



Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia

Rafael Gómez
Marco Varea

Banco
Interamericano de
Desarrollo

Instituciones para el
Desarrollo

División de Capacidad
Institucional del
Estado

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-664

Mayo 2014

Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia

Rafael Gómez
Marco Varea



Banco Interamericano de Desarrollo

2014

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Gómez, Rafael

Fortaleciendo capacidades para mejorar el gasto descentralizado en Colombia / Rafael Gómez, Marco Varea.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 664)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Expenditures, Public. 2. Subnational governments—Colombia. 3. Decentralization in government—Colombia. I. Varea, Marco. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. III. Título. VI. Serie.

IDB-TN-664

<http://www.iadb.org>

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Resumen*

Esta nota describe los resultados de un conjunto de asistencias técnicas realizadas en los gobiernos locales de Colombia para lograr su fortalecimiento institucional en base a la gestión para resultados (GpR) y mejorar la calidad del gasto descentralizado. Las asistencias técnicas se iniciaron con el propósito de beneficiar a dos gobernaciones y tres municipios pero el resultado final fueron 25 entes territoriales beneficiados (ocho gobernaciones y 17 municipios). Para los logros convergieron elementos, como el diseño de las cooperaciones técnicas, que secuencian la inducción de nuevos productos y políticas, la capacitación e institucionalización administrativa y rol de los departamentos como líderes del proceso y de los municipios de mayor capacidad como tutores de los municipios vecinos. La GpR contribuyó a afirmar y consolidar el proceso de descentralización colombiano, que se afianzó con la Constitución de 1991. Los gobiernos locales beneficiados por este proceso vieron fortalecida su articulación entre planificación-presupuesto-seguimiento y evaluación, que fueron las áreas que presentaron mayores debilidades en las evaluaciones realizadas. En el corto plazo se puede profundizar en dos de las tres áreas, que son las que más contribuyen a los procesos de toma de decisiones basados en desempeño: el presupuesto por resultados y el monitoreo y la evaluación.

Clasificaciones JEL: H11, H61, H72, H77, I28

Palabras clave: Gestión pública, gestión para resultados, presupuesto por resultados, gasto descentralizado, vinculación plan-presupuesto, monitoreo y evaluación

* Los autores agradecen los comentarios de Pedro Aritzi, Ramiro López Ghio, Mario Sanginés y Patricia Torres, y los aportes de Orlando Trujillo que trabajó en la preparación de los datos. El Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) es un programa creado para apoyar los gobiernos a lograr que su gestión produzca los resultados que los ciudadanos esperan y ofrece recursos no reembolsables y asistencia técnica a los países que lo solicitan para mejorar su capacidad institucional para la implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

Contenido

Listado de siglas	4
Introducción	5
1. Progresos en la implementación de la GpRD en Colombia	8
2. Avances y retos principales de la descentralización en Colombia.....	13
3. La gestión para resultados territorial: evidencia de la aplicación del SEP a un conjunto de gobiernos subnacionales	20
<i>Desempeño económico y social del conjunto de entidades territoriales evaluadas</i>	<i>24</i>
<i>Resultados de la aplicación del SEP</i>	<i>29</i>
4. Resultados del programa de cooperaciones técnicas subnacionales del PRODEV	40
5. Lecciones aprendidas.....	43
6. Contribución de la GpRD a la profundización de la descentralización.....	44
<i>Planeación orientada a resultados.....</i>	<i>45</i>
<i>Presupuesto por resultados</i>	<i>45</i>
<i>Gestión financiera integrada.....</i>	<i>46</i>
<i>Gestión sectorial de programas y proyectos</i>	<i>49</i>
<i>Seguimiento y evaluación orientados al logro de resultados.....</i>	<i>51</i>
7. Conclusiones	53
8. Recomendaciones	55
Referencias.....	58
<i>Referencias jurídicas</i>	<i>62</i>

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Evaluaciones realizadas con el SEP en 2007 y 2013.....	12
Gráfico 2. Déficit y superávit de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB (2000-2008).....	15
Gráfico 3. Gasto por alumno e inscripción escolar primaria neta (2010).....	16
Gráfico 4. Puntajes en el índice de la GpRD en los departamentos y Bogotá D.C.	31
Gráfico 5. Puntaje SEP para el pilar de presupuesto por resultados en los departamentos y Bogotá DC.....	32
Gráfico 6. Puntaje SEP para el pilar de seguimiento y evaluación en los departamentos y Bogotá D.C.....	34
Gráfico 7. Puntajes del índice de la GpRD en los municipios.....	36
Gráfico 8. Puntaje SEP para el pilar de presupuesto por resultados en los municipios.....	37
Gráfico 9. Puntaje SEP para el pilar de seguimiento y evaluación en los municipios	39
Gráfico 10. Relación entre gestión financiera y gestión del índice integral municipal).....	48
Gráfico 11. Relación entre gestión de programas y proyectos e índice de desarrollo humano	49
Gráfico 12. Relación entre la gestión de programas y proyectos y el índice integral municipal..	51
Gráfico 13. Relación entre el SyE y el índice de desarrollo departamental	52

Índice de Cuadros y Recuadros

Cuadro 1. Datos básicos del conjunto de departamentos evaluados (incluyendo Bogotá D.C.)	25
Cuadro 2. Desempeño del conjunto de departamentos (incluyendo Bogotá D.C.) en algunos indicadores del gasto descentralizado.....	26
Cuadro 3. Datos básicos del conjunto de municipios evaluados	27
Cuadro 4. Desempeño municipal en algunos indicadores del gasto descentralizado	28
Cuadro 5. Puntajes SEP en los departamentos y Bogotá D.C.	30
Cuadro 6. Puntajes SEP municipales	35
Cuadro 7. Puntajes SEP en los departamentos y municipios.....	40
Cuadro 8. Portafolio de productos desarrollado por las cooperaciones técnicas del PRODEV ...	41
Recuadro 1. Avances de la GpRD en Colombia a nivel nacional entre 2008 y 2013.....	11
Recuadro 2. Índice de Desempeño Integral Municipal	47
Recuadro 3. Índice de desarrollo departamental.....	53

Listado de siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPIN	Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional
CP	Constitución Política
CT	Cooperación(es) técnica(s)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
D.C.	Distrito Capital
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ET	Entidades territoriales
Fonpet	Fondo Nacional de Pensiones
FUT	Formulario Único Territorial
GpRD	Gestión para resultados en el desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IEF	Índice de Esfuerzo Fiscal
IUPF	Índice de Uso de Potencial Fiscal
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MGA	Metodología general ajustada
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PIB	Producto interno bruto
PpR	Presupuesto por resultados
PRODEV	Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
SEP	Sistema de Evaluación del PRODEV
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SIG	Sistema Integrado de Gestión
Sigob	Sistema de Información Gubernamental
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública
Sisdeval	Sistema Nacional de Evaluaciones
Sismeg	Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno
SUIFP	Sistema unificado de inversión y finanzas públicas
SUIFP-EP	SUIFP de ejecución presupuestaria
SUIFP-PP	SUIFP de programación y ejecución presupuestal
SSEPI	Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión de las ET
SyE	Seguimiento y evaluación

Introducción

Al liderar un grupo de cooperaciones técnicas que se hicieron en Colombia a través del Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) mediante las cuales se financió esta experiencia, quisiera referirme al proceso de cómo se diseñaron estas operaciones para que la cultura de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) llegara de la forma más rápida y eficiente a los gobiernos locales o entes territoriales. Destacaría tres aspectos que considero clave en la arquitectura de estas operaciones para obtener los resultados aquí enunciados: el papel fundamental de las gobernaciones como aglutinadores, lo que permitió mejorar la coordinación vertical para la toma de decisiones; el efecto multiplicador del proceso, que produjo resultados muy satisfactorios para la sostenibilidad del mismo; y el trabajo entre “pares” o iguales, con lo que se logró alcanzar mejoras en la coordinación horizontal.

Uno de los retos principales de las operaciones dirigidas a los gobiernos locales es la limitación para trabajar de forma directa con cada uno de los beneficiarios. Normalmente conformamos equipos pequeños, con dos o tres especialistas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), varios de los cuales no viven en el país beneficiario. Asimismo, la contraparte del nivel nacional, en este caso el Departamento Nacional de Planeación (DNP), tiene personal limitado para dedicar a estas operaciones que requieren contacto directo y continuo durante todo el proceso. Por esto, se consideró necesario trabajar con un enfoque participativo, que involucrara un amplio abanico de los actores que podían concretar el desarrollo de la gestión para resultados (GpR). Fue entonces necesario encontrar formas de trabajo que nos permitieran ser más eficientes y principalmente que garantizaran que lo logrado permaneciera y continuara en el tiempo. En este sentido, como se verá en varios apartes de este documento, el papel de las gobernaciones fue crítico en la gestión y coordinación de estas operaciones. En el caso específico de Colombia, las gobernaciones también actuaron como beneficiarios directos en la definición de sus planes de acción y, al mismo tiempo, fueron guías y ejemplo para los municipios de sus respectivas jurisdicciones. Ellas utilizaron su práctica como demostración, con un conocimiento más refinado de lo que es la GpR y de lo que se requiere para avanzar en su aplicación.

La práctica anterior, a su vez, tuvo efecto multiplicador: se inició con dos gobernaciones y tres municipios y el resultado final fueron 25 entes territoriales beneficiados. Este proceso

puede ampliarse gracias al trabajo no solo de los departamentos como líderes del proceso sino también con municipios de mayor capacidad que apadrinan a sus municipios vecinos. Por ejemplo, los departamentos de Antioquia y Cundinamarca trabajan con 26 y con 10 municipios, respectivamente, número que habría sido imposible alcanzar con el equipo originalmente establecido por el Banco y el ente ejecutor si no se hubiera utilizado esta modalidad. En la etapa de ejecución, este efecto multiplicador también se obtiene mediante la capacitación amplia de los funcionarios de los entes territoriales encargados de los temas relacionados con la GpR. La idea central fue entrenar a la mayor cantidad de empleados públicos vinculados con estos temas y dejar la capacidad instalada en instituciones educativas, las cuales al terminar la ejecución de las operaciones, continuarían capacitando profesionales en la materia con sus propios programas. En los departamentos mencionados, se capacitaron 383 funcionarios, los cuales tienen un potencial multiplicador todavía mayor gracias al rol de las gobernaciones como líderes y orientadoras de los municipios.

Otro factor determinante de los resultados positivos fue la práctica de reunir en varias ocasiones a los equipos de trabajo de los diferentes entes territoriales para que compartieran sus experiencias, transmitieran lecciones aprendidas y se apoyaran entre ellos durante el proceso. Por ejemplo, los municipios de Tocancipá y Facatativá, que iniciaron sus procesos de forma anticipada, apoyaron a los nuevos participantes en el inicio del proceso para que aprendieran a partir del camino recorrido por ellos. Similar caso con Medellín, con sus avances monitoreo. Esta práctica se ha utilizado, siempre con buenos resultados, en otros programas en los que se ha trabajado con municipios, ciudades o comunidades. Al lograr el intercambio entre iguales, el proceso deja de ser académico para volverse práctico y concreto; no son los conocedores externos de los temas los que aportan la teoría sobre procesos y beneficios, sino los usuarios los que entregan su conocimiento desde la práctica y su aplicación real en entornos similares. Esto incentiva el interés de los participantes y también genera una competencia sana entre los mismos: todos quieren mostrar y compartir sus experiencias positivas pero la conversación también posibilita aprender de los errores y fracasos que en todo proceso se dan.

Dentro de este trabajo entre “pares”, también se logró inducir el diálogo entre funcionarios de las mismas alcaldías en el interior de las administraciones, quienes con frecuencia no logran coordinarse o complementarse. Este es el caso frecuente entre funcionarios

de las direcciones de planificación y presupuesto, los cuales en general trabajan en compartimentos aislados, lo cual representa una de las principales barreras que hay que eliminar si se pretende avanzar en la GpR. Desde la etapa de diseño de las operaciones se sugirió que el diálogo se diera entre estas áreas y se trabajara en equipo. Sin esta vinculación, no es imposible lograr la armonización y alineación necesarias para la obtención de resultados. En resumen, la práctica de reunir a los participantes para que conversaran entre ellos fue uno de los aspectos que contribuyó para obtener resultados más amplios que los esperados mediante la ejecución de estas operaciones.

Sin embargo, es importante resaltar que a pesar de los buenos resultados obtenidos con esta experiencia y de los avances ya alcanzados a nivel subnacional en otros países de América Latina y el Caribe, la cultura de la gestión para resultados es un proceso de largo plazo, que requiere continuidad. Se trata de procesos complejos que peligran ante la rotación de los funcionarios públicos y que requieren una política de Estado que esté por encima de los tiempos, los partidos y las personas. El cambio de mentalidad y de cultura necesario para que estos procesos se arraiguen y permanezcan es muy fuerte. Desde la declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2005, los organismos internacionales, las agencias multilaterales y los países donantes vienen trabajando en avances para obtener resultados efectivos, medibles y verificables. Sin embargo, a pesar de ello, la tarea para avanzar con los gobiernos locales aun débiles requiere incrementar los incentivos y ampliar las prácticas como las llevadas a cabo con estas operaciones. Los esfuerzos tienen que ser deliberados, de mayor alcance y continuidad. De otra manera, no lograremos que los recursos de nuestros países realmente se utilicen de forma eficiente, transparente y beneficiando a la mayoría de la población.

Patricia Torres
Asesora Operativa Senior
Departamento de Países del Grupo Andino

1. Progresos en la implementación de la GpRD en Colombia

Colombia se caracteriza por tener una economía estable, una dotación de recursos naturales importante y un manejo fiscal responsable. Gracias a ello, el país ha mantenido una senda de crecimiento en la última década, superior en promedio al de América Latina y el Caribe. Durante la crisis económica de 2008-2009, el país no entró en recesión, y logró una tasa de crecimiento del 1,65% del producto interno bruto (PIB) en 2009 (frente al -1,73% de la región) y de 3,97% en 2010 (Banco Mundial, 2013). La pobreza se ha reducido de manera sostenida, pasando del 53,7% en 2002 al 37% en 2010. No obstante, los niveles de pobreza e inequidad siguen siendo altos dado su nivel de ingreso (Banco Mundial, 2009). Esta situación se conjuga con una inequitativa e inadecuada provisión de servicios sociales de calidad (Sánchez y Pachón, 2013). A su vez, la variación de estos indicadores a nivel de los gobiernos subnacionales es considerable, lo que evidencia una problemática de convergencia en el territorio. Si se considera que los gobiernos subnacionales son responsables de la provisión de dichos servicios, en especial la educación, salud, agua potable y saneamiento básico y vialidad, surge un interrogante sobre la contribución de una mayor efectividad del gasto público territorial en la superación de los niveles de pobreza e inequidad observados.

Según el Artículo 1º de la Constitución Política (CP) de Colombia de 1991, el país es una república unitaria descentralizada –por la cual sus entidades territoriales (ET) tienen autonomía–, democrática, participativa y pluralista. Así, la responsabilidad de los gobiernos subnacionales en Colombia corresponde a un modelo de descentralización territorial adoptado gradualmente desde hace más de cuatro décadas y profundizado con la reforma constitucional de 1991. El Poder Legislativo a nivel local está representado por las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales electos democráticamente, que tienen responsabilidades de control político que incluyen la aprobación del presupuesto, entre otras funciones.¹

El gasto público descentralizado ha tenido un comportamiento histórico creciente, ya que pasó del 8,6% del PIB en 2000 al 10,2% en 2011. Más del 65% de los ingresos de las ET corresponden a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), las regalías

¹ Colombia está conformada por 32 departamentos dirigidos por gobernadores elegidos democráticamente, que tienen facultades políticas, administrativas y fiscales. Los departamentos se dividen en municipios (aproximadamente 1.100), los cuales son gobernados por alcaldes también elegidos por voto popular.

originadas en la explotación de recursos naturales no renovables y, en menor medida, a los recursos de crédito y cofinanciación (DNP, 2012). Los gobiernos subnacionales por su parte han contribuido con menos del 35% de los ingresos provenientes de rentas propias, lo que evidencia una tendencia histórica con un alto grado de descentralización del gasto frente a un bajo grado de descentralización de los ingresos. Cabe destacar el peso relativo del gasto descentralizado, el cual se ha situado alrededor del 70% de la inversión pública del país desde el 2010 (MHCP, 2011).

Por otra parte, la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) como estrategia de gestión pública en Colombia ha venido implementándose de forma gradual desde hace alrededor de dos décadas.² La Constitución Política de 1991 profundiza la descentralización y detona reformas para fortalecer la disciplina fiscal y la planeación nacional efectiva, para alinear las políticas públicas con las prioridades estratégicas y luego establecer un canal de transmisión del nivel central al nivel sectorial y subnacional. De dicha reforma, se deriva la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) y el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, dos hitos centrales en su avance (Gómez, 2008). No obstante, en las entidades territoriales la GpRD es relativamente reciente ya que ha dependido de la curva de aprendizaje del gobierno central, a través del cual progresivamente se han ido transfiriendo capacidades a los gobiernos subnacionales o, en su defecto, estos han avanzado en aspectos puntuales por iniciativa propia.

El proceso no ha estado exento de dificultades. El mecanismo de transferencias creado tras la Constitución de 1991 no contiene normas de responsabilidad fiscal, especialmente en términos de límites al crecimiento del gasto y al endeudamiento, la eficiencia y la transparencia presupuestal (Sánchez y Zenteno, 2011). En consecuencia, termina siendo un incentivo perverso al incremento en el gasto que desemboca en una crisis fiscal, la cual obliga al gobierno central a introducir reformas de choque en cuestiones de responsabilidad fiscal como condición necesaria para profundizar la descentralización. De esta forma, se sienta una de las bases de la gestión para resultados en el desarrollo territorial.

² Para un mayor detalle de la historia, véase DNP (2010).

La consolidación de Sinergia igualmente ha permitido introducir el presupuesto por resultados (PpR) y la función de evaluación a través de ejercicios piloto en PpR a nivel municipal y de asistencia técnica para fortalecer la capacidad de seguimiento.³ Se realizaron experiencias piloto en Medellín, Pasto y Tocancipá. Estos avances se acompañan con un conjunto de reformas introducidas desde 2008 con el fin de fortalecer el control y la vigilancia del gasto descentralizado y los mecanismos de coordinación y asociación entre niveles de gobierno para mejorar el desempeño de los gobiernos subnacionales.

En este contexto, el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inició en 2008 un conjunto de cooperaciones técnicas (CT) para apoyar la GpRD en el gobierno central de Colombia. Luego, en 2009, aprobó otro programa de cooperaciones técnicas con el mismo propósito para los entes territoriales. El PRODEV subnacional desarrolla CT en dos grupos de departamentos y municipios: el primero, en Antioquia, Cundinamarca y Barranquilla;⁴ el segundo, en Manizales y Pereira. Finalmente, una tercera etapa se ejecuta a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y se enfoca en el fortalecimiento institucional territorial.⁵

Las CT del PRODEV se basan en la aplicación de la herramienta Sistema de Evaluación del PRODEV (SEP), diseñada para cubrir la cadena de creación de valor en el sector público, siguiendo la secuencia del ciclo de política y el de proyecto. En términos generales, su aplicación en el conjunto de los gobiernos subnacionales seleccionados en un país sirve para contar con un diagnóstico que permita identificar áreas prioritarias de fortalecimiento en GpRD. En Colombia,

³ En el presente documento, el término *planeación* es equivalente al de *planificación*; *presupuesto por resultados* equivale a *presupuesto para resultados*; y *seguimiento*, a *monitoreo*. Las variaciones en la terminología obedecen a los usos propios de los países de la región y no a concepciones o enfoques disímiles.

⁴ En Antioquia se incluyeron los municipios de Guatapé y La Ceja; en Cundinamarca, los municipios de Facatativá y Tocancipá.

⁵ Una parte importante de las dos cooperaciones técnicas fueron destinadas al financiamiento de una plataforma georreferenciada de uso nacional y subnacional, que pone a disposición información para mejorar la eficiencia y efectividad de la inversión pública financiada con recursos de regalías, fortalecer la transparencia y generar nuevos espacios de reflexión y participación ciudadana en los asuntos públicos. Se puede acceder a esta plataforma en <http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>.

tras la aplicación del SEP se ejecutaron las CT a lo largo de un período aproximado de 4 años, comprendidos entre 2010 y 2013.⁶

En este documento se hace una síntesis de los principales logros y retos de la descentralización en Colombia. También se presentan los hallazgos del avance en GpRD luego de la aplicación del SEP al conjunto de las ET de Colombia. A partir del SEP se describen los principales logros obtenidos tras la ejecución del programa de cooperaciones técnicas. Finalmente, se hacen algunas recomendaciones y se proponen conclusiones sobre la contribución potencial de una estrategia de GpRD subnacional que capitalice los avances alcanzados y contribuya a la profundización y consolidación de la descentralización y, en especial, al incremento de la efectividad del gasto descentralizado.

Recuadro 1. Avances de la GpRD en Colombia a nivel nacional entre 2008 y 2013

Desde hace más de dos décadas, Colombia impulsa el modelo de gestión para resultados a nivel de instituciones de gobierno central (DNP, 2010). Los ejes medulares de este impulso son los sistemas de planificación y de seguimiento y evaluación de la gestión pública; además, cuenta con normas específicas, instituciones sólidas, instrumentos actualizados y personal calificado. Se generaron normas e instrumentos para que los planes sectoriales se elaboraran de forma estandarizada, se reglamentaron normas que fomentan mecanismos para incentivar el desempeño de los funcionarios públicos y se fortalecieron las instituciones para facilitar y transparentar los servicios de atención a los ciudadanos.

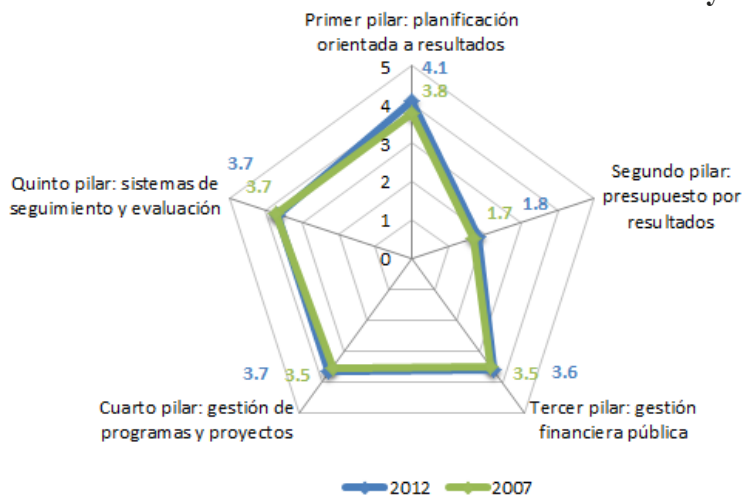
Como prueba de lo indicado, pueden mencionarse dos evaluaciones realizadas con el Sistema de Evaluación del PRODEV: la primera en 2008 y la segunda en 2013. Durante este periodo, se aprobaron un conjunto de leyes y decretos que permitieron a las instituciones del gobierno central afirmar los incentivos para avanzar en la implementación de la GpRD, como el Decreto 1832 que permite al Departamento Nacional de Planeación desempeñar un mejor cumplimiento de sus funciones en el ámbito de los gobiernos subnacionales. Tal como puede observarse en el gráfico 1, se nota una mejoría entre la situación de 2007 y la de 2012: se evidencia un desarrollo importante de los pilares de planificación, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, pero existe un rezago del pilar de presupuesto por resultados y ningún avance en el de monitoreo y evaluación.

El pilar de presupuesto por resultados se muestra relativamente débil –y con menor avance en el periodo de evaluación– en comparación con el pilar de planificación que es el eje alrededor del cual el país construye su gestión para resultados. El mayor reto consiste en encontrar esfuerzos de coordinación para incorporar los conceptos de programas presupuestarios tanto a la gestión del presupuesto del Ministerio de Hacienda como a la gestión del presupuesto de inversión preparada por el DNP.

En gestión financiera pública, a pesar de contar con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, un marco normativo robusto que data de 1996, los avances no han sido mayores entre 2007 y 2012. En 2011 se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente), lo cual ha fortalecido la capacidad rectora del sistema, al poner en marcha el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), en el que todas las entidades contratantes deben publicar su respectivo plan de adquisiciones de bienes, servicios y obras. No obstante, debido a que el SECOP está en su primera fase de desarrollo, aún no permite realizar transacciones electrónicamente.

⁶ El SEP también se aplicó en otro conjunto de gobernaciones y municipios que atendieron el curso virtual de GpRD para gobiernos subnacionales. Sin embargo, al tratarse de autoevaluaciones, esa muestra no se utiliza en el presente estudio.

Gráfico 1. Evaluaciones realizadas con el SEP en 2007 y 2013



El DNP cuenta con una sólida capacidad institucional para la priorización de proyectos de inversión, con la vigencia del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y la metodología general ajustada (MGA) para la formulación de proyectos de inversión pública, que incluye un software que funciona a través de Internet y que se conecta con otros sistemas, entre otros instrumentos.

El análisis de la gestión sectorial del SEP se aplicó a los cuatro ministerios que absorben más del 60% de la ejecución del gasto público: Educación, Salud, Prosperidad Social y Transporte. En general, se observa que la situación de esos ministerios ha variado poco con respecto a 2007. Se advierten procesos fortalecidos de planificación participativa, pero poco avance en seguimiento y evaluación. El Ministerio de Educación es líder en la implementación de estándares de calidad de sus procesos de orden financiero y administrativo. Desde 2006 cuenta con un Sistema Integrado de Gestión (SIG), que certifica sus procesos mediante las Normas de Calidad ISO 9001 y GP 1000. La arquitectura institucional podría haber incidido en la capacidad de provisión de servicios de los ministerios de Salud, Trabajo y Protección Social, dado que estos han cambiado su estructura en algunas ocasiones en la última década (Leyes 790, 144). Finalmente, todas las entidades del sector transporte (Ministerio de Tránsito y Transporte, entidades adscritas como la Agencia Nacional de Infraestructura, el Instituto Nacional de Vías – INVIAS– y Aerocivil) se rigen por el Plan de Transporte para el quinquenio 2010-2014 que es parte del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Esta concordancia entre el plan nacional y el plan sectorial es una buena práctica que debería replicarse en otros sectores.

Los sistemas de información estadística, económica y social del país no han experimentado cambios importantes durante este período. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) posee un instrumental y sistemas adecuados para la generación de información que efectivamente es usada por los organismos del Estado, en particular por el DNP para sus actividades de planificación, seguimiento y evaluación.

Finalmente, Sinergia ha experimentado un fortalecimiento permanente durante sus 15 años de existencia. Dentro de este, el Sistema de Información Gubernamental (Sigob) se convirtió en el Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno (Sismeg), que fue creado como una herramienta de trabajo interinstitucional y de información gerencial, basada en Internet, que apoya los procesos de programación, gestión y seguimiento de los resultados de los principales programas del gobierno. Mediante este sistema, las entidades involucradas directamente en el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo reportan periódicamente sus avances respecto de la consecución de las metas establecidas en el Plan. Sin embargo, el seguimiento a la ejecución presupuestal la realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Además, se creó el Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval) por medio del cual se pretende fortalecer los procesos evaluativos de la gestión pública y garantizar la contribución, calidad y pertinencia de las evaluaciones. El Sisdeval ejecuta un programa anual de evaluaciones dirigidas básicamente a examinar la actuación de los programas gubernamentales. Un aspecto en el que ambos sistemas requieren mejorar, es el relacionado con el uso de la información generada por el seguimiento y la evaluación (SyE) para el mejoramiento de la gestión pública.

Fuente: DNP, 2010 – SEP 2013.

2. Avances y retos principales de la descentralización en Colombia

La descentralización tiene su origen en la reforma constitucional de 1968, en la cual se crearon los primeros mecanismos de transferencia de ingresos corrientes de la Nación a los gobiernos subnacionales y se les asignaron responsabilidades en materia de prestación de servicios públicos (de la Cruz, 2006; MHCP, 2009:9). En la década de 1980 se continuó el fortalecimiento fiscal territorial y con el Acto Legislativo 01 de 1986 se creó el mecanismo de elección popular de alcaldes.

El proceso se profundizó con la promulgación de la Constitución Política de 1991, en la cual la descentralización fiscal se elevó al estatus de política estatal. Las transferencias se convirtieron en rentas de propiedad exclusiva de los departamentos, municipios y distritos, y se facultó a los mismos para cobrar impuestos –ya que dicha facultad fue otorgada por constituciones anteriores con la creación del impuesto predial–. De esta forma, el enfoque adoptado combinó mecanismos de autonomía fiscal con instrumentos que incrementaron el control y la dependencia territorial de los ingresos corrientes de la Nación por vía de las transferencias. Las transferencias del gobierno central a los departamentos y municipios se realizan bajo principios de preasignación, en particular se dirigen a la provisión de servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. A su vez, se establece que las transferencias dependan del comportamiento de los ingresos corrientes, por lo que pasaron del 32% de los mismos en 1992 al 46,5% desde 2001 (DNP, 2010:10).

En términos de descentralización política la CP de 1991 introdujo la elección popular de gobernadores, quienes representan la máxima autoridad de los departamentos y, por ello, definen las prioridades de intervención económica y social de las entidades. Adicionalmente, la Constitución les otorgó a los departamentos la función de vigilar y atender a los municipios de la jurisdicción. El Artículo 298 de la Constitución, señala que:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

De este modo, las reformas de 1991 conjugaron por primera vez de manera integral elementos de descentralización fiscal, política y administrativa que transformaron la realidad regional del país, entonces caracterizada por procesos democráticos incipientes e instituciones frágiles.

En materia fiscal las lecciones propias de un proceso de aprendizaje se evidenciaron en la década de 1990. El mecanismo de transferencias creado en ese momento no se complementó con normas de responsabilidad fiscal, especialmente en términos de límites de gasto y endeudamiento, eficiencia y transparencia presupuestal. En consecuencia, ese mecanismo terminó siendo un incentivo perverso al incremento en el gasto subnacional, el cual pasó de un 4,4% del PIB en 1990 a un 10,6% en 1999 (MHCP, 2009:15). De este total, el gasto de funcionamiento, asociado al crecimiento desordenado de plantas de personal, ascendió a un 9,1% del PIB, lo que reflejó igualmente limitaciones en la capacidad institucional subnacional y en el proceso mismo de descentralización administrativa. En suma esta situación condujo a una crisis, expresada en un déficit fiscal del gobierno nacional que pasó del 0,3% del PIB en 1990 al 7,6% en 1999 y en los gobiernos subnacionales, del 0,3% al 0,6% respectivamente (Saldías, 2013).

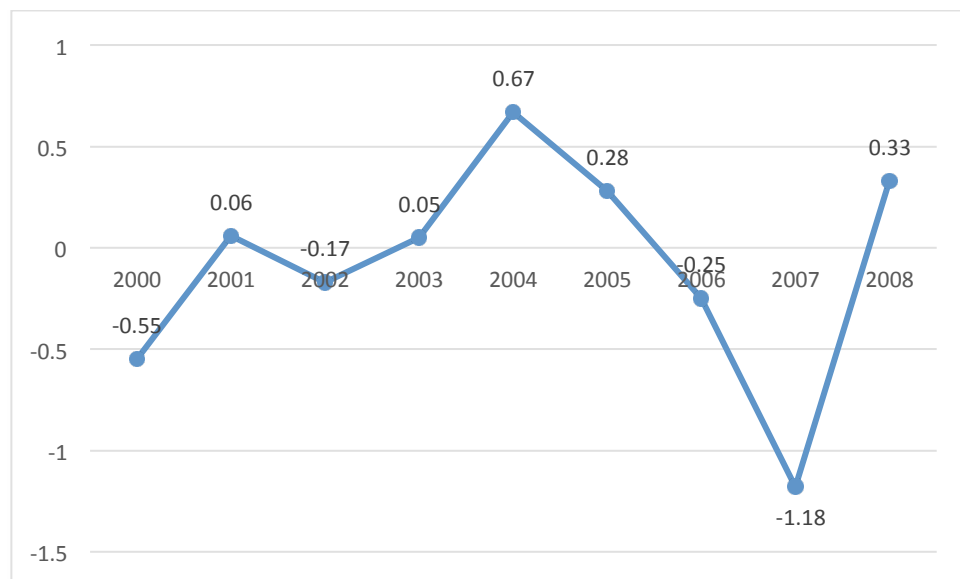
Esta situación de insostenibilidad fiscal a finales de siglo XX llevó al gobierno nacional a introducir un nuevo conjunto de reformas de disciplina fiscal para superar la crisis y racionalizar el gasto, a la vez que incrementaba el control central del mismo. El conjunto de leyes promulgadas incluyó *inter alia* la Ley 549 de 1999, la cual provisiona el pasivo pensional de los gobiernos subnacionales a través de la creación y capitalización de un Fondo Nacional de Pensiones (Fonpet). A su vez, la Ley 550 de 1999 aplicó reglas de bancarrota del sector privado a los gobiernos subnacionales que presentan moratoria en sus pagos, a través de intervenciones directas por parte del MHCP con planes rigurosos de reestructuración de pasivos.

Asimismo, la Ley 617 de 2000 definió límites y racionalizó el gasto corriente, incluyó medidas de saneamiento fiscal e impulsó programas de ajuste fiscal amparados en garantías de la Nación, bajo control estricto de esta. A su vez, categorizó a las entidades territoriales de acuerdo a criterios de población, ingresos corrientes de libre destinación y capacidad de gestión. La Ley 819 de 2001 complementó las anteriores medidas a través de reglas de rendición de cuentas y transparencia, análisis de riesgo de endeudamiento, gestión integral presupuestal y la introducción de mecanismos de presupuestación de mediano plazo asociados al desempeño (Banco Mundial, 2009b). Igualmente, en 2001, a través de una reforma constitucional (Acto

Legislativo 01) y su reglamentación a través de la Ley 715 se modificó el esquema de transferencias con la creación del Sistema General de Participaciones. La Ley normalizó el crecimiento de las transferencias en el tiempo y delimitó los porcentajes destinados a educación (58,5%), salud (24,5%) y propósitos generales (17%), especialmente en la provisión de agua y saneamiento básico.

Gracias a la aplicación del conjunto de medidas, las finanzas territoriales se recuperaron sensiblemente durante la primera década del presente siglo. En el período 2000-2008 se alcanzó un superávit fiscal promedio de 0,08% del PIB. Los gastos de funcionamiento se racionalizaron pasando del 99% de los ingresos tributarios al 61% en 2007. Asimismo, el saldo de endeudamiento pasó del 9,6% del PIB en 1999 al 5,4% en 2007.

Gráfico 2. Déficit y superávit de los gobiernos subnacionales como porcentaje del PIB (2000-2008)



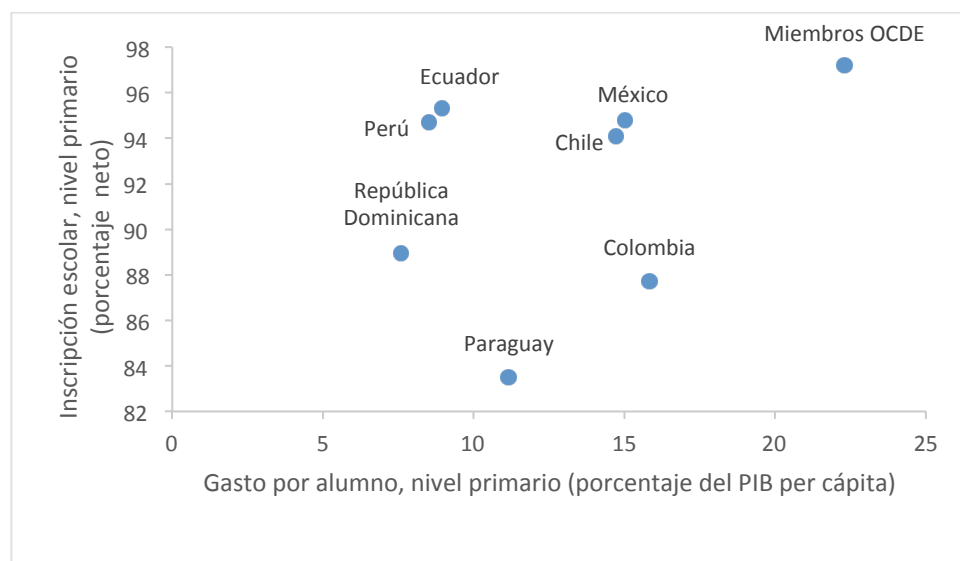
Fuente: MHCP, 2009.

Sin embargo, la superación de la crisis fiscal no se acompañó de una mayor efectividad del gasto subnacional. El final de la primera década del siglo XXI evidenció una inequitativa e inadecuada provisión de servicios sociales de calidad, bajo la responsabilidad de las entidades territoriales, la cual motivó el más reciente conjunto de reformas a partir de 2008.

En efecto, en 2009 la tasa de cobertura neta en educación básica y media en 659 de los 1.100 municipios era inferior a la nacional del 90,03% (Ministerio de Educación, 2013). Las diferencias entre departamentos eran marcadas, ya que en territorios insulares o rurales como San Andrés, Arauca, Guaviare, Vaupés y Vichada, la tasa neta era inferior al 73% (ibídem).

En comparación con los países de la región y los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Colombia presenta un desempeño relativo bajo en cobertura en función del alto nivel de gasto por alumno (Gráfico 3).

Gráfico 3. Gasto por alumno e inscripción escolar primaria neta (2010)



Fuente: Banco Mundial, 2013.

La afiliación a la seguridad social en salud solo llega al 100% en 415 de los 1.100 municipios y de aquellos 415, 100 municipios estaban por debajo del 80% en 2009 (Ministerio de Salud, 2013).

En términos de acueducto y alcantarillado, la cobertura urbana para 2010 alcanzaba el 97% y 92%, respectivamente. Sin embargo, la cobertura rural solo llegaba al 72% y 69%. En 800 municipios con menos de 20.000 habitantes, el agua presentaba deficiencias de calidad y potabilidad (Salinas, 2011). Asimismo, solo el 25% de las aguas residuales que son vertidas a los cuerpos de agua eran tratadas a nivel nacional (ibídem).

En materia de infraestructura vial, las redes secundaria y terciaria, bajo responsabilidad de los departamentos y municipios, respectivamente, y que en conjunto equivalen al 90% de la malla vial nacional presentaban condiciones sensibles de deterioro. En 2010 menos del 20% de la red secundaria y entre un 10% y un 15% de la red terciaria se encontraban en buen estado. Dada su relevancia para las áreas de concentración de la actividad agrícola el mejoramiento de estas redes es sensible para el desarrollo regional y la superación de la pobreza rural, como lo demuestran Yepes et al. (2013).

Las reformas y políticas subsecuentes buscaron mejorar el control, seguimiento y evaluación de la Nación al gasto descentralizado. Además, generaron mecanismos para fortalecer la coordinación del gasto de los diferentes niveles de gobierno con el fin de incrementar su calidad, eficacia y eficiencia. Así se constituyeron en un esfuerzo por ordenar los pasos previos aislados e iniciaron la institucionalización de los conceptos de la GpRD en las ET.

El Decreto 028 de 2008⁷ definió una estrategia de seguimiento y control integral al gasto ejecutado y los resultados obtenidos por las entidades territoriales con recursos del SGP. La estrategia incluye un sistema único de indicadores sectoriales para la calificación de eventos de riesgo en el uso de los recursos, la realización de auditorías específicas y la ejecución de medidas preventivas y correctivas en los ET donde se confirme un evento de riesgo. Estas medidas comprenden el desarrollo de *acuerdos de desempeño* entre el gobierno nacional y la ET respectiva para superar los eventos de riesgo a fin de mejorar la transparencia, la eficiencia en la provisión de servicios y la alineación de prioridades de gasto.

Mediante el Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011 se creó el Sistema General de Regalías (SGR). El SGR modifica el esquema de distribución de las regalías originadas en la explotación de recursos naturales no renovables bajo criterios de transparencia, equidad regional y social e introduce mecanismos de desempeño denominados *acuerdos de resultados*.

Ese mismo año, se formuló la Ley de Ordenamiento Territorial la cual promueve la asociación de ET buscando economías de escala, calidad y eficiencia en la inversión subnacional. Los proyectos que se ejecutan bajo estos esquemas asociativos se financian a través de los fondos de desarrollo regional y de compensación del Sistema General de Regalías. La Ley

⁷ En desarrollo del Acto Legislativo 04 de 2007.

crea el *contrato plan* como mecanismo de coordinación intergubernamental que sirve de acuerdo de desempeño entre la Nación y las entidades territoriales para la planeación, financiación y ejecución mancomunada de proyectos estratégicos que abordan prioridades nacionales en el territorio.

Los cambios descritos se dan en un escenario de expansión minero-energética que ha traído como consecuencia un crecimiento exponencial en el flujo de regalías en los últimos años, ya que pasaron de US\$1 billón anuales en la década de 1990 a más de US\$3 billones a partir de 2008, y un flujo anual promedio de US\$5 billones esperado para los próximos diez años (Zapata, 2010).

Por ello, el país se encuentra ante la oportunidad histórica de impulsar procesos de inversión estratégicos para el desarrollo cuyo éxito dependerá de la efectividad en el gasto descentralizado. En principio, las reformas recientes reúnen algunas condiciones necesarias para mejorar el desempeño en el gasto. Sin embargo, su implementación apenas despegó ya que demandan arreglos relativamente complejos de coordinación entre las instituciones del gobierno nacional, mecanismos adecuados de ejecución y ante todo requieren una capacidad institucional adecuada en las ET. Esta última condición exige al gobierno nacional enfatizar el fortalecimiento institucional de las ET como corresponsables del desarrollo en las regiones (Chica, 2013; Yepes et al., 2013). Más aún, en escenarios de flujo abundante de regalías hacia las regiones como el actual, la calidad de las instituciones está directamente relacionada con el crecimiento y el esfuerzo fiscal (Perry y Olivera, 2009).

Los siguientes retos se asocian directamente a la baja capacidad institucional de las ET, por ende se consideran prioritarios para mejorar el desempeño del gasto.

- i. **Gestión financiera integrada.** Las limitaciones de los gobiernos subnacionales en materia de programación presupuestal, tesorería, manejo contable, compras y adquisiciones, auditoría y gestión del riesgo fiscal son considerables. De hecho, el 81% de las irregularidades detectadas en la ejecución de regalías se asocian a dichas restricciones. En la mayoría de las ET no se aplica un enfoque integrado de gestión financiera, lo cual incide negativamente en la gestión del gasto, su celeridad, transparencia y predictibilidad. Esta situación se podría solventar en buena medida

expandingo el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIIF) a los gobiernos subnacionales,⁸ lo cual implica también mejorar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

- ii. **Gestión sectorial de programas y proyectos.** La baja capacidad de estructuración de programas y proyectos en la mayoría de las ET ha implicado en la práctica un despegue lento de los mecanismos orientados al desempeño generados en las reformas recientes, en particular los *contratos plan*. La gestión de la inversión sectorial en las ET carece de marcos de desempeño, instrumentos de contractualización e incentivos locales, sistemas de información y costeo, y de seguimiento y evaluación.
- iii. **Seguimiento y evaluación orientados al logro de resultados.** Los mecanismos de seguimiento desarrollados desde la Nación enfatizan el control administrativo, por lo que se convierten, desde la perspectiva subnacional, en requisitos que deben cumplirse más que herramientas de apoyo al mejoramiento de la gestión (Gerencial, 2011:5). En esencia el SyE son funciones embrionarias en las ET que reflejan la desarticulación efectiva entre la planeación y la presupuestación y el escaso uso de la información de desempeño en el ciclo de política (Shepherd, 2011).
- iv. **Generación de recursos propios.** La gestión del recaudación local es débil, excepto en las principales ciudades. Es necesario reducir la dispersión de las tasas impositivas. Las tarifas del impuesto predial y de industria y comercio (ICA) se fijan dentro de un rango del 3 al 16 por mil y del 2 al 10 por mil, respectivamente. Sin embargo, las tasas efectivas promedio de estos impuestos son sustancialmente más bajas que las tarifas nominales (5 por mil para el impuesto predial y 2 por mil para el ICA durante el período 2006-2009). Esto se debe, entre otros factores, a exenciones y exclusiones, corrupción, falta de fiscalización y la existencia de fenómenos de captura institucional como consecuencia del conflicto armado (Sánchez y Zenteno, 2011; Iregui, Melo y Ramos, 2003). Si bien no hay

⁸ Para conocer acerca del SIIF Nación, su alcance y sus componentes, visítese: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/siif>.

evidencia empírica al respecto, dada la vigencia del SGP y el SGR, se podría argumentar la existencia de cierta “pereza fiscal”.⁹

- v. **Transparencia, participación y control social.** Si bien los mecanismos formales de transparencia, participación y control social tienen un sustento desde la CP de 1991 y las leyes posteriores, su aplicación sigue siendo esporádica e incipiente, principalmente en los municipios menores. El éxito de las reformas actuales depende en buena medida de la efectiva implementación de estos mecanismos del lado de la demanda, especialmente bajo un enfoque orientado al logro de resultados que genere información oportuna y confiable para la ciudadanía, fortalezca el control social y se constituya en un incentivo al mejor desempeño de los gobiernos subnacionales que cimente a su vez una cultura de la transparencia en los funcionarios públicos.

En síntesis, la superación de los retos anteriores será determinante en el éxito de las actuales reformas. En las siguientes secciones de este trabajo, se presentan los hallazgos asociados a estos desafíos en un conjunto de gobiernos subnacionales desde la perspectiva de la GpRD y se analizan áreas potenciales de contribución de la misma en la efectividad del gasto.

3. La gestión para resultados territorial: evidencia de la aplicación del SEP a un conjunto de gobiernos subnacionales

La gestión para resultados en el desarrollo es un modelo de gestión cuyo objetivo es apoyar a las instituciones públicas en el logro de los resultados correspondientes a las prioridades de política (García y García, 2011). Su accionar cubre la gerencia del proceso de creación de valor público, enfatizando los efectos de la gestión institucional sobre el bienestar. La verificación de un listado

⁹ Se argumenta que existe un bajo esfuerzo fiscal o “pereza fiscal” en los gobiernos locales cuando existe una alta dependencia de transferencias del gobierno central y la administración local no explota adecuadamente su capacidad recaudatoria dado el potencial tributario de la región. Una evaluación completa del desempeño fiscal se pueda establecer a través de la aplicación de dos propuestas metodológicas para estimar el esfuerzo fiscal estatal: el Índice de Esfuerzo Fiscal (IEF) y el Índice de Uso de Potencial Fiscal (IUPF). Como ejemplo, véanse los estudios de Bonet y Rueda para los casos de México y Guatemala, disponibles en: http://publications.iadb.org/handle/11319/3946?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=0&query=jaime+bonet&group_by=none&etal=0 y http://publications.iadb.org/handle/11319/5847?scope=123456789/1&thumbnail=false&order=desc&rpp=5&sort_by=score&page=0&query=jaime+bonet&group_by=none&etal=0

de instrumentos, políticas y procesos, la coordinación, complementariedad y flujo simétrico de información entre las instituciones son atributos del modelo, en el cual también se busca la efectividad del gasto y la disciplina fiscal.

La toma de decisiones basada en información oportuna y de calidad es una de sus características centrales; por esta razón, se requiere un manejo sistemático e integrado de la misma en el marco de una cultura organizacional orientada al logro de resultados. La GpRD hace responsables a los funcionarios públicos por su actuar, al igual que al ciudadano, y genera incentivos al desempeño bajo algunas condiciones necesarias para la generación de valor público, como las siguientes: inclusión y participación social, transparencia y rendición de cuentas, sistemas normativos homogéneos y, en estados avanzados, se requieren también elevados niveles de uso de la tecnología de información y comunicación, concretamente la conectividad y acceso a Internet por parte de la población. Consecuentemente, la formación de recursos humanos en las instituciones de gobierno y el incremento de la cultura ciudadana contribuyen directamente en la dinámica de la GpRD.

El modelo se sustenta en principios y pilares. Los principios son la vigencia de marcos normativos, el uso de elementos de tecnología, información y comunicación, la existencia de sistemas de información, la transparencia y rendición de cuentas y la incorporación de parámetros que capturen características de participación e inclusión en el diseño de la política pública, los programas y proyectos. Los pilares, que se encuentran interrelacionados, son cinco y abarcan la secuencia del ciclo de política y del ciclo de proyecto. Estos son:

- i. **Planeación orientada a resultados:** define el horizonte plurianual de desarrollo y las prioridades de política respectivas, empleando una estructura programática y un marco de resultados que observa la lógica vertical necesaria para alcanzar los objetivos de política.
- ii. **Presupuesto por resultados:** es un proceso presupuestal que enfatiza el logro de resultados correspondientes a prioridades de política, emplea información de desempeño para apoyar la toma de decisiones presupuestales, aplica incentivos a la efectividad del gasto y mecanismos de participación y rendición de cuentas. El presupuesto por resultados se estructura en programas alineados con los objetivos de política, de manera de integrar la planeación y la presupuestación (Hatry, 2006). Mediante la articulación

programática, se vinculan los dos primeros pilares con el objeto de asegurar la mayor consistencia posible entre la planeación del presupuesto y la presupuestación de la planeación (Shah y Shen, 2007; Robinson, 2011; Marcel, Martínez y Sanginés, 2013).

- iii. **Gestión financiera, auditoría y adquisiciones:** comprende la implementación de sistemas integrados de administración financiera, gestión del riesgo y auditoría que emplean tecnologías de la información y aplican estándares internacionales bajo principios de transparencia, celeridad y rendición de cuentas.
- iv. **Gestión de programas y proyectos:** se relaciona con la capacidad de provisión de servicios por parte de los ministerios sectoriales. Se evalúan las capacidades institucionales de formular y evaluar ex ante los proyectos de inversión, para que luego estos sean los canales de provisión de servicios. La gestión de bienes y servicios se alinea con las prioridades sectoriales, mediante la aplicación de estándares de calidad y eficiencia, y de soportes en sistemas de información sectorial.
- v. **Seguimiento y evaluación:** el seguimiento orientado a resultados es un proceso continuo de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información con base en indicadores que apoyan la valoración en el tiempo del logro de intervenciones (políticas, programas o proyectos). Su foco de medición lo constituye la cadena de resultados correspondiente a dichas intervenciones y su utilidad radica en apoyar la toma de decisiones presupuestales y de política (Morra y Rist, 2009).

La función de evaluación es complementaria al seguimiento. Mediante ella se analiza una intervención de manera objetiva y sistemática, su implementación y ejecución (durante) o una vez finalizada (ex post). La evaluación permite entender los efectos causales de una intervención sobre la población beneficiaria, así como su eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad; por ello, su alcance se profundiza como una herramienta gerencial de retroalimentación a la planeación y la presupuestación.

El modelo busca a través de la articulación programática que la relación entre la planeación y la presupuestación sea de plena sincronía. Si bien no existe evidencia empírica para demostrar que las disfuncionalidades institucionales y operativas entre la planeación y el presupuesto disminuyen la efectividad de la ejecución presupuestaria, se considera que la GpRD alinea los

incentivos para corregir las fallas de coordinación, mejorar la focalización del gasto e incrementar la efectividad de la política pública (Nieto-Parra y Santiso, 2009).

En síntesis, el modelo de GpRD reúne reglas formales, instrumentos técnicos, arreglos institucionales de responsabilidad, coordinación, cooperación, de compromiso y liderazgo político por parte de los tomadores de decisiones para dirigir el aparato burocrático en la senda de la generación de bienestar. En su dimensión subnacional implica además un esfuerzo concertado y coordinado de gestión pública entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales para conseguir –en forma agregada– los resultados esperados.

Por su parte, el Sistema de Evaluación es una herramienta integral de diagnóstico diseñada por el PRODEV que, aplicada a un gobierno, sirve para determinar su grado de avance en la implementación de los pilares de la gestión para resultados en el desarrollo. El SEP evalúa brechas respecto de un proceso consolidado de GpRD en sus cinco pilares y pretende asegurar que la toma de decisiones de gerencia pública se construye a partir de la lógica de la cadena de producción, y está basada en evidencia sobre los resultados logrados. Sin entrar en análisis de procesos, el SEP constituye de alguna forma, un índice de capacidad institucional.¹⁰

En términos generales, su aplicación en el conjunto de los gobiernos subnacionales seleccionados sirve para contar con un diagnóstico integral que permita identificar áreas prioritarias de fortalecimiento en cada uno de los pilares y sus aspectos específicos y que, de esta forma, contribuya a profundizar la descentralización.

En Colombia, la aplicación del SEP se ha realizado en dos niveles. El primero, en el nivel nacional, se aplicó en dos ocasiones, en 2007 y 2012. El segundo, en el nivel subnacional, se empleó en 2009 de manera progresiva en un conjunto de 11 gobiernos departamentales (de 32 totales), en Bogotá Distrito Capital¹¹ y en 14 alcaldías municipales (de 1.100 totales). A partir de los hallazgos del SEP, se estructuran cooperaciones técnicas en dos grupos de departamentos y municipios y en una tercera etapa de alcance territorial general, las cuales se extienden hasta

¹⁰ El PRODEV ha diseñado tres versiones de SEP. La primera fue aplicada en el nivel nacional entre 2007 y 2009, y en una segunda ocasión en 2012 y 2013. Luego diseñó y aplicó una nueva versión que constituye el nuevo SEP línea base, que captura de manera más detallada la información sectorial. Finalmente, se encuentra el SEP para gobiernos locales o subnacionales.

¹¹ El carácter de Distrito Capital convierte a Bogotá, capital de Colombia, en una entidad territorial de primer orden, con las atribuciones administrativas de los departamentos.

2013. El primer grupo se ejecuta en Antioquia, Cundinamarca y Barranquilla; el segundo grupo, en Manizales y Pereira; y la última etapa es ejecutada a través del Departamento Nacional de Planeación.

Desempeño económico y social del conjunto de entidades territoriales evaluadas

Los 11 departamentos evaluados junto con Bogotá D.C. a través del instrumento SEP representan el 74% del PIB y el 60% de la población del país (Cuadro). En Bogotá se evidencia la centralización de la producción (24,5% del PIB) y la existencia de las mejores condiciones de bienestar del país expresadas por el nivel más bajo del porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (9,2%) y el nivel medio-alto del Índice de Desarrollo Humano (IDH: 0,8), tanto en el conjunto como a nivel nacional.

Los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia y Santander tienen la mayor contribución relativa del conjunto en términos de producción y también presentan los mayores niveles de IDH. El conjunto supera el nivel de 0,8 en este índice, salvo el caso de Cesar (0,77).

En cuanto al NBI, el mejor desempeño relativo lo tienen Caldas (13,29%), Santander (13,54%) y Valle del Cauca (14,06%). Los casos anteriores contrastan con Cesar (35,8%), Casanaré (26,16%), y Atlántico (23,82%) que tienen los mayores porcentajes. Junto con Huila (21,8%), son los únicos cuatro departamentos del conjunto que superan el promedio nacional de 19,66%.

Cuadro 1. Datos básicos del conjunto de departamentos evaluados (incluyendo Bogotá D.C.)

Departamentos y DC	Población	Contribución al PIB (en porcentaje)	NBI (en porcentaje)	IDH
Antioquia	6.143.809	13,00	15,90	0,85
Atlántico	2.344.077	3,70	23,82	0,83
Bogotá	7.467.804	24,50	9,16	0,80
Boyacá	1.269.405	2,80	14,10	0,84
Caldas	980.267	1,50	13,29	0,82
Casanaré	170.554	2,20	26,16	0,86
Cesar	633.427	2,10	35,80	0,77
Cundinamarca	1.563.498	4,90	15,42	0,83
Huila	723.046	1,90	21,80	0,80
Quindío	552.755	0,70	15,28	0,83
Santander	2.020.604	7,30	13,54	0,88
Valle del Cauca	4.428.675	9,60	14,06	0,86
Colombia	47.079.000	100,00	19,66	0,72
<i>Peso relativo total nacional</i>	60%	74		

Fuentes: DANE (disponible en www.dane.gov.co) y Banco Mundial (disponible en <http://datos.bancomundial.org/pais/colombia>). Cifras 2011.

Los 11 departamentos evaluados en promedio superan el desempeño del país en cobertura y calidad en educación y salud, así como en el estado de la red vial secundaria. En educación, las tasas de cobertura neta básica y media son superiores a la nacional (88,31%) salvo en los casos de Boyacá (85,64%), Caldas (84,5%) y Valle (88,09%).

Cabe destacar que 18 de los 32 departamentos se sitúan por debajo del promedio nacional. Los resultados en pruebas Saber del grado 11 correspondiente al nivel de educación media (15-16 años de edad) se ubican en el rango 47-52 puntos sobre 100, en un nivel de rendimiento superior en su mayoría al promedio nacional de 48,6. Estos puntajes reflejan el bajo desempeño escolar generalizado en el país. Merecen atención los casos de Casanaré y Antioquia, dos departamentos con características sociales, poblacionales y productivas disímiles, donde contrastan las coberturas netas más altas del conjunto con los resultados más bajos en las pruebas Saber. La situación es coherente con hallazgos de estudios previos del Banco Mundial (2009) en

los cuales se expone que en educación y salud el nivel de desempeño observado es independiente de los niveles de pobreza o capacidad fiscal.

La afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es también superior en promedio a la nacional (91,14%) si bien hay un grupo de cinco departamentos y el Distrito Capital con afiliaciones inferiores. Nuevamente se presenta un contraste entre porcentaje de afiliación (cobertura) y tasa de mortalidad infantil (calidad) ya que los cuatro departamentos con la afiliación más alta presentan a su vez los niveles de mortalidad más elevados del conjunto (Casanaré, Cesar, Huila y Atlántico). Este grupo y Colombia como Nación además no cumplen la meta respectiva en mortalidad infantil correspondiente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 16,68 (DNP, 2013a).

Cuadro 2. Desempeño del conjunto de departamentos (incluyendo Bogotá D.C.) en algunos indicadores del gasto descentralizado

Departamentos y DC	Resultados pruebas Saber (grado 11 - 2012)	Cobertura neta 2012 (básica y media) (en porcentaje)	Afiliación al SGSSS (en porcentaje)	Tasa de mortalidad infantil*	Red vial secundaria (porcentaje en buen estado)
Antioquia	47,6	92,65	89,63	15,05	0
Atlántico	52,4	91,43	98,45	16,63	41
Bogotá D.C.	50,8	86,52	89,00	12,87	n.a.
Boyacá	49,8	85,64	86,80	16,04	13
Caldas	50,8	84,50	87,37	13,35	20
Casanaré	48,5	103,88	101,16	26,80	29
Cesar	48,9	94,01	111,24	19,63	26
Cundinamarca	49,2	90,97	76,86	13,88	67
Huila	49,3	89,73	92,82	17,96	26
Quindío	52,4	88,74	84,59	12,40	60
Santander	50,6	92,11	91,75	14,13	16
Valle del Cauca	52,5	88,09	91,92	12,91	21
Colombia	48,6	88,31	91,14	17,78	19,8

Nota: *Defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos sobrestimada; n.a.= no aplica.

Fuente: Yepes et al. (2013); Ministerio de Educación (2013); Ministerio de Salud (2013).

Finalmente, el porcentaje de la red vial secundaria en buen estado es bajo para el conjunto. Si se considera que la red secundaria está bajo la responsabilidad de los departamentos y que el

conjunto presenta un porcentaje en buen estado en promedio (29%) significativamente superior al nacional (19,8%), se evidencia una situación crítica en términos de efectividad del gasto de infraestructura vial determinante para la conectividad regional y la superación de la pobreza (Yepes et al., 2013).

El conjunto de municipios seleccionados¹² está clasificado en su mayoría en las categorías 4 a 6 dada su menor población y nivel de ingresos corrientes de libre destinación. Los restantes municipios, salvo Facatativá, corresponden a capitales departamentales y se encuentran clasificados en las categorías especiales, 1 y 2.¹³ En Colombia el 90% de los municipios son de categoría 6 lo cual se traduce en una limitada capacidad fiscal y administrativa.

Cuadro 3. Datos básicos del conjunto de municipios evaluados

Municipio	Departamento	Categoría municipal	Población total	NBI (en porcentaje)	IDH
Barranquilla	Atlántico	Especial	1.193.667	17,72	0,72
Manizales	Caldas	1	390.084	10,03	0,69
Pereira	Risaralda	1	459.667	13,37	0,69
Sta. Marta	Magdalena	2	454.860	29,03	0,67
Facatativá	Cundinamarca	3	122.320	13,09	0,68
Malambo	Atlántico	4	113.268	31,84	0,67
Pto. Colombia	Atlántico	4	27.472	24,74	0,72
San Gil	Santander	5	44.751	11,14	0,68
Baranoa	Atlántico	6	55.414	26,82	0,66
Guatapé	Antioquia	6	5.507	14,51	0,67
La Ceja	Antioquia	6	50.153	13,75	0,68
Socorro	Santander	6	29.999	15,07	0,68
Sto. Tomás	Atlántico	6	24.792	33,84	0,66
Tocancipá	Cundinamarca	6	28.732	20,01	0,84
Colombia			47.079.000	19,66	0,72

Fuente: DANE (disponible en www.dane.gov.co); cifras 2011

¹² Se exceptúa a Bogotá D.C. que si bien ha sido analizado en el conjunto previo, está clasificado en la categoría especial.

¹³ El artículo 1° de la Ley 617 de 2000 establece la categorización presupuestal de los municipios a partir de su población e ingresos corrientes de libre destinación. De esta manera, es mayor el número de la categoría en la medida en que el tamaño de la población y los ingresos tributarios y no tributarios sin destinación específica sean menores.

En el cuadro 3 se aprecia que el conjunto de los municipios tiene un nivel promedio inferior en el IDH que la Nación. La dispersión es mayor en los índices con respecto a los departamentos, tal y como lo demuestra el porcentaje de población con NBI de Santo Tomás (33,84%) en el departamento del Atlántico, frente al 10,03% de Manizales, capital del departamento de Caldas. Tres municipios del departamento del Atlántico (Santo Tomás, Baranoa y Malambo) presentan los niveles más altos de NBI y más bajos de IDH respectivamente.

Al igual que en el caso de los departamentos, el conjunto presenta un nivel de desempeño superior al de la Nación en los indicadores de cobertura y calidad en salud y educación expuestos en el Cuadro . En educación los discretos resultados promedio en pruebas Saber son iguales al promedio nacional, siendo Baranoa (Atlántico) y Guatapé (Antioquia) los municipios de peor desempeño relativo. La cobertura neta en educación básica y media municipal es superior a la nacional considerablemente, jalonado por el caso atípico de Puerto Colombia.

Cuadro 4. Desempeño del conjunto municipal en algunos indicadores del gasto descentralizado

Municipios	Resultado pruebas (grado 11 -	Cobertura neta 2012 (básica y media) (en porcentaje)	Afiliación SGSS	Tasa mortalidad infantil	Cobertura acueducto (en	Cobertura alcantarillado (en porcentaje)
	53,1	115,0	116,	14,3	9	97
Socorro	47,8	92,9	93,	9,8	9	91
La Ceja	46,7	93,5	106,	10,5	9	92
Guatapé	43,6	114,1	89,	13,8	9	96
Pereira	49,9	106,9	94,	12,0	9	97
Manizal	50,0	90,4	91,	11,5	9	97
Tocancip	49,6	93,2	94,	13,0	9	96
Sta. Marta	48,0	86,7	111,	14,3	7	78
Pto. Colombia	52,5	200,3	72,	16,7	8	85
San Gil	50,4	115,5	128,	10,4	9	90
Baranoa	42,2	95,8	82,	16,4	7	76
Malambo	49,2	89,4	74,	18,8	8	87
Sto.	50,5	87,6	85,	19,9	7	79
Facatativá	47,6	92,8	96,	12,2	9	94
Colombi	48,6	88,31	91,1	17,78		

*Nota. *Defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos sobrestimada.*

Fuentes: Ministerio de Educación (2013); Ministerio de Salud (2013).

El porcentaje de población afiliada al SGSSS es mayor en el conjunto y la tasa de mortalidad infantil inferior (14,33) a la nacional (17,78). Al igual que en los índices de NBI y Desarrollo Humano, los municipios de Atlántico, con excepción de Barranquilla, presentan el desempeño relativo más bajo en salud e incumplen la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre mortalidad infantil. Por otra parte, se destaca el mejor desempeño relativo en salud de los municipios frente a los departamentos. Por último, en materia de acceso al agua potable y saneamiento básico se da una situación análoga a la de salud.

Resultados de la aplicación del SEP

En esta sección se presentan los principales hallazgos surgidos tras la aplicación del instrumento de evaluación SEP al conjunto de departamentos y municipios descritos previamente.¹⁴

Resultados en las gobernaciones y Bogotá D.C.

El conjunto de las gobernaciones y Bogotá D.C. tiene un puntaje promedio de 3,1 en el índice gestión para resultados en el desarrollo, lo cual indica que ha superado la mitad del camino en la implementación de los pilares de la GpRD. En el interior del conjunto, los puntajes entre pilares presentan rangos considerables de variación, lo que indica una aproximación parcial y disímil a los componentes del ciclo de política en las entidades territoriales. La tradición institucional de la planeación en Colombia liderada por el DNP puede explicar el alto puntaje general en planeación orientada a resultados. No obstante, surgen interrogantes cuando se contrasta con los bajos índices y capacidad de seguimiento y evaluación. La desarticulación de estas funciones le resta valor estratégico, utilidad y dinamismo a la planeación y refleja la carencia de un marco de desempeño programático en los planes que permita a los tomadores de decisiones orientar el gasto hacia el cumplimiento de los objetivos de política, lo que resulta en una dicotomía plan-presupuesto. De hecho, el puntaje registrado puede estar sesgado por el cumplimiento formal de formulación de planes, derivado del mandato legal que en Colombia otorga a estos instrumentos el estatus de ley (Ley 152 de 1994).

¹⁴ Se presenta la totalidad del cuestionario aplicado, al igual que los rangos y criterios que determinan los puntajes SEP. Estos van de 0 (no se cumple el requisito) a 5 (cumplimiento total). Los cuestionarios se aplicaron en los municipios y departamentos a través de consultores externos y procesos de autoevaluación de las ET, entre los años 2009-2011. Los autores toman los datos de los pilares del SEP asumiendo la aplicación adecuada del instrumento.

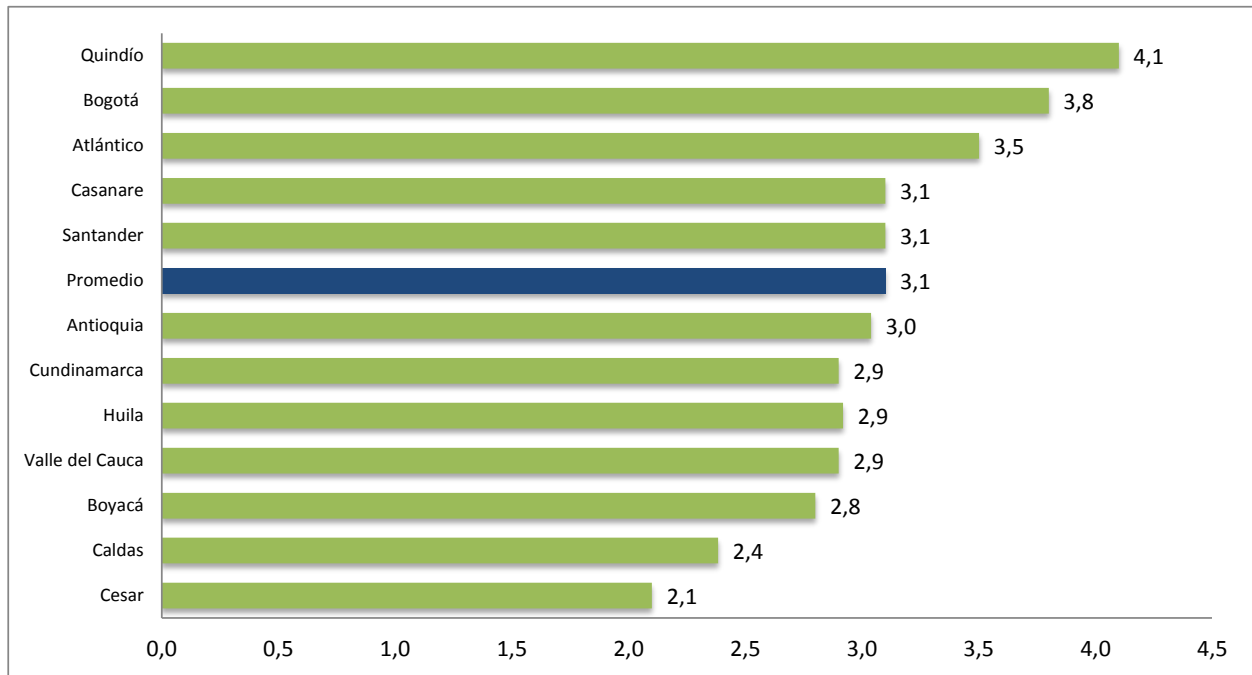
Cuadro 5. Puntajes SEP en los departamentos y Bogotá D.C.

Pilar de la GpRD	Antioquia	Atlántico	Boyacá	Caldas	Casanare	Cesar	Cundinamarca	Huila	Quindío	Santander	Valle del Cauca	Promedio
Planeación orientada a resultados	4,0	4,8	4,4	3,0	3,9	4,9	3,8	4,8	4,7	4,7	3,7	4,3
Presupuesto por resultados	2,4	3,3	1,4	3,3	3,5	3,0	2,1	2,7	2,7	2,5	2,8	2,7
Gestión financiera, control y adquisiciones	3,0	3,4	2,4	3,0	3,4	2,8	3,4	2,8	3,8	3,0	2,0	3,0
Gestión de programas y proyectos	3,1	3,0	3,1	1,7	4,1	0,0	3,3	2,3	4,6	3,1	2,9	2,8
Seguimiento y evaluación	2,6	2,8	2,8	0,9	0,8	0,0	2,0	1,8	4,9	2,1	3,2	2,2
Promedio general	3,0	3,5	2,8	2,4	3,1	2,1	2,9	2,9	4,1	3,1	2,9	3,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

En el grupo se destacan los casos de Quindío (4,1) y Bogotá D.C. (3,8) por tener el nivel más alto de implementación de la GpRD y por tratarse de los dos únicos casos con un nivel de implementación satisfactorio en el pilar de SyE. Estos dos casos podrían incidir de forma sustancial y con sesgo hacia arriba, en el promedio del índice departamental. Alternativamente, el desempeño de Cesar (2,1) y Caldas (2,4) es el más bajo del conjunto, y presentan carencias significativas en SyE y en gestión de programas y proyectos. El resto de los departamentos se sitúa alrededor del promedio, lo que denota un desarrollo parcial en la GpRD. Este nivel observado en la mayoría de los casos es significativo, ya que si se considera que el desempeño socio-económico del conjunto es superior al promedio nacional y su contribución a la producción es alta (74% del PIB), es probable encontrar un nivel de implementación en GpRD inferior en los demás departamentos del país.

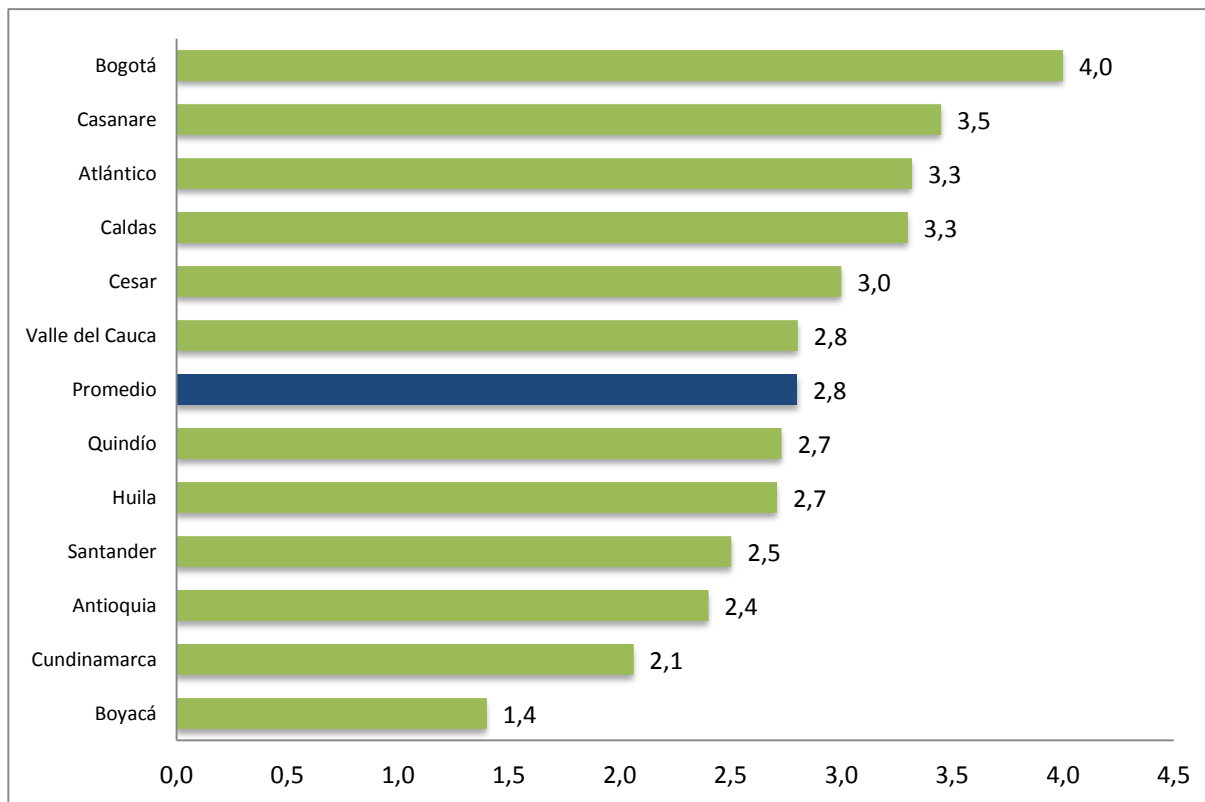
Gráfico 4. Puntajes en el índice de la GpRD en los departamentos y Bogotá D.C.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

El pilar de presupuesto por resultados es incipiente en el conjunto, excepto en el caso de Bogotá, ya que el Distrito Capital ha sido pionero en Colombia en el desarrollo del presupuesto por resultados (Fainboim, 2006). Sin embargo, esta experiencia en términos metodológicos solo ha sido aprovechada por el gobierno nacional para desarrollar tres casos piloto a nivel municipal aun cuando tiene un potencial de réplica considerable para los departamentos y por esta vía a los municipios bajo su respectiva jurisdicción (Gómez, Olivera y Velasco, 2009).

Gráfico 5. Puntaje SEP para el pilar de presupuesto por resultados en los departamentos y Bogotá DC



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

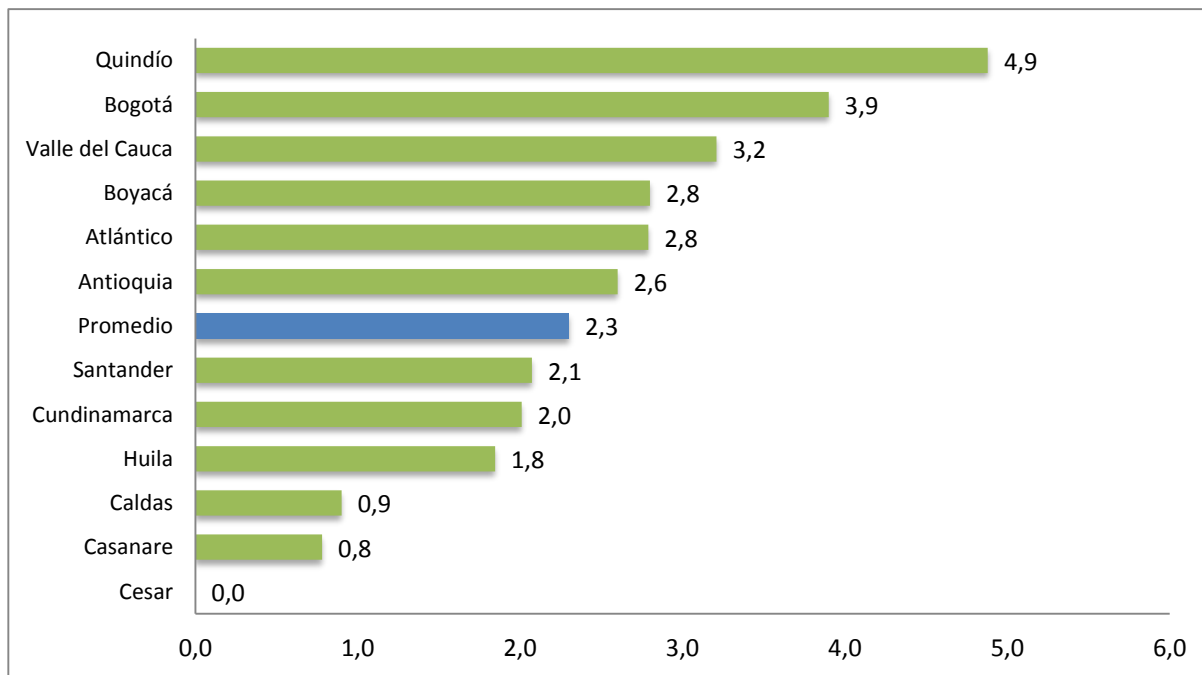
En promedio el conjunto tiene un nivel de implementación básico (2,8), que es incipiente en los casos de Boyacá, Cundinamarca, Antioquia y Santander. Este nivel obedece a la inexistencia de una estructura presupuestal programática, el bajo grado de evaluación de efectividad del gasto y de aplicación de incentivos asociados a la eficiencia y eficacia de la gestión. Ello sugiere que los departamentos no cuentan con marcos de desempeño programáticos ni les es relevante incentivar la efectividad del gasto, situación en parte explicable dada su alta dependencia de las transferencias con destinación específica y un flujo regular esperado, y al bajo peso relativo de recursos propios de libre asignación acorde a sus prioridades. Los mecanismos de participación social y rendición de cuentas del presupuesto son igualmente precarios en el conjunto, lo que reduce la exposición de los gobiernos a las expectativas y demandas de su población en consistencia con la carencia de incentivos.

Si bien la gestión financiera cuenta con un marco legal adecuado, el conjunto adolece de sistemas integrados de administración financiera integrada, excepto algunos avances parciales en Antioquia, Caldas y Quindío. La ejecución presupuestal presenta diferencias en promedio superiores al 10% entre el presupuesto aprobado y el ejecutado para cada ejercicio, lo cual se traduce en una baja capacidad de gestión del gasto. Por otra parte, la gestión del riesgo fiscal es mínima, tanto la relacionada con obligaciones directas e indirectas como la asociada a desastres naturales. No se dispone de mecanismos sistemáticos de análisis y mitigación del riesgo, salvo en el caso del Quindío. Por último, no se cuenta con sistemas electrónicos transaccionales de adquisiciones en ninguna gobernación.

El pilar de gestión de programas y proyectos refuerza la evidencia de la dicotomía entre planeación y presupuesto. En general las entidades examinadas cuentan con planes sectoriales cuya ejecución no se apoya en marcos de desempeño y modelos lógicos que articulen la gestión del gasto con el logro de metas sectoriales. La carencia de contratos de gestión e incentivos institucionales e individuales en el interior de las ET, y también la falta de estrategias para mejorar la calidad de los servicios provistos y rendición de cuentas reiteran este punto. Asimismo, dejando de lado la gestión *ad hoc* de información sectorial reportada a la Nación, se adolece de sistemas sectoriales de información sobre los bienes y servicios generados, su calidad y eficiencia, que operen bajo estándares y protocolos unificados a nivel nacional. Este último aspecto afecta la capacidad en SyE de los gobiernos subnacionales.

Finalmente, el pilar de SyE es el más débil del conjunto debido a que los gobiernos departamentales carecen de sistemas de gestión de registros administrativos.

Gráfico 6. Puntaje SEP para el pilar de seguimiento y evaluación en los departamentos y Bogotá D.C.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

En materia de información social y económica, todos los departamentos excepto Antioquia dependen de las estadísticas generadas a nivel nacional por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, que tienen restricciones de cobertura y periodicidad.

Las ET carecen de marcos de desempeño aplicados a los planes y el presupuesto que faciliten la articulación entre estas funciones y sirvan como base estructurada para el desarrollo de sistemas de SyE. El seguimiento se realiza sin contar con estándares, metodologías y protocolos homologados a nivel nacional que garanticen la comparabilidad, confiabilidad, calidad y oportunidad de la información (DNP, 2011:9). A su vez, no hay procedimientos institucionalizados que se apliquen para analizar, orientar o incentivar la ejecución a partir del seguimiento a la gestión. La función de evaluación es más débil, por lo que refleja limitantes sensibles de capacidades, métodos y arreglos institucionales para su implementación. Su uso es esporádico y, al igual que el seguimiento, no se emplea de forma sistemática para orientar las decisiones de planeación y gasto.

Resultados en los municipios

El conjunto de municipios analizado presenta tendencias y debilidades similares a los departamentos en cada uno de los pilares. Su desempeño global es inferior (2,81), lo cual sugiere un nivel inicial de implementación de la GpRD.

Cuadro 6. Puntajes SEP municipales

Indicador	Barranquilla	Baranoa	Bogotá	Facatativá	Guatapé	La Ceja	Malambo	Manizales	Pereira	Puerto Colombia	San Gil	Santa Marta	Socorro	Santo Tomás	Tocancipá	Promedio alcaldías
Planeación orientada a resultados	3,1	3,7	4,3	3,9	3,8	3,7	3,4	3,4	4,0	3,7	3,7	3,5	4,1	3,7	4,0	3,7
Presupuesto por resultados	2,4	3,0	4,0	2,4	2,1	1,9	2,0	3,0	3,2	2,0	2,3	2,3	3,3	1,9	2,9	2,6
Gestión financiera, control y adquisiciones	3,0	3,0	4,1	3,2	3,2	3,2	2,9	3,6	3,1	2,7	2,5	3,3	3,2	2,9	3,7	3,2
Gestión de programas y proyectos	3,0	3,0	2,6	2,7	2,0	2,4	2,2	1,8	3,1	2,2	2,5	2,5	2,0	2,5	3,2	2,5
Seguimiento y evaluación	2,5	2,1	3,9	2,2	2,0	1,8	1,4	2,0	3,1	1,5	3,2	2,3	1,3	1,5	2,0	2,2
Promedio general	2,90	2,95	3,52	2,86	2,46	2,39	2,48	2,63	3,41	2,51	2,83	2,77	2,68	2,58	3,18	2,81

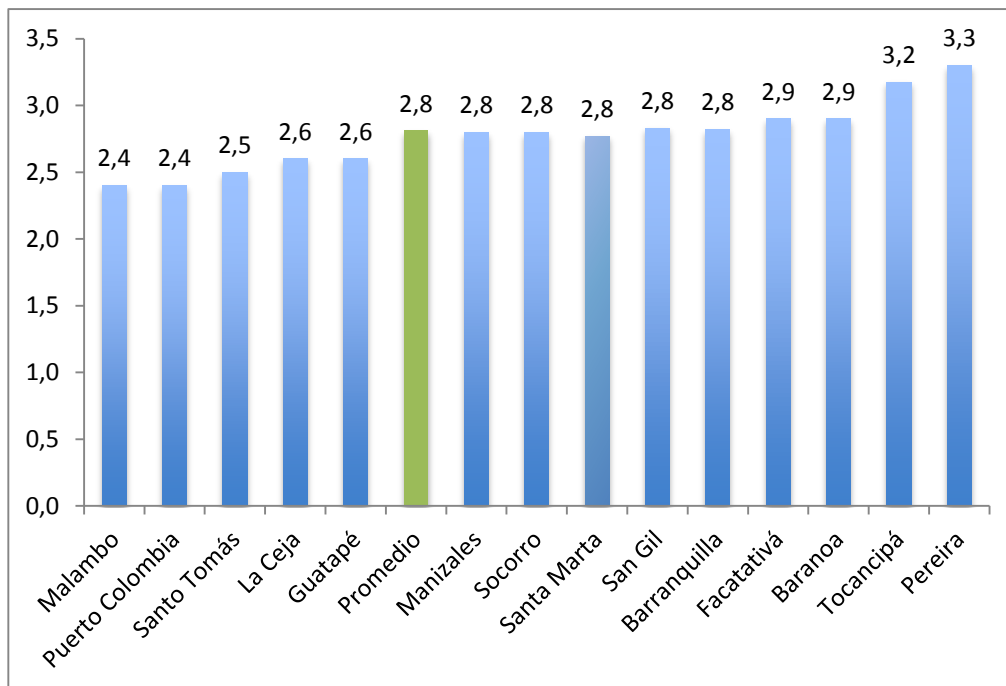
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

Esta situación es esperable dada la mayor tradición y capacidad institucional de las gobernaciones en términos generales, aunque existen también casos puntuales de municipios con más capacidad institucional que los departamentos. A su vez, el rol de coordinación territorial e intermediación de los departamentos frente a la nación hace que la mayoría de los municipios, especialmente los menores, dependan de estos en materia de desarrollo institucional y capacidad de gestión.

La varianza de los puntajes de los municipios es menor a la de las gobernaciones, lo que refleja una capacidad más homogénea en el conjunto examinado. Llama la atención esta tendencia ya que en el conjunto hay municipios de todas las categorías, desde Barranquilla (categoría especial y con más de 1,1 millones de habitantes) hasta Guatapé (sexta categoría y con

un poco más de 5.000 habitantes). A su vez, de las cuatro capitales departamentales presentes, tres se ubican en el promedio (Barranquilla, Manizales y Santa Marta) por lo que son superadas por los municipios de la sexta categoría, con excepción de Pereira.

Gráfico 7. Puntajes del índice de la GpRD en los municipios



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

Pereira (3,3) y Tocancipá (3,2) lideran el desempeño global con un nivel de implementación parcial de la GpRD. Pereira es el único caso con un puntaje superior a 3 en todos los pilares. Los demás presentan niveles bajos especialmente en los pilares de SyE y de gestión y programas y proyectos.

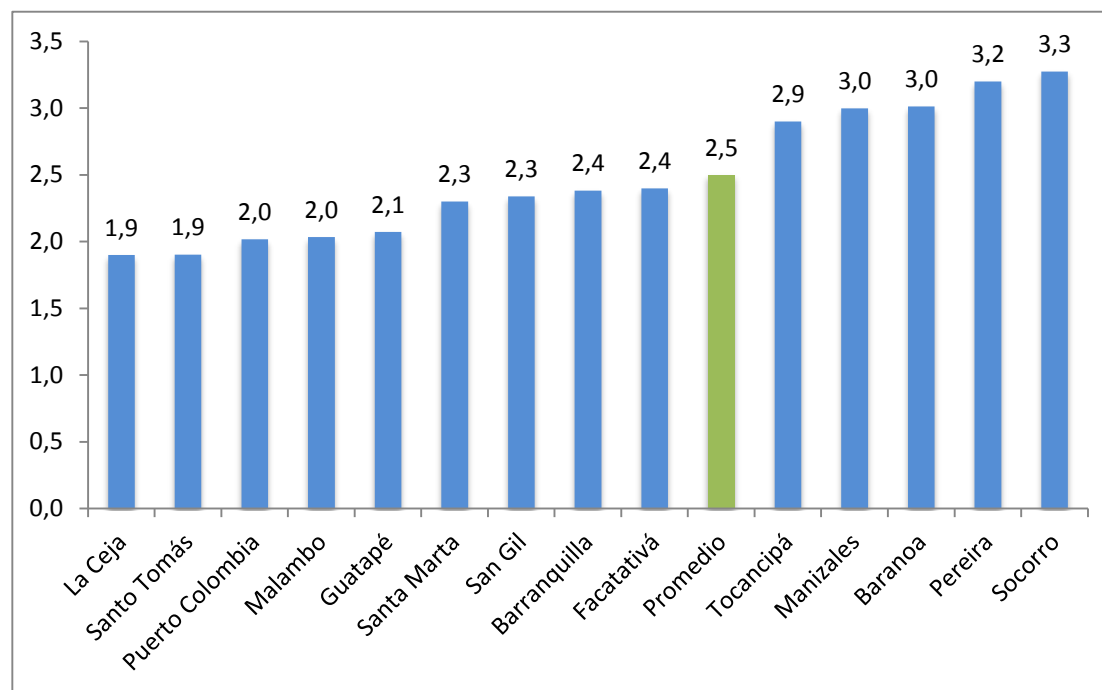
Por otra parte, tres municipios del departamento del Atlántico (Malambo, Puerto Colombia y Santo Tomás) tienen el menor desempeño relativo, situación coincidente con sus bajos índices socio-económicos (véanse los cuadros 3 y 4).

En términos de los pilares, la función de planeación orientada a resultados presenta un nivel análogo al de los departamentos, con un grado menos avanzado de implementación. De nuevo se evidencia una desarticulación plan-presupuesto y un contraste marcado con el pilar de

SyE, lo cual apunta hacia una baja utilidad o aplicación efectiva de los planes en las decisiones de asignación del gasto.

El pilar de presupuesto por resultados es incipiente (2,5). La mayoría de los municipios analizados se encuentra por debajo del promedio, debido a que apenas reúnen elementos parciales en materia de presupuestación de mediano plazo que ponen énfasis en ejercicios de prospectiva sin conexiones fuertes con la asignación anual. Al igual que los departamentos, las carencias son significativas en materia de incentivos a la efectividad del gasto y a la estructuración programática del presupuesto.

Gráfico 8. Puntaje SEP para el pilar de presupuesto por resultados en los municipios



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

Adicionalmente, el conjunto presenta limitantes importantes en términos de la difusión de la información presupuestal a la ciudadanía y su acceso por parte de esta, con niveles inferiores a los observados en los departamentos.

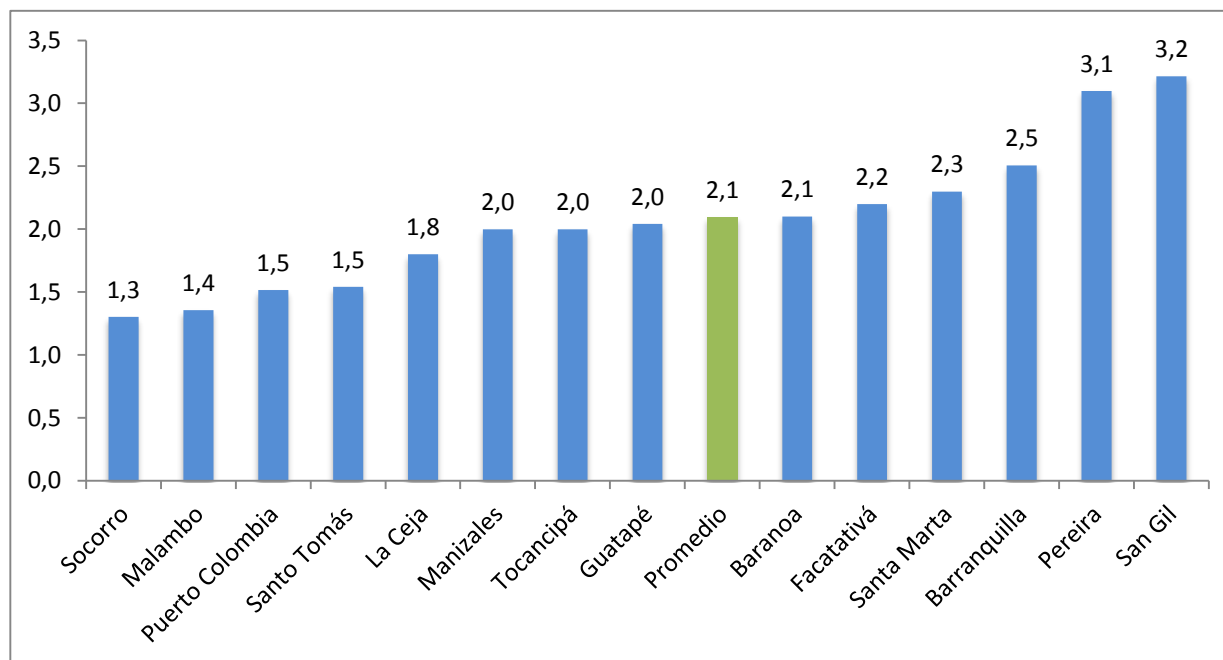
En el pilar de gestión financiera los municipios presentan mayores avances relativos en integración electrónica de las finanzas. Salvo este aspecto, tienen una baja capacidad de gestión

del gasto, una gestión del riesgo fiscal mínima y adolecen de sistemas electrónicos transaccionales de adquisiciones.

La gestión de programas y proyectos refleja a nivel sectorial la situación global de desarticulación entre la planeación y el presupuesto. Los sectores examinados no cuentan con marcos de desempeño ni esquemas de asignación orientados al logro de resultados. No se aplican incentivos al desempeño, estrategias para mejorar la calidad del gasto o sistemas sectoriales de información sobre los bienes y servicios generados. Si se retoma el análisis socio-económico del presente documento y como lo evidencian diferentes estudios (Banco Mundial, 2009; Barrera, Maldonado y Rodríguez, 2012) es probable que estas carencias expliquen los bajos niveles de desempeño observados en materia de calidad del gasto social en educación, salud, acueducto y saneamiento básico.

El pilar de SyE reitera los hallazgos observados en los departamentos, aunque es más bajo el desempeño observado en los municipios. Estos no cuentan con sistemas de gestión de registros administrativos. El seguimiento no se realiza bajo estándares, metodologías y protocolos homologados a nivel nacional que garanticen la comparabilidad, confiabilidad, calidad y oportunidad de la información. El uso de la información de desempeño para apoyar las decisiones presupuestales o de planeación es discrecional. Esta situación es similar a la observada en otros países, como México (Shepherd, 2011).

Gráfico 9. Puntaje SEP para el pilar de seguimiento y evaluación en los municipios



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

Por último, las capacidades, arreglos institucionales y métodos de evaluación están por desarrollarse en casi la totalidad del conjunto, por un lado, dada la centralización de la que todavía es objeto la evaluación por parte de la Nación, y por el otro, debido a problemas de coordinación entre los dos niveles de gobierno (Cunil, 2010).

En síntesis, los hallazgos del SEP son consistentes en los dos niveles de gobierno. Los departamentos presentan un mejor desempeño relativo con un grado de implantación parcial de la GpRD, mientras que los municipios se ubican en una fase inicial de desarrollo, donde predomina la planeación. En particular, se requiere un esfuerzo sistemático y sostenido para el despegue de los pilares de presupuesto por resultados, SyE y gestión de programas y proyectos, los cuales concentran las mayores debilidades. La capacidad de planeación es satisfactoria y su efectividad seguramente se potenciará al superar la disfuncionalidad actual con el presupuesto por resultados.

Cuadro 7. Puntajes SEP en los departamentos y municipios.

Índice de la GpRD	Gobernaciones	Municipios
Planeación orientada a resultados	4,3	3,7
Presupuesto por resultados	2,8	2,5
Gestión financiera, control y adquisiciones	3,1	3,1
Gestión de programas y proyectos	2,8	2,5
Seguimiento y evaluación	2,3	2,1
Promedio general	3,1	2,8

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas SEP-PRODEV (período 2009-2011).

4. Resultados del programa de cooperaciones técnicas subnacionales del PRODEV

Los hallazgos del SEP se convierten en referente para priorizar las áreas de intervención en los planes de acción de las cooperaciones técnicas entre el PRODEV y los gobiernos respectivos. Las CT se ejecutan en dos grupos de departamentos y municipios. El primero, en Antioquia, Cundinamarca y Barranquilla;¹⁵ el segundo grupo, en Manizales y Pereira; finalmente, una tercera etapa es ejecutada a través del Departamento Nacional de Planeación y se enfoca en el fortalecimiento institucional territorial.

Las CT en los departamentos y municipios siguen la siguiente secuencia dividida en tres componentes:

- i. Desarrollo de instrumentos metodológicos.
- ii. Fortalecimiento de las capacidades y capacitación en el uso de los nuevos instrumentos.
- iii. Institucionalización de los productos metodológicos.

La cofinanciación de las CT y el liderazgo progresivo en la expansión y acompañamiento hacia las entidades municipales desde las gobernaciones son atributos distintivos del programa.

¹⁵ En Antioquia se incluye a los municipios de Guatapé y La Ceja; en Cundinamarca, a los municipios de Facatativá y Tocancipá.

Para el primer grupo de cooperaciones técnicas, se contrató mediante un concurso abierto a una firma especializada para desarrollar un portafolio de 18 productos asociados a los pilares de la GpRD (cuadro 8). Los productos incluyen metodologías, desarrollos informáticos e instrumentos procedimentales que son validados por las ET para su posterior institucionalización.

Cuadro 8. Portafolio de productos desarrollado por las cooperaciones técnicas del PRODEV

Producto	Pilar de la GpRD correspondiente
1. Guía de la GpRD.	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los pilares.
2. Procedimiento para armonizar el plan de desarrollo territorial con el presupuesto del gobierno en transición	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación orientada a resultados.
3. Procedimiento para la articulación plan-presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación orientada a resultados. • Presupuesto por resultados.
4. Guía de formulación de PpR.	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por resultados.
5. Guía de formulación y seguimiento del presupuesto participativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por resultados.
6. Sistema de información ciudadana sobre presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por resultados.
7. Metodología para el diseño del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto por resultados.
8. Análisis de riesgos fiscales con indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
9. Procedimientos de mitigación de riesgos de obligaciones directas e indirectas.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
10. Procedimientos para la prevención y mitigación de riesgos de desastres naturales.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
11. Documentación de un procedimiento de gestión del sistema de gestión de calidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
12. Herramienta informática para la implementación del Formato Único Territorial (FUT).	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
13. Metodología de costos unitarios y creación de un Banco de Costos Unitarios.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de programas y proyectos.
14. Metodologías de formulación de programas y proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de programas y proyectos.
15. Desarrollo de interfaz entre el Sistema de Seguimiento a la Ejecución de Proyectos de Inversión (SSEPI) y el anteproyecto de presupuesto.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de programas y proyectos.
16. Estudios de calidad de la información de los proyectos en el SSEPI.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de programas y proyectos.
17. Guía de formulación y aplicación de indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de programas y proyectos. • SyE.
18. Asesoría para el sistema de seguimiento a las metas del plan de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • SyE.

Los productos se concentran en los pilares de presupuesto por resultados, gestión financiera, auditoría y adquisiciones, y gestión de programas y proyectos. En el pilar de planeación se desarrolla una guía procedimental básica para articular el plan con el presupuesto. En el pilar de presupuesto por resultados se enfatizan los mecanismos de participación y difusión de la información, y también la elaboración tecnificada del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Adicionalmente, se produce una guía general para la formulación del PpR. Los productos asociados a la gestión financiera incluyen los procedimientos de análisis y mitigación de riesgos fiscales, y los aplicativos para facilitar el reporte de información financiera en el FUT.

En el pilar de gestión de programas y proyectos se destacan la metodología de costos unitarios para apoyar la gestión sectorial de bienes y servicios y la metodología de formulación de programas y proyectos. La primera se acompaña de un módulo informático para su cálculo y almacenamiento con base en un proyecto típico para cada sector económico. Además, se crea un Banco de Costos Unitarios para esos proyectos, que tiene una base real local actualizada y provista por cada entidad territorial. Adicionalmente, se incorpora un procedimiento en el sistema de gestión de calidad que asegure el uso de esta información en la formulación de los programas y proyectos, y la utilidad de la actualización del Banco de Costos Unitarios con la información generada en cada ciclo de proyecto. Finalmente, en el pilar de SyE, ante la falta de demanda de productos de evaluación, se diseñan guías de indicadores y seguimiento a las metas del plan.

El objetivo del segundo componente de las CT es diseñar, desarrollar y ejecutar un programa académico sobre gestión para resultados, con el fin de capacitar a funcionarios de entes territoriales en la GpRD. Con este propósito, se instaura un Diplomado impartido con el apoyo de universidades e instituciones internacionales en el que participan funcionarios de carrera de las gobernaciones y municipios, incluyendo aquellos hacia donde se va a dirigir la réplica. Las personas formadas se convierten en agentes de cambio para difundir sus capacidades adquiridas y apoyar directamente la implementación de los instrumentos desarrollados en el primer componente. En Cundinamarca se graduaron 103 funcionarios públicos pertenecientes a la gobernación y a 36 municipios del departamento, y en Antioquia, 280 profesionales de la gobernación y de 26 municipios.

Finalmente, en el tercer componente se conduce la expansión municipal de los instrumentos de la GpRD desarrollados. En Antioquia se extendieron a 26 municipios y en Cundinamarca, a 10 municipios adicionales a los 4 originalmente previstos, lo que demuestra una respuesta favorable que supera considerablemente los cálculos originales. Asimismo, las gobernaciones y alcaldías asumen compromisos de institucionalización y conformación de equipos permanentes para consolidar gradualmente la implementación de las herramientas adquiridas.

5. Lecciones aprendidas

Existen tres lecciones asociadas a la estrategia de implementación de las CT que vale la pena destacar:

- i. Resulta útil y efectivo concentrar esfuerzos inicialmente en las gobernaciones para que estas sean los agentes de cambio que posteriormente lideren la expansión en los municipios. La velocidad de asimilación y transferencia de las capacidades desde las gobernaciones a los municipios respectivos en los casos de Antioquia y Cundinamarca demuestra un potencial importante de apalancamiento al concentrar esfuerzos en el nivel departamental para que desde allí se conduzca la réplica municipal. Además del efecto de demostración asociado a una gobernación fortalecida que impulsa la GpRD, se observan beneficios de estandarización y desarrollo ordenado de una estrategia de este tipo.
- ii. Es necesaria la utilización de mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno y también en el interior de las mismas instituciones, como analiza Cunil (2010). En primer lugar, operación convencional desarticulada entre las secretarías de hacienda y de planeación contribuye sensiblemente a la dicotomía y disfuncionalidad plan-presupuesto. En segundo lugar, la relación de estas secretarías con las sectoriales o ejecutoras del gasto demanda fortalecer la coordinación apoyada en mecanismos conjuntos de gestión del gasto y la toma de decisiones basada en información de desempeño, lo cual requiere un flujo simétrico de la información. Las CT evidencian las bondades de poner en práctica estos mecanismos de trabajo conjunto entre las dependencias que definen el destino del gasto y entre estas y las ejecutoras, a fin de superar las barreras iniciales.

- iii. Las CT representan un esfuerzo que aporta insumos relevantes al gobierno nacional para la continuidad de una política nacional de la GpRD en los gobiernos subnacionales, a fin de acortar brechas de capacidad entre los diferentes niveles de municipios (véase el cuadro 3) y entre estos y las gobernaciones. Los productos metodológicos generados son puntuales. Sus tres componentes secuenciales son adecuados y pueden expandirse para cubrir con mayor profundidad y en un horizonte de mediano plazo el universo de ET.

Estos elementos son desarrollados en las siguientes secciones como componentes que inciden directamente en la profundización de la descentralización.

6. Contribución de la GpRD a la profundización de la descentralización

Tras la aplicación del SEP y la ejecución de las cooperaciones técnicas en el conjunto de los gobiernos subnacionales, y considerando la evidencia de la literatura discutida en el presente documento, se plantea que la implementación de una estrategia integral de GpRD en las ET reúne condiciones complementarias a las impulsadas por las recientes reformas, que son necesarias para mejorar la efectividad del gasto descentralizado y contribuir a la profundización de la descentralización.

La estrategia puede ayudar directamente a superar cuatro de los cinco retos asociados a la baja capacidad institucional de las ET (véanse los cinco retos en la página 16) e incidir indirectamente sobre el quinto reto. A continuación se exponen los elementos constitutivos de dicha estrategia, asociados a cada uno de los cinco pilares de la GpRD.

Para ello, se incluyen algunos hallazgos derivados de análisis de correlación entre el índice de la GpRD y los principales índices empleados por el gobierno nacional para evaluar el progreso de las ET en su desempeño, y el índice de desarrollo humano. Estos hallazgos no son robustos debido a limitaciones estadísticas importantes; sin embargo, son indicativos de las relaciones de incidencia directa que amerita considerar en el diseño de una estrategia de GpRD. Cabe anotar que se seleccionaron las regresiones con mejor ajuste, descartando aquellas irrelevantes debido a su bajo coeficiente de determinación.

Planeación orientada a resultados

En primer lugar, se deben articular la planeación y la presupuestación a través de marcos de desempeño programático definidos en los planes, de tal forma que sirvan de base para la estructuración de programas presupuestarios. La lógica vertical de los planes debe garantizar la alineación de la gestión en el nivel superior de la cadena de resultados (Shah y Shen, 2007) para que se corresponda con las prioridades de política. Es decir, en los planes se deben traducir los objetivos de política en un conjunto discreto de impactos y resultados con sus metas e indicadores respectivos, los cuales serán determinantes en el diseño de las estrategias de gestión. El diseño de modelos lógicos (también conocidos como cadenas de valor) asegurará a su vez que las estrategias se traduzcan en programas presupuestarios orientados a resultados con un horizonte plurianual de ejecución en concordancia con el plan de desarrollo.

Otro aspecto es la necesaria coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales para observar la correspondencia de los planes, especialmente en cuanto al gasto social. La alineación de planes responde a los ejercicios de concertación de prioridades y la definición de metas que garanticen la focalización adecuada para solucionar problemáticas a diferentes escalas.¹⁶

Presupuesto por resultados

El desarrollo de sistemas de PpR apoya directamente la alineación del gasto con las prioridades de política determinadas en los planes; se trata del eslabón que conecta la ejecución anual con las estrategias y metas de política contenidas en los marcos de desempeño de los planes orientados al logro de resultados. El marco de desempeño del PpR se articula al de los planes de desarrollo bajo modelos lógicos que garantizan esa alineación, y se expresa en programas presupuestarios derivados de las estrategias del plan respectivo. A su vez, aplica la función conjunta de SyE orientado a resultados en el ciclo presupuestal bajo un horizonte plurianual, como soporte a la toma de decisiones con información de desempeño. En otras palabras, el PpR cataliza el desarrollo de dos pilares de la GpRD y contribuye de esta forma a la integración dinámica del modelo.

¹⁶ Un muy buen ejemplo de este ejercicio de alineación de planes a niveles nacional y subnacional, lo constituye la tarea realizada por la Gobernación de Antioquia para evaluar mediante el SEP su capacidad institucional.

A pesar de la dicotomía presupuestal existente en Colombia entre gasto de inversión y funcionamiento, en los gobiernos subnacionales el mayor porcentaje del gasto se clasifica como inversión, algo que “facilita” el desarrollo de programas presupuestarios orientados al logro de resultados. La estructura programática debe estar alineada con los objetivos de los planes de desarrollo y estos a su vez guardar consistencia con las prioridades sociales concertadas con la Nación.

El PpR debe incluir la implementación de esquemas de incentivos institucionales e individuales al desempeño y utilizar la evaluación de la efectividad del gasto como soporte a la toma de decisiones de asignación. Precisamente, el desarrollo de incentivos involucra al gobierno nacional para mejorar la calidad del gasto correspondiente a las transferencias y regalías; por ejemplo, a través de la asignación de transferencias sin destinación específica que mejoren las posibilidades de orientación bajo sus propias prioridades a partir del desempeño observado en el gasto. Igualmente, en el interior de los gobiernos subnacionales es recomendable incluir incentivos específicos que motiven la cultura de la GpRD.

El PpR debe contar con mecanismos y prácticas institucionales de participación social, difusión de información presupuestal y rendición de cuentas. En la medida en que estos mecanismos se desarrollan, la exposición de los gobiernos a sus electores y su compromiso se incrementan, debido a que actúan como incentivos poderosos por los réditos (o costos) políticos que generan (Rojas, 2003). La problemática del gasto social en Colombia debe ser de conocimiento pleno de la ciudadanía y ella debe contar con medios e información de calidad para ejercer el control social e incidir en las decisiones de política, como las que brinda el PpR.

Gestión financiera integrada

La estrategia de la GpRD requiere aplicar un enfoque integrado de gestión financiera para mitigar los riesgos de liquidez y movilización de recursos entre gobiernos y, consecuentemente, mejorar la gestión del gasto en términos de su celeridad, transparencia y predictibilidad.

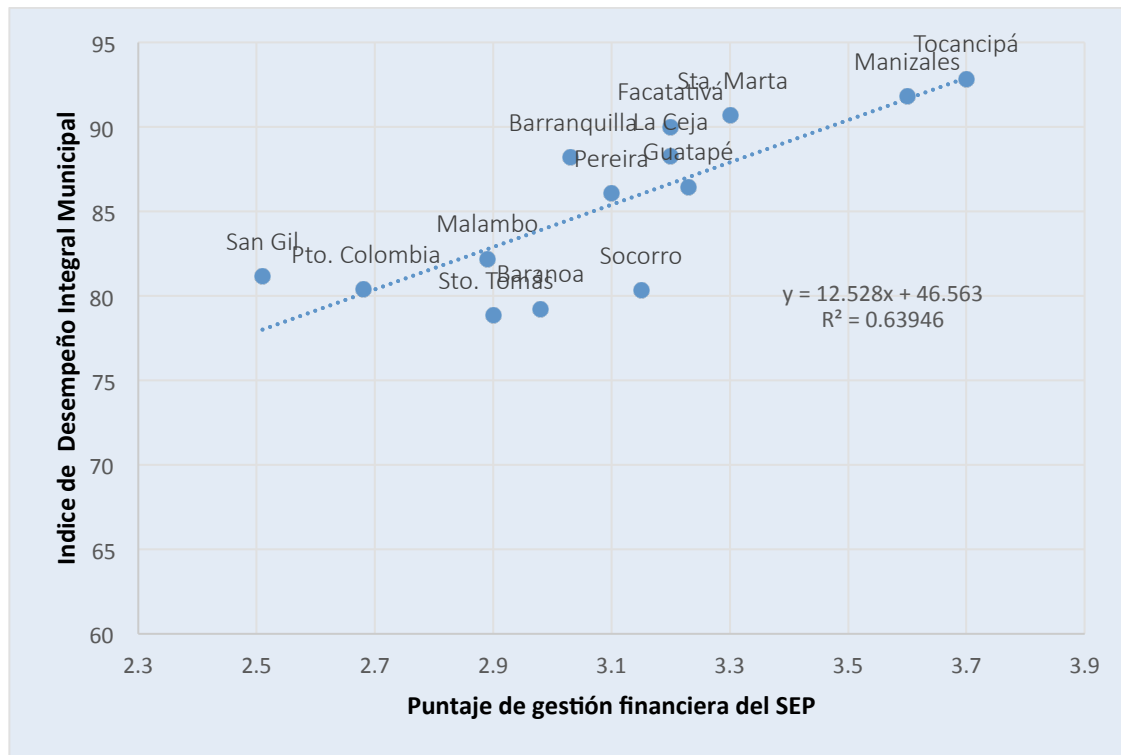
En términos generales, se requiere fortalecer los instrumentos tecnológicos y las capacidades humanas en este campo, algo que sin duda puede solventarse con el desarrollo del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) a nivel territorial, la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales por parte del MHCP y la aplicación de lineamientos y estándares que homologuen las prácticas vigentes.

En cuanto a la incidencia de este pilar sobre los diferentes índices que dan cuenta del desarrollo territorial, se evidencia una relación directa con el componente de gestión del índice integral municipal, el cual mide la capacidad administrativa y el desempeño fiscal (véase el recuadro 2).

Recuadro 2. Índice de Desempeño Integral Municipal

Como indica el *Manual de Orientaciones para realizar la evaluación del desempeño integral* del DNP, el objetivo del índice es “evaluar la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal”. En relación con la capacidad administrativa, el componente analiza la disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, su nivel de profesionalización y el grado de sistematización de procesos. En cuanto a las finanzas territoriales, se ocupa de aspectos como la sostenibilidad de la deuda, la capacidad de generación de recursos propios, la dependencia de transferencias y la capacidad de ahorro e inversión.

Gráfico 10. Relación entre gestión financiera y gestión del índice integral municipal)



El conjunto de municipios analizados presenta en su mayoría un puntaje cercano a 80 (sobresaliente) en el componente de gestión. Dentro del conjunto, los municipios de Manizales y Tocancipá tienen el mejor desempeño relativo en el pilar de la GpRD gracias a su progreso en gestión financiera integrada, transparencia y rendición de cuentas, lo cual incide directamente en su capacidad administrativa y desempeño fiscal. Alternativamente los municipios con menores progresos en el desarrollo de un enfoque integrado presentan los menores puntajes en el componente de gestión del índice integral. Si se considera que el conjunto de municipios analizados tiene un mejor desempeño que la mayoría de los municipios colombianos en este componente, el análisis indica la relevancia de fortalecer la gestión financiera integrada de manera generalizada como detonante del índice integral municipal, en especial en términos del desempeño fiscal. Esta consideración se refuerza con la relación análoga encontrada entre el pilar de gestión financiera y el índice de desempeño fiscal para el conjunto de departamentos.

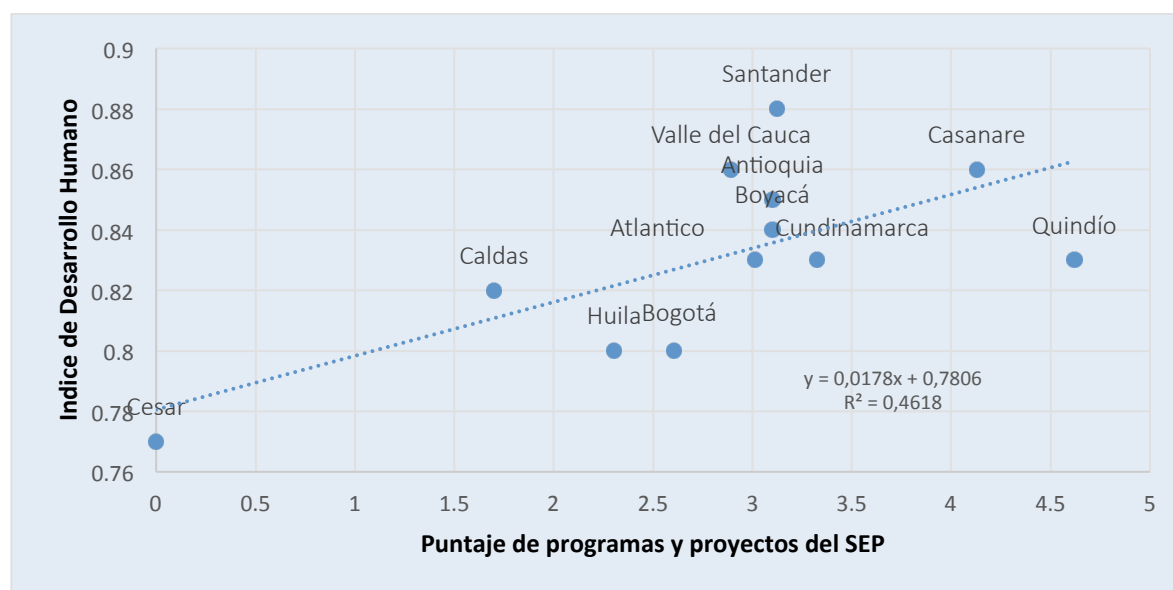
Gestión sectorial de programas y proyectos

Resulta primordial mejorar la capacidad de estructuración de programas y proyectos sectoriales en los gobiernos subnacionales, como condición necesaria para el éxito de los proyectos estratégicos impulsados por los *contratos plan*. Diferentes estudios coinciden en este aspecto. Tal es el caso del desarrollo de la infraestructura vial de la red secundaria y terciaria, la cual depende en buena medida de esta capacidad (Yepes et al., 2013), y de la inversión adecuada de las regalías (Perry y Olivera, 2009).

La gestión sectorial puede beneficiarse directamente de los marcos de desempeño desarrollados a través del PpR, al igual que de los instrumentos de contractualización e incentivos al logro de resultados contemplados en el pilar de gestión de programas y proyectos. Se requiere a su vez desarrollar prácticas de mejoramiento de la calidad de los servicios provistos y la rendición de cuentas en las ET. De forma complementaria, es necesario desarrollar sistemas sectoriales de información sobre los bienes y servicios generados, su calidad y eficiencia, que operen bajo estándares y protocolos unificados a nivel nacional.

Con respecto a los análisis de correlaciones, se presenta una relación directa entre el pilar de gestión sectorial de programas y proyectos y el índice de desarrollo humano, para el conjunto de departamentos y el Distrito Capital.

Gráfico 11. Relación entre gestión de programas y proyectos e índice de desarrollo humano

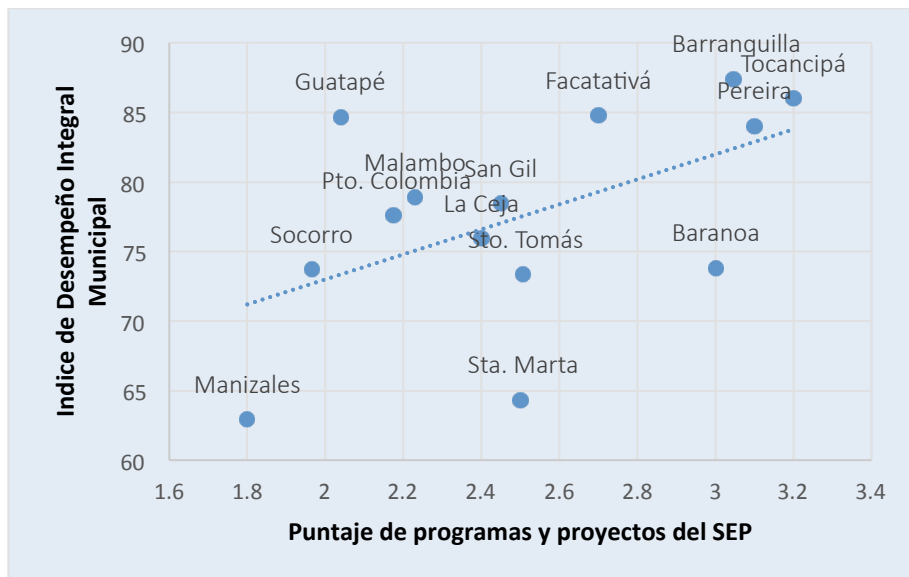


Los casos extremos ocurren en dos departamentos caracterizados por las regalías que reciben gracias a la explotación minero-energética. Casanaré, uno de los tres departamentos que más regalías ha recibido en el país (Perry y Olivera, 2009), ha realizado esfuerzos considerables para fortalecer su gestión sectorial de programas y proyectos y, a su vez, presenta el mayor índice de desarrollo humano. En el otro extremo, Cesar tiene un nivel bajo de desarrollo humano y un grado de avance mínimo en gestión sectorial.

El grueso del grupo presenta avances parciales en la implementación del pilar, la cual está encabezada por Santander, otro departamento de tradición minero-energética que, al igual que Casanaré, ha enfatizado el desarrollo de su capacidad de gestión sectorial.

El progreso en la implementación del pilar de gestión sectorial de programas y proyectos también influye sobre el índice integral municipal. Es decir, un buen desempeño en la gestión de programas y proyectos ayuda a explicar la eficacia y eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos, el cumplimiento de los programas de gobierno y la gestión administrativa y fiscal. En particular, la eficiencia relativa en los sectores de salud, educación y agua potable es sensible al pilar de gestión de programas y proyectos, en el que Tocancipá, Pereira y Barranquilla son los más destacados del conjunto. El análisis también muestra la oportunidad de fortalecer el índice integral en el grueso del conjunto (desde Manizales hasta San Gil) si se introducen las mejoras recomendadas en el pilar.

Gráfico 12. Relación entre la gestión de programas y proyectos y el índice integral municipal



Seguimiento y evaluación orientados al logro de resultados

El componente que requiere mayor desarrollo en la estrategia de la GpRD subnacional corresponde al pilar de seguimiento y evaluación orientados al logro de resultados. Para ello se requiere fortalecer la capacidad técnica de los equipos humanos en SyE, definir arreglos institucionales y procedimentales para formalizar su uso y desarrollar sistemas de gestión de información de calidad, bajo parámetros y metodologías estandarizadas en las ET.

Es preciso adoptar un enfoque de coordinación que garantice la utilidad del SyE simultáneamente para la Nación y los gobiernos subnacionales. Es decir, se requiere incentivar la creación y el uso de la información estadística y de desempeño para apoyar la toma de decisiones de planeación y presupuesto (incluyendo la asignación de recursos de SGP y regalías desde la Nación), así como la transparencia y rendición de cuentas.

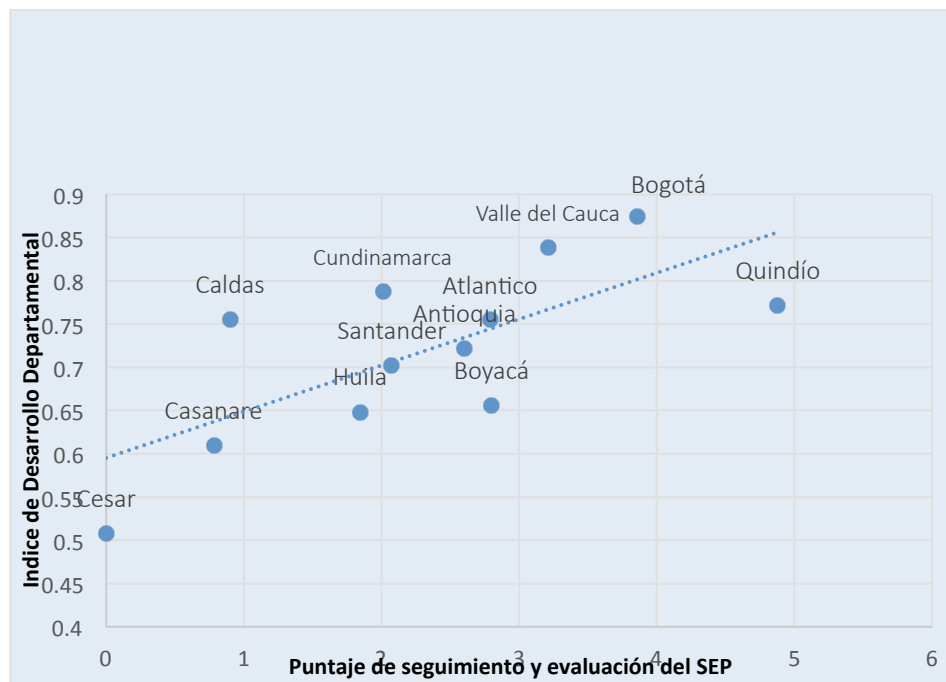
Como se ha mencionado, el desarrollo de sistemas de presupuesto por resultados tiene un rol potencial en la articulación y relación simbiótica plan-presupuesto, al emplear el SyE como herramientas que apoyen la toma de decisiones presupuestales basadas en el desempeño.

La baja calidad, validez, oportunidad y confiabilidad de la información de desempeño reportada a la Nación, como lo manifiesta el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2011:9), es sintomática de la debilidad en SyE de los gobiernos subnacionales. Por ende resulta crítico desarrollar las capacidades e implementar sistemas de SyE orientados al logro de resultados en los gobiernos subnacionales bajo estándares y protocolos homologados desde la Nación con el fin de mejorar la efectividad del gasto.

El SyE deberá apoyar la toma de decisiones de planeación y presupuesto sobre la base del desempeño observado, al tratarse del principal referente por vía de los marcos de desempeño de la estructura programática presupuestal para alinear la planeación y la presupuestación. Además, servirá para reportar a la Nación; es decir, se deberá privilegiar la gerencia del gasto efectivo desde el territorio sobre el control desde el centro, para lo cual se requerirán incentivos al logro de resultados tanto desde las mismas ET como desde la Nación.

Los resultados hallados en la relación entre el pilar de SyE y el índice de desarrollo departamental son igualmente interesantes (véase el recuadro 3).

Gráfico 13. Relación entre el SyE y el índice de desarrollo departamental



El SyE de las gobernaciones ayuda a explicar los buenos resultados en las variables sociales y financieras incluidas en el índice de desarrollo departamental.

Los departamentos de Quindío y Valle del Cauca y el Distrito Capital tienen un grado de implementación del pilar de SyE por lo menos parcial y presentan un puntaje por encima de 75 en el índice de desarrollo departamental. Los sigue un grupo de departamentos que se acerca a una implementación parcial (Atlántico, Antioquia, Santander y Boyacá) y que tiene un potencial mayor de mejora en términos de desempeño social y financiero. De nuevo, Cesar es el de peor desempeño, ya que carece prácticamente de avances en SyE y presentan un nivel deficiente o insatisfactorio en el desarrollo departamental. En consecuencia, las recomendaciones arriba descritas para el desarrollo de la función de SyE incidirán de manera positiva en el desempeño social y de las finanzas territoriales, y permitirán reforzar las tendencias halladas en el pilar de gestión financiera.

Recuadro 3 - Índice de desarrollo departamental

El índice de desarrollo departamental es calculado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación. El índice mide de manera sintética el comportamiento de los municipios en variables de tipo social y financiero. Las primeras son tomadas del censo de 2005 y las segundas, de las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios al DNP para la vigencia analizada.

Para 2011, el indicador se calcula mediante las siguientes variables:

- Porcentaje de población alfabeta, censo 2005.
- Porcentaje de personas SIN NBI resto, censo 2005.
- Porcentaje de cobertura energía (viviendas), censo 2005.
- Porcentaje de personas SIN NBI cabecera, censo 2005.
- Porcentaje de cobertura bruta básica y media, 2010 MEN.
- Porcentaje de no dependencia de las transferencias del SGP, 2011.
- Impuestos por persona, 2011.
- Inversión pública por persona, 2011.

7. Conclusiones

La Constitución Política de 1991 de Colombia ha sido un importante detonante para que, mediante la introducción de reformas de fortalecimiento fiscal y planeación efectiva, se implemente la gestión para resultados en el desarrollo como estrategia de gestión pública de manera progresiva desde hace más de dos décadas. En este sentido, la GpRD también contribuye a afirmar y consolidar el proceso de descentralización colombiano, el cual tomó fuerza con la misma Constitución.

Existen dos hitos centrales en el avance de la GpRD: la creación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública y el Sistema Nacional de Inversiones Públicas. A esto se debe sumar la creación, a lo largo de estas dos décadas, de un conjunto de mecanismos, herramientas y sistemas de información desarrollados por el Ministerio de Hacienda y el DNP – también con el aporte de otras instituciones del gobierno central– que han contribuido en tres aspectos específicos: i) al funcionamiento de las ET; ii) a la consolidación de la GpRD tanto a nivel nacional como a nivel territorial; y iii) al control de la información para cumplir adecuadamente con los dos niveles previamente indicados. Dentro de ese conjunto, se pueden citar el sistema unificado de inversión y finanzas públicas (SUIFP), la metodología general ajustada, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, el SUIFP de programación y el de ejecución presupuestal (SUIFP-PP y SUIFP-EP), el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Inversión de las ET, Sinergia territorial, y todo el programa de asistencia a las ET ejecutado por el MHCP.

Los resultados de la aplicación del SEP, la ejecución de las CT subnacionales del PRODEV y el análisis realizado a lo largo del documento recomiendan desarrollar una estrategia concertada de mediano plazo en la GpRD para mejorar los canales de transmisión de la política pública entre los niveles de gobierno y fortalecer la coordinación entre las instituciones y dentro de ellas. La estrategia debe apuntar directamente al fortalecimiento institucional integral de las ET que combine y potencie el rol intermediario de las gobernaciones, pero que continúe siendo liderada por el gobierno nacional. Al mismo tiempo estos elementos no deben perder las características participativas e inclusivas de los instrumentos y herramientas diseñados para las ET, que se vienen aplicando e institucionalizando.

Si bien se reconoce que ha habido avances sustanciales en la atención a los departamentos y municipios, por ejemplo, la vigencia de Sinergia territorial, la regionalización de la inversión pública y los mecanismos e instrumentos previamente señalados, no es menos cierto que tanto el DNP como el MHCP y las demás instituciones del poder central deben seguir contribuyendo a superar los cuatro retos de capacidad institucional en las ET.¹⁷ Estos son: i) la implementación de un enfoque de gestión financiera integrada; ii) el fortalecimiento de la capacidad de formular, presentar y evaluar proyectos para poder atender a los ciudadanos en los

¹⁷ Visítese la página web de Sinergia: <https://sinergia.dnp.gov.co/PortalDNP/default.aspx>

distintos sectores; iii) el desarrollo de sistemas gerenciales de seguimiento y evaluación orientados al logro de resultados; y iv) la implementación efectiva de mecanismos de transparencia, participación y control social. Estos son retos permanentes dentro de la política pública, debido al carácter dinámico de la política, al cambio de intereses en los electores y elegidos y, finalmente, a elementos como la incorporación de la tecnología que va determinando cambios sustanciales en los mecanismos de control social.

8. Recomendaciones

A la luz de lo descrito, se impone un conjunto de recomendaciones de política tanto para el mejoramiento de la calidad de gasto subnacional y la profundización de la GpRD, como para el nivel institucional a fin de cerrar las brechas de capacidad entre los diferentes niveles de gobierno.

La estrategia demanda una ejecución in situ permanente del nivel nacional, que concentre el esfuerzo inicial en los departamentos, dadas sus competencias y rol natural de ordenadores en el territorio como líderes de la expansión municipal del proceso. Se requiere volcar las entidades nacionales hacia las regiones bajo esquemas de operación descentralizada que se articulen a las instituciones territoriales, operen conjuntamente y transfieran capacidades de manera continua bajo mecanismos de inclusión, coordinación y armonización de prácticas de gestión. Así, se sugiere:

- i. Al momento de priorizar los esfuerzos en el corto plazo, se puede profundizar en dos áreas, que son las más débiles en todas las evaluaciones realizadas y tienen el mayor potencial de contribución a los procesos de toma de decisiones basados en desempeño: el presupuesto por resultados y el monitoreo y la evaluación. La aplicación de mecanismos de seguimiento y evaluación del gasto puede retroalimentar de forma efectiva el presupuesto (Robinson, 2014).
- ii. Desde el nivel nacional, se requiere profundizar la calidad de los programas presupuestarios, de manera de incluir conceptos de cadena de producción e indicadores que permitan la aplicación de la función conjunta del SyE orientado a resultados en el

ciclo presupuestal bajo un horizonte plurianual, como soporte a la toma de decisiones con información de desempeño.

- iii. Dado que existen áreas críticas, aspectos centrales identificados y abordados inicialmente por las CT, es necesaria una estrategia comprehensiva de mediano plazo con el apoyo directo y orientación permanente del gobierno nacional para que la implementación sea efectiva. Dicha estrategia debe cubrir de manera integral los siguientes aspectos neurálgicos de la GpRD, los cuales presentan un grado de avance relativo menor:
 - a. *El desarrollo de la función de evaluación*, que debe apoyarse en los avances significativos logrados por Sinergia proyectados al nivel territorial.
 - b. *La gestión financiera integrada apoyada en sistemas electrónicos transaccionales*, a partir del desarrollo del SIIF territorial.
 - c. *El desarrollo de sistemas de información sectorial*, bajo estándares nacionales liderados por los sectores representativos del gasto descentralizado.
 - d. *El desarrollo de esquemas de incentivos y mecanismos sistemáticos de transparencia y control social*, especialmente orientados a mejorar la calidad y eficiencia, y focalizados en el gasto descentralizado.
 - e. *La introducción de un servicio civil de carrera municipal* que incluya contratos de desempeño y promueva, entre otros elementos, la generalización de los contratos plan en las ET.
 - f. *La incorporación de mecanismos de simplificación de trámites y agilización de procesos*, que evitarían que el desempeño se viera afectado debido a la saturación de demanda de información por parte de distintos entes de control del nivel central.
- iv. La estrategia de la GpRD del gobierno y sus principales actores puede nutrir de la lógica vertical de las CT del PRODEV, con los productos metodológicos y los procesos de asimilación y de institucionalización, a los procesos de las ET. Los tres componentes secuenciales de las cooperaciones pueden también expandirse para cubrir con mayor profundidad y en un horizonte de mediano plazo al universo de las ET. A su vez, el SEP

puede volver a aplicarse en el tiempo para evaluar el progreso de cada uno de los pilares de la GpRD o simplemente de sus componentes. Este proceso deberá ser acompañado de normas de revisión independiente y técnica.

Finalmente, pasar gradualmente del modelo actual de agente-principal a uno de autonomía fiscal demanda fortalecer las instituciones territoriales de manera integral, y también los mecanismos de transparencia y control social. En ello la GpRD tiene un rol sensible como parte de una estrategia territorial en la que la disciplina fiscal se conjuga con la efectividad del gasto. Como se ha expuesto en el presente documento, ello requiere alinear los incentivos del gasto y la relación Nación-territorio con el desempeño, es decir, el logro de resultados.

Referencias

- Banco Mundial. 2009. *Colombia Decentralization. Options and incentives for efficiency. Volume I: Main Report*. August 2009. Washington, DC: World Bank. Documento disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/08/10987954/colombia-decentralization-options-incentives-efficiency-vol-2-2-sector-annexes>
- Banco Mundial. 2013. Banco de datos mundial. Indicadores de desarrollo mundial. Información sobre el crecimiento del PIB: porcentaje anual para Colombia y América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=indicadores-del-desarrollo-mundial>
- Barrera F., D. Maldonado y C. Rodríguez. 2012. *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Serie Documentos CEDE Núm. 41, noviembre. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Serie Documentos de Trabajo. Núm. 126, octubre de 2012. Universidad del Rosario.
- Cunil, N. 2010. “Latin American Monitoring and Evaluation Systems and their governance” in Lopez-Acevedo, G et al. (eds.) *Challenges in Monitoring and Evaluation: an opportunity to institutionalize M&E systems*. Fifth Conference of the Latin America and the Caribbean M&E Network, World Bank.
- Chica, G. 2013. *El fortalecimiento de los departamentos en Colombia*. Foro Internacional: ¿Colombia unitaria o federal? Universidad Externado de Colombia, 30 de mayo de 2013.
- de la Cruz, R. 2006. *La descentralización en Colombia: Fortaleciendo la Gobernabilidad Democrática. Análisis y propuesta de reforma*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2010. *15 años del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados – Sinergia, Una mirada desde la evaluación de las políticas públicas más relevantes*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

- 2011. *Evaluación del desempeño integral de los municipios*. Informe del Departamento Nacional de Planeación. Documento disponible en <http://sisfut.dnp.gov.co/Sisfut> [descarga: 14 de noviembre de 2013]

- 2012. *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios*. Informe del Departamento Nacional de Planeación 2011. Artículo 79 Ley 617 de 2000.

- 2013a. Portal oficial del Departamento Nacional de Planeación. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloSocial/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/ObjetivosdeDesarrollodelMilenio.aspx>

- 2013b. *Manual de Orientaciones para realizar la evaluación del desempeño integral*, disponible en https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=_oUVz_izofA%3d&tabid=387, [consulta: 8 de febrero de 2014].

- Fainboim, I. 2006. *Presupuestación por resultados a nivel subnacional. La experiencia de Bogotá*. Departamento de Asuntos Fiscales, Fondo Monetario Internacional. Presentación realizada el 14 de febrero de 2006. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEPP/Difusion_Rendicion_Cuentas/15_Israel_Fainboim.pdf

- García, R. y M. García. 2011. *Managing for development results. Progress and challenges in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Interamerican Development Bank.

- Gawande, A. 2011. *The Check list Manifesto: how to Get Things Right*. Londres: Profile Books.

- Gerencial. 2011. *Informe de Consultoría: Apoyar a las entidades territoriales seleccionadas en la implementación y reporte de información presupuestal a través del Formulario Único Territorial (FUT), con la orientación del DNP y el MHCP*. Producto 15A BID-PRODEV, julio.

- Gómez, R. 2008. *Sistematización del proceso de implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) de Colombia*. Lima: GTZ, Programa de Gobernabilidad e Inclusión.
- Gómez, R., M. Olivera y M. Velasco. 2009. *Implementing a subnational results-oriented management and budgeting system: Lessons from Medellín, Colombia*. ECD Working Paper Series Núm. 19, September. Washington, D.C.: World Bank.
- Hatry, H. 2006. *Performance Measurement*. Washington, D.C.: Urban Institute Press.
- Iregui, A., L. Melo y J. Ramos. 2003. *El Impuesto Predial en Colombia: Evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo*. Serie Borradores de Economía 274. Bogotá: Banco de la república.
- Marcel, M., J. Martínez y M. Sanginés. 2013. “Mejorando el gasto público a través del presupuesto basado en desempeño”. En Corbacho, A. (coord.). *Las instituciones fiscales del mañana*. Washington, D.C.: BID, disponible en <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=56026>.
- MHCP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público). 2009. *Diez años de transformación fiscal territorial en Colombia. 1998-2008*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 2011. *Presupuesto General de la Nación 2012: más empleo, menos pobreza y más seguridad con solidez fiscal*. Comunicado de Prensa 031, 29 de julio de 2011. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/5817798.PDF>
- Ministerio de Educación. 2013. Estadísticas del sector educativo. Ministerio de Educación Nacional. República de Colombia. Disponible en http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&nivel=9&dpto=&mun=&ins=&et=&sede=&consulta_detalle=total&consulta=cobertura.

- Ministerio de Salud. 2013. Coberturas del régimen subsidiado. Disponible en: <http://www.minsalud.gov.co/salud/Paginas/CoberturasdelR%C3%A9gimenSubsidiado.aspx>
- Morra, L. y R. Rist. 2009. *The road to results: designing and conducting effective development evaluations*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Nieto-Parra, S. y J. Santiso. 2009. *Revisiting Political Budget Cycles in Latin America*. OECD Development Centre. Working Papers 281. París: OECD Publishing.
- Perry, G. y M. Olivera. 2009. *El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia*. CAF. Documento de Trabajo Núm. 2009/06, Julio. Caracas: CAF.
- Robinson, M. 2011. *Performance Budgeting Manual*. Washington, D.C.: Regional Centers for Learning Evaluation and Results, Clear.
- 2014. “Connecting Evaluation and Budgeting”, ECD Working Series Paper Núm. 30, March. Washington, D.C.: World Bank.
- Rojas, F. 2003. “At the Crossroads of Decentralization: Recentralization, Federalization”, en Giugale, M. et al. (eds.) *Colombia The Economic Foundation of Peace*, 871-896. Washington, D.C.: World Bank.
- Saldías, C. 2013. “La recentralización fiscal: ¿un proceso sin reversa?”, en Razón Pública, 1 de julio de 2013. Disponible en: <http://razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/6923-la-recentralizacion-fiscal-iun-proceso-sin-reversa.html>
- Salinas, J. M. 2011. *Retos a futuro en el sector de acueducto y alcantarillado en Colombia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://archivo.cepal.org/pdfs/Watguide/lcw0379s.PDF>
- Sánchez F. y J. Zenteno. 2011. *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia*, Documentos CEDE Núm. 37, septiembre. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/d

[ocumentos_cede/2011/Descentralizacion_y_sostenibilidad_fiscal_subnacional_el_caso_d_e_Colombia](#)

Sánchez, F. y M. Pachón. 2013. *Descentralización, esfuerzo fiscal y progreso social en Colombia en el nivel local, 1994-2009: ¿Por qué importa la política nacional?* Documentos CEDE Núm. 38, agosto. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Disponible en: <http://lasillavacia.com/content/documento-cede-no38-2013-descentralizacion-esfuerzo-fiscal-y-progreso-social-en-colombia>

Shepherd, G. 2011. *Conducting Diagnoses of M&E Systems and Capacities*, The Nuts and Bolts of M&E Systems Series, PREM Notes, November, Núm. 16. Washington, D.C.: World Bank.

Shah, A. y C. Shen. 2007. “A primer on performance budgeting”. En Shah A. (ed.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Yepes T. et al., 2013. *Infraestructura de transporte en Colombia*. Cuadernos de Fedesarrollo Núm. 46, julio.

Zapata, G. 2010. *Propuesta de reforma tributaria territorial en Colombia y de la carga fiscal del sector minero energético*. Informe de Consultoría. Washington, D.C.: BID.

Referencias jurídicas

Constitución Política de Colombia, 1991. República de Colombia. Documento disponible en: http://www.senado.gov.co/images/stories/Informacion_General/constitucion_politica.pdf

Acto Legislativo 05 del 18 de julio de 2011. Congreso de Colombia. Disponible en: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=E9g2P8ImArE%3d&tabid=95&mid=517>

Acto Legislativo 01 de 2001. Congreso de Colombia

Ley 819 de 2001

Ley 715 2001

Ley 617 de 2000. Disponible en:
<http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Ley%20617%20de%202000%20version%202008.pdf>

Ley 559 de 1999

Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 19 de 1994. Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html

Decreto 28 de 2008, Diario Oficial Núm. 46.867 del 10 de enero de 2008. Departamento Nacional de Planeación.