

Unidad 0.

Introducción

PDT



Dirección General

Simón Gaviria Muñoz

Subdirección General Territorial y de Inversiones y Finanzas Públicas

Manuel Fernando Castro Quiroz

Subdirección General Sectorial

Luis Fernando Mejía

Secretario General

Edgar Antonio Gómez Álvarez

Dirección de Desarrollo Territorial

Camila María Aguilar Londoño

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales

Diego Julián Riaño Posada

Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial

Carlos Alberto Aparicio Patiño

Grupo de Estudios Territoriales

Iván Osejo Villamil

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales**Contenidos y diseño:**

Diego Julián Riaño Posada

Paula Andrea Rodríguez Camacho

Edgar Bernal Romero

Andrés Felipe Rodríguez Verdugo

Manuel Alejandro Corredor Montaña

Asesoría:

Kelly Nadieska Pérez Borrero

Carol Dahiana Torres Ospina

Rodolfo León Cano Blandón

Lida del Rocío Serrato Orduz

Margarita Jaramillo Marín

Carlos Enrique Díaz



Unidad 0.

Introducción al Manual de formulación de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales

La planeación se constituye en el punto de partida del proceso de la gestión pública, a partir de la cual se definen las directrices que guían el desarrollo integral y sostenible de las entidades territoriales. Orientar acciones de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades de la población, la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, el impulso a los sectores productivos y la protección de los ecosistemas naturales son algunos de los principales objetivos de un plan de desarrollo municipal o departamental.

Para lograr los objetivos que se proponen los nuevos mandatarios 2016-2019, el DNP considera que el primer punto de partida es elaborar planes de desarrollo con una estructura lógica y sencilla que oriente a resultados la gestión del nuevo mandatario, le apunte al cierre de brechas socioeconómicas y que incorpore una estructura territorial para orientar las inversiones sectoriales.

En este sentido, el DNP pone a disposición el **Manual para la Formulación de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales - PDT**, a partir del cual se espera que los equipos de formulación de los PDT cuenten con orientaciones técnicas que les permitan: 1) Acceder a una metodología de planeación práctica y útil, 2) Contar con distintas herramientas de apoyo durante el proceso de formulación del PDT y 3) Elaborar su plan de desarrollo con plena autonomía y de acuerdo con las condiciones particulares de cada entidad territorial.

Es importante anotar que el presente Manual hace parte del KiTerritorial – DNP (www.kiterritorial.co), en el cual los diferentes usuarios de este documento podrán encontrar un conjunto de herramientas, metodologías, formatos y videos que les ayudará a formular mejores planes de desarrollo.



1

2

3



1. Planes de desarrollo territorial

1.1. Fundamentos legales

La Constitución Política de 1991 establece en el Artículo 339 que “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley” (CP, 1991).

Así mismo, la Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los PDT, en el marco de las demás disposiciones contempladas en la Constitución que se refieren a la planeación en el nivel municipal y departamental.

A este marco legal básico, se unen otras normas que inciden de manera directa en los procesos de planeación territorial, tal es el caso de las leyes en las que se establecen competencias para las entidades territoriales (en especial la Ley 715 de 2001), las normas en materia presupuestal, tributaria, de racionalización del gasto, distribución de recursos y asignación de funciones a las municipios y departamentos; cuyo conocimiento es indispensable a la hora de formular el PDT.

1.2. ¿Qué es un PDT?

El plan de desarrollo territorial –PDT– es el instrumento de planificación que orienta las acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos 4 años. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversiones.

1.3. ¿Por qué hacerlo?

La formulación del PDT le permitirá a la Entidad Territorial:

- Cumplir con los compromisos establecidos en los programas de gobierno, los cuales deben estar incluidos en los planes de desarrollo.
- Generar procesos de diálogo y rutas de acción entre el gobierno local y la comunidad en torno a las problemáticas y las posibles soluciones que un municipio o departamento debe ofrecer para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.
- Establecer la utilización eficiente de los recursos en la prestación de distintos bienes y servicios públicos, los cuales deben orientarse al logro de resultados concretos en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas.
- Articular de forma eficiente las apuestas de cada territorio a las grandes apuestas nacionales, tales como la Construcción de Paz, los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS, y las estrategias y apuestas regionales del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, “Todos por un Nuevo País”.
- Contar con un instrumento a través del cual sea posible realizar el seguimiento al cumplimiento de las metas físicas y financieras que cada entidad haya decidido fijarse a lo largo de los cuatro años de gobierno.



1

2

3



1.4. ¿Cómo hacerlo?

De acuerdo con lo establecido en la Ley 152 de 1994: “Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo”. En adición a lo anterior, es claro que para lograr la adecuada formulación del plan, existe además de estos dos componentes legales, un componente inicial de “diagnóstico” que permite profundizar en la identificación de las necesidades de la comunidad y su entorno. **De tal manera que a los efectos de este Manual, un PDT se construye a través de desarrollo de tres secciones: Unidad 1 (Diagnóstico), Unidad 2 (Parte Estratégica) y Unidad 3 (Plan de Inversiones).**

El uso de las unidades anteriormente mencionadas, le permitirá al equipo formulador, comprender de una manera sencilla cómo elaborar cada uno de los componentes del PDT. Al tiempo que también le irá guiando en el paso a paso acerca del uso de las distintas herramientas, formatos, ayudas audiovisuales y soporte remoto que integran el KiTerritorial – DNP.

2. El PDT y las dimensiones de desarrollo territorial

Con el propósito de ordenar la lectura de las distintas situaciones, oportunidades, objetivos y metas que cada entidad territorial recoja en la formulación del PDT, el DNP sugiere tener en cuenta las siguientes dimensiones bajo el enfoque de desarrollo sostenible:

- **DIMENSIÓN SOCIAL:** Refleja la relación entre el desarrollo y la calidad de vida de la población, que se encuentra influenciada por las normas sociales, culturales y, la dinámica demográfica del territorio, . De allí que esta dimensión incluya la educación, salud,

agua potable y saneamiento básico, servicios públicos, vivienda, deporte y recreación, cultura, atención a grupos vulnerables y la alimentación escolar. El desarrollo en esta dimensión orienta la inversión pública a la generación de capacidades en las personas, las instituciones y los grupos sociales para que puedan resolver problemas y conflictos relacionados con la equidad, la inclusión y la satisfacción de las necesidades básicas.

- **DIMENSIÓN ECONÓMICA:** Enmarca las formas de apropiación, producción, distribución y consumo de los recursos materiales y no materiales. Que básicamente dependen del equilibrio entre las condiciones competitivas y la capacidad colectiva de un territorio para generar ingresos. Dentro de esta dimensión se considera el transporte, promoción del empleo, las TIC’s (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) y el desarrollo agropecuario. El desarrollo en esta dimensión consiste en adoptar estrategias que movilicen las potencialidades del territorio y los recursos que pueden aprovecharse económicamente del entorno local, regional, nacional e internacional.
- **DIMENSIÓN INSTITUCIONAL:** Se fundamenta en el conjunto de instituciones que hacen parte del territorio, en las que incluyen tanto las instituciones públicas como los grupos de interés, así como las relaciones que generan entre el Estado y la Sociedad Civil. Dentro de esta dimensión se encuentra el fortalecimiento institucional de la Administración local, el desarrollo comunitario, la justicia y seguridad ciudadana (urbana y rural), el equipamiento municipal, y los centros de reclusión. El desarrollo en esta dimensión implica construir confianza, estructuras transparentes y relaciones de cooperación entre los actores públicos y privados / locales, regionales y nacionales que inciden en el territorio.



1

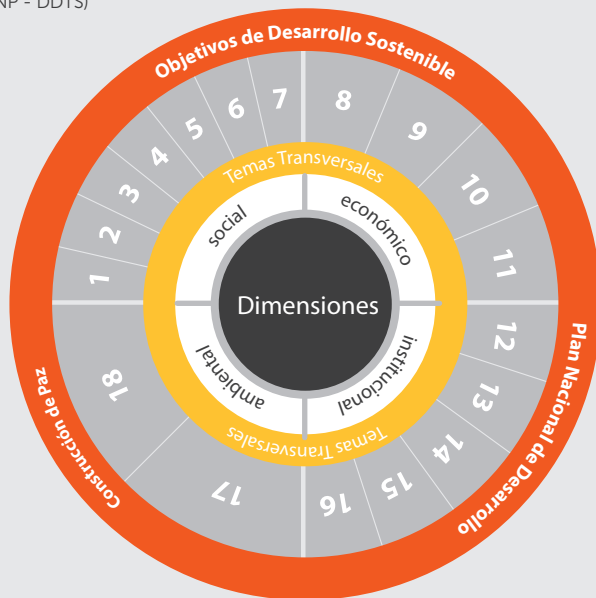
2

3



- **DIMENSIÓN AMBIENTAL:** Reconoce los sistemas biológicos y físicos del territorio, que poseen niveles de estabilidad y regeneración propia y se ven afectados por la intervención humana que soportan. En esta dimensión se encuentran las medidas necesarias para la garantizar la sostenibilidad, el disfrute de un ambiente sano y la prevención y atención de desastres. Al igual que se asocia con otros procesos territoriales como la dinámica urbano – rural, el ordenamiento del territorio y las relaciones ecológicas entre los personas y la naturaleza. El desarrollo en esta dimensión promueve el uso de los recursos presentes sin afectar las posibilidades de las generaciones futuras.

Fuente: (DNP - DDTS)



Relación con Sectores y Dimensiones de desarrollo

Fuente: Ley 715 del 2001

Sectores

1. Educación.
2. Salud.
3. Agua potable y saneamiento básico.
4. Deporte y recreación.
5. Cultura.
6. Vivienda.
7. Atención a grupos vulnerables - Promoción social.
8. Promoción del desarrollo - Empleo, Turismo.
9. Agropecuario.
10. Transporte.
11. Servicios públicos diferentes a acueducto alcantarillado y aseo.
12. Centros de reclusión.
13. Equipamiento.
14. Desarrollo comunitario.
15. Fortalecimiento institucional.
16. Justicia y seguridad.
17. Prevención y atención de desastres.
18. Ambiental.



1

2

3



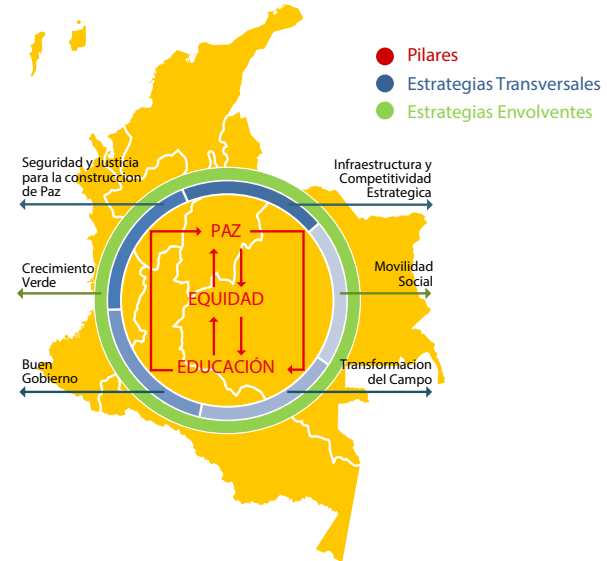
3. El PDT y la articulación a las grandes apuestas nacionales

Cada uno de los componentes de un PDT deben ir articulados a los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno. Esto permitirá a los municipios, distritos y departamentos integrar las directrices y las grandes apuestas nacionales dentro de su ejercicio autónomo de planeación. En especial, los gobiernos territoriales elegidos para el periodo 2016 – 2019 deberán tener en cuenta las apuestas nacionales de Construcción de Paz, los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS y las estrategias y capítulos regionales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”- PND.

3.1 PDT Y Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País” - PND: <https://goo.gl/QG9Xkb>, tiene el propósito de construir una Colombia en paz, equitativa y educada, que pueda focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y orientarse hacia el desarrollo económico para que éstos se traduzcan en bienestar para las regiones y los ciudadanos.

Para el logro de este objetivo el PND propone cinco estrategias transversales (infraestructura y competitividad estratégicas, movilidad social, seguridad y justicia para la construcción de paz, transformación del campo y buen gobierno), que articuladas con la estrategia envolvente de crecimiento verde definen los lineamientos de política que permitirán la construcción de un país en paz, educado y equitativo.



Adicionalmente, el PND propone una estructura territorial que permita desarrollar a nivel regional los pilares nacionales y las estrategias transversales, a partir de la diferencia en las demandas, necesidades y capacidades particulares de los territorios con el objetivo de orientar la gestión a resultados y metas concretas que hagan más factible su seguimiento y evaluación. <https://goo.gl/cv9snj>

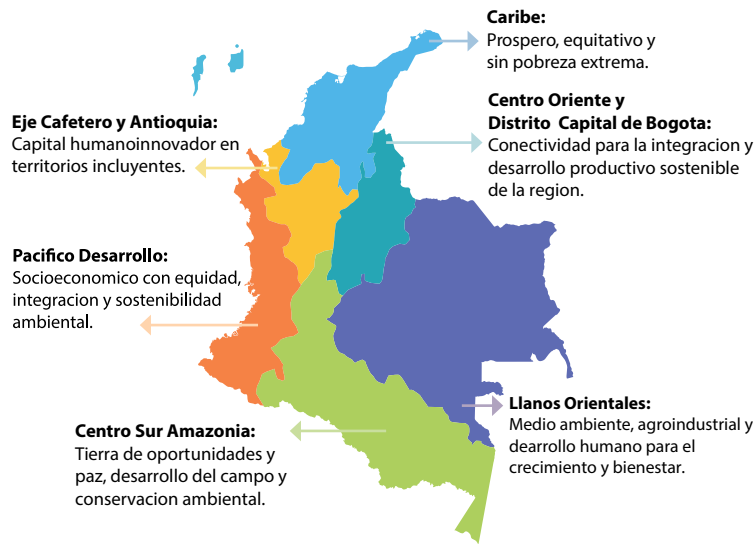


1

2

3





Ahora el turno de seguir con la planeación del país es de los gobiernos territoriales, quienes deberán guiar sus apuestas para los próximos cuatro años hacia la formulación de planes de desarrollo que prioricen sus esfuerzos en el cierre de brechas, la gestión por resultados y la estructura territorial. De esta manera aportarán a la construcción de una Colombia en Paz, Equitativa y Educada.

3.2 PDT y Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) elaborados por las Naciones Unidas (ONU) han definido la nueva Agenda de Desarrollo Global 2016-2030. En éstos 17 objetivos se enmarcan los desafíos que cada nación debe abordar frente a la erradicación de la pobreza, la educación, la salud, la protección del medio ambiente y la paz. Los ODS se presentan como una hoja de ruta para garantizar un mundo con mayores condiciones de equidad y sostenibilidad que garanticen el bienestar de esta y las futuras generaciones del planeta.

Colombia incorpora esta agenda en su PND2014-2018, afianzando el compromiso de asumirla dentro de sus objetivos de Nación. En este sentido, los nuevos gobiernos territoriales tienen el reto de garantizar en sus PDT acciones y metas concretas que conlleven al cumplimiento de los ODS en sus respectivos territorios. El avance en estas metas globales solo puede ser posible con la concurrencia de esfuerzos municipales, departamentales y nacionales



3.3 PDT y Construcción de Paz

Por otra parte, otro de los componentes a tener en cuenta en el proceso de formulación de los PDT es la Construcción de Paz, como un proceso que busca superar el uso de la violencia como medio para resolver los conflictos, impulsar el diálogo social y alternativas de desarrollo económico y social sostenibles. En este sentido, la paz debe ser vista como una gran palanca de cambio para adelantar las transformaciones que no se han llevado a cabo en más de cincuenta años de conflicto interno armado.

En la actualidad, Colombia cuenta con dos grandes oportunidades para la construcción de paz:

1. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2015 que le apuesta a la construcción de paz a través de:

- Una visión de desarrollo que reconoce las diferencias regionales como marco de referencia para la formulación de políticas públicas y programas sectoriales, y tiene en cuenta los esfuerzos que debe llevar a cabo cada territorio para avanzar hacia el fin del conflicto armado, contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, y reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural.
- Estrategias transversales con programas puntuales para avanzar en los siguientes temas trascendentales para la construcción de paz: 1) Desarrollo Integral sostenible, ambiente y ordenamiento territorial; 2) Atención y reparación integral a víctimas del conflicto armado; 3) Fortalecimiento institucional y participación; 4) Economías ilegales y alternativas productivas; 5) Justicia y seguridad; 6) Medidas de justicia transicional y 7) Trámite pacífico de conflictividades e iniciativas territoriales de paz.

2. Las conversaciones de paz que desde noviembre de 2012 se adelantan en La Habana con la guerrilla de las FARC-EP, y que tienen por objetivo terminar el conflicto armado y avanzar hacia la construcción de paz. A diciembre de 2015, las delegaciones del Gobierno Nacional y de las FARC continúan avanzando en los diálogos con el firme propósito de llegar a un acuerdo a finales de marzo de 2016.

- Estas conversaciones se desarrollan sobre una agenda de seis temas, de los cuales ya se ha llegado a importantes acuerdos en materia de Política de Desarrollo Agrario Integral, Participación Política y Solución al problema de las drogas ilícitas. De igual forma, se han logrado avances en materia de memoria histórica y para implementar proyectos pilotos de desminado territorial.
- De igual forma, se cimientan en la noción de “Paz Territorial” según la cual la paz se construye con el concurso del gobierno, las instituciones estatales, las organizaciones sociales, las comunidades, el sector privado, entre otros; y parte desde los territorios, con procesos de planeación participativa y la promoción del diálogo social en las regiones.



1

2

3





Así las cosas, durante los próximos años los mandatarios municipales y departamentales serán agentes indispensables para la construcción de paz desde y para los territorios y contarán con importantes instrumentos de política pública para orientar y gestionar transformaciones para la garantía de derechos de todos los ciudadanos, el cierre de brechas y el desarrollo rural.

4. El PDT y los tres elementos innovadores sugeridos por el DNP

Adicional a los criterios establecidos en la Ley, el Departamento Nacional de Planeación– DNP -a partir de su experiencia en la formulación del PND 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” propone la inclusión de tres elementos innovadores en la construcción de los PDT con el fin de fortalecer estos instrumentos de planificación a nivel local:



Cierre de Brechas: Priorizar los esfuerzos por sector en zonas geográficas específicas que en términos socio-económicos están más rezagadas al interior de un departamento o municipio.



Estructura Territorial: Incorporar el concepto de administración del territorio dentro de la planificación del desarrollo. Analizando la estructura urbana-rural, las subregiones, las áreas de conservación y las apuestas de los capítulos regionales del PND.



Gestión por Resultados: Articular los procesos de planificación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación para generar los resultados esperados en la población.



Estos tres criterios han sido incorporados de manera transversal en cada una de las unidades de este Manual. Su inclusión en el proceso de formulación de los PDT es una apuesta que desde el DNP se sugiere con el fin de avanzar hacia nuevos escenarios de calidad en la planeación territorial en el país.

5. Herramientas practicas: “KITerritorial DNP”

5.1. ¿Qué es?

El KiTerritorial – DNP es el espacio web (www.kiterritorial.co) que contiene las herramientas que el Departamento Nacional de Planeación– DNP –junto con el apoyo de otras entidades nacionales, ha diseñado para acompañar a los gobiernos territoriales el proceso de formulación de Planes de Desarrollo 2016 – 2019.

5.2. ¿Qué contiene?

El KiTerritorial se compone de los siguientes elementos:

- **Manual para la Formulación de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales:** Se encuentra dividido en tres Unidades: Unidad 1 –“Diagnóstico”, Unidad 2 – “Parte Estratégica” y Unidad 3 – “Plan de Inversiones”. En cada una de las unidades el usuario podrá encontrar una guía paso a paso de cómo desarrollar cada uno de los componentes del PDT.



- **Formatos de trabajo:** Cada uno de los pasos que componen las unidades del Manual, se acompañan de un formato sugerido por el DNP para la organización y gestión de la información que se va obteniendo a lo largo del proceso de formulación del PDT. El diligenciamiento de los formatos le permitirá al equipo formulador construir de una manera sencilla y lógica el PDT.

DNP - Departamento Nacional de Planeación | Diagnóstico 19

Formato 01
"Análisis para el Cierre de Brechas"

Recuerde que los indicadores de cierre de brechas los encuentra en la Ficha Territorial

Indicador Cierre de Brechas	Municipio	Nivel actual Dpto.	Región	Meta 2018	Esfuerzo	Situación de la ET frente a Cierre de Brechas
Tasa de cobertura neta en educación media	17%	32,4%	35,4%	36,5%	Alto	Frente a la tasa de cobertura neta en educación media el municipio requiere un esfuerzo de Cierre de Brechas alto comparado con la meta a 2018 del 36,5%



1

2

3



- **Videos tutoriales:** Tres video tutoriales que ofrecen una introducción básica al usuario a cada Unidad del KiTerritorial: Diagnóstico, Parte Estratégica y Plan de Inversiones. En cada video encontrará la descripción general de los pasos y cómo los resultados esperados de cada Unidad.



- **Videos temáticos:** Hacen referencia a los temas centrales que se proponen desde el DNP como orientaciones para la formulación de los PDT: 1) Generalidades de un PDT y su relación con el PND 2014-2018, “Todos por un Nuevo País” 2) Construcción de Paz y 3) Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS.
- **Herramientas:** Insumos de información claves para el proceso de formulación del PDT. Las dos herramientas principales son: 1) Ficha Territorial. Construida por el DNP para apoyar el ejercicio de diagnóstico en la que se consolidan los datos estadísticos más importantes de cada municipio y departamento. Adicional, la ficha territorial incluye los principales indicadores para el cierre de brechas. 2) Rutas Especializadas. Elaboradas por cada una de las entidades nacionales responsables de un sector y/o temas transversal de competencia de las entidades territoriales. Las Rutas Especializadas le ayudarán a la entidad territorial a comprender la forma como debe incorporar dichos temas en el PDT.



Rutas especializadas para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial "Todos por un Nuevo País"

Políticas y lineamientos generales
 El presente es un documento de carácter orientador, que tiene como finalidad proporcionar al usuario una guía de referencia para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial. Este documento es de carácter orientador y no tiene carácter vinculante. El usuario debe tener presente que el presente documento es de carácter orientador y no tiene carácter vinculante. El usuario debe tener presente que el presente documento es de carácter orientador y no tiene carácter vinculante.

Relación con Sectores y Dimensiones de desarrollo
 El presente documento tiene como finalidad proporcionar al usuario una guía de referencia para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial. Este documento es de carácter orientador y no tiene carácter vinculante. El usuario debe tener presente que el presente documento es de carácter orientador y no tiene carácter vinculante.

Relación con Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS
 El presente documento tiene como finalidad proporcionar al usuario una guía de referencia para la formulación de los Planes de Desarrollo Territorial. Este documento es de carácter orientador y no tiene carácter vinculante. El usuario debe tener presente que el presente documento es de carácter orientador y no tiene carácter vinculante.

Ficha Territorial **Rutas Especializadas**

- **Soporte remoto:** Opción que el DNP ofrece a los usuarios del KiTerritorial para contactarse virtualmente con un asesor regional de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTs, quien resolverá dudas y consultas acerca del proceso de formulación del PDT y/o el uso de las diferentes herramientas del KiTerritorial.

Es importante tener en cuenta que el uso de cada uno de los elementos que conforman el KiTerritorial – DNP, dependerá de las necesidades particulares de cada usuario. Sin embargo, el DNP recomienda que para mejores resultados, los equipos de formulación de los PDT utilicen todas las herramientas a disposición dado que se complementan entre sí.

Agradecimientos

Agradecemos la colaboración de las siguientes entidades nacionales y al PNUD por su colaboración en la construcción del KiTerritorial, en especial de las Rutas Especializadas.

 MINCULTURA	 MINTIC	 MINEDUCACIÓN	 MININTERIOR
 MINAGRICULTURA	 MINAMBIENTE	 MINVIENDA	 MINSALUD
 MINTRABAJO	 CONSEJERÍA DDHH PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	 EQUIDAD DE LA MUJER PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ
 DPS Departamento para la Prosperidad Social	 DESPACHO DEL MINISTERIO CONSEJERO PARA EL POST-CONFLICTO, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD	 FUNCIÓN PÚBLICA Departamento Administración de la Función Pública	 ACR Agencia Colombiana para la Reintegración



1

2

3





KITerritorial DNP

¡En sus manos está **el desarrollo del territorio**
hacia la construcción **de un nuevo país!**

www.kiterritorial.co



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



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