



La presente obra está bajo una licencia:
Atribución 2.5 Colombia (CC BY 2.5)
Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/co/>

Usted es libre de:

- Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
- hacer obras derivadas
- hacer un uso comercial de esta obra



Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).

Agenda gubernamental y planeación estratégica desde el Plan Nacional de Desarrollo

Colombiano 2018 – 2022.

Elaborado por: Omar Ancizar Niño Ramos

Resumen

La planificación estratégica como insumo dentro del diseño de política pública, permite una construcción alrededor de la valoración de resultados, producto de una articulación sinérgica de procesos que no solo reconoce, sino que aprovecha las ventajas competitivas. Desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, se puede

identificar la jerarquización de objetivos, el proceso de monitoreo y la aplicación de incentivos, propios de la planificación estratégica. Una de las grandes apuestas desde la agenda gubernamental es recuperar la confianza de la población en las entidades públicas, para lo cual la planificación estratégica comprende una serie de etapas y pasos que la convierten en una herramienta ideal en la generación de bienestar.

Abstract

Strategic planning as an input within the design of public policy, allows a construction around the valuation of results, product of a synergistic articulation of processes that not only recognizes but takes advantage of competitive advantages. Since the National Development Plan 2018-2022 "Pact for Colombia, pact for equity", it is possible to identify the hierarchy of objectives, the monitoring process and the application of incentives, typical of strategic planning. One of the great stakes on the government's agenda is to regain the population's trust in public entities, for which strategic planning comprises a series of stages and steps that make it an ideal tool in the generation of wellness.

Introducción

La planificación estratégica ha sido un insumo en el diseño de política pública dada su integralidad y aplicación a la valoración social en función de la generación de bienestar. Dentro de la agenda gubernamental propuesta por el presidente Iván Duque y plasmada a través de su plan de desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", se realiza una gran apuesta por recuperar la confianza de la población en sus intuiciones, a través de políticas orientadas a superación de problemáticas estructurales y al posicionamiento del país como ejemplo de crecimiento y desarrollo en la región.

Este documento pretende esclarecer la aplicación de la planeación estratégica dentro de la construcción de una agenda gubernamental dinámica y objetiva, capaz de proponer y asumir nuevos retos a mediano y largo plazo, generadores de bienestar en la sociedad.

Desde un análisis positivo, aborda las componentes de la planeación estratégica, posteriormente realiza un desagregado del plan de desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, definiendo sus objetivos estratégicos y de medición. Finalmente suscita la aplicación de la planeación estratégica en temas como construcción de confianza de la población hacia sus instituciones gubernamentales.

La agenda gubernamental, es la hoja de ruta que llevará el ejecutivo, pero más que eso es el guion que muestra a la población los aspectos prioritarios que liderara el gobierno. Una herramienta fundamental de difusión que acompañada de los incentivos adecuados es capaz de despertar la institucionalidad y apoyo de la población o simplemente reafirmar la desconfianza social.

Planeación estratégica¹

En un contexto de evolución e incertidumbre, caracterizado por el creciente acceso a la información de una sociedad cada vez más exigente y consciente de sus necesidades, la manera en que se combinan y orientan los diferentes recursos en función de un mismo objetivo a través del tiempo se ha visto también en la obligación de converger. Román plantea que el éxito de un proyecto está garantizado cuando los esfuerzos se establecen sobre bases fuertes y armónicas, producto de la integración entre los diferentes procesos, capaces de reducir la incertidumbre y maximizar el beneficio. (Román, 2010). La PE y su aplicación a las diferentes ramas del

¹ Planeación estratégica. PE

conocimiento entiende y refleja la necesidad de construir no sólo en función de la satisfacción inmediata, sino siendo capaces de trascender hacia un largo plazo.

En su conferencia “Planeación estratégica, presupuesto y gestión por resultados” el director del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas ², plantea como clave del éxito de la PE el “transitar desde un mundo de control hacia un mundo de incentivos”, haciendo referencia a una de las clásicas disyuntivas administrativas que discute entre la eficiencia de los resultados al aplicar castigos o premios. (Beteta, 2014).

Si bien Román habla de la mitigación del riesgo y la incertidumbre a través de la construcción de procesos integrales, Beteta complementa su idea de integración, con la propuesta de un cambio en la manera en que interactúan los agentes involucrados en la construcción del proyecto; el tránsito hacia los incentivos que propone implica trabajar sobre las ventajas competitivas de la población y no menospreciar su habilidad porque no se acomodan a un estándar metodológico.

La PE encuentra en la articulación sinérgica de los diferentes agentes participativos, la mejor herramienta para impactar sobre la población objetivo, valorando sus segmentaciones y encontrando en estas la posibilidad de diseñar estrategias que permitan tanto dinamismo como objetividad.

Desde las ciencias sociales y su estrecha relación con la búsqueda del bienestar del individuo se aborda la planificación como una característica de la inteligencia económica, clave para la gestión del cambio:

² Centro de investigaciones sociológicas, económicas, políticas y antropológicas. CISEPA.

En esta transformación hacia una concepción moderna de la planificación estratégica desempeña un importante papel la inteligencia económica, disciplina orientada a la gestión y protección de la información estratégica y el conocimiento y actuación sobre el entorno interno y externo de la organización, lo que la convierte en herramienta indispensable para la gestión del cambio. (Davara, 2015).

Las decisiones orientadas al cambio, en medio del proceso de Globalización, traen consigo nuevos retos en el diseño de política pública, que cada día debe enfrentarse con segmentos más definidos de la población y buscar estrategias que atiendan los requerimientos de una sociedad sin desconocer el valor del individuo como agente específico, generado el valor agregado que desde las ciencias sociales se conoce como bienestar. Dentro de esta reinención, la manera en que se entiende y ejecuta la planeación, permite facilitar el encaminamiento de esfuerzos frente a un mismo objetivo. Elementos como la comunicación, la integración de procesos y la evaluación constante a las etapas, son elementos fundamentales en la PE.

Aplica a todos y cada uno de los ciclos de gestión, entendiéndose como una técnica transversal, capaz de integrar los diferentes procesos administrativos, productivos y de monitoreo. La técnica parte desde los desafíos de la realidad, alineando los diferentes esfuerzos en pro de objetivos definidos constantemente evaluados. A diferencia de las técnicas tradicionales valora por igual cada una de las etapas del proyecto en función del objetivo planeado, asegurándose de contener información completa sustentada en indicadores claros.

El valor agregado de la técnica es que, al establecer objetivos jerarquizados, planeados desde una estructura de incentivos segmentados, facilita la valoración de resultados en cualquier momento. Es decir, no es necesario esperar a que el proyecto finalice para comprobar su eficiencia o eficacia, sino que es posible hacer valoraciones periódicas, esto a su vez permite construir planes

de acción bien sea de medidas correctivas o preventivas con respecto a lo observado su aplicación, sin embargo, implica múltiples responsabilidades, por ejemplo, un reconocimiento detallado de la población objetivo previo a la construcción de indicadores. Frente a un mismo objetivo, no siempre será oportuno realizar las mismas mediciones. Mas allá de las cifras, sustentar un proyecto de carácter público requiere abordar sus resultados desde lo oportuno de sus canales, insumos, difusión y coherencia social. Como se ha mencionado anteriormente la PE, corresponde a una técnica transversal de gestión.

Planeación estratégica vista desde el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022

A través de su Manual de planificación estratégica, la CEP³AL aborda los elementos que, en la práctica, debe contener la planificación estratégica orientada a la gestión pública. Parte entonces de la necesidad de conocer y delimitar el objetivo misional, los objetivos estratégicos y los objetivos de medición o apoyo. (CEPAL, 2009).

El objetivo misional, se encuentra orientado a la “razón de ser” de la entidad, debe obedecer a los marcos legales y normativos previamente establecidos, dentro de un escenario gubernamental, debe acogerse a lo dictado por la máxima norma. Para el caso colombiano la Constitución Política de Colombia (1981) es “norma de normas”, definiendo en su Título I. Artículo II. Los fines esenciales del estado, “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”, Corresponde entonces a su misión, el propósito social inherente a su existencia y gestión. (Constitución Política de Colombia, 1991)

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.

Los objetivos estratégicos o agenda gubernamental corresponden a aquellas acciones o planes que la entidad espera desarrollar para cumplir con la misión. Deben ser coherentes entre sí y con el contexto, medibles y cuantificables, eficientes en cuanto a las necesidades de la población y proponentes con respecto a los desafíos que su entorno genera. (Mintberg, 1991). Visto desde la estructura gubernamental, estos objetivos componen el Plan Nacional de Desarrollo⁴, a través del cual el gobierno vigente, da a conocer su hoja de ruta y los principales puntos que abordará su agenda gubernamental.

Actualmente en Colombia, dentro del gobierno de Iván Duque y avalado por el Congreso de la República a través de la ley 1955 de 2019, se conoce el “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, el cual propone 20 metas para la transformación nacional, abordando elementos estructurales como la reducción de la pobreza, el fortalecimiento del sector agro, la mitigación del desempleo y el crecimiento de la economía naranja, entre otros. (Ley 1955, 2019)

Por último, los objetivos de medición o apoyo, que corresponden a la segmentación que permita evaluar si los objetivos estratégicos han sido alcanzados y/o tomar las acciones pertinentes. Dentro del PND, se han construido 25 pactos, divididos a su vez en segmentos: (3) pactos estructurales, (13) pactos transversales y (9) pactos por la productividad y la equidad.

Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2018 – 2022. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

El PND colombiano para el periodo 2018 – 2022, sintetiza la agenda gubernamental con la que se pretende dar cumplimiento a los objetivos misionales. Pacto por Colombia, está diseñado con 25 objetivos de medición distribuidos en pactos estructurales, transversales y por la

⁴ Plan Nacional de Desarrollo. PND

productividad y la equidad de las regiones. En el “Balance de resultados 2019”, el Departamento Nacional de Planeación⁵ compara la gestión del 2019 frente a los periodos anteriores, basándose en el análisis de resultados con respecto a su aporte al cumplimiento de la agenda gubernamental. (DNP, 2020)

Por su relevancia al largo plazo y las implicaciones de su cumplimiento, en el presente análisis se valorarán los resultados obtenidos con respecto a los pactos estructurales correspondientes:

I. Pacto por la legalidad: Seguridad afectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia. La desarticulación de bandas delictivas dedicadas a la extorsión corresponde a uno de los indicadores del pacto por la legalidad, el cual obtuvo un cumplimiento del 153% de la meta para el 2019, es decir que se obtuvieron mejores resultados de los pronosticados. Con respecto al indicador de erradicación de cultivos ilícitos, se observa también un sobre cumplimiento del 35.15% alcanzando las 94. 606 hectáreas erradicadas. Los indicadores de secuestro y tasas de homicidio mostraron una tendencia bajista significativa, la percepción ciudadana es que ambos delitos han aumentado. Si bien los resultados reflejan una excelente gestión del proceso operativo, puede representar errores en la construcción de predicción.

A pesar del desmantelamiento de grupos al margen de la ley, aumentan las acciones subversivas dentro del territorio, principalmente en instalaciones policiales ubicadas en zonas rurales. Disminuyen también los hostigamientos a poblaciones rurales y los ataques a contra oleoductos y zonas de explotación petrolera.

⁵ Departamento Nacional de Planeación. DNP.

En términos de participación ciudadana, el gobierno nacional trabajó en la generación de canales que promoviesen la participación, fortaleciendo las Organizaciones de Acción Comunal⁶ y logrando alcanzar las metas para 2019. Sin embargo, aún sigue siendo amplia la abstinencia en la participación de comités o asambleas orientados a la toma de decisiones locales.

II. Pacto por el emprendimiento, formalización y productividad: Una economía dinámica incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Los indicadores de formalidad del empleo y productividad en sectores no minero energéticos arrojan resultados positivos, ambos superando los pronósticos para el año 2019. Sin embargo existe una sensación contraria en la población, la cual percibe disminución en la formalidad. Es necesario entonces hablar de los mecanismos de difusión de resultados pues, sin duda la confianza de la población en su gobierno es fundamental en el diseño de política pública.

La gestión desarrollada a través de instituciones como Colombia Productiva, el Servicio Nacional de Aprendizaje y las Cámaras de Comercio de las entidades territoriales, impulsaron financiamiento empresarial, logrando un sobre cumplimiento del 65% para vigencia 2019.

La promoción del empleo y la competitividad son factores fundamentales dentro de la agenda de cualquier gobierno, promover el empleo mitiga la incertidumbre, a su vez permite un impulso al consumo y por consiguiente una inyección real a la demanda, lo que se traduce en crecimiento. A pesar de que los indicadores muestran una mejora, siguen existiendo sectores sub explorados, enfocados en actividades ajena a su ventaja competitiva.

III. Pacto por la equidad: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados. El indicador de analfabetismo para población de 15 años y más, alcanzó

⁶ Organizaciones de Acción Comunal. OAC

una disminución de 0.11 puntos porcentuales, sin embargo sigue siendo alarmante la brecha entre zonas urbanas y rurales. Desde la PE, la disminución de esta brecha requiere una segmentación más profunda de la población. Deben ser diferentes los incentivos que recibe la población distribuida en zonas rurales y en zonas urbanas pues son necesidades y concepción de bienestar pueden ser muy diferentes.

El tema de equidad va más allá de garantizar acceso a cobertura, implica servicios de calidad, que den cumplimiento a las necesidades básicas y tal como se plantea desde la PE, que potencialice las habilidades y talentos de los individuos.

Con referencia a la desnutrición en la primera infancia (menores de 0 a 5 años) se logró promover la atención prioritaria a través de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios en de Salud y programas como Ni1+ en los departamentos con las tasas más altas de desnutrición (César, Chocó, Guainía, Guajira y Norte de Santander). La organización Mundial de la salud ha abordado aspectos de pobreza multidimensional en la vida adulta asociados a la desnutrición en la primera infancia; es fundamental abordar desde la PE en el diseño de política pública, objetivos que impliquen retos a la gestión, capaces de promover el valor agregado y bienestar social.

Es destacable la articulación que el DNP ha realizado entre los avances del PND y su relación con el cumplimiento los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷. Colombia como miembro integrante de la Organización de las Naciones Unidas⁸, dentro de su agenda gubernamental, debe corresponder a las responsabilidades internacionales inherentes a su cargo. (ONU, 2018). Los ODS

⁷ Objetivos de Desarrollo Sostenible. ODS.

⁸ Organización de las Naciones Unidad. ONU.

no solo resumen los esfuerzos comunes para el año 2030, sino que, en efecto, son una clara muestra de la eficiencia de la PE al emplearse como insumo al interior de las instituciones.

A través del CONPES⁹ 3918 “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia, se analizan desde la PE los principales logros por cada uno de los ODS, donde los principales avances se encuentran en materia de reducción a la mortalidad de los niños menores de 5 años y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Existe aún un gran camino por recorrer sobre todo en aspectos como promoción de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, sin embargo, las acciones de monitoreo han destacado resultados positivos. (CONPES, 2018). Con 193 países miembros alrededor de todo el mundo, es imposible eludir diferencias culturales, políticas y económicas, entre otras, sin embargo cada una de las naciones, como institución integrante de un todo, diseña una serie de incentivos en función del cambio y la protección a las generaciones venideras. El diseño de las políticas para el cumplimiento de los ODS dentro de la agenda gubernamental, para cualquiera de los países miembros, es de vital cuidado pues refleja ante sus pares su capacidad de aportar al colectivo y de construir un bienestar al largo plazo.

Planificación estratégica y gestión pública

“Planificación Estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados”. (CEPAL, 2009). La planificación estratégica dentro de la gestión pública corresponde entonces a

⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES.

la evolución constante en el diseño de políticas orientadas al bienestar a mediano y largo plazo, cumpliendo así con los objetivos misionales de la entidad, en este caso el estado mismo.

Debe ser capaz de integrar incentivos, herramientas y canales óptimos que promuevan la articulación entre los diferentes procesos, fundamentada en la permanente comunicación y el aprovechamiento de las ventajas competitivas. Como lo afirma ILPES y en concordancia con el planteamiento de Davara:

Los ciudadanos saben que algo debe cambiar, no están contentos ni con las instituciones del Estado ni con las organizaciones políticas y sus líderes. Quieren ejercer plenamente su derecho a decidir sobre los asuntos de interés público; que la definición de éstos sea lo más transparente posible; que en la gestión pública exista orden y un rumbo definidos para poder desarrollar sus capacidades individuales y las de sus organizaciones, para reconocer las razones de interés público como suyas; y quieren además, buenos gestores, que alcancen los resultados esperados. (ILPES, 2003)¹⁰

En síntesis, la demanda social va más allá de la participación, exige una intervención enfocada en los intereses sociales de largo plazo. Sin embargo su consecución debe ser el resultado de un arduo trabajo de PE, que identifique y sea capaz de permear a través de los sesgos ideológicos y culturales. Que cree los incentivos adecuados basados en la construcción de un análisis más positivo y menos normativo “lo que es y no lo que debería ser”. La desconfianza en las instituciones en Latinoamérica es casi inherente a su historia, una sensación de marginalidad suele estar acompañada de problemáticas estructurales que crean en la población una sensación de abandono. (Berreta & Kaufmann, 2011).

¹⁰ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. ILPES

Conclusiones

En realidad, uno de los grandes retos que puede abordarse desde la planificación estratégica a través de la agenda gubernamental, es el entender el trasfondo de la desconfianza en las instituciones. De la manera más elemental, esta puede ser producto de ineficiencia en los métodos de difusión, requerimiento que puede ser atendido en un corto plazo. Por otro lado, puede corresponder al desconocimiento de la población en temas como diseño y aplicación de política pública y manejo de recursos, esta puede ser entendida como una problemática episódica, que si bien tiene una historia prominente y con numerosos retos, puede ser abordada a través de estrategias de formación orientadas a la participación asertiva.

Mas preocupante aún, es que tal desconfianza sea producto de la combinación entre el desinterés social y la experiencia frente a las malversaciones de recursos públicos, que ha generado en la sociedad un aire de inconformismo acompañado de resignación.

Referencias bibliográficas

Berreta , N., & Kaufmann, J. (2011). *Gestión para resultados en el desarrollo en gobiernos subnacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Beteta, E. (11 de 2014). *Conferencia "Planeación estratégica, presupuesto y gestión por resultados"*. Obtenido de Escuela de Gobierno y políticas públicas del Perú:
<https://www.youtube.com/watch?v=KMCoeORYwDU>

CEPAL. (2009). *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. ILPES.

CONPES. (15 de 03 de 2018). *Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia* . Bogotá, Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Título I. Principios generales. Artículo II. Fines esenciales del estado*. República de Colombia.

Davara, F. (2015). Planificación estratégica e inteligencia económica:. En F. Davara. Dialnet.

DNP. (2020). *Balance de resultados 2019. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Bogotá .

ILPES. (03 de 2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/Planif_Estr_y_Ges_por_Objeto.pdf

Ley 1955. (25 de 25 de 2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*". Bogotá : Congreso de la República de Colombia.

Mintberg, H. (1991). *Diseño de Organizaciones Eficientes*. Buenos Aires: Color EFE.

ONU. (2018). *ODS en Colombia: Los retos para 2030*. Obtenido de https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODS/undp_co_PUBL_julio_ODS_en_Colombia_los_retos_para_2030_ONU.pdf

Román, O. (2010). El pensamiento estratégico: Una integración de los sentidos con la razón. *Revista Científica Guillermo de Ockham*. Pág 23-36,
<https://www.redalyc.org/pdf/1053/105316833003.pdf>.