

VII

SISTEMA DE PLANEACIÓN E INVERSIÓN

Parte A

Subsistema de Planeación

Tabla de contenido

The logo consists of the letters 'VIA' in a bold, blue, sans-serif font, centered within a white circle. The circle is set against a dark blue background with a geometric pattern of triangles.

1. ASPECTOS GENERALES	577
1.1. Definición	577
1.2. Objetivo	577
1.3. Relevancia del Subsistema de Planeación para la Gestión Financiera Pública	577
2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN	578
2.1. Elementos Normativos y Organizativos	578
2.1.1. <i>Marco legal y regulatorio</i>	578
2.1.2. <i>Marco institucional</i>	578
2.2. Elementos Técnicos	579
2.2.1. <i>Instrumentos de planeación</i>	580
2.2.2. <i>Ciclo de planeación</i>	581
2.2.3. <i>Vinculación entre planeación y presupuesto</i>	582
2.2.4. <i>Seguimiento y ajuste de los planes</i>	585
2.2.5. <i>Evaluación de los planes</i>	586
3. EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA	586
3.1. Base jurídica del Subsistema de Planeación	586
3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Planeación	587
3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Planeación	588
3.3.1. <i>Plan Nacional de Desarrollo (PND)</i>	588
3.3.2. <i>Planes Estratégicos Sectoriales (PES)</i>	590
3.3.3. <i>Planes Estratégicos Institucionales (PEI)</i>	591
3.3.4. <i>Planes de Acción (PA)</i>	591
3.4. Sistema de Información Relacionado con Subsistema de Planeación	592
3.5. Fortalezas, Debilidades y Oportunidades de Reforma	593
3.5.1. <i>Fortalezas</i>	593
3.5.2. <i>Debilidades</i>	594
3.5.3. <i>Propuestas de reforma</i>	596

1. ASPECTOS GENERALES

1.1. Definición

El Subsistema de Planeación está conformado por el conjunto de normas, principios, entidades, políticas, procesos y procedimientos que regulan, intervienen o se utilizan para definir objetivos de desarrollo del Gobierno y las políticas y acciones para alcanzarlos en los diferentes niveles y sectores del Gobierno, así como monitorear y evaluar el logro de dichos objetivos.

Cabe indicar que el modelo conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP) abarca todo el Sector Público Nacional No Financiero, compuesto por el Gobierno General Nacional –integrado, a su vez, por la Administración Central, las entidades descentralizadas y los fondos de seguridad social– y las sociedades públicas no financieras del nivel nacional.

Su alcance no contempla las entidades territoriales (departamentales y municipales). Tampoco se analiza en detalle lo correspondiente al Sistema General de Regalías. Sin embargo, la mayoría de los conceptos aquí expresados pueden adaptarse al nivel subnacional, con los ajustes correspondientes a sus diferentes objetivos y capacidades.

1.2. Objetivo

El Subsistema de Planeación tiene el objetivo de mejorar y coordinar la elaboración de planes estratégicos de los diferentes niveles de gobierno, fortalecer el vínculo de la planeación con el presupuesto, facilitar la implementación de los planes, y monitorear y evaluar los resultados e impactos logrados.

1.3. Relevancia del Subsistema de Planeación para la Gestión Financiera Pública

La importancia de la planeación varía según el país, y el rol de esta en el mundo ha experimentado auge y caída en el último siglo. Asimismo, su concepto y visión han evolucionado. En las últimas dos décadas, la planeación se ha vuelto un enfoque prevalente en los países en desarrollo, donde la preparación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) se ha instituido como costumbre o como obligación legal para orientar las acciones gubernamentales durante un período que varía entre los 4 y 6 años. Estos planes pueden incluir temas de economía, finanzas, comercio, productividad, seguridad y defensa, ambiente, reducción de pobreza, desarrollo social e inclusión, entre otros. En algunos países los planes son más visionarios, pero carecen de instrumentos que garanticen y monitoreen su implementación; mientras que en otros son tanto estratégicos como operativos, soportados por un sistema que aterriza los objetivos y estrategias en proyectos y actividades concretos. Por otro lado, en las economías avanzadas, se ha observado la tendencia de integrar las funciones de planeación a las del presupuesto, utilizando este

último como un instrumento de política, guiado por un documento de estrategia que identifica las prioridades de alto nivel, en lugar de un plan de desarrollo.

Dado que no existen prácticas estándares de planeación (a diferencia de otros subsistemas del SIGFP), este capítulo no busca presentar un modelo óptimo para Colombia, sino, más bien, elementos que ayuden a fortalecer el vínculo del Subsistema de Planeación con el resto del SIGFP, con base en el marco legal e institucional y en los instrumentos existentes para tal fin. Las recomendaciones tienen en cuenta experiencias de países miembros de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos).

Es esencial que existan normas y procedimientos que vinculen el Subsistema de Planeación con el Subsistema de Presupuesto. En primer lugar, porque sin asegurar el financiamiento en el presupuesto es difícil garantizar que las actividades, proyectos, programas y metas establecidas en los planes se realicen y se cumplan. En segundo lugar, porque sin una alineación clara con los planes las asignaciones presupuestales perderán su credibilidad. Como enfatiza el Banco Mundial, “la falta de integración entre política, planeación, y presupuesto puede ser el factor más importante que contribuye a los presupuestos deficientes en términos macros, estratégicos y operacionales en los países de desarrollo”.

2. ELEMENTOS BÁSICOS DE UN SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN

2.1. Elementos Normativos y Organizativos

2.1.1. Marco legal y regulatorio

El marco legal y regulatorio del Subsistema de Planeación varía según el contexto y la necesidad del país. En países donde este tiene una larga tradición y juega un rol importante en la asignación de recursos, es importante contar con un marco legal y regulatorio sólido que soporte sus procesos. Para ello, en primer término es necesario establecer mediante legislación la autoridad legal de este subsistema, sus instrumentos principales y las entidades responsables. En segundo término, es preciso emitir las guías procedimentales que establecen el proceso de planeación, los roles y responsabilidades, el alcance y estructura general de los instrumentos de planeación, y los momentos y criterios de decisión de alto nivel. Finalmente, el órgano central de la planeación debe elaborar guías metodológicas y criterios detallados para orientar el ejercicio de planeación.

2.1.2. Marco institucional

No existe un modelo óptimo de marco institucional para el Subsistema de Planeación. El órgano central de planeación varía según el país. Algunos países cuentan con un ministerio de planeación o desarrollo que tiene la responsabilidad de liderar y coordinar el

proceso de planeación. En otros, el Ministerio de Hacienda tiene esta responsabilidad. También existen casos en los que la oficina del Jefe del Poder Ejecutivo (Presidente o Primer Ministro) lidera el proceso.

Generalmente, el órgano central tiene la responsabilidad de elaborar las guías procedimentales y metodológicas de planeación, liderar la elaboración del PND (si existe), coordinar y armonizar el diseño de políticas de las entidades, proporcionar asistencia técnica a las entidades de ser necesario, y monitorear y evaluar la implementación de los planes. En muchos países se conforma una comisión con representantes de diferentes ministerios para proporcionar insumos al PND. El Poder Legislativo puede tener un rol en la revisión o incluso aprobación del PND, así como en la revisión y aprobación de los informes de avance de la ejecución presupuestal y del cumplimiento de metas e informes de evaluación.

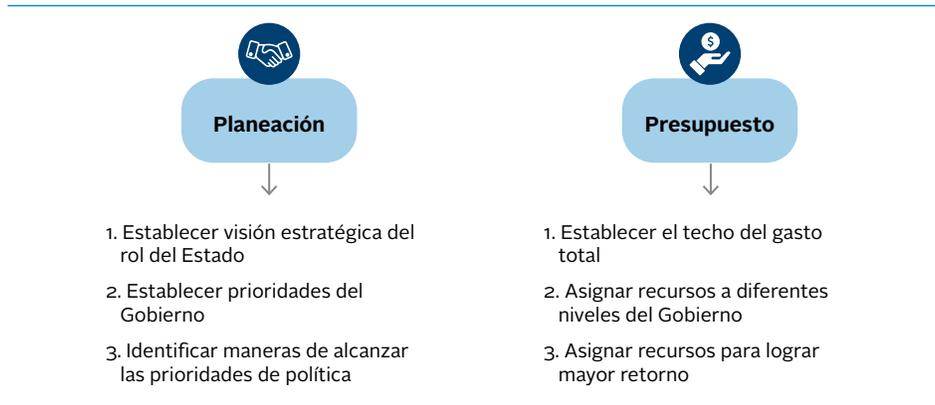
En caso de que el Ministerio de Hacienda no sea el órgano central de planeación, debe proporcionar la información presupuestal y fiscal necesaria para la elaboración de los planes estratégicos, y validar que estos se encuentren adecuadamente costeados y dentro de los techos presupuestales y fiscales establecidos. El Ministerio de Hacienda también será responsable de formular el presupuesto con base en los planes estratégicos, brindar insumos sobre el ajuste de los planes desde la perspectiva presupuestal y fiscal, y contribuir a la evaluación de los planes.

Las entidades sectoriales, a su vez, son responsables de preparar, aprobar, implementar, ajustar, monitorear y evaluar su plan sectorial o institucional, de acuerdo con las metodologías establecidas por el órgano central. También deben participar y proporcionar insumos para la elaboración del PND (si existe), y suministrar información al órgano central para el monitoreo del plan nacional y los planes sectoriales e institucionales.

2.2. Elementos Técnicos

Esta sección se enfoca en los elementos técnicos del Subsistema de Planeación que son relevantes para el SIGFP, especialmente en su relación con el Subsistema de Presupuesto. La vinculación entre planeación y presupuesto se debe evidenciar en tres niveles. En el primero, la visión estratégica del Gobierno debe establecerse dentro del techo de gasto total. En segundo lugar, los recursos deben asignarse según las prioridades estratégicas del Gobierno. Finalmente, esta asignación debe realizarse de la manera más eficiente y efectiva para alcanzar las prioridades de política establecidas.

Ilustración 1. Relación entre planeación y presupuesto



Fuente: elaboración propia

Las metodologías de planeación, como el análisis de situación, el establecimiento y priorización de objetivos, y las consultas de partes interesadas, no son objeto de análisis en esta sección. No obstante, conviene mencionar algunos principios que son claves para el Subsistema de Planeación:

- **Inclusión:** el proceso de planeación debe recolectar y considerar insumos de todos los sectores de gobierno, así como de la sociedad civil, academia y sector privado.
- **Coordinación:** el proceso de planeación debe asegurar que las visiones de los sectores y entidades estén alineadas y orientadas por una visión nacional.
- **Prioridad:** el proceso de planeación debe considerar las prioridades de política, teniendo en cuenta los recursos disponibles.
- **Evidencia:** la identificación de necesidades y elaboración de estrategia debe basarse en análisis de datos empíricos.
- **Transparencia:** los ciudadanos deben tener acceso a los planes y los reportes de avance y evaluación.
- **Rendición de cuentas:** el Subsistema de Planeación debe asignar responsabilidades para la realización de actividades y cumplimiento de metas a las entidades correspondientes de manera clara. Las entidades responsables, a su vez, deben rendir cuentas al Poder Legislativo, a los mecanismos de control y a la ciudadanía.

2.2.1. Instrumentos de planeación

Los instrumentos de planeación pueden categorizarse en diferentes tipos según la clasificación propuesta, que se resume en el gráfico presentado abajo. En los países que preparan un Plan Nacional de Desarrollo, este típicamente establece la visión y objeti-

vos estratégicos para orientar el desarrollo socioeconómico a nivel nacional durante un período de entre cuatro y seis años (normalmente determinado por el ciclo electoral). Asimismo, las entidades sectoriales deben tener sus planes estratégicos correspondientes, los que definirán la visión y los objetivos de la entidad dentro del mismo período. Los planes de largo y mediano plazo tienen una naturaleza estratégica, y pueden implementarse mediante planes anuales operativos, como se muestra en el gráfico a continuación.

Ilustración 2. Tipología de instrumentos de planeación

Por horizonte	Plan de largo plazo (más de 10 años), plan de mediano plazo (4-6 años), plan anual
Por nivel o sector de gobierno	Plan nacional, plan sectorial o departamental, plan regional, plan municipal
Por objetivo	Plan estratégico, plan operativo

Fuente: elaboración propia

2.2.2. Ciclo de planeación

El ciclo de planeación se inicia con la elaboración de los planes estratégicos. Este proceso generalmente consiste en construir una visión de futuro incorporando la perspectiva de los líderes políticos, el análisis de los expertos técnicos y los insumos de diferentes partes interesadas. La visión se concreta en objetivos estratégicos medibles y se operacionaliza en la identificación de actividades y proyectos concretos. Una vez que el plan está elaborado, debe servir de insumo para la asignación de recursos durante la formulación presupuestal, de modo que las actividades y proyectos identificados en el plan sean adecuadamente financiados. El plan entra en implementación con el presupuesto aprobado. En el curso de la implementación, el órgano central de planeación debe realizar el seguimiento al plan. Cuando las circunstancias cambian (e. g. catástrofe natural, crisis financiera) y es preciso hacer ajustes en el plan, el órgano central los realiza para adaptarlo a las necesidades del país. Al final del período de implementación, el órgano central evalúa si las metas establecidas en el plan han sido cumplidas. Igualmente, este órgano puede seleccionar algunos proyectos o programas para realizar una evaluación de impacto más profunda. A su vez, el resultado de la evaluación sirve de insumo para la elaboración de nuevos planes.

Ilustración 3. Ciclo de planeación



Fuente: elaboración propia

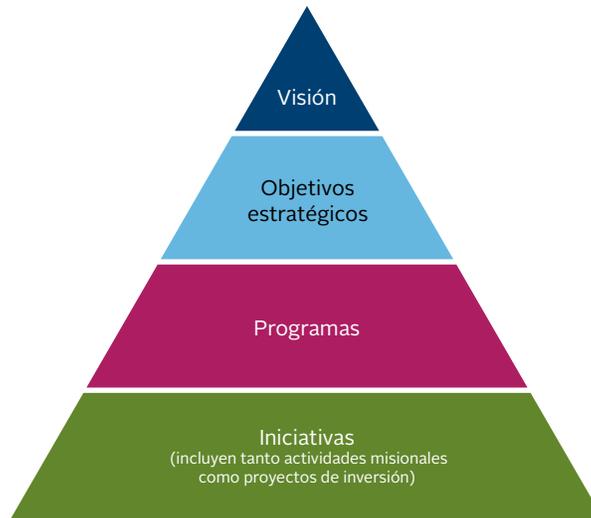
2.2.3. Vinculación entre planeación y presupuesto

Dado que es imposible que el Plan Nacional de Desarrollo contenga todas las actividades de las entidades, es preferible utilizar los planes sectoriales como instrumento clave para planear las actividades y proyectos de cada entidad, y asegurar su vinculación con el presupuesto. Esto está en línea con las prácticas de los países miembros de la OCDE, la mayoría de los cuales no preparan un PND. A su vez, los planes de mediano plazo (normalmente de cuatro años) de los ministerios o departamentos definen las actividades y metas de acuerdo con las prioridades establecidas en diferentes documentos estratégicos del Gobierno. Con base en estos planes de mediano plazo, los ministerios o departamentos pueden preparar planes anuales que describan en detalle las actividades y proyectos que se llevarán a cabo para lograr los objetivos estratégicos.

Los planes estratégicos generalmente se construyen siguiendo una cadena de resultados. Sobre la base de la visión estratégica de las autoridades y los análisis de situación, se establecen los objetivos estratégicos de la entidad correspondiente. Luego, es necesario identificar las intervenciones para alcanzar los objetivos estratégicos; estas pueden ser proyectos de inversión y/o actividades misionales. De este modo, el plan establecerá la orientación estratégica no solo para proyectos de inversión, sino también para la asignación de recursos presupuestales en general.

La pirámide que se presenta abajo ilustra un ejemplo de esta estructura y la relación entre los diferentes elementos. Además de identificar los objetivos, programas, proyectos y actividades, también es necesario diseñar indicadores de resultados e indicadores de productos y procesos, para monitorear y evaluar el cumplimiento de las metas.

Ilustración 4. Cadena de resultados en los instrumentos de planeación



Fuente: elaboración propia

Con el objetivo de facilitar la articulación entre la planeación y el presupuesto, es necesario establecer elementos de conexión entre ambos. Los programas juegan un rol importante en esta articulación. Esto requiere que el país haya implementado un presupuesto por programas. Por otra parte, el clasificador programático debe ser consistente en todo el presupuesto, incluyendo tanto funcionamiento como inversión. Cuando se elaboran los planes estratégicos (tanto el plan nacional como el plan sectorial), se pueden asociar las intervenciones a los programas presupuestales. De esta manera, es más fácil asignar recursos presupuestales con base en el plan. También es esencial que el país haya implementado un presupuesto plurianual o un marco de gasto de mediano plazo (MGMP), de manera que las necesidades multianuales del gasto de los planes estratégicos puedan reflejarse en el presupuesto plurianual o en el MGMP.

La tabla expuesta abajo presenta un ejemplo. El Marco de Gasto de Mediano Plazo o presupuesto plurianual del sector está conformado por los costos de sus programas, los cuales consisten en los costos requeridos por las medidas establecidas en el plan estratégico. Dado que es difícil que un PND contenga todas las intervenciones del Estado, es más realista establecer la articulación entre planeación y presupuesto a nivel sectorial. El Marco de Gasto de Mediano Plazo o el Presupuesto Plurianual también deben tener indicadores y metas de productos y resultados consistentes con los establecidos en los planes estratégicos.

El costeo adecuado de los planes estratégicos es uno de los factores más importantes para garantizar el financiamiento e implementación de estos. Cuando se elaboran el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales e institucionales, se debe realizar un costeo de las actividades, proyectos y medidas identificadas. Luego, se puede comparar esta estimación con los techos establecidos en el MGMP o presupuesto multianual. En caso de que esta sobrepase el techo, se debe intentar identificar áreas de ahorro.

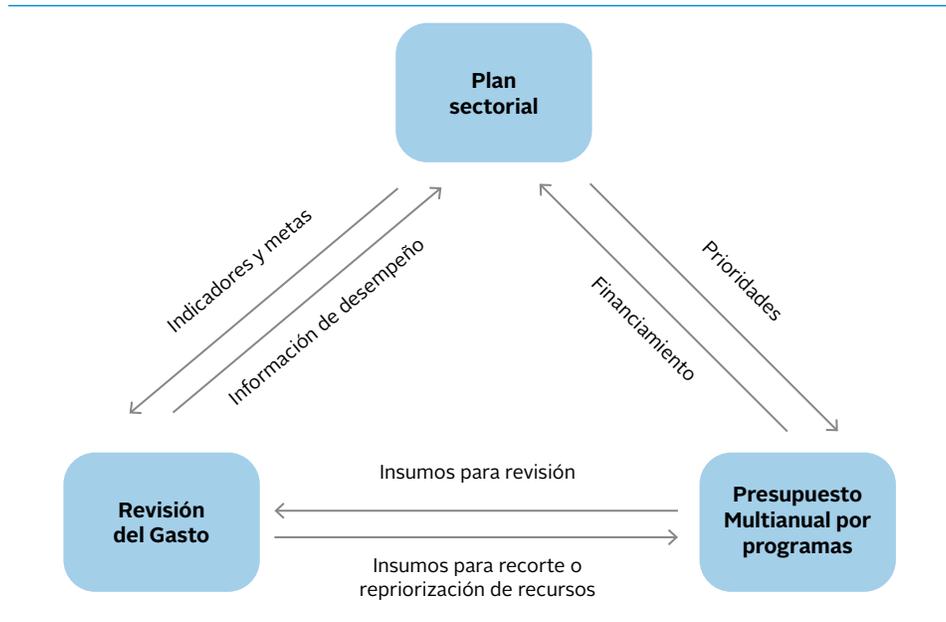
Tabla 1. Estimación de costos de los planes

Estimación de Presupuesto	Año 1	Año 2	Año 3	Año N
INICIATIVAS EXISTENTES				
Programa 1				
• Iniciativa 1.1				
• Iniciativa 1.2				
Programa 2				
• Iniciativa 2.1				
• Iniciativa 2.2				
Programa N				
• Iniciativa N.1				
• Iniciativa N.2				
Total iniciativas existentes				
INICIATIVAS NUEVAS				
Programa 1				
• Iniciativa 1.3				
• Iniciativa 1.4				
Programa 2				
• Iniciativa 2.1				
• Iniciativa 2.2				
Programa N				
• Iniciativa N.1				
• Iniciativa N.2				
Total iniciativas nuevas				
Necesidad total de financiamiento				

Fuente: elaboración propia

La revisión del gasto también funciona como un elemento clave para vincular la planeación y el presupuesto. Esta se ha convertido en una práctica recurrente del proceso rutinario de formulación presupuestal en los países de la OCDE, que consiste en asociar los gastos con los productos, servicios y resultados; identificar las intervenciones de menor eficiencia o prioridad; y generar propuestas para reducir el gasto o reasignar los gastos para otras actividades con mayor prioridad o eficiencia. Este ejercicio brinda insumos valiosos no solo para la planeación estratégica, sino también para la formulación de presupuesto.

Ilustración 5. Revisión del Gasto conecta la planeación y presupuesto



Fuente: elaboración propia

2.2.4. Seguimiento y ajuste de los planes

Durante la etapa de implementación, se deben monitorear los avances del Plan Nacional y los Planes Sectoriales o Institucionales. Generalmente, el órgano central es responsable de preparar un reporte de avance anual del Plan Nacional y someterlo al Poder Legislativo para su revisión. El órgano central también tiene la responsabilidad de monitorear la implementación de los planes sectoriales o institucionales. El monitoreo comprende varios niveles: indicadores de producto, resultado e impacto. Las entidades tienen la responsabilidad de proporcionar la información para los indicadores correspondientes y el órgano central es responsable de verificarla. Dado que la planeación y el presupuesto están articulados mediante los programas presupuestales, se puede articular el seguimiento de la ejecución presupuestal con el seguimiento de los avances físicos de los planes.

El órgano central de planeación y las entidades pueden realizar revisiones periódicas (cada año, cada dos años o cuando la circunstancia externa lo demande) para determinar si los objetivos y medidas establecidos en el plan siguen siendo estratégicos y viables. En caso contrario, pueden proponer y realizar modificaciones, siempre asegurando que los planes sectoriales e institucionales guarden consistencia con el plan nacional. Estas modificaciones también requieren la actualización del costeo, con el objetivo de asegurar que sean financieramente viables.

2.2.5. Evaluación de los planes

Al final del período de implementación del PND, el órgano central debe realizar una evaluación para verificar el nivel de cumplimiento de las metas establecidas. Las entidades también deben hacerlo respecto del nivel de cumplimiento de sus propios planes sectoriales y su aporte al cumplimiento del Plan Nacional. Esta evaluación no solo debe incluir aspectos de producción y resultados, sino también aspectos de la ejecución presupuestal, utilizando la información extraída del subsistema del presupuesto. Se puede realizar una evaluación de impacto más profundo sobre una muestra de programas o intervenciones, para analizar en detalle su eficiencia y eficacia, y los beneficios en la calidad de vida de la población. Los resultados de estas evaluaciones tienen varios usos. En primer lugar, las lecciones aprendidas de la implementación proporcionan insumos para la elaboración de futuros planes estratégicos. La información recolectada en la evaluación también puede indicar brechas persistentes que requieran intervención adicional en el futuro. En segundo lugar, el desempeño de las intervenciones puede servir de insumo para una revisión del gasto, la cual busca identificar ineficiencias en los gastos y áreas de ahorro. Finalmente, los indicadores de resultados y la información de desempeño pueden construir la base de información inicial para la implementación de presupuesto por resultado.

3. EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA

3.1. Base jurídica del Subsistema de Planeación

La planeación en Colombia se materializa a través del Plan Nacional de Desarrollo, planes territoriales, planes sectoriales, planes institucionales y planes de acción, como instrumentos de la gestión pública, los cuales son utilizados como hoja de ruta para plasmar las prioridades de política pública y los resultados esperados en un período de tiempo. Su reglamentación se basa, principalmente, en la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Esta ley contiene los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes mencionados, así como la regulación de los demás aspectos contemplados en la Constitución Política en el artículo 342 y en general por el artículo 2 del título XII y demás normas constitucionales que se refieren a la planificación.

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo se aplicará a la nación, a las entidades territoriales y a los organismos públicos de todo orden.

3.2. Organización Administrativa del Subsistema de Planeación

Las autoridades e instancias nacionales de planeación en Colombia son las siguientes: el Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional; y el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹, del cual el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ejerce la Secretaría. Este Departamento Administrativo es el encargado de desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente y coordina el trabajo de formulación del PND con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación; con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), quien vela por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto; y con el Consejo Nacional de Planeación, quien cumple la importante función de la planeación participativa, donde confluyen los representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil, convirtiéndose en el espacio de participación ciudadana en todas las fases y procesos de planificación del país.

El DNP se constituye entonces como la unidad rectora de planificación en el país, razón por la cual debe dirigir el proceso de formulación del PND, y coordinar la inclusión de los comentarios pertinentes por parte del Consejo Nacional de Planeación (CONPES) y demás actores de la sociedad civil.

Una vez definido el PND, es presentado en el Congreso de la República a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); el Departamento Nacional de Planeación (DNP) coordina la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la gestión y los resultados del Plan. A estos efectos, el DNP aprueba las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el PND y las metodologías para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con recursos nacionales. De manera similar, este departamento coordina todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el PND.

Para el caso de los planes sectoriales, estos se encuentran bajo la dirección de cada ministerio en representación del sector correspondiente, el cual agrupa las entidades y/o instituciones adscritas y vinculadas. Por su parte, los planes institucionales están bajo la autoridad de cada entidad o institución. Cabe destacar que la Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo señala que deberá existir coherencia y articulación entre los planes (PND, Planes Territoriales, Planes Sectoriales y Planes Institucionales) y estos deben tomar, principalmente, como marco general lo establecido en el PND.

¹ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fue creado por la Ley 19 de 1958. Esta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. El Departamento Nacional de Planeación desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES y, por lo tanto, es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. Los miembros del CONPES están establecidos mediante el Decreto 2148 de 2009. El CONPES actúa bajo la dirección del Presidente de la República y lo componen como miembros permanentes con derecho a voz y voto el Vicepresidente de la República, todos los ministros, el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el director del Departamento Nacional de Planeación.

3.3. Principales Elementos que Administra el Subsistema de Planeación

La planeación en Colombia integra diferentes elementos que se materializan en planes estratégicos, dependiendo de su ámbito de aplicación y periodicidad, entre los cuales se cuentan:

- (i) **El Plan Nacional de Desarrollo (PND)**, como el principal instrumento de planeación en el ámbito nacional.
- (ii) **Los Planes Estratégicos Sectoriales (PES)**, los cuales recogen la visión y objetivos estratégicos del ministerio, como máxima autoridad del sector y de las entidades adscritas y vinculadas correspondientes.
- (iii) **Los Planes Estratégicos Institucionales (PEI)**, a través de los cuales se establecen los productos, metas y resultados a nivel de institución o entidad.
- (iv) **Los Planes de Acción (PA)**, instrumentos que desagregan la estrategia de mediano plazo en hitos o metas anuales y medibles en el corto plazo.

Considerando sus características y alcance, el proceso de construcción y definición de los planes mencionados obedece a una misma lógica general, la cual parte de la formulación, ejecución y seguimiento y evaluación. Este proceso se inicia atendiendo a las prioridades de gobierno; por otro lado, los diferentes planes deben realizar un diagnóstico de la situación existente, teniendo en cuenta la información de desempeño de planes anteriores, y con base en todo lo anterior se fijan los objetivos estratégicos.

Adicionalmente, se realiza la presupuestación a través de la definición de un plan plurianual de inversiones, el cual establece el componente financiero del plan. En este punto, se costean los productos que se requieren para el logro de los resultados en el período de ejecución del plan, incluyendo todas las fuentes de financiación.

Por último, se realiza seguimiento a las metas definidas y a la ejecución de recursos, los cuales son materializados en un informe de rendición de cuentas que es presentado anualmente a la instancia y autoridad correspondiente.

Los Planes Estratégicos Sectoriales, así como los Planes Estratégicos Institucionales y los Planes de Acción, si bien contienen información similar, no tienen una metodología estandarizada y su realización depende de cada entidad, de acuerdo con las pautas que sus oficinas de planeación definen. No se identifica, además, una relación entre los gastos de funcionamiento y los objetivos de metas de los planes, lo que evidencia ausencia de planeación de los gastos de funcionamiento.

A continuación, se explican los elementos que componen el Subsistema de Planeación en Colombia y se establece una relación entre ellos.

3.3.1. Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El PND es el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno nacional y los lineamientos estratégicos de las políticas públicas, formulados

por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno para un período de cuatro (4) años. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del DNP. De acuerdo con la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 339 del título XII: «Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública», capítulo II: “De los planes de desarrollo”, el PND se compone de una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal en el mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. Por otro lado, el plan de inversiones públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución y sus fuentes de financiación.

La estructura mínima de la parte general del Plan contiene lo siguiente:

- a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales.
- b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlas.
- c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido.
- d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

La segunda parte del PND, correspondiente al plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, incluye principalmente:

- a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público.
- b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión.
- c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general.

Si bien existe, como se mencionó anteriormente, un marco legal que rige el PND –consignado dentro de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, donde se establecen, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación–, este es un documento que se construye bajo las prioridades, preferencias y características que

establezca el gobierno de turno con el fin de plasmar los compromisos de campaña del Presidente elegido.

En este sentido, dado que el PND es una hoja de ruta general, no integra la totalidad de la misionalidad ni de las actividades de los ministerios y entidades del Estado, en el sentido de relacionar toda y cada una de las actividades que emprende el Gobierno nacional desarrollando las prioridades de gobierno, ni tampoco incluye la relación de gastos de funcionamiento uno a uno necesarios para el cumplimiento de objetivos. Si bien este documento es el principal instrumento de planeación nacional, en él se establecen las prioridades del Gobierno, sin abarcar absolutamente todas las tareas del Estado. Este hecho, pese a que se realiza un seguimiento del cumplimiento de metas del PND, no permite guardar una estrecha y directa relación entre los objetivos de política del PND y la ejecución financiera de los gastos de inversión y funcionamiento. A lo anterior se suma que su estructura varía de gobierno a gobierno, lo que dificulta la garantía de tener un PND orientado a resultados y vinculado estrechamente con los clasificadores programáticos de la inversión.

3.3.2. Planes Estratégicos Sectoriales (PES)

Los Planes Estratégicos Sectoriales se definen como un instrumento de la gestión pública de planeación sectorial, que contempla los lineamientos normativos y misionales asignados a un sector de gobierno específico para el cumplimiento de lo señalado en el PND. El plan sectorial recoge la articulación de las entidades adscritas y vinculadas al sector.

Este documento presenta, en primer lugar, una descripción de las apuestas de cada una de las entidades del sector, tomando como referente y marco general el PND, las competencias normativas asignadas a cada entidad y el marco fiscal. Está acompañado por la matriz operativa del plan estratégico sectorial, en la que se discriminan productos, indicadores, metas y áreas responsables del cumplimiento de los compromisos y oportunidades de trabajo sectorial relacionados en este marco estratégico.

Los PES se elaboran en paralelo al Plan Nacional de Desarrollo y tienen una vigencia de cuatro (4) años. Así, estos representan un proceso sistemático que integra las entidades del sector, desarrollando e implementando planes para alcanzar propósitos u objetivos, a través de herramientas de gestión. Su estructura mínima establecida es la siguiente:

- Objetivo misional o estratégico
- Prioridad del PND
- Pilar del PND
- Estrategias
- Productos
- Metas por producto anualizadas para cuatro (4) años

- Indicador de producto
- Unidad de medida del indicador de producto
- Responsable (área)
- Políticas de desarrollo administrativo
- Periodicidad del seguimiento
- Plan de gasto de inversión

3.3.3. Planes Estratégicos Institucionales (PEI)

El Plan Estratégico Institucional es un instrumento de programación anual de las metas de la entidad, que permite a cada área de trabajo orientar su quehacer de acuerdo con los compromisos establecidos, articulando sus procesos con los lineamientos del PND, y demás políticas del sector, el marco estratégico institucional (misión, visión, objetivos estratégicos) y las funciones de la entidad. En el PEI se definen los productos, actividades y metas de gestión que se realizarán en cada vigencia con sus correspondientes indicadores, teniendo en cuenta los recursos disponibles (humanos, financieros, físicos, tecnológicos).

Mensualmente se realiza el seguimiento del plan, lo que genera información clara y consistente sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas, información que sirve de soporte para la determinación e implementación de acciones. El seguimiento anual, por su parte, permite establecer los resultados obtenidos frente a las metas previstas por el Ministerio para el cuatrienio.

3.3.4. Planes de Acción (PA)

El Plan de Acción es el instrumento que desagrega la estrategia de mediano plazo en hitos o metas anuales y medibles en el corto plazo. Contempla las actividades puntuales, fechas, responsables, indicadores, productos y cronograma de las acciones que adelanta una entidad para materializar la estrategia institucional. El PA es el equivalente al POAI. Así, a partir del Plan de Acción se definen los recursos para inversión por proyectos y para gasto de funcionamiento por rubros.

En los PA se programan productos, metas, entregables y fechas de entrega. Es aquí donde cada entidad define de manera individual la contribución a los resultados estratégicos con un horizonte de acción de corto y mediano plazo.

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, de acuerdo con los lineamientos del PND y de las funciones que le señale la ley, un plan de acción anual que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados de los planes sectoriales y del PND. De este modo, el plan de acción se elabora con base en los lineamientos de política establecidos por el Gobierno Nacional y en los compromisos sectoriales e institucionales establecidos en el PND.

A continuación, se exponen esquemáticamente los diferentes planes estratégicos establecidos en Colombia:

Instrumentos	Ámbito Institucional	Duración	Costeo Básico	Relaciones
Plan Nacional de Desarrollo	Nacional.	4 años	Plan de gastos de inversiones por programas y proyectos. No incluye gastos de funcionamiento.	PDT, Plan Sectorial y Plan Institucional.
Planes Sectoriales	Nacional. Ministerios y entidades adscritas y vinculadas al sector.	4 años	Plan de gastos de inversiones por programas y proyectos.	PND y Planes Institucionales.
Planes Estratégicos Institucionales	Entidad o institución del orden nacional.	Anual	Productos, metas y resultados a nivel de institución por proyecto de inversiones.	PND y Plan Sectorial.
Planes de Acción	Entidad o institución del orden nacional.	Anual	Hitos o metas anuales y medibles en el corto plazo por proyecto de inversión.	PND, Plan Sectorial y Plan Estratégico Institucional.

3.4. Sistema de Información Relacionado con Subsistema de Planeación

El DNP coordina la ejecución, el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del PND a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA). Este sistema tiene por objeto verificar de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos del PND y realizar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas del país. Para ello, debe medir y evaluar la gestión, la ejecución y el impacto de las principales políticas y programas gubernamentales; fortalecer el manejo gerencial de la inversión pública; generar la información adecuada para la asignación de los recursos, y mejorar las estrategias de rendición de cuentas a la ciudadanía para fortalecer el control social.

Actualmente, la coordinación y administración del Sistema es realizada por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP, en la cual se focalizan los esfuerzos conceptuales, técnicos y de difusión de los resultados de la implementación de las políticas públicas y del PND anualmente ante el Congreso de la República.

El seguimiento es una herramienta de gestión que busca determinar los avances y logros de los productos y resultados de las políticas públicas en relación con los objetivos propuestos por el Gobierno. Esto se logra por medio de la recolección sistemática de

información de la batería de indicadores definida para medir la implementación del PND. Generalmente se enmarca en el enfoque de la gestión orientada a resultados, cuyo objetivo central es agregar valor a la gestión pública, enfatizando en el logro de resultados por encima del cumplimiento de actividades.

El Sistema funciona a través de una plataforma en línea en donde se pueden consultar los avances de las principales políticas y programas del Gobierno Nacional, entre ellos, el Plan Nacional de Desarrollo. Se hace un reporte mensual de manera cualitativa y cuantitativa frente a cada una de las metas a cargo de los ministerios, entidades e instituciones. A través de las oficinas de planeación, se genera el reporte consolidado que es cargado en la plataforma. SINERGIA no cuenta con información de presupuesto de las políticas y programas, únicamente se limita al seguimiento y reporte en el cumplimiento de la meta.

3.5. Fortalezas, Debilidades y Oportunidades de Reforma

3.5.1. Fortalezas

Existe un marco legal establecido que define los instrumentos de planeación. Entre estos, se cuentan el Plan Nacional de Desarrollo (PND), planes sectoriales, planes institucionales y planes de acción como instrumentos de la gestión pública colombiana, los cuales son utilizados como hoja de ruta para plasmar las prioridades de política pública y los resultados esperados en un período de tiempo. Asimismo, para definirlos, existen procedimientos y mecanismos para su elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control. Su construcción y definición, considerando sus características y alcance, obedecen a una misma lógica general, la cual parte de la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El Plan Nacional de Desarrollo cuenta con un Plan Plurianual de Inversión que apunta a alcanzar las metas establecidas. La presupuestación se realiza a través de la definición indicativa de un plan plurianual de inversiones, el cual establece el componente financiero del plan. En este punto, se identifican de forma preliminar los proyectos e iniciativas que se requieren para el logro de los resultados en el período de ejecución del plan, incluyendo todas las fuentes de financiación. De esta manera se asigna financiamiento para el PND. Existe un Marco Fiscal de Mediano Plazo y el PND se elabora dentro de sus techos, garantizando así la consistencia entre la política fiscal y la planeación.

Se realiza el seguimiento de las metas definidas y de la ejecución de recursos asociados a las metas, los cuales son materializados en un informe de rendición de cuentas presentado anualmente ante la instancia y autoridad correspondiente. Se encuentran definidos e institucionalizados los procesos de seguimiento y rendición de cuentas del PND, en cabeza de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP. Para ello, se ha creado el Sistema de Información SINERGIA, el cual funciona a través de una plataforma en línea en donde se pueden consultar los avances de las principales políticas y programas del Gobierno nacional, establecidas principalmente en el Plan Na-

cional de Desarrollo. Se realiza un reporte mensual de manera cualitativa y cuantitativa sobre cada una de las metas a cargo de los ministerios, entidades e instituciones. A través de las oficinas de planeación, se genera el reporte consolidado, que es cargado en la plataforma.

3.5.2. Debilidades

Colombia aún enfrenta desafíos para fortalecer el Subsistema de Planeación, principalmente con el fin de optimizar la planeación, y de articularla e integrarla con el presupuesto de inversión y funcionamiento.

No existe una unidad específica y permanente en el DNP con la competencia de coordinar y apoyar la elaboración y ejecución del PND y asegurar su alineación con el presupuesto y los planes sectoriales e institucionales. Si bien el DNP se constituye como la máxima autoridad de planeación, y tiene la función de articular la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno, la entidad no cuenta con una unidad específica, determinada y permanente encargada de establecer los estándares mínimos para la elaboración del PND y de otros planes estratégicos, que aseguren tanto la articulación adecuada de estos últimos entre sí como con el presupuesto de inversión y funcionamiento. El PND es elaborado por un comité especial conformado por partes interesadas incluyendo el DNP, que se disuelve una vez que el PND se encuentra aprobado, quedando la Dirección de Seguimiento, Evaluación y Políticas Públicas del DNP a cargo del seguimiento del PND. Por la falta de una unidad específica y especializada para dirigir y coordinar el ejercicio, la estructura de cada PND varía, impidiendo su articulación con los demás planes estratégicos y con el presupuesto.

Se carece de normativas y lineamientos estándares para los planes sectoriales e institucionales. De acuerdo con el análisis de diferentes planes sectoriales, se evidenció que estos son definidos bajo diferentes estructuras, formatos y detalle de información. La estructura y calidad de los planes sectoriales e institucionales difieren de una institución a otra. Esta situación dificulta en muchos casos establecer el vínculo directo entre el presupuesto y la planeación, y no permite determinar la articulación directa entre los planes sectoriales e institucionales con el PND y el presupuesto de inversión y funcionamiento. En este sentido, es necesario mejorar la normativa y el marco teórico y operativo para los planes sectoriales e institucionales, y definir metodologías para fortalecer los vínculos entre el PND, los planes sectoriales y el presupuesto.

Los instrumentos de planeación no establecen lineamientos y/o guías para la asignación de gastos de funcionamiento. El PND se materializa en un Plan Plurianual de Inversiones, el cual se financia por el presupuesto de inversión. Esto implica que el PND no contempla la asignación de todos los gastos de funcionamiento, los cuales conforman la mayor parte del gasto público de Colombia. Se observa que, al no existir lineamientos claros y estandarizados, los planes estratégicos, incluido el PND, se centran en la definición del gasto de inversión sin prever y estimar –de manera precisa y relacionada con los proyectos, metas y resultados– los gastos de operación, mantenimiento

y/o funcionamiento. La desvinculación de los gastos de funcionamiento obstaculiza una adecuada relación entre la planeación y la presupuestación.

No está claro el vínculo entre el PND, los planes sectoriales y la asignación de recursos a los sectores e instituciones. De acuerdo con el análisis efectuado, así como lo recogido en las entrevistas realizadas a varias oficinas de planeación, se puede concluir que ni el PND ni los planes sectoriales contienen un costeo robusto, lo cual dificulta su alineación con el presupuesto. El primero, si bien incorpora en el anexo el Plan Plurianual de Inversiones, no se estructura con base en los programas presupuestales, lo que hace que sea complejo realizar una articulación precisa respecto a los costos del PND, ni incluye gastos de funcionamiento para tener una visión completa del costeo. Cuando se elaboran los planes estratégicos (tanto el plan nacional como el plan sectorial), no siempre se pueden asociar las políticas y medidas de intervención a los programas presupuestales. Esto obstaculiza la asignación de recursos presupuestales con base en el plan. Entendiendo que el PND incluye únicamente las prioridades del plan del gobierno de turno, no están contemplados en él ni la totalidad de la misionalidad de las entidades ni los gastos de funcionamiento, como se ha mencionado anteriormente. Adicionalmente, su formulación no siempre está alineada de manera directa y explícita con los programas de inversión establecidos, y su estructura varía de gobierno a gobierno. En este contexto, no es posible establecer una relación directa entre el Presupuesto General de la Nación y el PND. Como resultado de ello, en la construcción de los planes sectoriales, estos tampoco logran de manera directa y clara su vinculación con el PND, fracturando la articulación entre los planes y con el presupuesto de inversión y funcionamiento.

La evaluación de planes no siempre es usada como insumo para el siguiente ciclo de formulación de planes y presupuesto. Si bien en Colombia existe un sólido marco de seguimiento y evaluación del PND, la evaluación de planes no siempre es utilizada en tal sentido. No existen reglas claras vinculadas con la evaluación del desempeño que lleven a un proceso de asignación o ajuste del presupuesto de la siguiente vigencia, ni en la definición de planes sectoriales del período siguiente. Asimismo, la evaluación debe incluir no solo aspectos de producción y resultados, sino también aspectos de la ejecución presupuestal, utilizando la información extraída del subsistema del presupuesto.

Falta de articulación entre la formulación, seguimiento de metas y financiación de los planes. Pese a que se realiza un seguimiento al cumplimiento de metas del PND, no es posible guardar una estrecha y directa relación entre los objetivos de política del PND y la ejecución financiera de los gastos de inversión y funcionamiento. Los planes estratégicos sectoriales, así como los planes estratégicos institucionales y los planes de acción, si bien contienen información similar, no tienen una metodología estandarizada y su realización depende de cada entidad, de acuerdo con las pautas que sus oficinas de planeación definen. No se identifica, además, una relación de los gastos de funcionamiento con las metas de los planes, lo que evidencia ausencia de planeación de los gastos de funcionamiento. Esto obedece a que no existe una vinculación total de las estrategias del PND con el Plan Plurianual de Inversiones, precisamente porque este último solo refleja el presupuesto de inversión y deja fuera el presupuesto de funcionamiento.

3.5.3. Propuestas de reforma

El Subsistema de Planeación tiene como reto mejorar y coordinar la elaboración de planes estratégicos de los diferentes niveles de gobierno, fortalecer el vínculo de la planeación con el presupuesto, facilitar la implementación de los planes, y monitorear y evaluar los resultados logrados. Con ese objetivo, se presentan a continuación, las reformas propuestas.

Estructurar y definir funciones y competencias para designar o conformar una unidad permanente en el DNP que coordine la elaboración y ejecución del PND. Esta unidad tendría a su cargo la definición de metodologías, estándares y estructura mínima para la formulación, ejecución y seguimiento del PND y su vinculación con el presupuesto de inversión y funcionamiento. Debe fortalecerse la función de formulación, ejecución y seguimiento al PND, no solamente en la formulación de cada período de gobierno, sino de manera permanente, estructurada y estandarizada, de manera tal que garantice unos mínimos estándares que consoliden el vínculo entre la planeación y la presupuestación. El DNP, como órgano central, tiene la responsabilidad de elaborar las guías procedimentales y metodológicas de planeación, liderar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, coordinar y armonizar el diseño de políticas de las entidades a través de los demás instrumentos de planeación diseñados para tal fin, proporcionar asistencia técnica a las entidades de ser necesario, y monitorear y evaluar la implementación de los planes. Para cumplir con esta propuesta se requiere sancionar un decreto a través del cual se establezca el rol formal del DNP, realizar ajustes en los manuales de funciones y evaluar la posibilidad de modificar la cantidad y/o los perfiles del personal correspondiente.

Elaborar una norma que asigne al DNP la competencia de establecer los lineamientos, estándares, conceptos y estructura para la elaboración y el seguimiento de los planes estratégicos sectoriales e institucionales. Es importante mejorar la metodología y proceso de elaboración de los planes para que los objetivos de política se aterricen no solo en proyectos de inversión, sino también en las actividades institucionales. Asimismo, se recomienda designar una unidad en el DNP para realizar la tarea, con el objetivo de armonizar y estandarizar la estructura, contenido y articulación de los planes sectoriales y planes institucionales con el PND y con el presupuesto de inversión y funcionamiento. Esto permitiría la articulación entre todos los instrumentos de planeación y presupuestación, y reforzaría la orientación de la gestión pública hacia resultados. Para cumplir con esta propuesta, se requiere elaborar un decreto a través del cual se establezca el rol formal del DNP y realizar ajustes en los manuales de funciones. Lo anterior no va en contra de la autonomía con que cuentan los ministerios y sectores para formular sus propios planes, sino que se propone que el DNP vele por armonizar su estructura y contenido, con el fin de fortalecer la articulación entre los diferentes instrumentos de planeación. En principio, no se considera que esta propuesta implique cambios relevantes en la estructura de personal, aunque esto dependerá del alcance que se le de a la unidad a cargo de la tarea.

Desarrollar e implementar una metodología de costeo de los planes sectoriales e institucionales para su articulación con el presupuesto, tanto para el gasto de in-

versión como para el de funcionamiento. Dado que es imposible que el PND contenga todas las actividades de las entidades, se deben utilizar los planes sectoriales como el instrumento clave para planear las actividades y proyectos de cada entidad, y asegurar su vinculación con el presupuesto. La articulación se realizaría a través de la clasificación programática, para ambos componentes del presupuesto. En la segunda sección del capítulo, se presenta brevemente un modelo para esa articulación. Por otra parte, el capítulo sobre el Subsistema de Presupuesto contiene una propuesta más detallada sobre el diseño e implementación de la clasificación programática en el presupuesto. Cabe agregar que el costeo adecuado de los planes estratégicos es uno de los factores más importantes para garantizar el financiamiento e implementación de estos. Para ello, es necesario modificar las normas relacionadas con la formulación de planes sectoriales e institucionales, con la formulación del MFMP, el MGMP y el PGN, a fin de incorporar este proceso adicional. Asimismo, es esencial elaborar una metodología de costeo.

Relacionar la ejecución de los programas presupuestales con los planes sectoriales e institucionales. Una vez establecida la articulación entre el presupuesto y los planes sectoriales e institucionales durante su formulación, mediante los programas presupuestales, es conveniente mantenerla durante su ejecución. La información de ejecución presupuestal y la del logro de resultados se complementan entre sí para analizar la eficiencia del gasto. Para ello, es necesario realizar ajustes en el SIIF para registrar los vínculos entre los programas presupuestales, así como las actividades correspondientes en los planes. Igualmente, es necesario crear una herramienta para consolidar la información relacionada con el seguimiento de los planes sectoriales e institucionales. En este sentido, SINERGIA podría constituir el marco conceptual y tecnológico para reportar estos resultados. La herramienta debe contar con un único catálogo de productos y resultados, el cual se armonizaría con los resultados de los proyectos registrados en el Banco de Proyectos de Inversión. Esta propuesta requeriría ampliar el alcance de SINERGIA y generar el vínculo con el Banco de Proyectos de Inversión, así como generar los manuales y guías correspondientes para su aplicación.

Incorporar la información presupuestal en la evaluación de los planes y utilizar la información de desempeño como insumos para revisiones de gasto y presupuesto orientado a resultados. Esto permitirá que las evaluaciones de los planes, las herramientas y los instrumentos de eficiencia del gasto público sean usados como insumo para el siguiente ciclo de formulación de planes y presupuesto. Durante la etapa de implementación, se deben monitorear los avances del Plan Nacional y los Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales. Generalmente, el órgano central es responsable de preparar un reporte de avance anual del Plan Nacional y someterlo al Poder Legislativo para su revisión. Del mismo modo, el órgano central tiene la responsabilidad de monitorear la implementación de los planes sectoriales o institucionales, con información reportada por las entidades sectoriales e información financiera proporcionada por el Ministerio de Hacienda. Es importante tener en cuenta que el órgano central de planeación y las entidades pueden realizar revisiones periódicas (cada año, cada dos años o cuando la circunstancia externa lo demande) para determinar si los objetivos y medidas establecidas en el plan siguen siendo estratégicas y viables. Los resultados de estas evaluaciones tienen varios usos. En primer lugar, las lecciones aprendidas de la imple-

mentación proporcionan insumos para la elaboración de futuros planes estratégicos. La información recolectada en la evaluación también puede indicar brechas persistentes que requieran intervención adicional en el futuro. En segundo lugar, el desempeño de las intervenciones puede servir de insumos para una revisión del gasto, la cual busca identificar ineficiencias en los gastos y áreas de ahorro. Finalmente, los indicadores de resultados y la información de desempeño pueden construir la base de información inicial para la implementación de presupuesto por resultado.

Lo anterior requerirá la definición de un decreto y/o resolución que establezca los conceptos, roles y procesos necesarios para incorporar en el Subsistema de Planeación la evaluación posterior de los planes. Asimismo, se deberá establecer una normativa donde se vinculen los resultados de la ejecución a la asignación y definición de metas y resultados del período siguiente, así como su impacto en la asignación del presupuesto de inversión planeado.