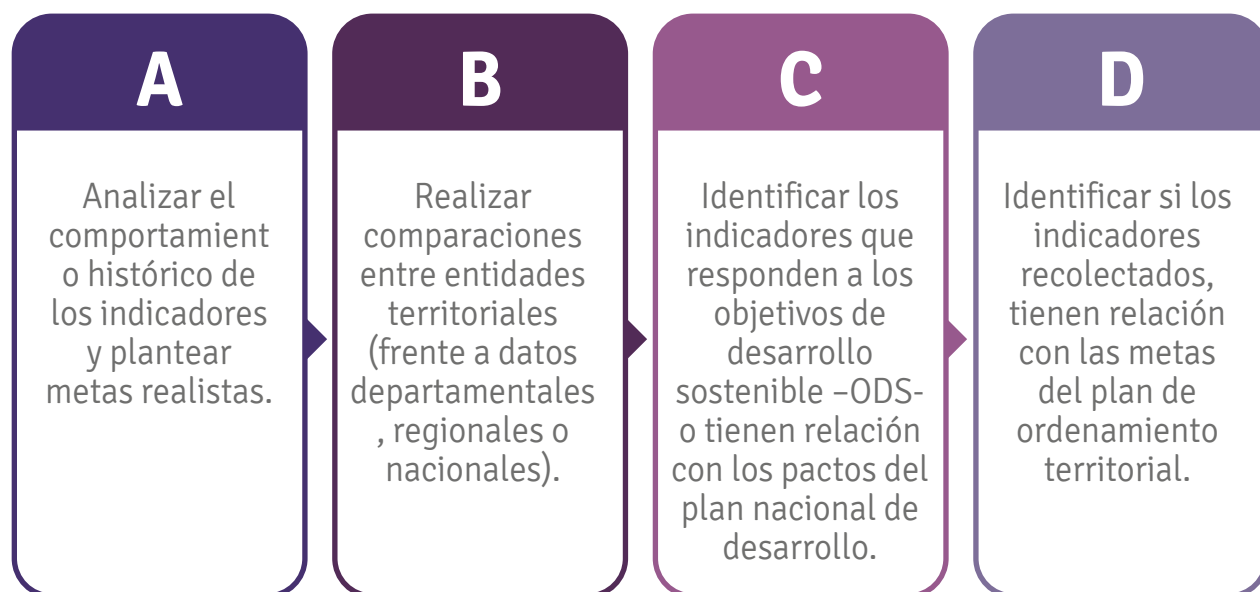
Al elaborar la lectura inicial del territorio el equipo territorial responsable de la formulación podrá:

- Elegir los **indicadores adecuados** para describir la situación actual de cada línea estratégica.
- Identificar los sectores que concentran las **problemáticas más apremiantes**, así como las **oportunidades de seguir mejorando**.
- **Reconocer las competencias** del territorio y definir el curso de acción sectorial en proyectos de interés
- Comprender el **estado de las finanzas de su territorio** y disponibilidad de recursos con base en las cifras de los últimos 4 años.

Para avanzar en esta propuesta de organización de los temas relevantes para el territorio, debe comenzarse con una **revisión de la información consignada en el Programa de Gobierno** del mandatario electo, y a partir de allí establecer los indicadores que mejor den cuenta de la situación de cada línea estratégica. El DNP sugiere **identificar y consultar al menos tres fuentes de datos** por sector o tema transversal asociado a cada una de las líneas estratégicas. Así, se obtendrá un inventario inicial de fuentes de información, que servirá como punto de partida para identificar, consolidar y analizar la información de la que se desprenderán posteriormente el diagnóstico territorial, las acciones estratégicas de la administración y las metas del plan de desarrollo.

Luego de identificar los insumos generales del diagnóstico, es necesario ordenar la información recopilada para facilitar su análisis. Para esto, el DNP sugiere la **construcción de una matriz en la que se organice cada uno de los indicadores** identificados por cada dimensión del desarrollo o sector y que corresponde a la “**Matriz de información complementaria**”. Esta puede consultarse en la sección de formatos de esta unidad.

Esta matriz permitirá:



7

Con base en lo anterior, el equipo de la administración podrá **reflexionar acerca de las competencias de la entidad territorial en los temas priorizados y el alcance inicial de las intervenciones que se propongan de acuerdo con el marco normativo y los indicadores priorizados**. Para esto se puede utilizar una serie de preguntas que motiven la reflexión y sirvan de apoyo durante la etapa de construcción del diagnóstico.

Ejemplos de preguntas orientadoras:



- ¿Su entidad territorial cuenta con un Plan de Gestión del Riesgo de Desastres?
- ¿Su entidad territorial cuenta con un Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional?
- ¿En su territorio se presentan violaciones a los derechos humanos a la vida, la libertad, integridad y seguridad?



## Paso 2. Definición de problemas

La definición de problemas consiste en profundizar el análisis de las situaciones negativas encontradas en el territorio, identificando la población a la que afecta y su localización. Delimitar correctamente los problemas en cada línea estratégica es muy importante del diagnóstico.



Una adecuada descripción de un problema es en buena medida un avance hacia la solución.

Para esto el DNP recomienda que las situaciones negativas que se definan como problemas en cada línea estratégica respondan tanto a las competencias como a las problemáticas más sentidas que tiene la entidad territorial, aun cuando no se cuente con datos estadísticos sobre su comportamiento.



Al definir los problemas, el equipo territorial responsable de la formulación del plan de desarrollo podrá:

- Contar con información que **oriente la gestión hacia resultados** medibles.
- Delimitar razonablemente las problemáticas que afectan al territorio por cada una de las líneas estratégicas, estableciendo **las relaciones adecuadas** entre éstas.
- Obtener la información que se convertirá en los **objetivos de formulación** del Plan Estratégico del plan de desarrollo.

Para realizar este paso el equipo territorial responsable de la formulación debe responder cuatro preguntas asociadas a cada línea estratégica.



- ¿Cuáles son las situaciones negativas que podrían convertirse en problemas claves a analizar?
- ¿Por qué exactamente eso es un problema?
- ¿Qué grupo poblacional se ve afectado por cada uno de los problemas?
- ¿Dónde se presenta o localiza el problema en territorio?

En este punto se recomienda también consultar el documento de **enfoque étnico** de la biblioteca del KPT, donde se hace especial énfasis en la focalización de las comunidades de las entidades territoriales.

Para consignar la respuesta a estas preguntas y ordenar la información, el DNP propone el formato “**Problemas territoriales por línea estratégica**”, en el que será posible realizar una descripción de las problemáticas, centrando su atención en aquellas situaciones por dimensión y sector de desarrollo que se hayan podido identificar como negativas.

9



#### Definición del problema

Se debe evitar el uso de expresiones como “falta de...” o “ausencia de...”

Para dar claridad a la descripción se aconseja el uso de palabras como: limitado, escaso, costoso, bajo, restringido, ineficiente, incipiente, frágil, malo, ineficaz, débil, inadecuado, alto, excesivo, elevado, entre otras.

#### **Ejemplo – Línea estratégica “Educación de calidad para todos y todas”**

Si la situación negativa encontrada es: “...la cobertura neta en educación media es del 44%, cifra que se encuentra por debajo del promedio departamental y nacional. Esto implica para la entidad territorial un esfuerzo alto para mejorar”

El problema concretamente a describir sería: “Baja cobertura neta en educación media”.

Si según los datos encontrados este problema está afectando principalmente a jóvenes en el área rural, el registro correcto de esta información en el formato sería: “Baja cobertura neta en educación media que afecta principalmente a jóvenes entre 15 y 17 años del área rural”.



Adicionalmente, si emergen problemas en una línea estratégica de una complejidad considerable, la solución tal vez exceda los cuatro años de gobierno. Estos son los problemas que deben discutirse al momento de identificar las oportunidades de articulación nacional y regional, pues este tipo de problemas usualmente están asociados con retos de gestión que involucran a otras entidades territoriales y el gobierno nacional.

Es recomendable el uso de indicadores de resultados sujetos de seguimiento, procurando el uso de fuentes de información oficiales que garanticen la calidad de la información. Se sugiere el uso de indicadores actualizados anualmente que faciliten la evaluación anual de las metas que se propongan en los siguientes pasos.

### Paso 3. Identificación de causas y consecuencias

La identificación de causas y consecuencias constituye una metodología que analiza la relación de causa- efecto de un problema y requiere que los problemas se encuentren descritos de forma clara y precisa. Lo anterior permite establecer análisis que involucran la orientación de la gestión hacia resultados desde el momento del diagnóstico.



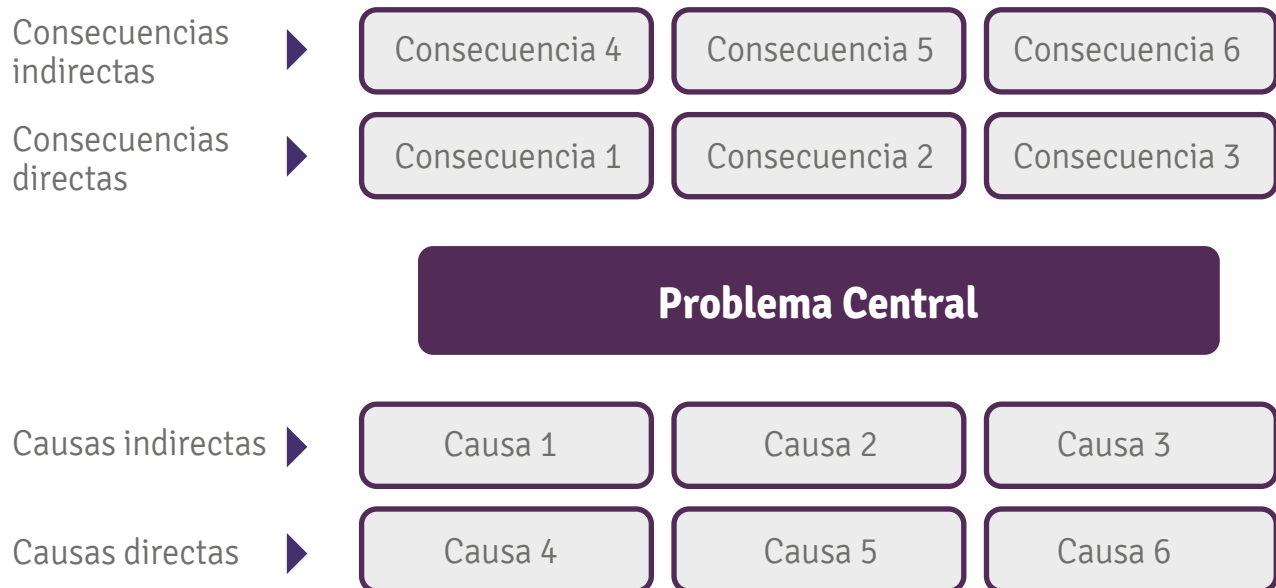
Al identificar las causas y consecuencias, el equipo territorial responsable de la formulación podrá:

- Asegurar que **los problemas formulados en cada línea estratégica tengan una estructura sólida** y que recogen sus causas y consecuencias.
- Establecer las **relaciones que pueden existir entre problemas**, y los vínculos intersectoriales que requieren un análisis más profundo.
- **Sentar las bases para formular programas y proyectos** que respondan a las problemáticas analizadas, teniendo en cuenta la cadena de resultados de la gestión territorial.

La identificación de causas y consecuencias de un problema específico se puede realizar a través de la técnica de **‘Árbol de Problemas’**, el cual permite abordar los problemas de cada línea estratégica de manera estructurada y proporciona una representación gráfica de análisis. Indagar sobre las causas que generan el problema permite entender la situación negativa y comenzar la definición de las acciones a realizar para mejorarla, mientras que con el análisis de las consecuencias, se puede conocer la magnitud del problema a resolver durante el cuatrienio.

De forma general, el tronco del árbol será el problema central, las raíces serán las causas y la copa serán las consecuencias. La idea que presenta este ejercicio es que cada problema es consecuencia de las problemáticas que aparecen debajo de él y, a su vez, es causante de las situaciones que se ubican encima, reflejando la interrelación entre causas y efectos.

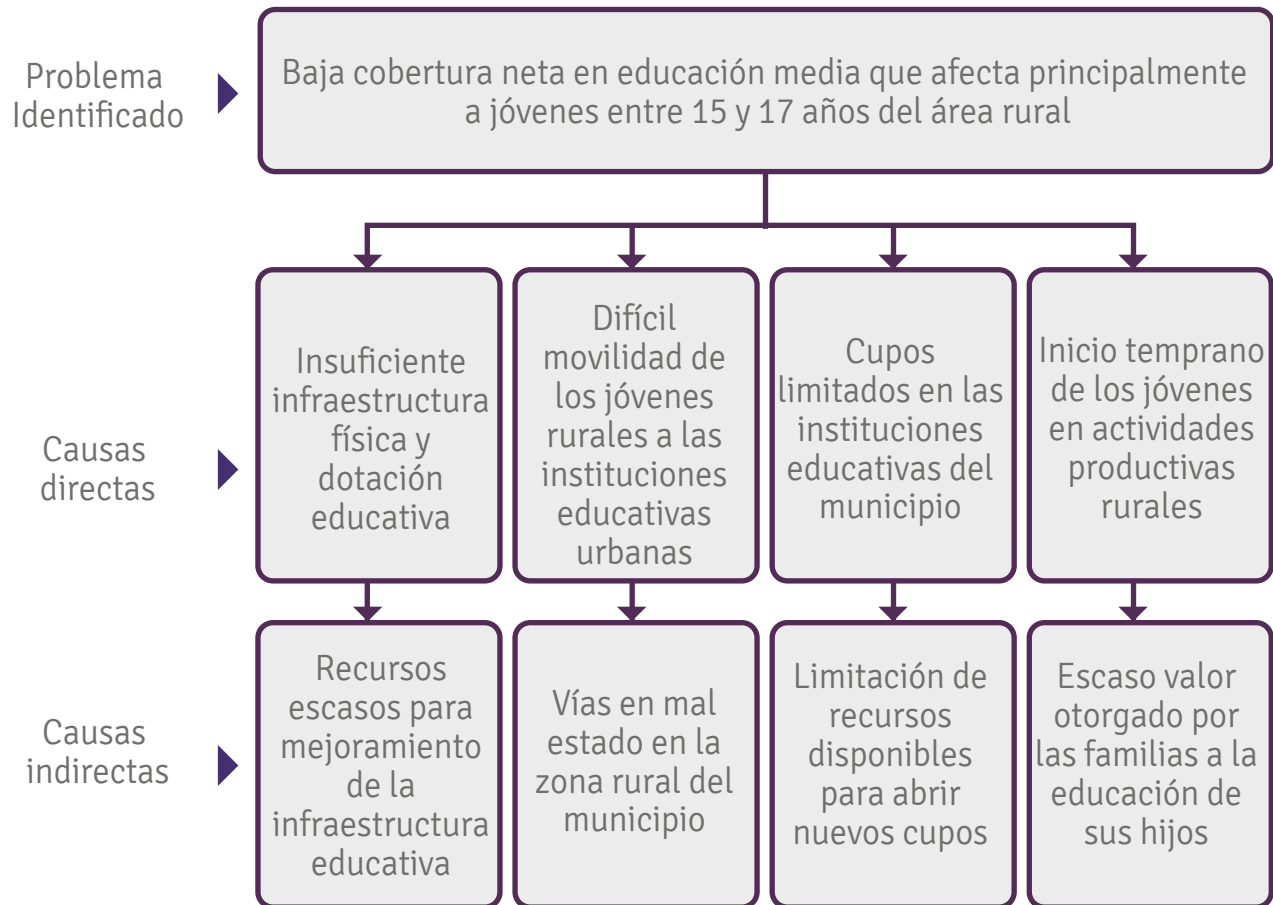
11



Para cada uno de los problemas identificados se deben identificar los factores que lo han producido, para lo cual se recomienda utilizar la técnica de **‘Lluvia de Ideas’**, apoyándose con preguntas orientadoras (por ejemplo: ¿por qué se produce este problema?). En una cartelera o en una hoja de papel pueden listarse las causas identificadas para determinar cuáles de éstas son las razones principales por la cuales ocurre el problema (que serán las causas directas) y cuáles son hechos que dan origen a las causas directas (que serán las causas indirectas). Como el número de causas directas no puede ser ilimitado, el DNP sugiere que se definan entre tres y cinco causas de directas para cada problema de cada línea estratégica.



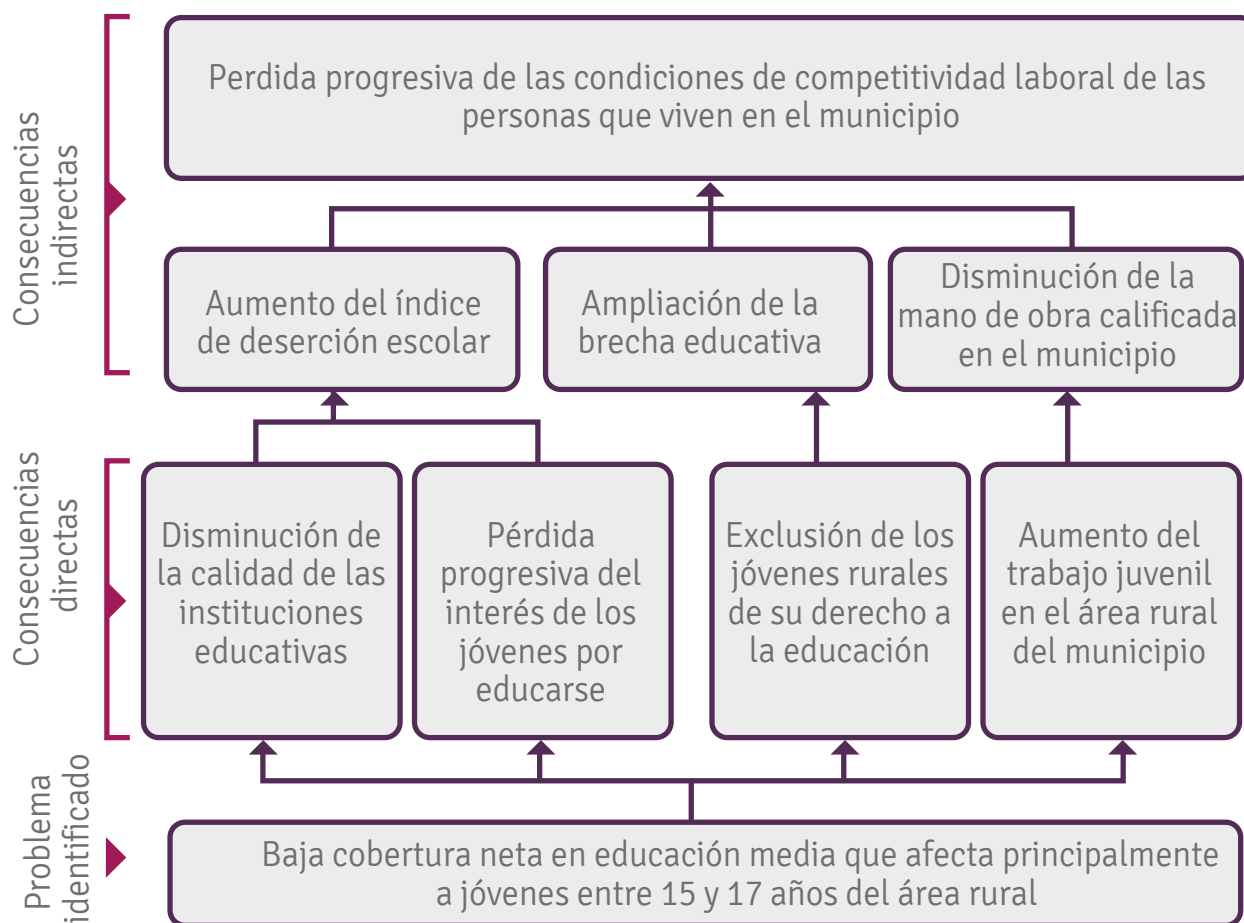
## Ejemplo de árbol de problemas (causas) – Línea estratégica “Educación de calidad para todos y todas”



En cuanto a las consecuencias del problema, su análisis se centra en explorar los efectos que se producen sobre las condiciones de vida de la comunidad si no se interviene el problema. En otras palabras, se trata de responder a la pregunta: ¿Qué podría suceder en el plano social, económico, ambiental o institucional si el problema en cuestión no se resuelve?

Para este punto se repetirá el ejercicio mencionado anteriormente, pero esta vez enfocado en las situaciones generadas debido a la existencia del problema. Aquellos hechos que se derivan del problema serán las consecuencias directas, mientras que las situaciones que se desprenden de las primeras consecuencias identificadas serán las consecuencias indirectas del problema. El DNP sugiere un máximo dos o tres niveles de desagregación.

### Ejemplo de árbol de problemas (consecuencias) – Línea estratégica “Educación de calidad para todos y todas”



13

En este punto es necesario retomar la información de la síntesis de problemas construida en el paso 2. Aquí el equipo territorial responsable de la formulación definirá si realiza árboles por cada uno de los problemas que identificó, o si por el contrario centra su análisis en aquellos problemas que representan situaciones más críticas para el territorio identificadas en cada línea estratégica. La decisión para este paso depende del énfasis que pretenda hacer cada equipo durante el diagnóstico.

Al finalizar este ejercicio, el equipo territorial responsable de la formulación tendrá identificadas las relaciones de causa-efecto de todos los problemas que la entidad territorial priorizó para el análisis. Es posible que a lo largo del ejercicio el equipo encuentre que algunos árboles de problemas están relacionados entre sí, en cuyo caso es válido fusionarlos. Finalmente, la información de este árbol de problemas puede transferirse a un cuadro de “**causas y consecuencias**” para facilitar la redacción del diagnóstico de cada línea estratégica.



### Cuadro de causas y consecuencias para el ejemplo

Línea estratégica	Problema	Causas de Primer Orden o directas	Causas Segundo orden o indirectas	Consecuencias directas	Consecuencias indirectas
Educación de calidad para todos y todas	Baja cobertura neta en educación media que afecta principalmente a jóvenes entre 15 y 17 años del área rural	Insuficiente infraestructura física y dotación educativa	Recursos escasos para mejoramiento de la infraestructura educativa	Disminución de la calidad de las instituciones educativas	Aumento del índice de deserción escolar
		Difícil movilidad de los jóvenes rurales a las instituciones educativas urbanas	Vías en mal estado en la zona rural del municipio	Pérdida progresiva del interés de los jóvenes por educarse	Ampliación de la brecha educativa
		Cupos limitados en las instituciones educativas del municipio	Limitación de recursos disponibles para abrir nuevos cupos	Exclusión de los jóvenes rurales de su derecho a la educación	Pérdida progresiva de las condiciones de competitividad laboral de las personas que viven en el municipio
		Inicio temprano de los jóvenes en actividades productivas rurales	Escaso valor otorgado por las familias a la educación de sus hijos	Aumento del trabajo juvenil en el área rural del municipio	Disminución de la mano de obra calificada en el municipio

## Paso 4. Ejercicio participativo con la comunidad

Para la elaboración del diagnóstico es preciso **incorporar los puntos de vista de la comunidad**, tanto para validar el análisis de los problemas identificados por el equipo territorial responsable de la formulación, como para desarrollar un ejercicio de construcción colectiva frente a la definición del futuro deseado.



Al adelantar los ejercicios participativos con la comunidad el equipo territorial responsable de la formulación logrará:

- Conocer las **percepciones de los ciudadanos** acerca de los problemas incluidos en el diagnóstico.
- Involucrar a la comunidad en la definición de las rutas de acción posibles que generen relaciones de corresponsabilidad.
- Recopilar **las visiones particulares** de distintos grupos poblacionales.
- Ajustar el diagnóstico del plan de desarrollo con los **insumos de la comunidad**.

15

El ejercicio participativo del diagnóstico puede realizarse a través de **sesiones de discusión con los principales actores que representan a la comunidad**, las cuales permiten validar con la ciudadanía los resultados que se obtuvieron en los pasos anteriores.

El propósito es explicar a cada grupo de la comunidad los problemas identificados en cada línea estratégica, sus causas y consecuencias, así como aquellos aspectos favorables identificados durante la consolidación del Paso 3. Al momento de exponer el problema, sus causas y consecuencias, el equipo puede facilitar el proceso utilizando los árboles de problema ya realizados y otras ayudas didácticas.



Para llevar a cabo este paso es preciso identificar cuáles son los actores del territorio, con el propósito establecer un diálogo durante el diagnóstico, así como a la población que tradicionalmente no cuenta con un alto nivel de representatividad organizada. El DNP sugiere que este ejercicio se realice convocando a la comunidad en pequeños grupos donde se integren participantes de todas las comunidades presentes en el municipio en los mismos espacios.



Cada encuentro o reunión debe contar con un miembro del equipo territorial responsable de la formulación que ejerce la función de moderador (facilitador), quien garantiza que la discusión llegue a resultados, para lo cual debe apoyarse en el formato de “**Diario de campo**”. El éxito de estas sesiones dependerá de tener claridad tanto de las condiciones del evento (lugar donde realizarla, materiales, ayudas audiovisuales) como en la metodología que asegure la efectiva participación de la comunidad, por lo que es necesario **programar con anticipación el evento para que los asistentes cuenten con tiempo suficiente** para confirmar su asistencia.

Por supuesto, no se pretende que para construir cada componente del plan de desarrollo se implementen diferentes mecanismos de participación con las comunidades y demás actores clave del territorio. Por lo tanto, **se recomienda que en los procesos participativos se desarrollen articuladamente tanto para el diagnóstico para validar y/o identificar nuevos problemas para cada línea estratégica, como para el plan estratégico de identificación de soluciones y proyectos.**

## Paso 5. Revisión de la situación financiera de la entidad territorial

El diagnóstico financiero es una herramienta que le permite a las entidades territoriales **conocer la situación fiscal**, de la cual dependerá la posibilidad de materializar las propuestas a incluir en el plan de desarrollo, a partir del resumen de los ingresos, gastos, endeudamiento y estado de vigencias futuras.



Evaluar la situación financiera de la entidad territorial le permitirá al equipo formulador:

- Generar alertas acerca de la **situación fiscal inicial** de la entidad territorial.
- Abordar el diagnóstico desde una **perspectiva de posibilidad real** de uso de recursos.
- Identificar **oportunidades y retos financieros**.



Para realizar este diagnóstico, el equipo territorial responsable de la formulación cuenta con múltiples fuentes de información que pueden ser utilizadas. La información contenida en estas fuentes representa un insumo útil tanto para la construcción del diagnóstico como para la construcción de los demás componentes del plan de desarrollo.

Informes	Instrumentos
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Estados fiscales (ejecución ingresos y gastos) con corte al 31 de diciembre del 2019</li> <li>▶ Cierres fiscales con corte al 31 de diciembre del 2019</li> <li>▶ Deuda</li> <li>▶ Obligaciones y pagos con corte a 31 de diciembre de 2019</li> <li>▶ Informe fiscal y financiero y anexo #17 del <b>ejercicio de empalme</b></li> <li>▶ Cumplimiento del PDT</li> <li>▶ Programa de gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Proyecto de presupuesto 2020</li> <li>▶ Marco Fiscal de Mediano Plazo 2019-2029</li> <li>▶ Seguimiento del Plan Indicativo - PI</li> <li>▶ Bancos de Programas y Proyectos</li> <li>▶ Manual de Clasificación de la Inversión</li> <li>▶ Marcos de desempeño del manual de clasificación de la inversión</li> <li>▶ Preguntas orientadoras de la situación financiera en el diagnóstico del KPT</li> </ul>

Para lograrlo, se recomienda **consolidar la información de los 4 años anteriores, de manera que sea posible identificar tendencias y proyectar los ingresos y gastos del siguiente cuatrienio**, mediante un análisis del comportamiento de variables como ingresos, gastos, déficit y financiación.



### Recomendaciones para el análisis del **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**:

- Empiece por analizar los datos históricos de ingresos y gastos para el período 2016-2019. Revise el crecimiento (sin el efecto de la inflación, es decir, a precios constantes) para cada uno de los rubros entre 2016 y 2018.
- En este caso se trata de comparar los resultados entre años sucesivos. El resultado de 2016 frente a 2015, 2017 respecto a 2016, y 2018 frente a 2017. Con base en este análisis, se identificará el incremento o disminución (porcentual y numérica) de cada rubro en ingresos y gastos año a año.
- Tenga que cuenta que esta revisión al menos deberá responder a las siguientes preguntas:
  - a) ¿Cuáles son las **variaciones** (incrementos o reducciones) más representativas tanto en los **ingresos** como en los **gastos** en los años analizados, y a qué obedecen estos cambios? y b) ¿Cuáles son los **rubros** de mayor participación en cada una de las vigencias tanto en los **ingresos** como en los **gastos**?
- Este análisis permite tener una lectura de la composición de los ingresos y cuáles de ellos son los más representativos para la entidad territorial. Además, identificar el peso relativo (porcentaje) del gasto fijo dentro del gasto total.
- Para completar el análisis financiero, tenga en cuenta: la información de los créditos vigentes, los pasivos contingentes y los exigibles, obligaciones pensionales, ordenanzas/acuerdos con impacto fiscal.
- El último reporte del MFMP podrá descargarse través del link <https://portalterritorial.dnp.gov.co/Kit-Financiero/#/consulta-mfmp>, por la opción Consulta del MFMP.

Un punto relevante de esta etapa es la revisión del nivel de endeudamiento de la entidad territorial y su proyección de pagos anuales, pues parte de los recursos que obtiene la administración estarán ya destinados al cubrimiento de estos compromisos y reducirán las posibilidades de realizar inversiones nuevas. Adicionalmente, deben identificarse los recursos que están amparados en vigencias futuras aprobadas o ya tienen una destinación definida y que no podrán comprometerse en proyectos diferentes a los aprobados. **Estas restricciones son evidentes principalmente para los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP los sectores de Educación y Salud, así como aquellos que deben ser asignados a las comunidades indígenas del territorio.**

Así mismo, tenga en cuenta el análisis y la revisión de los siguientes componentes:

**Resultados del Índice de Desempeño Fiscal - IDF:** Para consultar los resultados históricos frente a indicadores de desempeño fiscal y otros indicadores que se desee construir para analizar la información de la entidad. La consulta está disponible en la página del SISFUT (<https://sisfut.dnp.gov.co/>), en la sección informes disponibles. Allí también se encuentran informes como **Operaciones Efectivas de Caja** – OEC y el **informe de viabilidad fiscal** de la última vigencia.

19



¿Cómo mejorar los resultados del IDF?

- Organizando el presupuesto de funcionamiento de modo que se cumplan los límites definidos en la ley 617 de 2000. Es importante **verificar el comportamiento de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) y los gastos de funcionamiento** de los últimos años y revisar si es necesario hacer algún ajuste en términos de gastos que le permitan ajustarse a los límites legales.
- **Ajustando los gastos corrientes** tiene repercusiones en la capacidad de ahorro corriente de la entidad, lo cual puede beneficiar la capacidad de inversión, ya sea en formación bruta de capital fijo o inversión social.
- Complementando esta acción con las **estrategias de generación de recursos propios** de la entidad territorial. Un incremento de los ingresos tributarios de la entidad tiene efectos en: i) dependencia de las transferencias de la nación y ii) generación de recursos propios.



- **Revisando las posibilidades de inversión** y, teniendo en cuenta las metas definidas en el plan de desarrollo, se debe procurar que las prioridades de gasto de la entidad sean para financiar inversión, preferiblemente en **Formación Bruta de Capital Fijo**.
- **Manteniendo el control de la deuda** y verificando que los **ingresos sean suficientes para el cubrimiento del servicio de la deuda**. Debe verificar constantemente el estado de la entidad territorial en términos de los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997 (sostenibilidad de la deuda y solvencia).
- **Fortaleciendo los procesos de planeación financiera**, de tal forma que la ejecución de los ingresos y gastos se haga en términos de lo que establece la Ley 819 de 2003.

**Tasa efectiva de recaudo:** Indicador que hace parte del IDF, a través de este indicador es posible identificar como se puede potencializar el recaudo, y considerar acciones encaminadas a mejorar su eficiencia a través del impuesto predial (por ejemplo, la actualización catastral, gestión tributaria), la consulta de los resultados frente a esta medición se encuentra en la página del Portal Territorial (<http://portalterritorial.dnp.gov.co/>) en la sección información estadística.

**Ley de saneamiento o reestructuración de pasivos:** La entidad territorial debe identificar que no se encuentra en un proceso de reestructuración de pasivos, de estarlo debe verificar el estado de los procesos (texto definitivo, modificaciones y ajustes, terminación y certificado de cada acuerdo, o descargar una lista de las entidades territoriales en reestructuración). Así mismo, debe conocer las implicaciones que puede conllevar, dado que parte de los ingresos tendrán que ser comprometidos para sanear las finanzas de la entidad intervenida, disminuyendo la disponibilidad de recursos para inversión. Para más información frente a los informes se puede consultar la información de SISFUT 2 (informes disponibles) y también en la página del Ministerio de Hacienda por informes de viabilidad fiscal a través del link: <https://n9.cl/f8ph>.

**Cumplimiento de Límites de la ley 617:** La entidad territorial debe verificar el cumplimiento de los límites de los gastos de funcionamiento de tal forma que estos gastos sean adecuados con la capacidad financiera, identificando límites para la: administración central, concejo municipal, personería, Contraloría si aplica. En el SISFUT

en la sección informes la entidad territorial puede consultar el informe de viabilidad fiscal municipal. Se sugiere revisar si es necesario hacer algún ajuste en términos de gastos que permitan alinearse a los límites legales, lo anterior puede influir en las proyecciones de inversión.

**Manejo recursos SGP:** Revisión de la situación de la entidad territorial en seguimiento y control al uso de los recursos del SGP, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 028 de 2008. Para más información frente a toma de medidas preventivas y correctivas se puede consultar la página del Ministerio de Hacienda en el siguiente enlace <https://cutt.ly/ke3qCSq>.

**Manejo de recursos SGR:** Revisión de la situación de las entidades territoriales frente a la administración de estos recursos a través del siguiente link <https://www.sgr.gov.co/SMSCE/MonitoreoSGR.aspx>.

21

Debe tenerse en cuenta que la plataforma del KPT ayudará y permitirá hacer una lectura robusta en el diagnóstico financiero habilitado para cada entidad territorial. En esta plataforma se encontrarán 5 componentes para el análisis de la información, teniendo en cuenta el comportamiento fiscal y financiero de la entidad territorial en los últimos cinco (5) años, según la información reportada por las entidades territoriales a través del FUT y el MFMP.

1. Un contexto de indicadores de viabilidad fiscal vigencia 2018
2. Comportamiento de los ingresos corrientes y de capital
3. Comportamiento de gastos corrientes y de capital
4. Financiamiento que incluye el cumplimiento de la ley 358 vigencia 2018
5. Vigencias futuras autorizadas a junio del 2019
6. Alertas indicativas de inversión que permitirán tener un referente del monto de inversión que ejecutó la entidad territorial en la última vigencia

Esta información se encuentra disponible para consulta en biblioteca de la plataforma del KPT, en el archivo “Diagnóstico Financiero”, así como un listado de preguntas orientadoras para el ejercicio de análisis financiero.



## Paso 6. Síntesis de la situación actual del territorio

Esta síntesis es la revisión y ajuste final que el equipo territorial responsable de la formulación realiza de toda la información recopilada a lo largo del proceso de diagnóstico.



Al realizar la síntesis de la situación actual del territorio, el equipo territorial podrá:

- Tener un mapa general de **las situaciones existentes en el territorio** y sobre las cuales debe actuar la administración local.
- Hacer énfasis en los problemas de cada línea estratégica sobre los cuales es necesario **centrar la formulación del plan** de desarrollo territorial.
- Identificar los indicadores de bienestar para cada línea que mejor representan la situación actual del territorio y que servirán para **establecer las metas del plan**.
- Contar con la información base para **emprender la formulación del Plan Estratégico** del plan de desarrollo.
- Garantizar **la continuidad de los procesos de desarrollo** iniciados por administraciones anteriores, con apoyo de la ciudadanía.

Este ejercicio se puede recoger en el formato “**Matriz de diagnóstico**”, el cual resume toda la información resultante de los pasos anteriores. Para esto, debe iniciarse el diligenciamiento de la matriz incluyendo las situaciones positivas y luego consignar los problemas que fueron validados con la comunidad para cada línea estratégica.

Los problemas que se lleven a esta matriz dependerán de 1) la forma como estos hayan ido cambiando a lo largo del ejercicio y 2) los énfasis que se prefieran incluir en el plan de desarrollo. En este punto, el equipo deberá diligenciar en la matriz la información correspondiente a las causas y consecuencias directas e indirectas obtenidas en el Paso 3.

Como complemento a la “Matriz de diagnóstico” y con el fin de profundizar la lectura del territorio, el DNP sugiere **identificar con detalle los lugares donde se presentan las situaciones (barrio, vereda, corregimiento, resguardo indígena, concejo comunitario, zona urbana o rural)** y mencionarlos en la columna “Localización”.



Esta consolidación del diagnóstico por cada línea estratégica es crucial si se tiene en cuenta que una parte importante del seguimiento a las metas del plan se hará con base en los indicadores de bienestar que sean incluidos en esta sección, y será también sobre éstos que se programarán las inversiones sectoriales durante la administración.

### 3. En la plataforma del Kit de Planeación Territorial, ¿Cómo se construye el diagnóstico territorial del plan de desarrollo?

Siguiendo los parámetros de la guía anterior, en el *Kit de Planeación Territorial*, una vez creadas las líneas estratégicas del plan, el líder deberá dirigirse al tercer módulo de la plataforma, tal como lo muestra la figura a continuación:





El módulo de diagnóstico se encuentra dividido en dos partes: la primera es un **consolidado de información disponible** para cada entidad territorial (número 1, a la izquierda) y la segunda es un **editor de texto en línea** que sirve como espacio de trabajo para que el equipo formulador incluya la información que considere necesario. El usuario de la plataforma puede arrastrar desde la información que está en la parte izquierda (numero 1) y adicionalmente, la puede editar simultáneamente el documento (número 2, a la derecha).

La información de la izquierda se encuentra organizada en varias categorías como se describen a continuación:

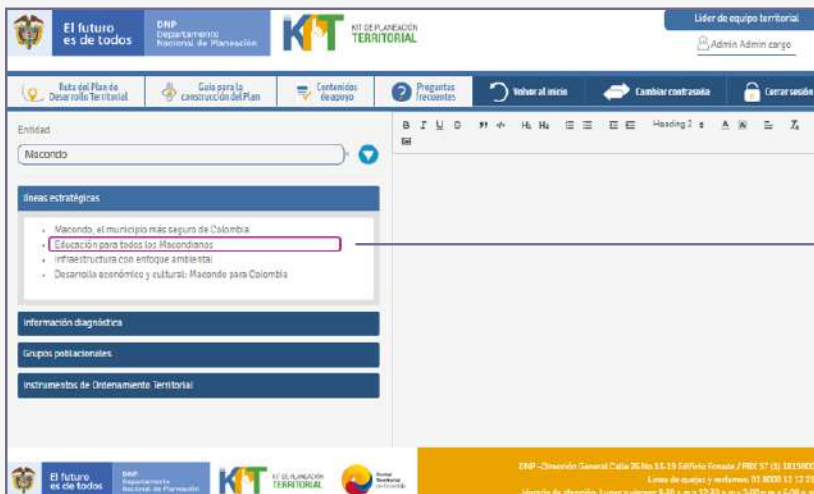


Categoría	Descripción de la información contenida
<b>Líneas estratégicas</b>	Temas estratégicos que se identificaron en módulo anterior. Estas líneas responden a las apuestas prioritarias donde se enmarcan las problemáticas más sentidas de cada municipio o departamento.
<b>Información diagnóstica</b>	Batería de indicadores de resultado que dan cuenta del bienestar de cada territorio. Es posible consultar la misma información desde tres clasificaciones para la construcción del diagnóstico: Pactos del Plan Nacional de Desarrollo—PND, Objetivos de Desarrollo Sostenible—ODS y Dimensiones del bienestar (clasificación por sectores tradicionales).
<b>Grupos poblacionales</b>	Grupos poblacionales de interés al momento de decidir las políticas, programas y proyectos que harán parte del plan de desarrollo, en especial, cuando hay necesidad de implementar acciones diferenciadas especiales. Se presenta información para los siguientes grupos: comunidades étnicas, género y primera infancia, infancia, adolescencia y familia.
<b>Empalme</b>	Estará el informe de gestión del mandatario anterior, así como la información del proceso de empalme que tuvo lugar entre noviembre y diciembre de 2019.
<b>Instrumentos de Ordenamiento Territorial</b>	Es fundamental para entender la dinámica de desarrollo y crecimiento que ha tenido cada entidad territorial, y su alineación con las propuestas del PDT. Se presenta el estado del catastro, los esquemas asociativos a los que hace parte el municipio o departamento, y las funcionalidades que comparte con sus vecinos, las cuales son esenciales para el desarrollo de proyectos de impacto a nivel regional.
<b>Clasificaciones Especiales</b>	Algunas entidades territoriales cuentan con intervenciones especiales que deben incluirse dentro del plan de desarrollo, que pueden contar con acceso a recursos de financiación particulares para lograr sus principales objetivos. Dentro de esta categoría se encuentra información particular para los siguientes casos: Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial—PDET, Población en Reincorporación/Reintegración, Presencia de Inmigrantes y entidades territoriales costeras.
<b>Recursos financieros</b>	Información presupuestal de cada entidad territorial que presenta los ingresos y gastos de los últimos cuatro años, así como una proyección no oficial de los recursos para el período de gobierno que está por empezar. Esta información da un panorama ajustado de los recursos con los que contará para la ejecución del plan de desarrollo, así como las opciones en términos de acceso a fuentes como Regalías, o los requisitos que debe conocer si la entidad aspira a gestionar recursos de cooperación o crédito para lograr sus metas.



En la guía número 3 “Líneas Estratégicas” se indicó que las apuestas que le dan el nombre a dichas líneas deben combinar diferentes tipos de retos y oportunidades, de tal manera que la planeación vaya más allá de un ejercicio por sectores independientes. En el ejemplo siguiente, se muestra cómo se visualiza en el módulo de diagnóstico una línea estratégica de referencia llamada “Educación para los Macondianos”, a partir de la cual se explica la operatividad de la plataforma. El equipo formulador del plan de desarrollo podrá:

1. Visualizar las líneas estratégicas definidas en el módulo anterior para usarlas en el espacio de trabajo de la derecha.



2. Consultar la batería de indicadores disponibles para su entidad territorial y visualizar las dimensiones, grupos poblacionales, clasificaciones especiales, información de ordenamiento territorial e información financiera.

The screenshot shows the web interface for the 'KIT de Planeación Territorial'. At the top, there are navigation links: 'Ruta del Plan de Desarrollo Territorial', 'Guía para la construcción del Plan', 'Contenidos de apoyo', 'Preguntas frecuentes', 'Volver al inicio', 'Cambiar contraseña', and 'Cerrar sesión'. The 'Entidad' dropdown is set to 'Macondo'. The 'líneas estratégicas' section lists: 'Macondo, el municipio más seguro de Colombia', 'Educación para todos los Macondianos', 'Infraestructura con enfoque ambiental', and 'Desarrollo económico y cultural: Macondo para Colombia'. The 'Información diagnóstica' sidebar is open to 'Tipo Caracterización'. The main content area displays the 'MACONDO PARA TODOS' plan (20120-2023) with the strategic line 'Educación para todos los macondianos'. The text states: 'La educación es parte fundamental para el crecimiento Macondo y su desarrollo futuro, es sólo a partir de ella que las nuevas generaciones traerán oportunidades para nuestro municipio. Para este período 2020-2023, una de las principales apuestas será generar acciones para mejorar la cobertura neta en educación secundaria y media.'

This screenshot is similar to the one above, but the 'Información diagnóstica' sidebar is open to 'Educación'. The main content area remains the same, displaying the 'MACONDO PARA TODOS' plan and the strategic line 'Educación para todos los macondianos'. The text in the main content area is identical to the previous screenshot.



3. Seleccionar los indicadores que requiera e incluirlos en el espacio de trabajo ubicado al lado derecho de la plataforma.

The screenshot shows the 'KIT DE PLANEACIÓN TERRITORIAL' interface. On the left, a bar chart displays five indicators with values approximately 60, 55, 50, 55, and 60. The indicators are: 'Cobertura neta en transición', 'Cobertura neta en educación primaria', 'Adaptación neta en educación secundaria', 'Cobertura neta en educación media', and 'Cobertura neta en educación superior'. An 'INSERTAR' button is visible below the chart. On the right, a text editor contains the following text:

**MACONDO PARA TODOS**  
Plan de desarrollo 20120 - 2023

**Educación para todos los macondianos**  
Línea estratégica 1

La educación es parte fundamental para el crecimiento Macondo y su desarrollo futuro, es sólo a partir de ella que las nuevas generaciones traerán oportunidades para nuestro municipio. Para este periodo 2020-2023, una de las principales apuestas será generar acciones para mejorar la cobertura neta en educación secundaria y media.

At the bottom right, contact information is provided: DNP - Dirección General Calle 26 No. 15-19 Edificio Fonade / PBX 57 (1) 3813000, Línea de quejas y reclamos: 01 8000 12 12 23, and Horario de atención: Lunes a viernes 8:30 a.m. a 12:30 p.m. y 2:00 p.m. a 6:00 p.m.

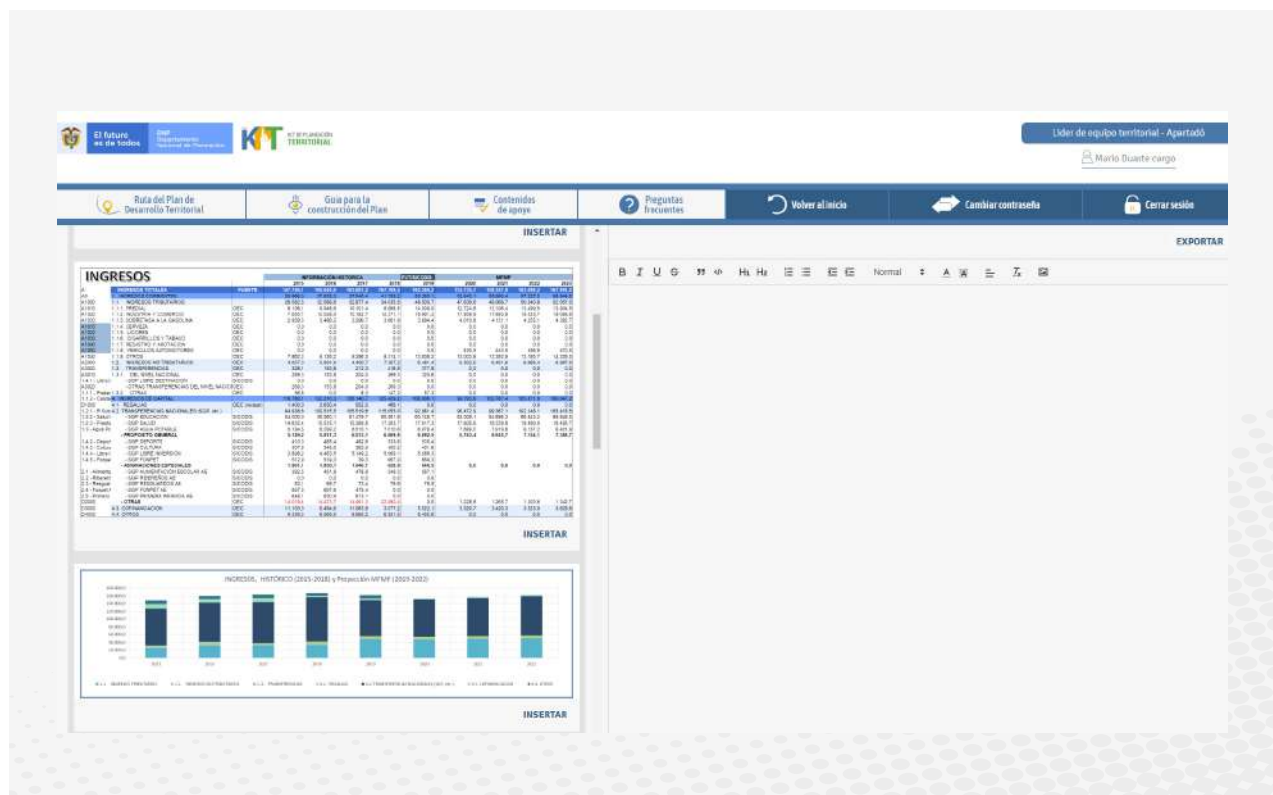
4. Editar texto alrededor de la imagen para construir el diagnóstico en línea, organizando la información como desee.

This screenshot shows the same interface as the previous one, but with additional content. Below the 'INSERTAR' button, there is a text input field with the label 'Tasa de deserción intra-anual del sector oficial en el Ministerio de Educación Nacional - 201' and a value of '6'. Below this, a new bar chart titled 'Desegregación de coberturas netas en educación' (Ministerio de Educación Nacional - 2011) is displayed. The chart shows five bars with values approximately 75, 80, 85, 55, and 90. The x-axis labels are partially visible as '2011', '2012', '2013', '2014', and '2015'. The rest of the interface, including the top navigation and the right-side text editor, remains the same as in the previous screenshot.

5. Descargar el archivo final a formato Word cuando se encuentre listo.
6. Dejar registro automáticamente de los indicadores seleccionados en el diagnóstico para proceder con el módulo de planeación estratégica.
7. Incluir los indicadores adicionales que considere y no encuentre en la plataforma.

Complementariamente, el equipo formulador podrá consultar la información del diagnóstico financiero en la plataforma del KPT. Esta información se consolida en una ficha de resumen sobre la situación presupuestal y financiera de la entidad territorial, dentro de la cual se presentan los principales indicadores que determinan la situación actual que encuentra la administración en materia de recursos. A partir de esta información, la administración puede comenzar a identificar el alcance que podrán tener las acciones que espera realizar durante el cuatrienio, con base en las posibilidades de financiación existentes con los recursos disponibles.

29



Para comprender de mejor forma la información incluida en el diagnóstico financiero de la entidad territorial, el equipo formulador del plan puede apoyarse en la [lista de conceptos claves](#) incluida en esta unidad para consulta, en la cual se presentan las principales definiciones de la información contenida en la ficha de diagnóstico financiero.



## 4. Orientaciones para territorios con características específicas

Algunos territorios requieren de análisis diagnósticos particulares o más profundos, para los cuales ya se cuenta con insumos que han sido incluidos en ejercicios de planeación previos. A continuación se presentan recomendaciones específicas para dichos territorios.

### Departamentos

- Los diagnósticos departamentales deben presentar cifras por subregiones y municipios, de forma que se pueda identificar las zonas del territorio sobre las cuales se debe aplicar la idea de ‘no dejar a nadie atrás’, utilizada como marco en el Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022. Uno de los propósitos de esta idea es garantizar que se cierran las brechas de desarrollo entre las subregiones.
- El equipo de asistencia técnica puede elaborar fichas de diagnóstico subregional y municipal, a partir de información que se tenga centralizada en la administración departamental (por ejemplo, para el caso de los municipios que no son una entidad certificada en educación). Esta información debe ser compartida con los municipios mediante metodologías de acompañamiento directo.
- La Federación de Departamentos puede ser una fuente de información relevante que debe consultarse para identificar la forma como esta asociación ha delineado ejercicios previos sobre la situación de los departamentos del país.

### Ciudades y centralidades

- Para los diagnósticos de las ciudades deberán revisarse los **temas relacionados con situaciones que se derivan de las dinámicas con otros municipios aledaños**. Estas dinámicas denominadas ‘interacciones metropolitanas’ pueden estar presentes en el territorio, incluso sin que exista un área metropolitana constituida formalmente.
- Teniendo en cuenta la importancia de estos municipios, debe tenerse un análisis particular sobre la forma como estos lugares sirven como **lugar de recepción o tránsito principal de población con condiciones específicas**, tales como víctimas del desplazamiento, migrantes o población vulnerable. La identificación de estas situaciones permitirá incluir en el plan de desarrollo iniciativas particulares para dichas poblaciones.

- La Federación de municipios y la Federación de Capitales **pueden ser también una fuente de información** a consultar para revisar si estas organizaciones pueden aportar información que pueda utilizarse en el diagnóstico territorial.

## Municipios PDET

- Para estos municipios existe información analizada en forma de diagnóstico dentro de los Pactos Municipales de Transformación Regional -PMTR, a partir de la cual se pueden definir los problemas más relevantes. Esta información puede facilitar la elaboración de los árboles de problema y reducir tiempos de elaboración, para aprovecharlos en la conversación con la comunidad.
- La Agencia de Renovación del Territorio contará con un equipo dedicado especialmente a apoyar la elaboración del plan de desarrollo en los municipios PDET, por lo que una conversación constante con esta entidad le permitirá al territorio acceder a insumos para el diagnóstico y obtener claridades sobre los conceptos técnicos involucrados en la gestión de estas zonas del país..

UNIDAD

2

---

# Diagnóstico

---