

# KITfinanciero *Plan Indicativo*



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



**MINHACIENDA**

**Director General**

Simón Gaviria Muñoz

**Subdirector General Territorial y de Inversiones y Finanzas Públicas**

Manuel Fernando Castro Quiroz

**Subdirector General Sectorial**

Luis Fernando Mejía

**Secretario General**

Edgar Antonio Gómez Álvarez

**Director de Desarrollo Territorial**

Javier Pérez Burgos

**Subdirector de Finanzas Públicas Territoriales**

Mauricio Iregui García

**Coordinadora Grupo de Estudios Territoriales**

Natalie Gomez Arteaga

**Contenidos**

Equipo Subdirección Finanzas Publicas Territoriales

Equipo Grupo de Estudios Territoriales

**Ministro de Hacienda y Crédito Público**

Mauricio Cárdenas Santamaría

**Viceministro General**

María Ximena Cadena Ordóñez

**Viceministro Técnico**

Andrés Escobar Arango

**Secretaria General**

Claudia Isabel González Sánchez

**Directora General Dirección de Apoyo Fiscal**

Ana Lucía Villa Arcila

**Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial**

Nestor Mario Urrea Duque

**Coordinador Grupo de Apoyo Dirección de Apoyo Fiscal**

Arcesio Valenzuela Ordoñez

**Equipo Grupo de Apoyo Dirección de Apoyo Fiscal**

Arcesio Valenzuela Ordoñez

Jesús Ernesto Peña Zamudio

Gilberto Enrique Tejada Lema

# Contenido

## Introducción

<b>1. Elementos base para la verificación, clasificación y coherencia de metas del Plan de Desarrollo Territorial en el marco de la estructura de Plan Indicativo</b> .....	5
I. Clasificación de las metas registradas en la parte estratégica del PDT .....	5
II. Consistencia de las metas de resultado y producto con sus respectivos indicadores .....	7
III. Procedimiento para ajustar metas e/o indicadores en PDT aprobados .....	9
<b>2. Formato propuesto de Plan Indicativo</b> .....	10
I. Estructura .....	10
<b>1) Hoja 1:</b> Instrucciones .....	10
<b>2) Hoja 2:</b> "1_Metas_Resultados" .....	10
<b>3) Hoja 3:</b> "2_Metas_Producto_ y_ \$" .....	11
<b>4) Hoja 4:</b> "3_Plan Indicativo" .....	15
II. Responsables .....	15
<b>3. Anexo no. 1 "Concepto jurídico – Alcance instrumento de Plan Indicativo"</b> .....	16

# Introducción

El artículo 29 de la ley 152 de 1994 establece que: (...) *todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un **plan indicativo cuatrienal** con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados* (...).

El artículo 36 de la misma Ley prescribe que *“en materia de elaboración, aprobación, ejecución seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo”*. La aplicación de esta norma implica que las entidades territoriales también deban elaborar los respectivos planes indicativos cuatrienales.

Ahora bien, el Plan Indicativo (PI) es un instrumento de planeación estratégica que complementa y contribuye a especificar el alcance de las disposiciones contenidas en el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), constituyéndose en el insumo principal para establecer el nivel de cumplimiento y avance en relación con la implementación del mismo. Su elabora-

ción, a partir de la parte estratégica y del Plan Plurianual de Inversiones del PDT, contribuye a aclarar y precisar las metas que quedaron en el PDT aprobado, posibilitando así el seguimiento y evaluación (SyE) a la ejecución de las mismas. No obstante a lo anterior, es importante aclarar que a través del PI no pueden incluirse/ eliminarse programas o metas del Plan de Desarrollo, dado que cualquier modificación que la Administración Pública Territorial requiera efectuar debe hacerse a través de Ordenanza Departamental o Acuerdo Municipal, según corresponda. Es importante tener en cuenta que el PI debe estar articulado con otros instrumentos de programación y control para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Territorial, tales como: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Presupuesto, Plan de Acción y Programa Anual Mensualizado de Caja <sup>1</sup>.

En este orden de ideas, el instructivo está compuesto por dos secciones; la primera corresponde a los elementos básicos para la verificación, clasificación y coherencia de metas del PDT en el marco de la estructura de PI; la segunda sección corresponde a las orientaciones para el diligenciamiento del Formato de PI propuesto en el KitFinanciero. Adicionalmente, contiene el Anexo 1 que corresponde al Concepto Jurídico

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle favor remitirse al documento *“Protocolo Kit Financiero”*. También debe garantizarse que los programas y proyectos que se vayan a ejecutar durante el período de gobierno deben estar adecuadamente formulados y registrados en los respectivos Bancos de Programas y Proyectos de inversión.

## Pasos para la elaboración del Plan Indicativo

Aunque la Ley no establece un procedimiento preciso y con tiempos para elaborar el Plan Indicativo, se sugiere considerar los siguientes pasos:



**Paso 1:** Revisar la estructura del PDT para determinar si la misma es clara y coherente y si el PDT es susceptible de SyE. Además se recomienda identificar los líderes y/o gerentes de las metas, quienes son los responsables de materializar los compromisos establecidos en el Plan de Desarrollo. Esto facilitará la definición de la metodología y la realización de las actividades de SyE del PDT, así como el establecimiento de responsabilidades al interior de la entidad territorial.

**Paso 2:** La Oficina de planeación o la dependencia que haga sus veces, debe definir unas orientaciones metodológicas para que los líderes y gerentes de metas participen de manera activa y coordinada en el proceso de elaboración del Plan Indicativo. En este sentido, se sugiere que esta guía incluya no sólo los elementos conceptuales sino también metodológicos y operativos.

**Paso 3:** Verificar, clasificar y determinar la coherencia de metas del PDT en el marco de la estructura del PI.

**Paso 4:** Los líderes y gerentes, bajo la coordinación de la Oficina de Planeación, o de la dependencia que haga sus veces, elaborarán el Plan Indicativo reflejando la estructura básica de la parte estratégica del Plan de Desarrollo.

**Paso 5:** La Oficina de planeación, o la dependencia que haga sus veces consolidará el Plan Indicativo de la entidad territorial.

**Paso 6:** Con el fin de institucionalizar el Plan Indicativo como instrumento para el seguimiento y la toma oportuna de decisiones, se sugiere que éste sea aprobado en Consejo de Gobierno. Cuando sea necesario ajustar el Plan Indicativo, la nueva versión también debe ser aprobada por el Consejo de Gobierno.

**Paso 7:** De acuerdo con las recomendaciones emitidas por el Consejo de Gobierno, la Oficina de Planeación o la dependencia que haga sus veces, realizará los ajustes respectivos del Plan Indicativo.

**Paso 8:** El Plan Indicativo se constituye en el principal instrumento para analizar y garantizar la coherencia y articulación entre los fines y los medios previstos en el Plan de Desarrollo Territorial. De tal forma, el Plan Indicativo debe concebirse como una herramienta que permite aclarar la asociación lógica entre los resultados que se quieren alcanzar (los fines) y productos que deben generarse para ello (los medios), buscando siempre la generación de valor agregado a partir de las intervenciones establecidas en el PDT. Por ello, el Plan Indicativo debería constituirse en la base del sistema de seguimiento a la implementación del PDT que se establezca en la entidad territorial.

El presente instructivo se enfoca en los pasos 3 (Sección 1) y 4 (Sección 2); estos son: "Verificación inicial de metas/ indicadores incluidas en el PDT aprobado" y "Diligenciamiento de la matriz de Plan Indicativo".

# 1. Elementos base para la verificación, clasificación y coherencia de metas del Plan de Desarrollo Territorial en el marco de la estructura de Plan Indicativo.

Las entidades territoriales deben registrar la parte estratégica del PDT aprobado en el esquema de programas que propone el Plan Indicativo. Para ello es necesario incluir de forma coherente y clara los compromisos asumidos en materia de resultados, así como las intervenciones puntuales (productos) para alcanzarlos.

Para orientar este proceso, el DNP sugiere los siguientes elementos a tener en cuenta para verificar la clasificación de las metas incluidas en el PDT y, posteriormente, para comprobar su correcta formulación.

## I. Clasificación de las metas registradas en la parte estratégica del PDT.

Con el fin de realizar una verificación que complemente los avances obtenidos por la entidad territorial durante la formulación de la Parte Estratégica del PDT, como primera medida, la ET debe clasificar las metas definidas en el Plan de Desarrollo como metas de resultado, producto y/o gestión. Para facilitar la comprensión de estos conceptos claves, revise las definiciones, características y los ejemplos que se muestran a continuación:

**Tabla 1.** Guía de clasificación de metas

	Meta de Resultado	Meta de Producto	Meta de Gestión <sup>2</sup>
Definición	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquella que cuantifica el objetivo general de una política, programa y/o proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquella que cuantifica los bienes y/o servicios necesarios para alcanzar los objetivos específicos de una política, programa y/o proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aquella que cuantifica el nivel de cumplimiento de actividades y/o procesos requeridos para lograr la entrega de los productos asociados a una política, programa y/o proyecto.</li> </ul>
Características	<ul style="list-style-type: none"> <li>Expresa el cambio de la situación social o material inicial (solución de un problema o aprovechamiento de un potencial).</li> <li>Se obtiene a través de la provisión de bienes y/o servicios (productos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hace referencia a bienes y servicios que permitirán obtener los resultados esperados.</li> <li>Se obtiene mediante los procesos de transformación de los insumos (lógica de cadena de valor <sup>3</sup>).</li> <li>Contribuye al logro de la meta de resultado asociada.</li> <li>Es un valor positivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hace referencia a acciones, procesos, procedimientos y operaciones para alcanzar las metas de producto.</li> <li>En los proyectos, mide el grado de avance de las actividades.</li> </ul>

<sup>2</sup> La cadena de valor puede entenderse como un modelo descriptivo en el que se establecen relaciones lógicas entre diferentes procesos o eslabones. Por ejemplo, a partir de la definición de un resultado esperado, se identifican los productos requeridos para alcanzarlo (bienes o servicios), así como las actividades y los insumos que permitirán contar con esos productos.

<sup>3</sup> La gestión debe lograr un bien o servicio, no se debe medir la acción de gestionar sino el bien, servicio o producto resultado de la gestión.

	Meta de Resultado	Meta de Producto	Meta de Gestión <sup>2</sup>
Ejemplos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcanzar el 60% en la cobertura de Educación Media</li> <li>100% de la Población Sisbén 1 y 2 con acceso a programas de salud sexual reproductiva.</li> <li>Reducir a 5,0% la tasa de mortalidad infantil por Enfermedad Respiratoria Aguda (ERA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir 1 puente en la red vial terciaria.</li> <li>Generar 800 cupos en educación media.</li> <li>Construir 50 unidades de vivienda rural.</li> <li>78 becas en educación superior otorgadas.</li> <li>2500 estudiantes atendidos con transporte escolar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tramitar vigencias futuras por \$5 mil millones.</li> <li>Adquirir 100 mesas escolares.</li> <li>Alquilar dos buses escolares.</li> <li>Elaborar una (1) cartilla de educación ambiental</li> </ul>

Fuente: Construcción propia

Una vez haya realizado la clasificación, responda la siguiente pregunta:

**Tabla 2.** Seguimiento a metas en Plan Indicativo y en Planes de Acción

PREGUNTA: ¿En el PDT aprobado las metas se encuentran clasificadas de manera explícita (Resultado, producto)?	
Si	No
<p>Las metas clasificadas como Resultado y Producto, que correspondan con la clasificación de la tabla 1, deben ser incluidas en el formato de Plan Indicativo.</p> <p>Sobre aquellas metas en donde el ejercicio de clasificación de la tabla no. 1l (<i>resultado, producto, gestión</i>) no concuerda con la relacionada en la clasificación del PDT aprobado, <u>se recomienda realizar un re-ajuste de la clasificación mediante proyecto Ordenanza o Acuerdo con la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal</u>, según corresponda.</p>	<p>Las metas clasificadas como Resultado y Producto deben ser incluidas en el formato de Plan Indicativo.</p> <p>Si el cambio corresponde a la precisión de aspectos generales que no afectan la esencia del PDT, esto puede hacerse en el PI, aclarando la meta de resultado y las metas de producto asociadas con la misma.</p>

Fuente: Construcción propia

## II. Consistencia de las metas de resultado y producto con sus respectivos indicadores.

Para efectos de analizar la consistencia entre metas e indicadores. A continuación se presentan una serie de preguntas orientadoras <sup>4</sup>:

- » ¿Todas las metas de resultado tienen asociado por lo menos un producto medible?
  - » ¿En el objetivo del programa (específico o general), el indicador y la meta (de resultado o producto) están planeados en términos del mismo objeto a cuantificar o la misma condición deseada?
  - » Los indicadores propuestos (de resultados y productos) son:
    - **Claros:** Precisos e inequívocos, es decir fácil de interpretar por quienes lo evalúan, analizan y/o consultan.
    - **Relevantes:** Apropiados al tema en cuestión. Debe expresar claramente lo que se está evaluando.
    - **Económicos:** El levantamiento de la información está disponible a un costo razonable.
    - **Medibles:** Se expresan en números, cifras o datos que contribuyen a la toma de decisiones, abiertos a validación independiente.
    - **Adecuados:** Ofrecen una base suficiente para estimar la dimensión del estudio, es decir las variables seleccionadas son reales, verificables y medibles.
    - **Sensibles:** Capturan cambios en periodos cortos de tiempo, es decir son susceptibles al seguimiento.
  - » ¿Los indicadores de producto miden específicamente los bienes y/o servicios que se requieren para alcanzar los resultados esperados?
  - » ¿La línea base y la meta para el cuatrienio están en las mismas unidades propuestas por el indicador?
- Tenga en cuenta que los indicadores cumplen dos funciones básicas: una de carácter cuantitativo y otra de tipo

cuantitativo. "...La primera se centra únicamente en medir el estado de avance de una intervención pública, mientras que la segunda cumple más una función valorativa al permitir establecer afirmaciones de carácter calificativo en torno al avance registrado. Ambas funciones son complementarias y permiten responder a preguntas claves relacionadas con la intervención" (Tomado de Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores del DNP <sup>5</sup>).

En relación con la información cualitativa es importante señalar que ésta permite conocer el estado de avance de un indicador que tiene una temporalidad de reporte amplia o un rezago muy grande. Por ejemplo, un indicador que se reporta anualmente no puede registrar avances cuantitativos en el corto plazo, por lo que la información cualitativa permite conocer un estado de actualización más recurrente en el tiempo con el fin de tomar los correctivos de manera oportuna.

En general, un indicador formulado adecuadamente debería responder a las siguientes preguntas:

### De carácter cuantitativo:

- ¿Cuánto fue el costo de la intervención?
- ¿Cuántos insumos se emplearon?
- ¿Cuáles y cuántas actividades se realizaron?
- ¿Cuáles y cuántos bienes y servicios se produjeron?
- ¿Cuáles y de qué magnitud fueron los efectos e impactos generados?

### De carácter cualitativo:

- ¿El costo relacionado con los efectos es razonable?
- ¿Los insumos que se consumen por unidades producidas son los adecuados?
- ¿Cuál es el grado de satisfacción del usuario?
- ¿Cumple con los estándares técnicos definidos?
- ¿Es pertinente el producto para solucionar la necesidad?

Como referencia, a continuación, se relacionan algunos ejemplos e indicadores formulados de manera imprecisa o inadecuada, junto con sus observaciones:

<sup>4</sup> Para mayor detalle en la definición de indicadores, puede remitirse a la Unidad 2 KiTerritorial – DNP para la formulación de planes de desarrollo territorial, disponible en <http://kiterritorial.co/>

Ejemplos y explicación de metas mal clasificadas o formuladas

<sup>5</sup> DNP-DDTS (2012). Instrumentos para la Gestión Pública Territorial por Resultados. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja. Bogotá D.C.

Tabla 3. Ejemplos de metas e indicadores con problemas en su formulación

Ejemplo	Observación
<b>Meta de resultado:</b> "incrementar en un 5,7% el índice de la calidad educativa"	En la meta no es claro cuál es la línea base ni el valor que se espera alcanzar. Sería mejor establecer el valor al cual se quiere llegar (p.ej. Incrementar a 80% el índice de calidad educativa).
<b>Meta de resultado:</b> "Mejorar en un 40% la oferta institucional en la prestación de los servicios de salud"	Es una meta demasiado general y también sin línea de base. El indicador no es medible porque no se define en qué consiste esa "mejora". Sería recomendable el usar un verbo más fuerte (p.ej. aumentar, incrementar).
<b>Meta de resultado:</b> "disminuir el bajo peso al nacer de 15% al 13%". <b>Meta de producto asociada:</b> "construcción de 15 viviendas"	Para este caso, el bien que se entrega "viviendas", no está relacionado directamente con el resultado esperado de disminuir el bajo peso al nacer.
Cobertura educación media <b>Línea base:</b> 35% <b>Meta:</b> 42% <b>Meta de resultado:</b> "aumentar 7% la cobertura en educación media"	La meta está mal formulada, porque la ET quiere aumentar 7 puntos porcentuales la cobertura (pasar de 35% a 42%) y no aumentar 7%, ya que eso implicaría pasar de 35% al 37,45%
<b>Indicador de producto:</b> "Monto de recursos gestionados para construcción de un megacolegio"	No es un indicador de producto, ya que hace relación a una acción (hacer gestión). Este indicador, con su meta asociada, deberá ir en el Plan de Acción de la dependencia con responsabilidad en dicha meta.
<b>Indicador de producto:</b> "Número de alumnos en programas de bilingüismo implementados en las instituciones educativas". Sin meta de resultado asociada	Si la ET territorial incluyó en su PDT acciones para mejorar el nivel de inglés de los estudiantes, debió haber incluido metas de resultado asociadas, tales como mejorar los resultados en inglés en las pruebas Saber.
<b>Meta de producto:</b> "reducir la desnutrición del 16% al 5%"	No es una meta de producto, se trata de una meta de resultado ya que expresa el cambio del problema inicial (la desnutrición infantil).
<b>Indicador de producto:</b> "Número de apoyos para el advenimiento exitoso del post-conflicto"	Es importante recordar que las metas de producto corresponden a la cuantificación de objetivos específicos de los proyectos (bienes y servicios específicos) y son siempre valores positivos, ya que son creados mediante intervención prevista.
<b>Indicador de producto:</b> "Número de MECI actualizado de acuerdo a la Ley"	El indicador no es medible dado que sus componentes son muy ambiguos (p.ej. apoyos, "advenimiento exitoso"). El indicador no es medible, aunque se evidencia el sujeto a cuantificar (el MECI) y la situación deseada (de acuerdo a la ley), no es claro el número a cuantificar.

Fuente: DDTs/ DNP

### III. Procedimiento para ajustar metas e/o indicadores en PDT aprobados.

Una vez haya verificado la coherencia lógica entre indicadores y metas, revise las siguientes situaciones:

Ejemplo	Observación
1. Meta de resultado sin productos asociados	Asociar en Instrumento PI
2. Meta de producto sin resultado asociados	Asociar en Instrumento PI
3. Metas con indicadores inconsistentes	Definir de manera clara y consistente el indicador en instrumento PI. El nuevo indicador deberá ser coherente con el objeto a cuantificar y la situación deseada que se infiere del objetivo del programa en el PDT.
4. Meta producto/ resultado ambigua o no clara.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ajuste al PDT:</b> Tramitar ante la corporación administrativa respectiva (Concejo Municipal o Asamblea Departamental) el ajuste o reformulación a las metas ambiguas o no claras (p.ej. que no guardan relación lógica entre el resultado esperado y los productos previstos).</li> <li>• <b>Instrumento PI:</b> A través del PI definir un indicador claro y consistente. No se debe cambiar el sentido u objeto a cuantificar por la meta ni la situación deseada; para tal efecto, teniendo en cuenta que la meta es ambigua se recomienda revisar la consistencia del indicador con el objetivo del programa asociado a la meta.</li> </ul>
5. PDT no contiene metas	A través de Instrumento PI construir las metas e indicadores que sean consistentes con los objetivos del programa del PDT aprobado
6. Metas de producto que no corresponden a competencias de la ET.	Tramitar ajuste en Concejo Municipal
7. Metas de gestión en PDT	Realizar seguimiento en instrumento Plan de Acción – PA

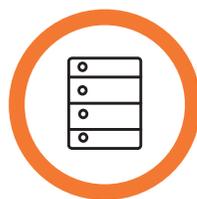
## TIPS



Incluir en el PI solo las metas de resultado y producto.



Llevar las metas de gestión al Plan de Acción - PA.



Llevar al PA las metas que hacen referencia a acciones recurrentes en el funcionamiento de la ET  
 .....  
*(p.ej., aquellas que no están asociadas con la producción de bienes o servicios).*



Aclarar o precisar en el PI los indicadores que no son coherentes con la meta asociada, sin cambiar la lógica de la meta.

## 2. Formato propuesto de Plan Indicativo

El formato de PI propone una estructura por programa que permite resumir y organizar por anualidades los objetivos y metas, precisando los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia, sus diferentes fuentes de financiación y los roles y responsabilidades al interior de la entidad territorial. Su objetivo central es organizar de manera lógica las combinaciones de bienes y servicios que, al ser entregados a la comunidad (productos), contribuyen al logro de un objetivo (s) estratégico (s) en particular (resultados).

El formato propuesto es un archivo Excel que contiene las siguientes cuatro (4) hojas para el diligenciamiento de la información: 1) Instrucciones; 2) "1\_Metas\_Resultados"; 3) "2\_Metas\_Producto\_y\_\$" y 4) "3\_Plan Indicativo". Es importante resaltar que el formato propone una estructura completa y básica de Plan Indicativo la cual, para efectos de la Evaluación de Desempeño Integral <sup>6</sup>, corresponde al insumo principal para el reporte del componente de Eficacia. Lo anterior no descarta la posibilidad de incluir otras columnas adicionales que la entidad territorial considere relevantes para el proceso de seguimiento al PDT (p. ej., Dimensiones, ponderación a programas y/o resultados <sup>7</sup>, etc.). Dado el caso, dicha inclusión debe realizarse de manera manual una vez se tenga relacionada toda la información de resultados y productos en la hoja 4) "3\_Plan Indicativo".

### I. Estructura

#### 1) Hoja 1: Instrucciones.

Contiene las instrucciones generales a tener en cuenta para el reporte de la información del PI.

#### 2) Hoja 2: "1\_Metas\_Resultados".

Contiene una matriz donde se reporta la totalidad de información de los Programas y metas de resultado incorporados en el PDT. Tiene capacidad para realizar un máximo de 150 registros e incluye los siguientes campos:



**1. PROGRAMA:** Corresponde al nivel programático al cual la entidad territorial asoció el objetivo (resultado) definido en la "Parte Estratégica" del PDT. Siguiendo la orientación del KiTerritorial – para la formulación de planes de desarrollo territorial (Unidad 2), la estructura programática se enfoca hacia objetivos concretos y realizables durante el periodo de gobierno; así, los programas representan los cimientos del plan de desarrollo y con ellos se definen los resultados y productos esperados de la nueva administración <sup>8</sup>.



**2. META DE RESULTADO:** Las metas son la expresión concreta de los objetivos a alcanzar con los recursos disponibles, en términos de cantidad y tiempo. Las metas de resultado son aquellas que responden directamente a la cuantificación del objetivo programático definido; por ejemplo: aumentar la cobertura en educación media en 5 puntos porcentuales.

Es importante resaltar que no necesariamente hay una relación uno a uno entre productos y resultados. En este sentido un resultado se genera a partir de la ejecución de un conjunto "n" de productos previstos.

<sup>6</sup> Para mayor detalles consultar el siguiente enlace: <https://goo.gl/OGs6PE>

<sup>7</sup> Los ponderadores son el peso que se le asigna a cada uno de los niveles del PDT, dentro del Plan indicativo - PI, de acuerdo con los criterios que determine la Administración. Estos ponderadores se fijan por nivel de desagregación del Plan y se expresan en términos de porcentajes. Su suma debe ser igual al 100% en cada nivel. Se recomienda que se tenga en cuenta el criterio de ponderación de "Asignación de recursos financieros" junto con el de "Programa bandera de amplio interés para el gobernante" o "Efecto en redistribución del ingreso".

<sup>8</sup> Teóricamente el Plan Indicativo recoge los niveles de la estructura programática del Plan de Desarrollo aprobado por la ET (bien sea en Dimensiones, Pilares, Ejes o programas, subprogramas, estrategias, etc.); dicha estructura es propia de cada entidad por lo que ésta propuesta de Plan Indicativo (Anexo - Unidad 4 KiTerritorial) busca estandarizar, inicialmente, esta estructura a partir de programas y resultados. No obstante lo anterior, una vez se haya usado la Macro consignada en el Libro 2 del archivo Excel para la totalidad de metas de producto (al final del ejercicio), pueden incluirse columnas con otros niveles de desagregación (dimensiones/ subprogramas).

También puede darse una situación en la cual más de un resultado es impulsado por una misma meta de producto; por ejemplo: *la construcción de infraestructura escolar* y su contribución a la cobertura en educación media o a la calidad educativa. Sobre el particular, el formato de PI propone identificar, prioritariamente, el resultado principal o directo sobre el cual fue planificado el producto y la posibilidad de relacionar máximo dos resultados indirectos sobre los cuales dicho producto tiene también algún tipo de incidencia:

- » **Descripción Meta Resultado Principal:** Hace referencia al cambio de un problema (social o material) o el aprovechamiento de un potencial detectado en la entidad territorial sobre el cual se define el programa.
- » **Descripción Meta Resultado Indirecto 1 y 2:** Si dentro de la parte estratégica del Plan de Desarrollo aprobado se identifican metas de producto que se relacionan con más de una meta de resultado, es posible asociar máximo dos metas de resultado indirecto (meta de resultado indirecto 1 y/o 2). Es importante verificar que todas las metas de resultado tengan al menos un producto asociado.



**3. INDICADOR DE RESULTADO:** Corresponde a la representación cuantitativa (variable o relación entre variables, porcentaje, tasa) de la meta de resultado, verificable objetivamente, que refleja la situación de un aspecto de la realidad y el estado de cumplimiento de un objetivo, actividad o producto deseado en un momento del tiempo.



**4. LÍNEA BASE RESULTADO:** Información existente del indicador de resultado frente a cobertura o disponibilidad de un bien o servicio. Si en la entidad territorial no se cuenta con este bien o servicio, la línea de base es cero; si no se conoce la información, el dato es N.D.



**5. META DE RESULTADO DEL CUATRIENIO (2019):** Cuantifica los objetivos estratégicos a alcanzar una vez finalice un periodo de gobierno (4 años).

### 3) Hoja 3: "2\_Metas\_Producto\_y\_\$."

Corresponde al formulario de registro de información básica de cada una de las metas de producto incluidas en el PDT así como a su programación física y financiera por anualidades. El registro para cada producto se hace de manera individual; cuando se reporte la totalidad de la información se debe oprimir el botón "REGISTRAR". Los siguientes son los campos:



**6. DESCRIPCIÓN META DE PRODUCTO:** Bien o servicio a proveer a la población de la entidad territorial durante el cuatrienio. En la redacción de la meta se deben evitar verbos "blandos" tales como: Apoyar, Comprender, Concebir, Concientizar, Conocer, Convencer, Difundir, Establecer, Explorar, Fomentar, Fortalecer, Gestionar, Lograr, Promover, Reconocer, Reflexionar, Sensibilizar, etc. dado que dichos verbos se expresan como el cumplimiento de una condición o como una escala de valores o de opinión. Cuando una meta de producto apunte a varios resultados, se debe direccionar a la meta de resultado principal.



**7. INDICADOR DE PRODUCTO:** Cuantifica los bienes y servicios producidos y/o provisionados por una determinada intervención. Debe ser de carácter cuantitativo y tener una unidad de medida.



**8. LÍNEA BASE PRODUCTO:** Información cuantitativa existente del indicador de producto frente al número de bienes o servicios disponibles.



**9. META PRODUCTO CUATRIENIO (2019):** La meta producto del cuatrienio no es de carácter acumulado. Este dato sólo debería relacionar el compromiso asumido dentro del Plan de Desarrollo aprobado, que va a requerir la ejecución de recursos humanos, financieros, etc. por parte de la Administración local. Por ejemplo:

### Descripción meta de producto

### Línea base

### Meta cuatrienio

Construir tres (3) establecimientos educativos en la zona rural del municipio

4

3



**10. ORIENTACIÓN DE LA META DE PRODUCTO:** Para productos, existen dos tipos de metas dependiendo de la dirección hacia donde se encuentra la situación deseada:

- **Mantenimiento:** La situación deseada requiere mantener los niveles de la meta de producto del cuatrienio correspondiente al indicador asociado a la meta, para cumplir el objetivo. Es decir, el valor logrado para cada vigencia debería ser equivalente a la meta de producto programada para el cuatrienio.
- **Incremento:** La situación deseada requiere incrementar los niveles actuales del indicador asociado a la meta para cumplir el objetivo. Es decir, que el valor logrado al finalizar el ejercicio de cada vigencia (más la línea base) sea mayor a la línea base del producto establecida.



**11. SECTOR:** Establece el sector FUT que financia la meta de producto a ejecutar. (p. ej., Educación).



**12. CodSec:** Corresponde al código del Sector FUT. Ejemplo: A.1<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Siguiendo la codificación FUT: A.1 Educación, A.2Salud, A.3 Agua Potable y Saneamiento Básico, A.4 Deporte y recreación, A.5 Cultura, A.6 Servicios públicos diferentes a APSB, A.7 Vivienda, A.8 Agropecuario, A.9 Transporte, A.10 Ambiental, A.11 Centros de Reclusión, A.12 Prevención y Atención a desastres, A.13 Promoción del Desarrollo, A.14 Atención a grupos vulnerables – Promoción Social, A.15 Equipamiento, A.16 Desarrollo comunitario, A.17 Fortalecimiento Institucional, A.18 –Justicia y Seguridad.



**13. ODS de Producto:** Corresponde a Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) al que la ejecución del producto le apunta. Si una meta de producto apunte a varios ODS, se debe direccionar a la meta de ODS principal.

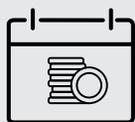


**14. RESPONSABLE:** Dependencia o secretaría de la administración pública territorial responsable de la meta.



**15. PROGRAMACIÓN FÍSICA 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Valores de las metas de producto (bienes y servicios) para cada una de las cuatro vigencias. Es importante tener en cuenta las siguientes aclaraciones:

- La entidad territorial es autónoma en el proceso de programación/anualización de metas.
- La programación de metas de producto NO es acumulada, en tanto la ejecución financiera es de carácter anual; es decir que solamente podrían relacionarse aquellos productos que fueron ejecutados con los recursos de la vigencia fiscal evaluada.



**16. PROGRAMACIÓN FINANCIERA 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Corresponde a los recursos y fuentes del plan de inversiones; es decir, se refiere a aquellos recursos con los cuales se van a financiar las intervenciones puntuales (productos) propuestas en el Plan de Desarrollo, durante una vigencia (según corresponda, cada fuente incluye además los recursos disponibles de vigencias anteriores – “recursos del balance <sup>10</sup>”). A continuación, se describen las fuentes de financiación:

- **Cofinanciación Departamento 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Desembolsos del nivel central departamental para cofinanciación de proyectos de inversión en diversos sectores. Estos recursos se deben incluir en el Plan Financiero y en el Plan Plurianual de Inversiones si se tiene asegurada la fuente mediante afectación presupuestal (registro presupuestal).
- **Cofinanciación Nación 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Desembolsos del nivel central nacional para cofinanciación de proyectos de inversión en diversos sectores. Se debe incluir en el Plan Financiero y Plan Plurianual de Inversiones si se tiene asegurada la fuente, mediante

- **Crédito 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Son los ingresos originados en la realización de operaciones de crédito público con entidades financieras nacionales, con plazo de vencimiento mayor a un año.
- **Otros 2016 / 2017 / 2018 / 2019 <sup>11</sup>:** Ingresos no clasificados en las demás definiciones de fuentes de financiación.
- **Recursos Propios 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Impuestos del orden departamental y/o municipal existentes según las normas legales vigentes, más ingresos municipales, distritales y departamentales por concepto de tasas y tarifas, multas y sanciones, contribuciones, entre otras.
- **SGP Alimentación Escolar 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Corresponde a los recursos asignados del SGP a la financiación de los programas de alimentación escolar.
- **SGP APSB 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Recursos del SGP para financiar programas destinados al agua potable y saneamiento básico conforme a lo establecido en la Ley 1176/07
- **SGP Cultura 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Recursos del SGP de Forzosa Inversión destinados a cultura
- **SGP Deporte 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Recursos del SGP de Forzosa Inversión destinados a deporte y recreación.
- **SGP Educación 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Recursos del SGP asignados para la prestación del servicio educativo, incluyendo los recursos asignados por concepto de los criterios de población atendida, población por atender, calidad y transferencias para atender prestaciones de personal nacionalizado.
- **SGP Libre Destinación 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Recursos del SGP que se destinan libremente para inversión o funcionamiento de municipio, hasta el cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General de las categorías 4, 5 y 6.
- **SGP Libre Inversión 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** La Participación de Propósito General tiene el objeto de proveer a los municipios de recursos para financiar las competencias asignadas por el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, incluyendo los sectores de educación y salud.
- **SGP Municipios Rio Magdalena 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Recursos asignados a municipios y distritos que tengan ribera sobre el Río Grande de la Magdalena, de conformidad con la certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- **SGP Salud 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Recursos destinados al desarrollo de actividades para el aseguramiento de la población afiliada al SGSSS, a la atención de la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda y programas de promoción y prevención de la salud.
- **Regalías 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Regalías y Compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02) y Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012)
- **Total 2016 / 2017 / 2018 / 2019:** Sumatoria de las fuentes anteriores

<sup>10</sup> Pueden ser originados en ingresos no presupuestados en la vigencia anterior, ingresos presupuestados que no se comprometieron y quedaron como saldos de caja, cancelación de reservas o en recuperación de cartera.

<sup>11</sup> Sí la entidad territorial lo considera conveniente, puede dividir la fuente de Recursos Propios en Destinación específica y Libre destinación, según corresponda.

#### 4) Hoja 4: "3\_Plan Indicativo".

Muestra de manera organizada, en la estructura básica de Plan Indicativo, la información diligenciada en la hoja "1\_Metas Resultados" y "2\_Metas\_Producto\_y\_ \$".

El formato propuesto maneja una nomenclatura que permite identificar de manera clara el encadenamiento entre Sectores FUT que financian metas de resultado y la coherencia de estas últimas con intervenciones puntuales (bienes y servicios = productos): El formato propuesto de Plan Indicativo la genera automáticamente. Esta consiste en los siguientes niveles:

**PRIMER NIVEL** → **Sector FUT:** El primer nivel corresponde al código del Sector desde donde se financia la meta de producto. Su codificación está definida en el FUT:

- A.1 Sector Educación
- A.2 Sector Salud
- A.3 Sector Agua Potable y Saneamiento Básico
- ...

**SEGUNDO NIVEL** → **Código Meta Resultado:** Representación de los caracteres alfanuméricos que corresponde a la meta de resultado (de acuerdo con el orden que se le asigna en la hoja "1\_Metas\_Resultados"). A nivel de ejemplo, la primera meta de resultado del sector educación corresponderá a: **A.1.1**

- A.1 Sector Educación (FUT)
- A.1.1 Meta de Resultado No. 1 del sector educación

**TERCER NIVEL** → **Código Meta Producto:** Representación de los caracteres alfanuméricos que corresponde a la meta de producto. Por ejemplo: **A.1.1.1**

- A.1 Sector Educación (FUT)
  - A.1.1 Meta de Resultado No. 1 del sector educación
    - A.1.1.1 Meta de Producto No.1, asociada a la meta de Resultado No. 1 del sector educación

En este orden de ideas, se debe continuar con este orden alfanumérico a nivel jerárquico, en donde el primer nivel corresponde al sector, el segundo a la meta de resultado y el tercero a la meta de producto.

## II. Responsables

Conforme a la "Estructura de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo Territorial" presentada en la unidad 4 del Kit Territorial, la oficina de planeación, o la dependencia que haga sus veces, deberá ser la instancia encargada de la construcción y seguimiento del Plan Indicativo Territorial. De acuerdo con lo anterior, tenga en cuenta que deben existir unos gerentes de programas y metas, encargados de hacer seguimiento y evaluación al PDT, los cuales se precisan con mayor detalle en el Plan Indicativo, instrumento fundamental para articular los diferentes procesos de una gestión pública territorial orientada a resultados.

### 3. Anexo no. 1 "Preguntas frecuentes: Alcances de las modificaciones a los PDT"

**Pregunta 1: De acuerdo con lo establecido por la ley 152, ¿Cuál es el alcance de las modificaciones que se pueden realizar a los planes de desarrollo aprobados?**

En el texto "El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011" (DNP; ESAP, Min Cultura, 2011, pág. 66), se indica lo siguiente:

"Teniendo en cuenta que la Constitución Política y la Ley 152 de 1994 no establecen limitación alguna para modificar los planes de desarrollo, es posible concluir que las entidades territoriales podrán modificarlos en todo momento, siempre que se surta todo el procedimiento llevado a cabo durante su aprobación y se justifique, en aras del principio de planeación, las razones por las cuales se hacen necesarias las modificaciones.

Sobre el particular la Corte Constitucional (Sentencia C – 015 de 1996, M P. José Gregorio Hernández Galindo) ha manifestado que:

"La obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero."

Significa lo anterior, que si bien es factible modificar los planes de desarrollo como parte del ejercicio dinámico que implica el proceso de planeación, en ningún momento está posibilidad debe ser utilizada de manera constante e injustificada para introducir cambios que, por el contrario, evidencien improvisación en las actuaciones de la administración."

**Pregunta 2: De acuerdo con la respuesta a la pregunta anterior, ¿Cuál es el trámite que se debe surtir para realizar dichas modificaciones?**

El trámite que se debe surtir para realizar las modificaciones al plan de desarrollo territorial, es el de la aprobación de un proyecto de ordenanza o de acuerdo, según el caso, a iniciativa del gobernador o alcalde, que identifique las líneas o temas estratégicos, o las metas o proyectos, o fuentes de financiamiento que son objeto de modificación. Si bien no hay un límite expreso, en el caso de departamentos y municipios debe considerarse el contenido del programa de gobierno presentado por el respectivo mandatario, a consideración de la ciudadanía.

Es decir, el plan de desarrollo puede ser objeto de modificación mediante la aprobación de una ordenanza o acuerdo, a iniciativa del gobernador o alcalde, según el caso, pero tiene un límite necesario, el contenido del programa, de gobierno que se presentó a consideración de la ciudadanía, en la medida que sobre el mismo se ejerció voto programático y resulta procedente la revocatoria del mandato.

Lo anterior en la medida que el artículo 6 de la Ley 131 de 1994 señala que la presentación de los planes de desarrollo deben efectuarse "de conformidad con el programa inscrito."

De igual modo, considerando lo señalado por la Corte Constitucional (Sentencia C-524 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño), deberá contarse con el concepto no vinculante del respectivo Consejo Territorial de Planeación y, si a ello hay lugar, de la respectiva CAR.

Es preciso destacar que el texto "PREGUNTAS FRECUENTES. Febrero 12 de 2016 – Versión N° 1 – KIT Territorial DNP" (págs. 8 y 9), ofrece una respuesta con las características acá planteadas.

**Pregunta 3: ¿Cuáles son las implicaciones legales de modificar los PDT sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para tal fin?**

En el evento de no ser aprobadas las modificaciones al respectivo plan de desarrollo, conforme los protocolos contenidos en la Ley 152 de 1994 y pronunciamientos jurisprudenciales citados, podrá presentarse una nulidad en la formación del acto de aprobación de la reforma, lo que podrá dar lugar a que el mismo sea objeto de cuestionamiento y, por ende, pérdida de validez legal, previo trámite de la acción judicial respectiva.

**Pregunta 4: Que podemos recomendar a las entidades territoriales, en el caso que durante el periodo de gobierno evidencien que no están cumpliendo las metas propuestas en el plan de desarrollo.**

Lo que se sugiere es adelantar modificaciones debidamente soportadas, resultado de un esquema de monitoreo, seguimiento y evaluación. Los resultados de esos seguimientos, permitirán justificar si hay lugar o no la reforma del plan de desarrollo. Para mayor información sobre el diseño de sistemas de seguimiento a los PDT consultar la Unidad 4. Seguimiento y evaluación al PDT del KiTerritorial – DNP (disponible en [www.kiterritorial.co](http://www.kiterritorial.co)).