



## **TODOS POR UN NUEVO PAÍS: UN PLAN DE DESARROLLO CON PRESUPUESTO ORIENTADO A RESULTADOS Y ENFOQUE EN CIERRE DE BRECHAS REGIONALES** *Planificación estratégica con orientación a resultados*

**OBJETIVOS:** El Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia se planteó como objetivo elaborar un Plan Nacional de Desarrollo (PND) y un presupuesto plurianual para el periodo 2014 – 2018 con mayor incidencia en la gestión para resultados en el desarrollo. Para esto, se definió que este instrumento de planificación cumpliera con los siguientes objetivos específicos:

1. *Estructurar un enfoque de gestión para resultados centrado en el cierre de las principales brechas socio-económicas objetivamente medidas a nivel regional, departamental, y subregional para lograr impactos geo referenciables territorialmente.*
2. *Orientar toda la planeación y la inversión pública plurianual hacia el logro de metas concretas y medibles, a través de una estructura escalonable de resultados finales e intermedios.*
3. *Incorporar un enfoque de presupuesto plurianual orientado a resultados a partir de una estructura programática del gasto y marcos de resultados técnicamente definidos para la misma que permite fortalecer el Seguimiento y la Evaluación del desempeño así como el proceso de decisiones presupuestales.*

El PND 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país” contiene tres pilares: “Colombia en paz”, “Colombia equitativa y sin pobreza extrema”, y “Colombia la más educada”, entendiéndose que conforman un círculo virtuoso en donde la consolidación de la paz, la superación de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad y la acumulación de capital humano serán los grandes motores para el desarrollo del país. A su vez, el PND 2014-2018 parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas sectoriales con el objetivo de generar un mayor impacto en el desarrollo local y nacional al mismo tiempo que para cerrar brechas sociales entre las regiones.

Las actividades desarrolladas para la elaboración y la divulgación del PND 2014 - 2018 se adelantaron entre el 1 de enero de 2014, cuando empezaron las mesas de discusión al interior del DNP, y el 9 de junio de 2015, cuando se publicó la Ley de aprobación del PND.

**INSPIRACIÓN:** La elaboración de un PND orientado a resultados y al cierre de brechas regionales está inspirado en los avances de la literatura sobre la gestión para resultados en el desarrollo, promovida entre otras por agencias multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (aportes de García López y García Moreno, 2010, sobre la planificación estratégica), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo) y la CEPAL (por ejemplo a través de su Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público del ILPES).

Este proceso innovador también tuvo en cuenta la experiencia de otros países en el ejercicio de la planificación estratégica, inspirándose en casos como Brasil, México y Corea del Sur. Finalmente, para elaborar el PND, se contó con el apoyo directo del BID (último trimestre del 2014), quien apoyó la estructuración del PND, ayudando a incorporar las lecciones aprendidas y a mantener la consistencia y la robustez del ejercicio.

**ACTIVIDADES DESARROLLADAS:** Para lograr el objetivo planteado se llevaron a cabo ocho actividades principales:



1. *Discusiones internas y preparación del diagnóstico* (Ene/2014-Jul/2014): El DNP adelantó mesas de trabajo internas y ejercicios de diagnóstico de las políticas públicas nacionales y subnacionales, tomando en cuenta los avances del país en el periodo del PND 2010 – 2014.
2. *Elaboración de los lineamientos metodológicos* (Ago/2014): El DNP preparó los lineamientos técnicos para la elaboración de las bases del PND, detallando los roles de cada actor, así como las metodologías para estructurar cada capítulo del PND (diagnóstico, visión y objetivos, estrategias y metas). Las Direcciones Técnicas del DNP actuaron como enlaces con las entidades del nivel nacional y subnacional.
3. *Preparación de las bases del PND* (Ago/2014-Ene/2015): El DNP, teniendo en cuenta el plan de gobierno del Presidente entrante y las buenas prácticas de planificación estratégica, propuso una estructura para materializar la visión del gobierno en las bases del PND y preparó el contenido del mismo, a través de un ejercicio interno contando con el apoyo de los principales actores del Gobierno nacional y subnacional.
4. *Articulación con el presupuesto* (Dic/2014-Mar/2015): El DNP desarrolló un aplicativo para vincular los principales proyectos de inversión a los objetivos y estrategias del PND en el marco del Plan Plurianual de Inversiones (PPI), integrando todas las fuentes de financiación.
5. *Participación ciudadana* (Sep/2014-Feb/2015): Paralelamente, el DNP lideró un proceso de consulta con los diferentes agentes involucrados, logrando un salto cualitativo y cuantitativo en el nivel de participación de la ciudadanía para la construcción del plan de desarrollo. Se logró la participación activa de los grupos étnicos del país (mesas de trabajo con representantes de las comunidades indígenas, afrodescendientes y pueblo rom), de la ciudadanía y de la sociedad civil (academia, ONGs, sector privado y representantes del Consejo Nacional de Planeación-CNP), y de actores locales de todos los departamentos.
6. *Elaboración del articulado* (Dic/2014-Feb/2015): Una vez fue entregada la primera versión de las bases del PND al CNP para su revisión y comentarios, el DNP, junto con el Ministerio de Hacienda, inició el proceso de elaboración del articulado del Plan (proyecto de Ley).
7. *Participación política* (Mar-Jun/2015): El PND “Todos por un Nuevo País” (bases, articulado y PPI) fue aprobado por el Congreso después de debates en las dos cámaras.
8. *Divulgación* (Sep/2014-Jun/2015): La construcción del PND se acompañó de una campaña de divulgación en los medios nacionales y locales (radio, televisión, prensa escrita) a lo largo de su preparación, discusión en el Congreso y luego de su aprobación. Además, la información relativa al PND es de carácter público y es accesible por todos los interesados en la página web del DNP.

**METODOLOGÍA:** El PND “Todos por un Nuevo País” es el primer Plan de Desarrollo de Colombia que se formuló con un enfoque en la planificación por resultados, buscando desde su construcción el logro de resultados concretos orientados hacia la visión de país formulado por el nuevo Presidente. Esa visión de largo (10 a 20 años) y mediano plazo (4 años) se expresa a través de tres *pilares* (resultados trazadores del país): paz, equidad y educación.

El PND está articulado alrededor de una estructura escalable compuesta por *estrategias transversales y regionales* (principales resultados finales) y *objetivos* (resultados intermedios) que se logran a través de la implementación de las *estrategias*. Esta estructura escalable se usa tanto para la planificación sectorial al nivel nacional como para la priorización de la inversión al nivel subnacional. De esta forma, el PND cuenta con 6 estrategias transversales nacionales,



33 objetivos y 169 estrategias, y al nivel territorial se definieron 6 estrategias regionales (una para cada región), 19 objetivos y 65 estrategias.

Para que el PND se vuelva un ejercicio efectivo de Planificación orientado a Resultados, el DNP formuló con todos los sectores del Gobierno y de las regiones una batería de indicadores que permite medir el avance en el logro de los resultados finales e intermedios y en la materialización de los productos que permiten lograr esos resultados. Esa vinculación entre productos y resultados se hizo con base en la metodología de Cadena de Valor y un ordenamiento programático del PPI, permitiendo dirigir los instrumentos de planeación y de presupuestación anuales hacia el logro de resultados.

El DNP también previó que las metas se desglosarán al nivel departamental y municipal siempre que fuera posible. Así, el enfoque regional del PND se logra a través de dos mecanismos complementarios: primero, los indicadores de producto y de resultado a nivel nacional se pueden mostrar según su avance en las diferentes regiones del país; y segundo, en cada región se priorizaron los recursos de inversión hacia las áreas identificadas como claves para el desarrollo de cada región.

**RESULTADOS PROPUESTOS Y ALCANZADOS:** Con su orientación hacia los resultados y su enfoque en el cierre de brechas sociales, el PND es una propuesta muy fuerte para orientar las políticas públicas en el periodo 2014–2018. Se pueden destacar en particular los siguientes logros:

1. *Participación:* Para la preparación del PND, se planteó como objetivo lograr un salto cuantitativo y cualitativo en la participación ciudadana. Ese resultado se logró a través de la realización de los 33 Diálogos Regionales y de las otras instancias de participación descritas arriba. Es importante destacar que esos ejercicios no fueron diseñados como simples foros de divulgación sino que consistían en talleres de participación que proporcionaron retroalimentación al PND en la medida que éste se iba construyendo.
2. *Orientación a resultados:* El DNP tenía el propósito que el PND y el PPI 2014–2018 fuesen orientados a resultados. Esto se logró a través de la construcción de una estructura escalable del PND a la cual se vincularon los programas de inversión. A su vez, se formularon 17 indicadores de resultado final, 238 indicadores de resultados intermedios y 600 indicadores de producto, que miden los diferentes niveles de las cadenas de valor de las intervenciones priorizadas en el Plan. En coordinación con el Sistema de Seguimiento y Evaluación (SINERGIA) del DNP, se logró que el seguimiento del Plan excluyera indicadores de gestión para enfocarse en productos y resultados, las variables más importantes de la planificación para resultados. El cambio de enfoque del PND hacia los resultados tiene un valor estratégico para el país, considerando el hecho de que el PND sirve de modelo y orientación para la formulación de los planes estratégicos sectoriales y para los planes de desarrollo locales. Así, se espera que el enfoque hacia resultados permee otros sectores y niveles de gobierno a partir de este ejercicio.
3. *Enfoque en el cierre de brechas:* El DNP se propuso elaborar un plan de desarrollo enfocado en las regiones y en el cierre de brechas sociales en el territorio. El PND “Todos por un Nuevo País” es el primer plan de desarrollo con un enfoque territorial explícito, a través de la formulación de una estrategia propia para cada región del país (por ejemplo: “Pacífico: desarrollo socioeconómico con equidad, integración y sostenibilidad ambiental”), que sigue la misma estructura escalable de objetivos y estrategias. En coordinación con SINERGIA, también se logró que las metas y el reporte de su avance fuera reportado a niveles subnacionales, cuando fuera posible.



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



#### **DESAFIOS PENDIENTES:**

- *Articular la planificación con los otros pilares de la gestión para resultados:* Fortalecer la relación entre la planificación, el presupuesto, la gestión financiera, la gestión de programas y productos y el seguimiento y evaluación, a través de una visión programática del PND y el presupuesto. Eso se logrará en la medida que se estructuren las cadenas de valor de los programas que articulen los instrumentos de la gestión pública.
- *Replicar el enfoque hacia los resultados en los otros niveles de planificación:* El impacto del cambio en el enfoque del PND será mucho mayor si se logra replicar en los otros instrumentos de planeación como los planes estratégicos sectoriales y los planes de desarrollo municipales y departamentales. El DNP tiene un programa de fortalecimiento territorial a través del cual se espera lograr ese objetivo cuando se posicionen los nuevos alcaldes y gobernadores en el 2016.