

Método
Grupo Transdisciplinario de Investigación
en Ciencias Sociales
www.grupometodo.org

Borradores de Método

Área de Evaluación
ISSN: 1692-9667

Consideraciones en torno al diseño del Plan
Nacional de Desarrollo (PND).
La conveniencia de distinguir entre
estrategia y eficiencia operativa en el PND

Isaac De León Beltrán
Vladimir Jiménez Quintana

Documento 10
Julio 30 de 2003

BORRADORES DE MÉTODO es un medio de difusión de las investigaciones del Grupo Método. Estos documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Borradores de Método. No 10. Julio 30 de 2003.
Editor Fundación Método
Colección Evaluación.

© Isaac De León Beltrán y Vladimir Jiménez Quintana
Consideraciones en torno al diseño del Plan Nacional de Desarrollo

© Fundación Método. Carrera 8ª . No 37-10. ofi: 501. Telefax: (571) 4005765
2003. Todos los derechos reservados.
Primera edición 2003.
Impreso en Colombia.

Consideraciones en torno al diseño del Plan Nacional de Desarrollo¹

Isaac De León Beltrán
Vladimir Jiménez Quintana

Resumen

Este trabajo afirma que muchos problemas en torno al Plan Nacional de Desarrollo (PND) se resuelven con un ejercicio de diseño. A su vez, se afirma que la elaboración de dicho diseño es un problema genérico. El artículo hace uso de las definiciones de Peter Drucker y Eleonor Chelimsky sobre decisión y evaluación, respectivamente. Adicionalmente se usa la distinción de Michael Porter entre estrategia y eficiencia operativa. El objetivo de esta reflexión es mostrar la conveniencia de concebir el PND como un instrumento útil para los decisores responsables del desarrollo económico y social de Colombia. Las conclusiones giran en torno a las implicaciones que dichos planteamientos tienen en el trabajo que realiza el Departamento Nacional de Planeación.

¹ Una primera versión de este documento fue discutida con los miembros de la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados del Departamento Nacional de Planeación. Esta discusión se dio en agosto de 2002.

El objetivo de este trabajo es presentar algunas consideraciones sobre el diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Un objetivo específico es mostrar algunas consecuencias de un nuevo diseño sobre la función de planeación del DNP. Las consideraciones que se presentan a continuación tratan de aclarar cuestiones que deberían ser tenidas en cuenta al tratar de diseñar el próximo PND. Se parte del supuesto de que el diseño del PND es un problema complejo y que por lo tanto, es muy difícil hablar de una solución óptima. Se enfatiza en el documento la importancia de diseñar el PND a partir de los procesos de toma de decisiones al más alto nivel estratégico. Este trabajo considera que es fundamental distinguir entre estrategia y eficiencia operativa. Un objetivo específico de este documento es describir aquellas características del PND que harían de éste un instrumento para los tomadores de decisión. El trabajo contiene nueve partes. En las primeras ocho se exponen las características que deberían ser tenidas en cuenta al momento de diseñar el PND. En la última parte se presentan las conclusiones y recomendaciones. Las recomendaciones se concentran en el papel que podría jugar un nuevo diseño del PND en el funcionamiento del Departamento Nacional de Planeación.

I. El PND es un problema genérico y no un problema excepcional.

“El error más común,..., que cometen las personas que toman decisiones es enfocar una situación genérica como si se tratará de una serie de acontecimientos excepcionales, es decir, actuar de modo pragmático, sin disponer previamente de unos principios y consideraciones generales”. (Drucker, 1967, p. 3). Se entiende por problema genérico una situación que se debe enfrentar regularmente, en contraste con los problemas generados por situaciones excepcionales. Dado que en Colombia el proceso de planificación exige la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo cada cuatro años, es posible considerar como hipótesis de trabajo que el problema que enfrenta el Departamento Nacional de Planeación (DNP) es un problema genérico. Los problemas genéricos se resuelven con un procedimiento, una regla, o un principio. Por el contrario, un problema excepcional, es decir, un evento verdaderamente singular, se resuelve individualmente.² Ahora

² La siguiente cita muestra algunos problemas relacionados con no distinguir problemas genéricos de problemas excepcionales. “Creo que este tipo de actuación quedo muy claramente demostrado por el fracaso de la mayoría de iniciativas políticas, externas e internas, expedidas por la administración Kennedy. En este sentido se puede observar que:

a pesar de toda la brillantez de sus miembros la administración logró fundamentalmente un solo éxito, que fue la crisis de los misiles en Cuba. En otras

bien, la identificación de un problema como genérico es resultado de un intenso trabajo en equipo. El trabajo de clasificación de un problema exige además utilizar la memoria institucional. La memoria institucional es el conjunto de soluciones que la organización ha propuesto en el pasado al momento de enfrentar problemas de naturaleza similar. En otras palabras, la revisión del pasado y la clasificación del problema exige una gran cantidad de trabajo en equipo. “Sólo cuando la carga del trabajo realizado por el grupo, durante varios meses, se analiza, aparece el problema genérico” (Drucker, 1967, p. 4).

II. El PND puede ser un producto o un proceso.

Si el PND se concibe como un producto entonces su diseño puede ser pensado como un proyecto, es decir, como un conjunto finito de actividades que tiene un principio y un final. En este caso las actividades inician con los requerimientos del alto gobierno y terminan con la aprobación en el Congreso de la República, pasando por las discusiones en el Consejo Nacional de Planeación y en el Conpes.³(ver anexo 1). El supuesto detrás del Decreto 1363 del 2000, es que el PND es un producto terminado al cual se le hace seguimiento y evaluación y que este ejercicio de Planeación se hace sólo una vez y no cambia en el cuatrienio. Sin embargo, el problema no se restringe a la formulación del PND. En ese sentido, el PND no puede ser concebido como un documento sino como un proceso en el cual el Departamento Nacional de Planeación aparece como coordinador. Conviene tener en cuenta que no existe un proceso de planeación infalible. Esto se debe principalmente a que el contexto donde se opera es dinámico. Por lo tanto, el diseño debe incluir mecanismos de ajuste al proceso de planeación inicial. Este ejercicio de ajuste debe ser regulado con el ánimo de minimizar la excesiva variabilidad en las políticas de desarrollo (Jiménez, 2002, p. 1). Dado que el PND, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, los mecanismos de ajuste deben

líneas, no consiguieron prácticamente nada. La principal causa de esto seguramente fue lo que sus miembros denominaban «pragmatismo»: ósea, el rechazo por parte de la administración en desarrollar reglas y principios y su insistencia en considerar todos los asuntos de un modo excepcional”. (Drucker, 1967, p. 7).

³ En el Artículo 4, inciso 2, Decreto 1363 de 2000, referente a las funciones del Departamento Nacional de Planeación se dice lo siguiente: “Diseñar el Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y para su posterior presentación al Congreso de la República, realizar el seguimiento y la evaluación de resultados del mismo”.

contemplar tanto la parte general, que en nuestro entender corresponde a lo estratégico, como la parte presupuestal.⁴ Si el PND se concibe como un libro, entonces el problema se puede resolver como siempre se ha resuelto, es decir, por medio de la compilación de capítulos que luego son editados – lo cual quiere decir que se les corrige la ortografía y la redacción – y publicados por la Imprenta Nacional.

III. La utilidad del PND radica en el uso que hagan de él.

Un PND es útil si y solo si los decisores lo usan. Si los decisores no lo usan, en el mejor de los casos el PND responde a un requerimiento formal. Sin embargo, la Constitución no demanda el diseño de un plan cuya meta principal sea la de ser aprobado por el Congreso y luego publicado. Conviene distinguir el problema jurídico del problema de utilidad. Al revisar la experiencia del PND del gobierno de Andrés Pastrana, el cual fue declarado inexecutable, y al revisar los documentos de evaluación de dicho plan a la luz los criterios de utilidad presentados en este mismo acápite, se puede considerar como hipótesis de trabajo que hubo un problema en el diseño del PND. En otras palabras, el PND no fue utilizado como un instrumento de planificación ni como una herramienta de gestión. Conviene tener en cuenta que este es un problema en el diseño de todo el sistema de evaluación nacional. Además, es bueno tener presente que esto no se resuelve con una batería de indicadores. Este punto parece ser una cuestión importante en la medida en que los informes de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo suelen ser una compilación de muchos indicadores. La cuestión es que los indicadores parecen imprimir seriedad al proceso de seguimiento y evaluación. Sin embargo, conviene recordar que los indicadores son siempre posteriores a la estrategia. En general, podría decirse que siempre hay información suficiente para construir indicadores, el problema es su utilización. “...A pesar de que la metodología para crear indicadores de gestión lleva ya más de cincuenta años de experimentación en los Estados Unidos, el uso de la información sigue siendo el punto débil de esta tecnología gerencial. En efecto, cuatro años después de implementar la legislación que en 1993 exigió a las agencias federales producir un plan estratégico, metas anuales de desempeño e indicadores para demostrar progreso, la oficina de este gobierno concluye en 1997, que la información no es usada para tomar decisiones en los programas pertinentes. Situaciones

⁴ Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ley 152 de 1994, capítulo 2, artículo 4.

similares se han documentado a nivel de varios estados y municipalidades estadounidenses” (Ospina Bozzi, 200, p. 110; Caiden y Caiden, 1997).⁵

IV. La utilidad del PND es un problema de diseño.

Entendemos por diseño una estructura adaptada a un propósito (Perkins, 1985, p. 20). Los propósitos del PND pueden ser varios. Los siguientes son tres posibles propósitos del PND: a) satisfacer los requerimientos formales, b) servir como instrumento de planificación e intervención del más alto nivel del gobierno, y c) mostrarle a la sociedad las prioridades del gobierno.⁶ Independientemente del propósito que se defina para el PND, la probabilidad de satisfacerlo aumenta acorde con la calidad del proceso de diseño del mismo. Esta consideración incluye la ejecución y la evaluación. Si no se da un propósito al PND más allá de lo que exige la ley, el PND corre el riesgo de convertirse en una colección de buenas intenciones y no en un instrumento de planificación. Una consideración adicional: dada la complejidad del problema de las políticas públicas, la manera de abordar la cuestión no es evidente ni mucho menos de sentido común (Jiménez, 2002, p. 1). Creemos que el diseño del PND debe privilegiar ante todo el propósito de servir como instrumento de planificación y de intervención del más alto nivel del gobierno. Por tanto, quizás un camino que vale la pena considerar es un nuevo diseño para el PND que privilegie en su estructura las necesidades de los tomadores de decisión del más alto nivel gubernamental. Este problema está lejos de ser un problema de indicadores (Jiménez, 2002, p. 2).

⁵ El proceso al que hace referencia Ospina Bozzi se describe en la siguiente cita. Esta cita resume un ejercicio de medición sobre el desempeño en los Estados Unidos. “Seeking to promote improved government performance and greater public confidence in government through better planning and reporting of the results of federal programs, the Congress enacted the Government Performance Results Act of 1993 (GPRA). The Act established a government wide requirement for agencies to identify agency and program goals and to report annually on their performance. The Results Act includes a pilot phase during which about 70 programs were designated as GPRA projects. GPRA mandates that we review the implementation of the Act’s requirements in this pilot phase and comment on the prospects for compliance by federal agencies as governmentwide implementation begins in 1997.” (General Accounting Office, 1997).

⁶ Lo estratégico siempre exige renuncias. En un mundo de recursos escasos no todos los problemas son igual de importantes. La principal responsabilidad del nivel directivo es definir lo prioritario. En esa medida conviene que la lista de prioridades sea pequeña. Una priorización en la cual muchos asuntos son declarados fundamentales es un ejercicio inocuo ya que no facilita el proceso de asignación de recursos. Esto es válido tanto para el sector privado como para el sector público (Porter, 1996).

V. El diseño del PND debe estar orientado hacia los problemas.

Hay dos maneras de formular el PND, el primero se basa en el organigrama del estado y el segundo en la formulación a partir de problemas. El primer caso es atractivo porque las asignaciones presupuestales se hacen sectorialmente. En este caso la estructura del PND busca ajustarse al organigrama del Estado. En el segundo caso lo que se busca es ajustar el PND a la naturaleza de los problemas que trata de resolver. Así, como el grueso de los problemas de la realidad son de carácter intersectorial será conveniente que el diseño del PND también lo fuera. Un problema adicional que debe ser tenido en cuenta es la relación entre la complejidad del asunto del desarrollo y la complejidad que es capaz de gestionar el PND. Parecería que la complejidad del desarrollo se gestiona de mejor manera si el PND es estructurado a partir de problemas.⁷

VI. El PND debe ser un conjunto de decisiones⁸.

⁷ Si el PND es concebido como un instrumento para gestionar el problema del desarrollo, entonces debe tener la capacidad para administrar la complejidad de dicho problema. Sin embargo, vale la pena señalar que la complejidad del problema no implica la complejidad del instrumento. Quizá lo más importante de este punto es que el controlador, en este caso el PND, debe reconocer los estados del sistema que debe administrar (Beer, 1994). Es muy difícil definir la complejidad. Sin embargo, se puede tener una medida de ella a través del concepto de variedad. A continuación se presenta el concepto de variedad como una *prosa* de la complejidad. “Dado un conjunto, ...[se puede plantear la siguiente pregunta]...¿cuántos elementos diferenciables contiene? [...] si se ignora el orden con que se presentan, el conjunto {c,b,c,a,c,c,a,b,c,b,b,a} de doce elementos, contiene sólo tres elementos *distintos*, a, b y c. Se dice que un conjunto tal tiene una variedad de tres elementos. Aunque este cálculo puede parecer simple es necesario proceder cuidadosamente. Por ejemplo, en un semáforo de dos brazos se puede colocar cada uno de ellos, independientemente del otro en una cualquiera de 8 posiciones, de manera que los dos brazos proporcionan 64 combinaciones. Si se le observa desde lejos, sin embargo los brazos no se pueden distinguir; “el brazo A arriba y el brazo B abajo” no puede distinguirse de “El brazo A abajo y el brazo B arriba”, de manera que desde lejos el observador sólo puede diferenciar 36 posiciones; entonces la variedad es 36 y no 64. *Debe tenerse en cuenta que la variedad de un conjunto no es una propiedad intrínseca de éste; el observador y su poder de discriminación deben estar definidos para que la variedad quede bien definida.*” (Ashby, 1977.p.172). Un factor que hace todavía más complejo el problema de la formulación de una política pública es la cantidad de actores y relaciones entre ellos. Esto debe ser tenido en cuenta en el diseño ya que hay diferencias en la variedad percibida por parte de cada uno de los actores.

⁸ Consideramos que Flaherty resume claramente la concepción de lo que es una decisión para Peter Drucker en el siguiente párrafo. “Al tratar de entender que no era una decisión, Drucker esperaba formular una síntesis clara del proceso de toma de decisiones. Llegó a definir que la toma de decisiones como un proceso que comprende un juicio de valor acerca de correr riesgos, representa diversas incertidumbres hipotéticas, contiene alternativas específicas, requiere de planes para la acción y puesta en marcha, incluye un componente ético, ofrece mediciones para la realimentación e identifica la capacidad de revertir o no la decisión real” (Flaherty, 2001, p. 356). Quizás la referencia más explícita de Drucker sobre el tema de la toma de decisiones la encontramos en “La decisión eficaz” . En este trabajo él plantea las etapas del proceso de toma de decisiones. Dichas etapas son las siguientes:

1. Clasificar el Problema. ¿Se trata de un problema genérico? ¿Es excepcional y único?
2. Definir el Problema. ¿ Con qué nos tenemos que enfrentar?
3. Definir las condiciones que tiene que satisfacer la respuesta al problema.

El PND puede ser concebido como un documento o como un proceso de cuatro años. Si el PND es concebido como un proceso entonces las decisiones juegan en él un papel fundamental. En rigor, el PND podría ser pensado como el registro y el seguimiento de un conjunto de decisiones. Una decisión no es algo que se hace regularmente. Algunos autores opinan que los ejecutivos eficaces sólo toman unas pocas decisiones, y que estas se caracterizan por un elevado nivel conceptual (Drucker, 1967; Mintzberg, 1989). Ahora bien, en la medida en que el proceso de toma de decisión no tiene por objetivo encontrar la respuesta correcta sino resolver un problema de la realidad, lo frecuente es que las decisiones estratégicas se transformen en el transcurso del tiempo. Estos cambios se explicarían por la variabilidad del entorno y por el avance en la solución de los problemas (Checkland, Scholes, 1994). En resumen, si el PND es un compendio de decisiones al más alto nivel del gobierno, y a su vez cada decisión es un proceso, entonces el PND es también un proceso.⁹

VII. El PND debe distinguir entre estrategia y eficiencia operativa.

La estrategia no es eficiencia operativa (Porter, 1996). La estrategia define lo que debe hacerse, mientras que la eficiencia operativa se ocupa del uso de los recursos. La diferencia entre el nivel estratégico y el nivel operativo se puede ilustrar al enunciar las preguntas a las que responde cada nivel. En el nivel estratégico la pregunta es: *¿Lo que estamos haciendo aumenta el desarrollo económico y social?*, mientras que en el nivel operativo es: *¿Lo estamos haciendo de la manera más eficiente?* El nivel estratégico se ocupa de los problemas del más alto nivel analítico y político, mientras que el nivel de la eficiencia operativa se preocupa por el uso eficiente de los recursos. Por lo tanto, es un error utilizar la eficiencia como el primer criterio de asignación de

-
4. Decidir sobre lo que es ‘correcto’, en lugar de sobre lo que es aceptable, con el objeto de cumplir las condiciones de campo. ¿Qué es lo que satisfará totalmente a las condiciones antes de que se consideren los compromisos, adaptaciones y concesiones necesarias para hacer la decisión aceptable?
 5. Incluir dentro de la decisión las acciones que hay que llevar a cabo. ¿En qué consisten las acciones hay que realizar? ¿Quién las tiene que llevar a cabo? ¿Con qué recursos? Si no hay acciones en el mejor de los casos hay una buena intención.
 6. Establecer el control (feedback) que comprueba la validez y la eficiencia de la decisión en relación con el estado actual de los hechos. ¿Cómo se está llevando a cabo la decisión? ¿Son adecuados u obsoletos los supuestos en los que se basa?. (Drucker, 1967, p. 2-3)

⁹ El proceso de toma de decisiones necesita de un mecanismo que integre la supervisión y transmisión de información sobre lo que está ocurriendo en el seno de la decisión. Cada decisión es un movimiento de ajedrez, excepto que las reglas no están definidas con claridad y normalmente existe más de un ‘jugador’. Cada movimiento abre una oportunidad nueva de tomar una decisión y cierra otras. En este contexto, el seguimiento al PND debería orientar al decisor sobre el estado del ‘juego’, es decir, sobre el estado de la decisión. (Flaherty, 2001). Por eso el PND es también un proceso.

recursos. Si a un nivel estratégico se define que la acción X se debe realizar, el criterio de eficiencia no puede oponérsele. Aún si un curso de acción definido como estratégico aparece como ineficiente, su condición de estratégico subordina cualquier otra consideración, y en particular subordina la eficiencia. Aquello que se define como estratégico es una decisión del gobernante. Así, no hay asuntos que sean estratégicos por sí mismos, ni instituciones que sean por sí mismas más estratégicas que otras.¹⁰ La responsabilidad del más alto nivel del gobierno es definir lo prioritario (Jiménez, 2002). Hay una agenda de problemas y el gobierno observa un subconjunto de dicha agenda. Sin importar los criterios utilizados por el gobierno en la observación y construcción de este subconjunto, lo cierto es que esta selección debe ser pequeña en comparación con el conjunto original de problemas. Lo que le confiere el carácter estratégico a dicho subconjunto es un proceso de priorización que determina cuales son los problemas fundamentales y los secundarios de acuerdo al nivel de conocimiento de la realidad y de acuerdo a la agenda política de la sociedad.¹¹

VIII. El PND debe contemplar el nivel de evaluación estratégico y el nivel de evaluación de gestión.

La evaluación del PND no es una cosa sencilla.¹² “¿Cómo se va a evaluar algo tan complejo y general como el Plan Nacional de Desarrollo?” (Montenegro, 1994, p.336). Sólo se puede plantear el diseño de un sistema de evaluación del PND si se hacen distinciones adecuadas. Por eso,

¹⁰ El siguiente ejemplo aclara por qué no hay instituciones ni asuntos estratégicos por sí mismos. Si un gobierno decide que el asunto prioritario es la protección de la niñez desamparada entonces el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar será la institución encargada de coordinar los esfuerzos de todas las instituciones a favor del objetivo planteado. Por el contrario, si un gobierno decide que lo prioritario es la disminución de los delitos contra la propiedad, entonces la institución más importante de la gestión de dicho gobierno será la Policía Nacional.

¹¹ Partiendo del supuesto de que los recursos del gobierno son escasos, es una imposibilidad enfrentar todos los problemas de la agenda pública. Esa imposibilidad exige, en la práctica, que el gobierno se ocupe de un subconjunto de dicha agenda. Formalmente la agenda pública es un conjunto de problemas, P , en donde $P = \{p_1, p_2, \dots, p_n\}$. Cada p_i es un problema específico. De este conjunto el gobierno debe seleccionar un subconjunto de tamaño k . Podría decirse que un ejercicio estratégico exige que $k \ll n$, ya que lo estratégico implica la atención del gobierno sobre unos pocos asuntos prioritarios. Una forma de mirar la complejidad aquí es que los problemas se relacionan entre sí, es decir, que si se opera sobre uno, entonces se cambian las condiciones de los otros. La complejidad no se refiere al número de problemas sino a la interdependencia entre ellos. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que el tamaño del conjunto de prioridades también es función del volumen de los recursos, es decir, $k = f(\text{recursos})$. Otro factor que afecta el tamaño del conjunto de problemas estratégicos es el modo de intervención del Estado.

¹² Por evaluación se entenderá en este trabajo “...la aplicación de métodos sistemáticos de investigación para valorar el diseño, la puesta en marcha y la efectividad de políticas y programas” (Chelimsky, 1994, p. 25). En esta definición se halla la distinción entre el nivel estratégico y el nivel de gestión. En este caso, el nivel estratégico se refiere a la política – policy – y el nivel de gestión se refiere al de los programas.

proponemos distinguir entre la evaluación al nivel estratégico y la evaluación al nivel de la eficiencia operativa. Por evaluación estratégica se entenderá la evaluación que se preocupa por las grandes cuestiones del desarrollo económico y social del país, mientras que por evaluación de la eficiencia operativa se entenderá la evaluación que ocupa de los aspectos de optimización relacionados con el uso de los recursos. De aquí en adelante, se entenderá la evaluación de la eficiencia operativa como evaluación de gestión. Vale la pena tener en cuenta que una decisión para ser tal debe llevar a acciones. Es decir, la evaluación de gestión es la evaluación del cumplimiento y de la forma como fueron llevadas a cabo las acciones. Los siguientes son algunos elementos a tener en cuenta en cada uno de los niveles de evaluación.

(a). La evaluación estratégica responde a las siguientes preguntas: ¿el problema identificado es un problema fundamental?, ¿los resultados obtenidos resuelven el problema identificado?, ¿los medios seleccionados permitieron obtener los resultados esperados?, y ¿las decisiones tomadas aún son válidas?

(b). La evaluación de gestión responde a dos conjuntos de preguntas: El primero gira en torno a ¿se ejecutaron las acciones planeadas con los recursos y en el tiempo presupuestado?, y el segundo se refiere al cómo; ¿se están utilizando de la mejor manera posible los recursos disponibles? Lo cual, a su vez implica una de las siguientes dos preguntas, ¿se puede aumentar el nivel de producto¹³ del sistema utilizando los mismos recursos?, o, ¿se puede minimizar el nivel de los insumos manteniendo el nivel de producto?.

Nuestra hipótesis de trabajo en cuanto al tema de evaluación es la siguiente: La calidad de la evaluación depende de la capacidad de un sistema en distinguir la evaluación con propósitos estratégicos de la evaluación que busca un mejoramiento de la gestión. Por tanto, la organización y los medios utilizados para realizar los dos tipos de evaluación, la estratégica y la operativa, deben ser diferentes.

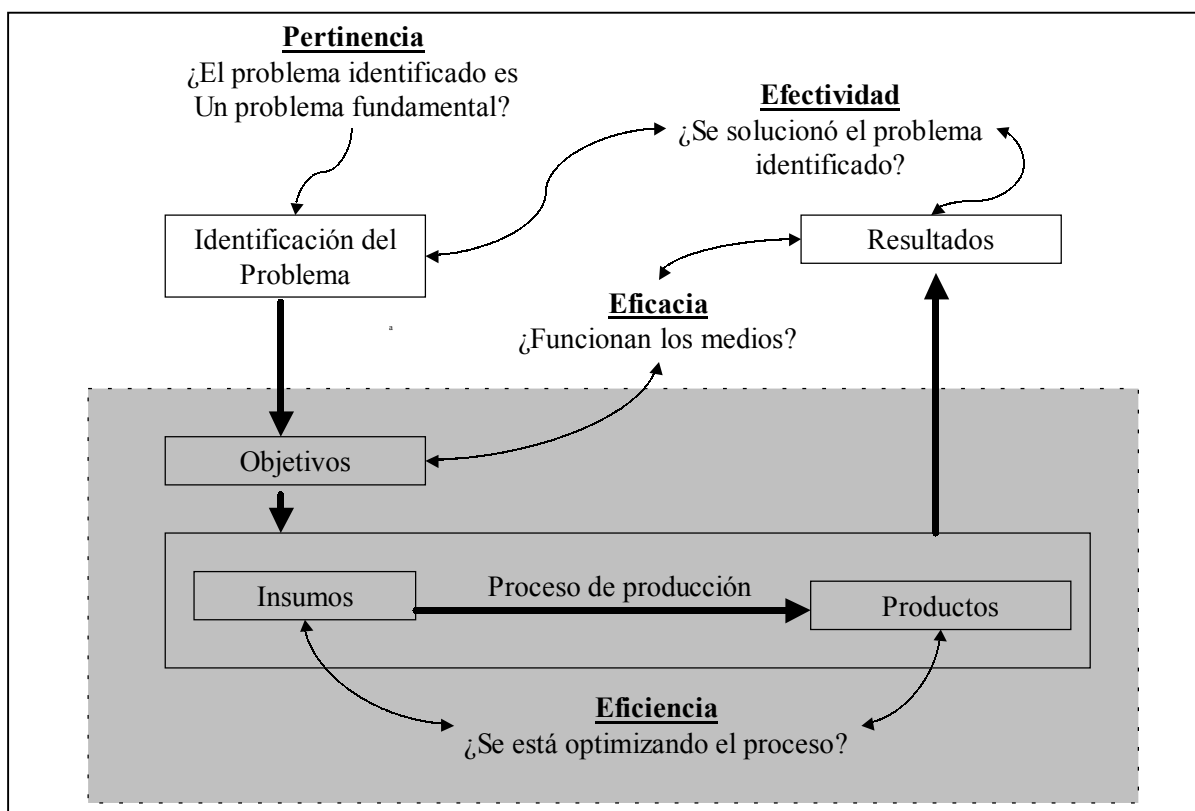
La cuestión estratégica centra su preocupación en el entorno, mientras que la eficiencia operativa se ocupa de lo que ocurre al interior de la organización. En especial, lo operativo se ocupa de cómo las organizaciones usan sus recursos a nivel interno. En otras palabras, el pensamiento estratégico es una función que se orienta hacia el entorno, mientras que el pensamiento operativo

¹³ Por producto hacemos referencia indistinta a bienes o servicios. En cualquier caso, se supone que la transformación implica una operación sobre unos recursos. Estos recursos pueden ser: tiempo, personas, información, recursos físicos y recursos financieros.

es una función que se orienta hacia el interior de la organización.¹⁴ En el siguiente cuadro se presenta la ubicación de las preguntas más importantes relacionadas con el nivel estratégico y el nivel operativo, de acuerdo con la orientación hacia el entorno o hacia el interior de la organización. El cuadro distingue la organización y su entorno, y ubica las preguntas por la evaluación (estratégica y de gestión) en esta distinción. El área sombreada se refiere a centros de esfuerzos y costos, mientras que el área no sombreada es el entorno circundante. Vale la pena señalar que el entorno circundante es la razón de ser de cualquier organización, incluyendo el Estado. Si el Estado no concentra sus esfuerzos en servirle a la sociedad, y esto sólo lo puede hacer después de una reflexión estratégica, pierde una oportunidad de legitimidad y fortalecimiento. La eficiencia operativa no garantiza alcanzar el desarrollo económico y social. Si no se tienen en cuenta las consideraciones estratégicas, se corre un altísimo riesgo de estar solucionando adecuadamente un problema secundario (Jiménez, 2002, p.1).

¹⁴ “Una organización, o sea, un mecanismo social, difiere fundamentalmente de un organismo biológico. Empero, se rige por la ley que gobierna la estructura y dimensiones de las plantas y los animales: su superficie aumenta en proporción al cuadrado de su radio pero su masa según su cubo. Cuanto mayor es un animal, más elementos han de consagrarse a la masa y a las funciones internas, a la circulación y al conocimiento, al sistema nervioso, etc. Cada parte de una ameba se haya en constante y directo contacto con su medio ambiente. No necesita, por tanto, órganos especiales para percibir lo que la rodea o para mantenerse unida. En cambio, un animal grande y complejo como el hombre requiere un esqueleto para asegurar su integridad, y toda clase de órganos especializados para la ingestión y digestión, la respiración y la exhalación, el transporte de oxígeno a los tejidos, la reproducción, etc. Sobretudo, el hombre necesita un cerebro y un complejo sistema nervioso. Casi toda la ameba esta comprometida en la supervivencia y la procreación. Por el contrario, casi toda la masa del animal superior, sus recursos, su alimento, su energía, sus tejidos, se consagran a dominar y compensar la complejidad de su estructura y su aislamiento del mundo exterior. *Una organización no es como un animal, un fin en sí mismo, algo que se concreta a la mera perpetuación de la especie, sino un órgano social, que se justifica por lo que aporta al ámbito circundante. Y, sin embargo, cuanto más grande y evidentemente más próspera es una organización, más tenderán los eventos interiores a absorber la curiosidad, las energías y las habilidades del ejecutivo, hasta excluirlo de sus verdaderas tareas y privarlo de efectividad externa.*” (Drucker, 1989, p. 23-24). Las cursivas son nuestras.

Cuadro 1. La evaluación estratégica y la evaluación de la eficiencia operativa.



Fuente: Desarrollo de los autores.

Se ha intentado hacer evaluación usando Planes Indicativos, acuerdos de eficiencia e indicadores de primera generación.¹⁵ La experiencia acumulada en la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados del Departamento Nacional de Planeación, ha permitido recopilar información sobre el problema de la evaluación del PND. La propuesta que se acaba de presentar se basa en esa experiencia. Un análisis de las propuestas señala que no hubo una distinción entre los dos niveles de evaluación: el nivel estratégico y el nivel operativo. Consideramos que dicha distinción

¹⁵ “Los acuerdos de eficiencia eran un instrumento que gestión dirigido a evaluar y mejorar los resultados del Plan Nacional de Desarrollo sobre la base de una mayor certeza respecto al monto y la distribución estratégica del gasto y una mejor definición de metas físicas a las que apuntan las entidades. Los acuerdos de eficiencia fueron compromisos de eficiencia por sector, por parte de los ministerios rectores de las políticas sectoriales, el DNP y el Ministerio de Hacienda, en ellos se establecerán metas anuales de ejecución de políticas sectoriales del PND, - Cambio para construir la paz-.” El Plan Indicativo es una herramienta gerencial que organiza estratégicamente la gestión de una entidad para alcanzar sus objetivos de manera acorde con su misión y con el Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Indicativo es un instrumento que recoge la información mínima necesaria para hacer evaluable la gestión de las entidades públicas en torno a resultados”. Ver www.dnp.gov.co/01_cont/EVALUACION-Sinerg.htm, y ver Documento Conpes-3048, 3100, 3106, 3117.

permitirá avanzar en desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

Conclusiones y recomendaciones

Los puntos considerados anteriormente nos llevan a plantear algunas conclusiones y unas pocas recomendaciones y unas preguntas:

1. Si se aceptan las hipótesis de trabajo y los planteamientos aquí presentados en torno al PND es indispensable repensar la forma como el DNP resuelve el problema de su razón de ser: hacer planeación a nivel nacional.
2. El DNP tiene la experticia en muchos asuntos que le competen, por eso, se recomienda no delegar tareas en torno al diseño del PND. Dado que el PND es la razón de ser el Departamento Nacional de Planeación se recomienda armar un grupo entre sus miembros que enfrente y solucione el problema de diseño del PND. Esto es deseable porque aumenta el nivel de responsabilidad en cuanto al uso del PND como el principal instrumento de planeación en el orden nacional. Esto no quiere decir que no sea necesaria la ayuda y colaboración de otros, sino que el grueso del esfuerzo de la elaboración y del trabajo conceptual debe recaer en los miembros del DNP. Esta es una manera de capitalizar la experiencia acumulada en la formulación de anteriores Planes Nacionales de Desarrollo.
3. Cualquier determinación en torno al diseño del PND afecta el trabajo del DNP y en especial el de la Dirección de Evaluación de Gestión y de Resultados (DEGR).
4. De acuerdo con lo planteado, la responsabilidad sobre la función de evaluación no recae exclusivamente sobre el DEGR.
5. Para aprovechar la experiencia internacional en los asuntos operativos de la evaluación se recomienda hacer una misión de evaluación.
6. Y por último, algunas preguntas: ¿En que se debe concentrar DNP, en hacer una evaluación estratégica o en hacer evaluación de gestión?, ¿es deseable hacer evaluación de gestión en muchos programas? ¿quizá la función del DNP no será la de concentrarse en hacer evaluación estratégica y evaluación de gestión de las decisiones estratégicas?

Bibliografía

Caiden, Gerald E, and Caiden, Naomi j. (sin fecha, circa 1997). “Approaches and Guidelines for Monitoring, Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programs”, presentado en la Conferencia sobre Modernización del Estado organizada por Development Alternatives, Inc, Washington D.C.

Ospina Bozzi, Sonia (2001). “Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano”. En: *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. No 19. Febrero.

Perkins, D.N (1989). *Conocimiento como diseño*. Ed Facultad de psicología de la Universidad Javeriana: Bogotá.

Drucker, Peter (1989). *El ejecutivo eficaz*. Ed Sudamericana: Santiago de Chile.

Porter, Michael (1996). “What is Strategy?”. En *Harvard Business Review*. November-December.

Flaherty, John. *Peter Drucker(2001). La esencia de la administración moderna*. Prentice Hall: México.

Montenegro, Armando (1994). “Los nuevos rumbos del control de resultados del sector público”. En *Control y evaluación de la gestión pública. Los desafíos de la nueva Constitución*. DNP: Bogotá.

Chekland, Peter y Scholes (1994). *La metodología de sistemas suaves en acción*. Limusa: México.

Drucker, Peter (1996). “Planeación para la incertidumbre”. En *Drucker*. Norma: Bogotá.

Beer, Stafford (1994). *The Heart of Enterprise*. John Wiley&Sons: New York.

Drucker, Peter (1967). “The effective decision”. En *Harvard Business Review*. Enero-Febrero.

Ashby, Ross (1977). *Introducción a la cibernética*. Nueva Visión: Buenos Aires. 1977.

Jiménez, Vladimir (2002). “¿Por qué el diseño del Plan Nacional de Desarrollo es algo muy importante?”. Documento. Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados. Bogotá.

Chelimsky, Eleanor (1994). “La experiencia de Estados Unidos en la evaluación de programas”. En *Control y evaluación de la gestión pública. Los desafíos de la nueva Constitución*. DNP: Bogotá.

Mintzberg, Henry (1989). *Diseño de organizaciones eficientes*. Ed El Ateneo: Buenos Aires.

ANEXO

DECRETO 1363 DE 2000

(Artículos Seleccionados)

Artículo 2º. *Objetivos.* El Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos fundamentales la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados, de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público.

El Departamento Nacional de Planeación debe realizar de forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los planes y programas para el desarrollo económico, social y ambiental del país, y con el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, constituyen el conducto por medio del cual el Presidente de la República ejerce su función de máximo orientador de la planeación nacional.

Artículo 3º. *Funciones del Departamento Nacional de Planeación relacionadas con el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.* Son funciones principales del Departamento Nacional de Planeación, en su calidad de secretaria técnica del Conpes, las siguientes:

2. Someter a su consideración el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos señalados en la Ley Orgánica del Plan.

Artículo 4º. *Funciones del Departamento Nacional de Planeación.* Son funciones del Departamento Nacional de Planeación, además de las que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

2. Diseñar el Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y para su posterior presentación al Congreso de la República, coordinar su ejecución, realizar el seguimiento y la evaluación de gestión y resultados del mismo.

3. Desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación del Plan Nacional de Desarrollo con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales o las regiones administrativas y de planificación y las demás entidades que establezca la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que se organicen en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política.

4. Aprobar las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, así como para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con los recursos del Presupuesto General de la Nación.

5. Coordinar a todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

7. Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. En todo caso el Departamento Nacional de Planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

8. Suministrar al Presidente de la República informes periódicos y los demás que éste solicite acerca del cumplimiento de los planes de desarrollo y asesorarlo en la preparación del informe que sobre la misma materia debe presentar anualmente al Congreso de la República.