

Coordinar para ejecutar

Lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia

Preparado para la División de Innovación
para Servir al Ciudadano por:

Sebastián González
Paula Acosta

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Innovación
para Servir al Ciudadano

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1472

Coordinar para ejecutar

Lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia

Preparado para la División de Innovación para Servir al Ciudadano por:

Sebastián González
Paula Acosta

Julio de 2018

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

González, Sebastián

Coordinar para ejecutar: lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del
gobierno de Colombia / Sebastián González, Paula Acosta.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1472)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Public administration-Colombia. 2. Strategic planning-Colombia.

I. González Sebastián. II. Acosta, Paula. III. Banco Interamericano de
Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. IV. Título. V. Serie.
IDB-TN-1472

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2018 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son 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.



Contacto: Mariano Lafuente, mlafuente@iadb.org.

Resumen

Este documento, preparado en el marco del trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre los Centros de Gobierno, describe y analiza el modelo de gestión de Centro de Gobierno implementado por el gobierno de Colombia entre 2014 y junio de 2017. El documento se enfoca principalmente en la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de la Presidencia de la República de Colombia, llamada también Unidad de Ejecución o *Delivery Unit*. Se analizan las herramientas, productos y rutinas implementadas para la gestión de las máximas prioridades de gobierno que llevaron a resultados positivos de política pública. El objetivo de este documento es servir de referencia a otros gobiernos interesados en aplicar un modelo de gestión de estas características.

Códigos JEL: H10, H11

Palabras clave: Centro de Gobierno, Colombia, coordinación, *Delivery Unit*, gestión por resultados, monitoreo, planificación estratégica, presidencia

Índice

Agradecimientos	iii
Resumen ejecutivo.....	v
Introducción.....	1
1. Contexto institucional, funciones y servicios de la UE.....	3
2. Seguimiento de los indicadores de resultado y gestión del gobierno.....	7
2.1. ¿Cómo se definieron los tableros?	8
2.2. Principales atributos de los tableros	9
2.3. Seguimiento diferenciado dentro de las megametas.....	11
2.4. Recomendaciones para la implementación de herramientas de seguimiento ..	16
3. Seguimiento de la ejecución presupuestal.....	18
3.1. ¿Cómo se definieron las metas sectoriales de ejecución presupuestaria?	20
3.2. Características de las fichas de seguimiento de la ejecución presupuestal	22
3.3. Recomendaciones para la implementación de herramientas de seguimiento presupuestal	23
4. Coordinación y articulación de iniciativas puntuales	25
4.1. La lucha contra el hurto a celulares.....	26
4.2. Plan Estratégico para San Andrés, Providencia y Santa Catalina	31
4.3. Conclusiones	33
5. Priorización de la agenda de gobierno	34
6. Seguimiento de los compromisos del Presidente	35
7. Conclusiones	37
Referencias	40
Anexo 1. Metodología para la elaboración de los hitos y trayectorias de implementación	42
Anexo 2. Metodología para la asignación de semáforos	47
Anexo 3. Formato de ficha resumen para el Presidente	49
Anexo 4. Herramienta de cualificación de las variables determinantes del riesgo de incumplimiento.....	50
Anexo 5. Seguimiento a los PINES. Infraestructura estratégica: rompiendo las asimetrías de información	54

Agradecimientos

Cómo se evidenciará a lo largo de este documento, las capacidades de gestión desarrolladas en la Presidencia de la República de Colombia son el resultado de esfuerzos que sobrepasan periodos de gobierno específicos. Son la sumatoria de herramientas y prácticas que se han ido incorporando durante años, y hasta décadas, en la administración pública colombiana. Este es el caso del Sistema Nacional de Planeación o el de Evaluación y Gestión de Resultados, que durante años han sido el soporte del desarrollo del país. De ahí que lo que aquí se describe recoge el esfuerzo de funcionarios públicos repartidos por distintas entidades. Queremos destacar principalmente al equipo de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP) sin quienes esto no sería posible.

Deseamos extender agradecimientos especiales al equipo de destacados profesionales que con su invaluable trabajo participaron en el desarrollo y consolidación de la Unidad de Ejecución: Carlos Aparicio, Elizabeth Arciniegas, Yandra Bolaños, Myriam Charry, Tatiana García, Lena Gaviria, Sandy Guerrero, Marcos Hernández, Miss Cleopatra Marrugo, Juan Camilo Neira, Julia Peña, Diana Carolina Pereira, Sara Pérez, Diana Roa, Fabio Rodríguez, Karen Rodríguez, David Santamaría, Paula Sierra y Tatiana Silva. El trabajo realizado por este equipo es el resultado de un esfuerzo de muchas otras personas que, desde el primer día de la administración del Presidente Juan Manuel Santos, promovieron los principios de Buen Gobierno y Eficiencia Administrativa. Personas como Paola Buendía, Paula Durán, Diego Dorado y Catalina Sandoval establecieron las pautas del modelo de gestión utilizado durante el periodo 2010-2018.

Agradecemos también al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que apoyó y acompañó la formación de la Unidad de Ejecución en Colombia dando acceso al trabajo sobre el Centro de Gobierno y facilitando la participación del país en redes de conocimiento, lo que nos permitió avanzar de manera más certera y rápida. El apoyo a esta publicación y los invaluable comentarios de Carlos Santiso, Mariano Lafuente, Diego Arisi, Ray Shostak y Ángela Reyes forman parte de este proceso.

Mención aparte merecen quienes idearon e impulsaron al interior de la Presidencia la utilización de estas herramientas y que, gracias a su apoyo decidido y su trabajo, lo hicieron realidad. María Lorena Gutiérrez lo creó, diseñó e impulsó con constancia y determinación, manteniendo el mayor control de calidad. Luis Guillermo Vélez lo mantuvo vigente y le adicionó usos relacionados con otras áreas claves de la Presidencia.

Como destaca toda la bibliografía sobre las *Delivery Units*, el respaldo político por parte del cliente principal –el Presidente– es fundamental para el éxito de la Unidad de Ejecución. Esta fue una de las mayores fortalezas del modelo colombiano.

Resumen ejecutivo

El fortalecimiento del Centro de Gobierno, en particular a través de la rápida difusión de las *Delivery Units* como mecanismo para generar resultados concretos en la gestión de las máximas prioridades del Ejecutivo, ha sido una tendencia global en los últimos años. Referentes como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han liderado importantes procesos para entender el rol de los Centros de Gobierno, recoger buenas prácticas y, en el caso del BID, proveer asistencia técnica a varios gobiernos en la región.¹

El modelo colombiano de *Delivery Unit*, la Unidad de Ejecución (UE), fue resultado de la fusión del modelo del Primer Ministro Tony Blair en Reino Unido (quien acuñó el término), del utilizado por la Oficina del Presidente Clinton en Estados Unidos y de las recomendaciones del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE a Colombia. La UE se ubicó en la Presidencia de la República y bajo la línea del Secretario General de la Presidencia ejerció principalmente cinco funciones: (i) focalizar la atención del gobierno en las prioridades presidenciales y aumentar su probabilidad de éxito; (ii) coordinar la acción gubernamental alrededor de las mismas; (iii) apoyar su ágil implementación y trámite; (iv) prestar apoyo técnico para la comprensión de las problemáticas; y (v) realizar un seguimiento con el fin de generar las alertas y acciones requeridas para alcanzar los objetivos esperados.

Para lograrlo, se apoyó en la institucionalidad existente y generó metodologías de priorización, complementó el análisis de problemas específicos con la definición de planes de trabajo y articuló las diferentes instancias encargadas de entregar los bienes y servicios requeridos. Entre los principales resultados del modelo implementado en Colombia entre 2014 y el primer semestre del 2017, se destacan los siguientes:

- i. **La regularización del seguimiento y capacidad de proyección.** Las rutinas e incentivos establecidos acotaron las asimetrías de información con lo cual al cierre de 2016 se cumplieron las proyecciones en un 95%. El gobierno adquirió la capacidad de prever desviaciones con antelación.

¹ El libro de Alessandro, Lafuente y Santiso, *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe* publicado en 2014 por el BID, siguió a las publicaciones de los casos sobre Chile (Dumas, Lafuente y Parrado, 2013) y el Estado de Pernambuco en Brasil (Alessandro, Lafuente y Shostak, 2014), y a una revisión de la literatura sobre el rol del Centro de Gobierno (Alessandro, Santiso y Lafuente, 2013). Desde 2013, el BID ha venido apoyando técnicamente a gobiernos nacionales y subnacionales para el fortalecimiento del Centro de Gobierno en Argentina, Bahamas, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, México, Perú y Uruguay, entre otros. Las lecciones aprendidas de estas experiencias se analizan en el estudio publicado por el BID: *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento?* (Lafuente y González, 2018).

- ii. **La coordinación y focalización.** Estrategias como la de reducción del hurto de celulares o la de gestión de los proyectos de infraestructura de mayor relevancia permitieron la entrada en operación de dinámicas de coordinación interinstitucional que generaron altos impactos. En el hurto de celulares se inhabilitaron 10 millones de celulares sospechosos de ser ilegales; en el de gestión de los proyectos de infraestructura se redujeron los tiempos de atraso en trámites previos a la intervención a menos de 15 días.

La innovación del modelo de *Delivery Unit* en el entorno colombiano consistió en crear conciencia y poner en práctica una máxima de la administración pública: **“todos los niveles de gobierno son responsables por la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos”**, lo que generó mayor empoderamiento por parte de los ejecutores directos. Las metodologías desarrolladas permitieron aclarar y diferenciar el rol de cada uno de los participantes en la cadena de valor del gobierno y pusieron en evidencia **la importancia de la función de coordinación desde el Centro de Gobierno**.

Se establecieron relaciones desde el Centro de Gobierno hacia los sectores basadas en la generación de valor y se promovieron flujos de información que permitieron tomar decisiones a bajo costo y de forma oportuna.

Este tipo de modelos trae grandes beneficios para la coordinación y eficacia de los gobiernos. Sin embargo, tiene limitaciones que no se deben desconocer y que los hace vulnerables. Entre ellas, su gran dependencia a la voluntad del gobernante de turno, su dependencia al estilo del gobernante y su capacidad para agregar valor al trabajo de los diferentes ministerios sin duplicar funciones ni competir con estos y para acomodarse a la institucionalidad preexistente en funciones como planificación, monitoreo y evaluación.

El modelo colombiano de UE forma parte de un proceso de décadas para construir una cultura pública orientada a resultados. El rol del Centro de Gobierno es fundamental para mejorar la eficiencia de un gobierno como un todo y de la figura del primer mandatario como un servidor público que responde a los intereses y necesidades de sus ciudadanos.

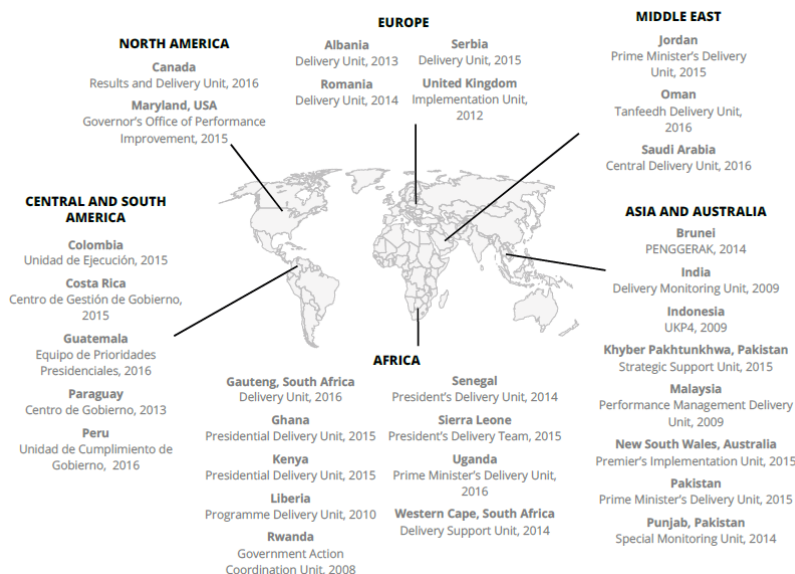
Introducción

Este documento se enmarca en el trabajo del BID sobre los Centros de Gobierno iniciado en 2012 y que ha tenido por objetivo entender mejor su rol, recoger buenas prácticas y proveer asistencia técnica a varios gobiernos en la región.

El fortalecimiento del Centro de Gobierno es una reforma cada vez más común para hacer más efectivos los gobiernos, en particular para mejorar su capacidad de entregar resultados a los ciudadanos. Como parte de un proceso de reingeniería de los gobiernos, el debate sobre la estructura, herramientas y funcionamiento de los Centros de Gobierno ha cobrado especial relevancia, dado el potencial que tienen de servir como catalizadores de procesos que generen resultados en el corto plazo, con un bajo costo político y fiscal.

A inicios de 2017, cerca de 30 países alrededor del mundo habían puesto en funcionamiento a nivel nacional o regional instancias de coordinación para mejorar la ejecución de políticas y proyectos prioritarios (esquema 1).

Esquema 1. Localización de *Delivery Units* (nacionales y regionales)



Fuente: Institute for Government, 2017.

Inspirado en el modelo británico de *Delivery Unit*, e integrando prácticas de la Oficina del Presidente Bill Clinton y recomendaciones del Comité de Gobierno de la OCDE, entre otros, el gobierno de Colombia decidió en 2014 montar una Unidad de Ejecución denominada Dirección de Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas ubicada en la

Presidencia de la República, como respuesta a la necesidad del Presidente de ser más efectivo en el logro de las metas planteadas durante su segundo gobierno.

Este documento busca recoger las principales lecciones aprendidas en el montaje de esta nueva institucionalidad, y presentar las herramientas, productos y rutinas que tienen mayor potencial de manera que sirvan de referencia a otros gobiernos que empiezan a recorrer este camino. Entre 2014 y el primer semestre de 2017 la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia, logró posicionarse a nivel internacional y prestó asistencia técnica a otros gobiernos de la región como Bahamas, Costa Rica, El Salvador y Perú.

El modelo desarrollado en Colombia dista de ser perfecto. Es un modelo en evolución, como todo en la administración pública. La apuesta detrás de este documento es seguir construyendo conocimiento hacia la generación de una cultura pública orientada cada vez más a la entrega efectiva de bienes y servicios para los ciudadanos.

1. Contexto institucional, funciones y servicios de la UE

La creación y puesta en marcha de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas en la Presidencia de la República (Unidad de Ejecución o *Delivery Unit*) a fines de 2014 forma parte de un proceso de generación de capacidades institucionales que, en el caso de Colombia, se inició en la década de 1960 con la creación de un ministerio de planificación que soporta la formulación de políticas y el análisis de información (Departamento Nacional de Planeación [DNP]), y la creación a fines del siglo XX del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados (Sinergia) sobre el cual se construyó una cultura de monitoreo y evaluación que ha permeado al gobierno central.

El **concepto de la Unidad de Ejecución es la de un equipo encargado de garantizar que algunas de las prioridades de un gobierno se conviertan en resultados efectivos**. Esto se logra prioritariamente a través de metodologías y rutinas de coordinación y seguimiento. En el caso colombiano, la Unidad de Ejecución avanzó sobre el concepto de seguimiento de la gestión del Ejecutivo al: (i) generar metodologías de priorización, (ii) complementar el análisis de un problema específico con la definición de un plan de trabajo y (iii) articular las diferentes instancias encargadas de entregar los bienes y servicios requeridos. En otras palabras, partiendo de la información y capacidades analíticas existentes en las instancias técnicas de gobierno, se va un paso más allá del proceso de seguimiento al involucrarse en el proceso mismo de “entrega de resultados”. Se trata de coordinar y facilitar procesos, teniendo especial cuidado de nunca reemplazar a las entidades que son las encargadas de formular y ejecutar las políticas.

Una de las innovaciones del modelo de *Delivery Unit* en el entorno de la institucionalidad colombiana ha sido renovar el entendimiento de que **todos los niveles de gobierno son responsables por la entrega efectiva de bienes y servicios a los ciudadanos**. Esto incluye desde los formuladores de la política hasta quienes preparan el presupuesto, ya que se debe pensar en la parte operativa y concreta de la implementación de la política. Las metodologías de la UE permiten definir con claridad el rol y alcance de cada uno de los participantes en la cadena de valor del gobierno, y ponen en evidencia **la importancia de la función de coordinación desde el Centro de Gobierno**.

La UE se ubicó jerárquicamente bajo la línea del Secretario General de la Presidencia con cinco funciones principales: (i) focalizar la atención del gobierno en las prioridades presidenciales; (ii) coordinar la acción gubernamental alrededor de las mismas; (iii) apoyar su ágil implementación y trámite; (iv) prestar apoyo técnico para la

comprensión de las problemáticas; y (v) realizar un seguimiento con el fin de generar las alertas y acciones requeridas para alcanzar las metas definidas.

Si se toman las cinco funciones del Centro de Gobierno del marco conceptual propuesto por el BID (Alessandro, Lafuente y Santiso, 2014), la UE colombiana priorizó principalmente tres de ellas: (i) gestión estratégica (asegurar la selectividad de las prioridades, los recursos para lograrlas y apoyar la planificación detallada de su implementación), (ii) coordinación y (iii) monitoreo y mejora del desempeño, funciones que suelen asociarse a las *Delivery Units*, dejando por fuera las funciones de gestión política y de comunicación y rendición de cuentas, lideradas por otros actores del Centro de Gobierno.

La UE tuvo una estructura de ocho funcionarios de nivel asesor, todos de libre nombramiento y remoción, con perfiles técnicos multidisciplinarios que incluyeron economistas, ingenieros y politólogos prioritariamente, con un marcado énfasis en el manejo y análisis de información y un conocimiento probado en el funcionamiento del sector público. Progresivamente, se fueron sumando otros perfiles, en especial, un grupo encargado de liderar iniciativas regionales con intervención directa de la Unidad conformado por seis profesionales más.

Para identificar los servicios que ofrecería, la UE se inspiró en el mandato de *cumplir y hacer cumplir la palabra del Presidente como institución*. Uno de los retos que encuentran los mandatarios en el mundo entero, es que después de impartir una instrucción, esta se materialice en obras, políticas o regulaciones. Los compromisos que a diario asume un Presidente en representación de su gobierno incluyen acciones tan diversas en complejidad, magnitud y recursos, como organizar una reunión o reducir la mortalidad infantil; no obstante, debe existir un mecanismo de seguimiento que sirva para que la palabra del Presidente se honre. Estos servicios incluyeron:

i. **Seguimiento a indicadores de resultado y gestión del gobierno.**

Conocidos como los tableros del Presidente, esta herramienta permitía hacer un seguimiento sistemático de las principales metas definidas en el Plan de Gobierno que cada cuatro años el gobierno entrante debe presentar al Congreso de la República y que incluye la definición de metas e indicadores asociados a las políticas y programas propuestos. El Presidente conjuntamente con las cabezas de los 21 sectores (ministros y directores de departamentos administrativos), definió un subconjunto de 170 indicadores (en promedio, ocho por sector). Esta práctica que había

comenzado en 2010,² se refinó en su segundo periodo introduciendo tres mejoras:

- **Megametas.** Se trata de una nueva capa de priorización en donde cada sector tiene que escoger una única meta (21 en total) ya sea por su importancia sectorial, por su relevancia para la opinión pública o por ser prioritaria dentro de las expectativas del legado presidencial. Cada megameta se estableció conjuntamente por el Presidente y el director o ministro del sector en un acto público.
 - **Metodologías de predicción (*forecast*).** Se introdujeron herramientas analíticas que complementan el seguimiento de los resultados parciales con información relevante para realizar correcciones. Con base en la información histórica, presupuestal y específica aportada por el sector, se diseñaron modelos predictivos para estimar el cierre del año y del cuatrienio. Estos modelos probaron tener un poder predictivo por encima del 90%.
 - **Definición de planes específicos.** Los diferentes sectores se orientaron al cumplimiento de las metas, para lo cual la UE jugaba el rol de contraparte técnico y facilitador de procesos con otros sectores, en los casos en que esto fuera necesario. El sector debía presentar un cronograma y un plan de trabajo concreto sobre cómo obtener el resultado con el cual se comprometió.
- ii. **Seguimiento de la ejecución presupuestal.** De forma mensual, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la UE preparaba informes de avance de la ejecución del Presupuesto General de la Nación para cada uno de los sectores de la rama ejecutiva del gobierno nacional.³ Para ello, se definían metas mensuales diferenciadas por sector teniendo en cuenta información histórica, capacidades institucionales e identificando alertas para llegar a la meta global de ejecución.
- iii. **Coordinación y articulación de iniciativas puntuales.** Siguiendo el modelo más tradicional de *Delivery Unit*, el Presidente estableció metas específicas que debían ser gestionadas por la UE, las cuales tenían en común: altos grados de coordinación interinstitucional, temas sensibles para

² Liderado por la Alta Consejera de Bueno Gobierno, Dra. María Lorena Gutiérrez, se establecieron los tableros del Presidente y las rutinas de reporte al Presidente y al Consejo de Ministros. El trabajo técnico se soporta en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) coordinado por el DNP.

³ Como referencia, el presupuesto representó cerca de US\$63.000 millones para 2017, incluyendo funcionamiento e inversión.

los ciudadanos y altamente asociados al logro de las principales banderas del gobierno.

El grado y tipo de intervención tuvieron una gran varianza. Sin embargo, se mantuvo la utilización de herramientas tales como: (i) la identificación de la cadena de valor, (ii) el levantamiento del flujo de los procesos, (iii) la identificación de puntos o actividades críticas, (iv) las rutinas periódicas de seguimiento; y (iv) los reportes al Presidente.

- iv. **Intervención directa en iniciativas específicas.** La UE coordinó tres programas regionales con un enfoque de desarrollo integral, aprovechando prioritariamente la capacidad de ejecución de las entidades adscritas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE). Estos programas buscaban desarrollar estrategias integrales en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, en el litoral Pacífico y en la península de La Guajira.
- v. **Priorización de la agenda de gobierno.** La dinámica de un gobierno implica hacer anuncios, lanzar iniciativas y programas de forma rutinaria. Es necesario contar con un *inventario inteligente* de estas iniciativas. La UE mapeaba y priorizaba de forma sistemática los programas y planes gestionados por los distintos sectores así como las iniciativas intersectoriales para establecer los mecanismos de supervisión más acordes a sus necesidades y relevancia.
- vi. **Seguimiento de compromisos y tareas del Presidente.** Si bien no se enfocaba en las máximas prioridades de gobierno, la UE hacía el seguimiento de todas las decisiones del Presidente para su cumplimiento. En estrecha coordinación con la Secretaría Privada de la Presidencia, la UE dirigió un protocolo de reporte y seguimiento de cerca de 2.400 compromisos que, gracias a un sistema de información desarrollado por la Oficina de Sistemas de la Presidencia, permitía saber en línea el estado de avance de cada uno.⁴

A continuación, se analizará cada uno de estos servicios en mayor detalle, incluyendo las herramientas técnicas utilizadas.

⁴ El diseño y puesta en marcha de este sistema, denominado Sistema de Seguimiento a Compromisos, empezó en 2011 y fue coordinado por la Subdirección General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) hasta la creación de la Unidad de Ejecución. Esta función suele ser común en el Centro de Gobierno (véase, por ejemplo, el caso de Chile en Dumas, Lafuente y Parrado, 2013).

2. Seguimiento de los indicadores de resultado y gestión del gobierno

Los tableros del Presidente sistematizaron el seguimiento de las principales metas de gobierno (imagen 1). Estos tableros resumen en ocho indicadores (promedio) las prioridades del gobierno para cada sector. Mediante la combinación de indicadores de impacto y de resultado, se definen metas anuales y cuatrienales, que como prerequisite deben estar financiadas.⁵ El mensaje es claro: poner una meta ambiciosa no es un mecanismo para buscar fondos adicionales del presupuesto.

Imagen 1. Ejemplo de tablero de control



Fuente: Ejemplo de tablero utilizado por la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas en 2017.

⁵ Según la Guía Metodológica del DNP (2014), los indicadores deben tener las siguientes características: (i) Oportunos. Permitir obtener información en tiempo real, de forma adecuada y oportuna, medir con un grado aceptable de precisión los resultados alcanzados y los desfases con respecto a los objetivos propuestos, que permitan la toma de decisiones para corregir y reorientar la gestión; (ii) Prácticos. Su recolección y procesamiento debe ser sencillo. (iii) Claros. Deben ser comprensibles para cualquier funcionario, ya sea quien lo elabora o quien lo analiza. (iv) Explícitos. Se deben definir de manera clara las variables con respecto a las cuales se analizará para evitar interpretaciones ambiguas. (v) Sensibles. Deben reflejar el cambio de la variable en el tiempo. (vi) Transparentes/verificables. Su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser un documento para su seguimiento y trazabilidad.

2.1. ¿Cómo se definieron los tableros?

La definición de los tableros se realizó junto con los sectores. Con el objetivo de dar visibilidad a los compromisos asumidos, se hizo en el marco de una gira por distintos municipios del país, llamada Gira: Estamos Cumpliendo. En ella, el Presidente realizaba un balance público del cumplimiento ponderando el estado actual del sector, y se planteaban las metas para el resto de la administración.

Cada encuentro tenía el mismo formato. Primero había una reunión cerrada donde el Presidente, el ministro de la respectiva cartera y las cabezas de las entidades adscritas al sector analizaban los avances y retos más relevantes. Luego se realizaba una sesión abierta donde se le presentaba al público el balance del sector y los principales retos para los próximos cuatro años. Por último, el Presidente y el ministro suscribían públicamente un “cheque” con el compromiso de mayor relevancia que atendería el sector antes de agosto de 2018 –fecha en la que se acababa el periodo de gobierno–. Este compromiso se denominó la megameta del sector.

El resultado de esta gira que tomó cerca de un mes y medio fue la definición de los 21 tableros sectoriales y las 21 megametas sobre las cuales se evaluaría la gestión del gobierno. En este proceso la UE con el apoyo técnico del DNP elaboró el trabajo técnico preparatorio.

Imagen 2. Suscripción de la megameta del sector agricultura



El Presidente suscribe con el Ministro de Agricultura la megameta del sector, que consistía en aumentar el área sembrada del país en 1,5 millones de hectáreas adicionales en 2018.

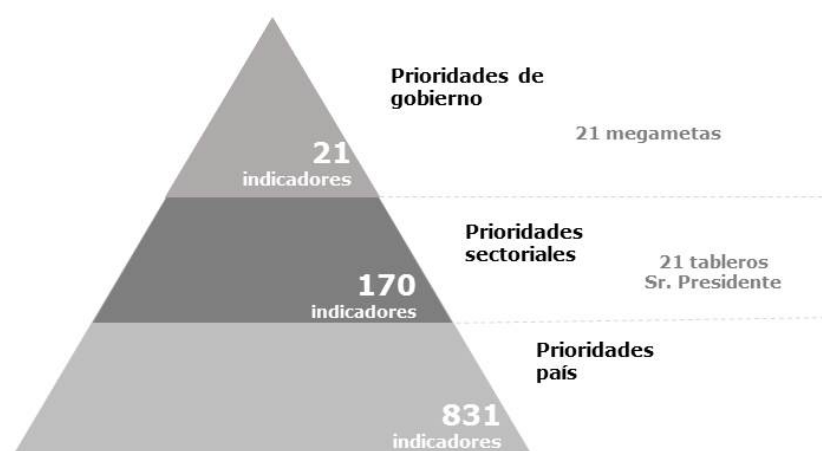
Fuente: Cortesía Oficina de Prensa, Presidencia de la República. Agosto de 2015, Urabá, Antioquia.

2.2. Principales atributos de los tableros

Entre las características de los tableros del Presidente se destacan:

- i. *Gestión diferenciada del portafolio de prioridades.* Las herramientas de tableros están estratificadas (megametas, metas sectoriales con seguimiento desde Presidencia y metas sectoriales con seguimiento desde el DNP) lo que permite concentrar la atención del Centro de Gobierno en los dos primeros niveles (gráfico 1).

Gráfico 1. Estructura de metas de gobierno 2014-2018 por nivel de importancia



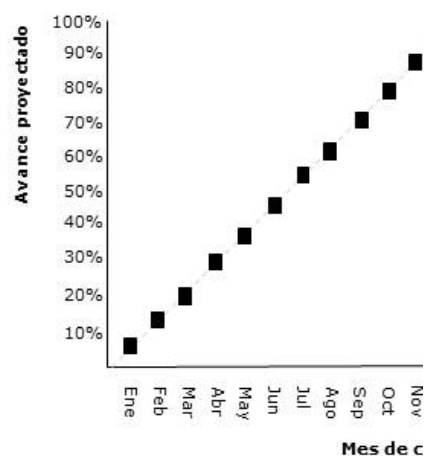
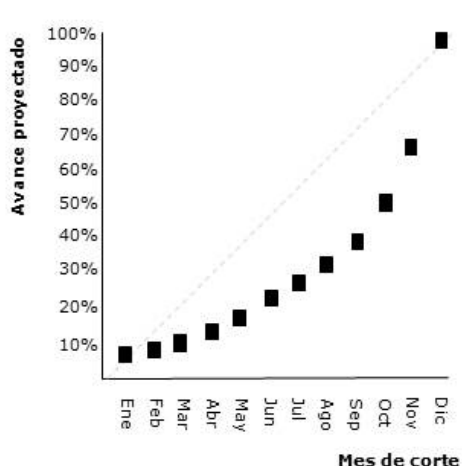
Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2015.

- ii. *Proyecciones de avance trimestral para evaluar el avance con respecto a la meta anual.* Dado que cada indicador tiene un comportamiento propio vinculado a la naturaleza misma del resultado, se construyeron proyecciones de avance trimestral con cada sector, y de no contar con esta información se asumió una proyección lineal (gráfico 2). Adicionalmente, y como se describe en el anexo 1, se logró sistematizar información sobre hitos y actividades críticas. Esto sumado a las metas volantes permitió producir reportes que además de describir el porcentaje de avance, identifican alertas sobre las cuales los responsables pueden actuar oportunamente y retroalimentan mejor el sistema.

Gráfico 2. Proyecciones de avance según información disponible

Proyección definida con los ministerios

Proyección lineal cuando no hay información



Fuente: Elaboración propia.

- iii. *Semáforos por indicador.* A cada indicador se le asignó un color del semáforo de acuerdo a su nivel de avance frente a la proyección y a la meta anual (esquema 2). Los niveles de corte son muy estrictos, ya que solamente el logro al 100% de la meta permite estar clasificado en verde. Lo anterior demanda un trabajo técnico detallado sobre la definición de la meta.

Los semáforos se asignaron de acuerdo a la desviación –diferencia en puntos porcentuales (p.p.)– frente a la proyección para el mes de corte. Si el avance era igual o superior al esperado, el indicador no tendría observación, de lo contrario sería calificado con distintos niveles de riesgo (véase el anexo 2 para más detalles sobre la asignación de los semáforos de acuerdo al tipo de indicador).

Esta forma de asignar los semáforos no fue accidental. Permitió evaluar la ejecución teniendo en cuenta lo que se había hecho y lo que faltaba por hacer. Con esta metodología, se generaron incentivos para suministrar información y establecer proyecciones, con lo cual se redujo la asimetría de información entre la Presidencia y los sectores.

Esquema 2. Clasificación en semáforos y puntos de corte



Nivel de avance igual o superior al proyectado

Diferencia entre % de avance proyectado y % de avance real menor a 3 p.p.

Diferencia entre % de avance proyectado y % de avance real menor a 10 p.p.

Diferencia entre % de avance proyectado y % de avance real mayor a 10 p.p.

Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2015.

- iv. *Tablero de la Dirección de Gobierno.* Para que el equipo que apoya el análisis de la ejecución de gobierno contara con más herramientas de contexto, se creó un segundo tablero que incluía los indicadores de soporte necesarios para el análisis de información. Este tablero pensado para los técnicos permitió preparar mejor las reuniones sectoriales y generar alertas adicionales sobre factores críticos de éxito.
- v. *Su uso en rutinas para fomentar la sana competencia.* Los tableros se convirtieron en parte estructural del gobierno. Cada seis meses se presentaba al Consejo de Ministros un reporte, que posteriormente se usaba como insumo para la rendición de cuentas permanente del gobierno a los ciudadanos. Para el Presidente esta era una forma práctica y eficiente de hacer un seguimiento de todo el gobierno, dado que se estandarizaba en una herramienta sencilla con múltiples variables que le permitían analizar de manera objetiva el avance de su gestión. Adicionalmente, generaba una competencia sana al interior del gabinete, dado que ningún ministro quiere ser el último.

2.3. Seguimiento diferenciado dentro de las megametas

Con el fin de optimizar los recursos de la UE, aumentar la probabilidad de cumplimiento de las megametas y generar valor agregado para sus clientes (los ministerios), se desarrolló una metodología de clasificación al interior de las llamadas prioridades de gobierno, con el fin de establecer cuáles requerían más cercanía y apoyo. La metodología partió de las siguientes premisas:

- i. **No todas las prioridades son igual de relevantes ni sensibles a la opinión pública.** Se clasificó cada meta teniendo en cuenta factores exógenos tales como relevancia política e interés y percepción ciudadana.

- ii. **La probabilidad de riesgo de incumplimiento varía.** Existen retos más complejos que otros, que requerían cambios de comportamiento o intervenciones multisectoriales que hacían que su probabilidad de cumplimiento fuera menor.
- iii. **Reconocer las falencias y disparidades institucionales.** Cada institución tiene fortalezas y debilidades que limitan su capacidad de convertir políticas en resultados.

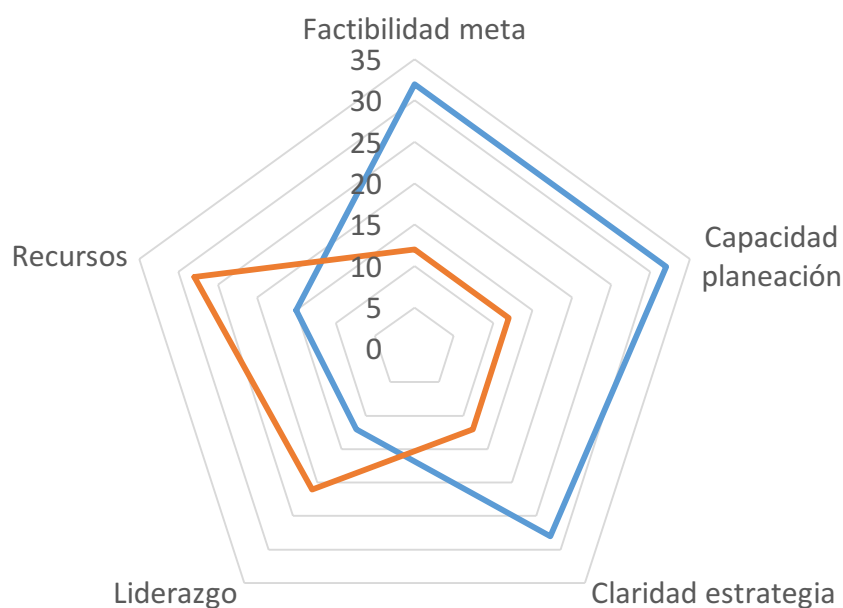
Con base en estas premisas se estableció una metodología cuyo fin era clasificar las megametas a partir de dos dimensiones: relevancia política y riesgo de incumplimiento. Por un lado, se definió la relevancia política como una clasificación conformada a partir de información acerca de percepción ciudadana, promesas electorales y expectativas del Presidente sobre el legado de su administración. Se construyó a partir de (i) conversaciones estructuradas con actores relevantes, (ii) el análisis de los discursos presidenciales y (iii) los resultados de las encuestas de percepción de la ciudadanía.

Por el otro lado, se definió la dimensión de riesgo de incumplimiento como una clasificación objetiva a partir de cinco variables:

- i. **Factibilidad de la meta.** Análisis técnico de los determinantes del respectivo indicador y sus tendencias históricas. Incluyó la construcción de escenarios posibles a partir de la probabilidad de ocurrencia de eventos o riesgos identificados.
- ii. **Capacidades existentes de planeación y gestión.** Análisis de las capacidades institucionales del sector para el logro de la megameta. Incluyó la identificación de herramientas de gestión y planeación de actividades, así como el análisis de comportamientos históricos de desempeño sectorial.
- iii. **Solidez, claridad y coherencia de la estrategia.** Análisis del plan de acción para el logro de la meta y de la estructura operativa destinada a la entrega del bien o servicio a lo largo de todo el proceso.
- iv. **Liderazgo y reconocimiento por parte del entorno.** Valoración del empoderamiento de la persona o institución responsable.
- v. **Suficiencia de los recursos financieros, físicos y humanos.** El análisis de la disponibilidad presupuestal o técnica fue fundamental para entender si se debían apalancar recursos de otras fuentes.

Luego del análisis se elaboraron gráficos que permitían identificar dónde se concentraban los principales riesgos. El gráfico 3 es un ejemplo ilustrativo de este análisis en donde los factores críticos son el liderazgo y los recursos.

Gráfico 3. Ejemplo del resultado de análisis de riesgo por falta de entrega o incumplimiento⁶



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2015.

El DNP como coordinador del Sinergia desarrolló dos metodologías para medir estas variables.⁷ La primera se basaba en la construcción de escenarios posibles de evolución de cada indicador utilizando herramientas probabilísticas (véase el cuadro 1 más adelante). La segunda correspondía a un indicador compuesto que incorporaba los factores institucionales y de proceso para el logro de la meta específica. Se construyó un formulario estructurado y se aplicaron encuestas a actores clave dentro de la cadena de planeación e implementación de las respectivas metas (anexo 4).

⁶ A modo de ejemplo ilustrativo, si la línea negra reflejara el análisis de riesgo de incumplimiento de una meta, se concluiría que las principales causas del posible incumplimiento serían la falta de liderazgo sectorial y político, y la insuficiencia de recursos. En el caso de la línea gris, la factibilidad de la meta y la falta de claridad sobre la estrategia serían los problemas a abordar para alcanzar mejores niveles de cumplimiento.

⁷ El DNP, en especial a través de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, tiene una estrecha relación con la UE, ya que cumple funciones de apoyo técnico (*BackOffice*). Esto permite que, sin duplicar funciones, se cuente con una mayor capacidad técnica de producción de reportes y análisis especializados.

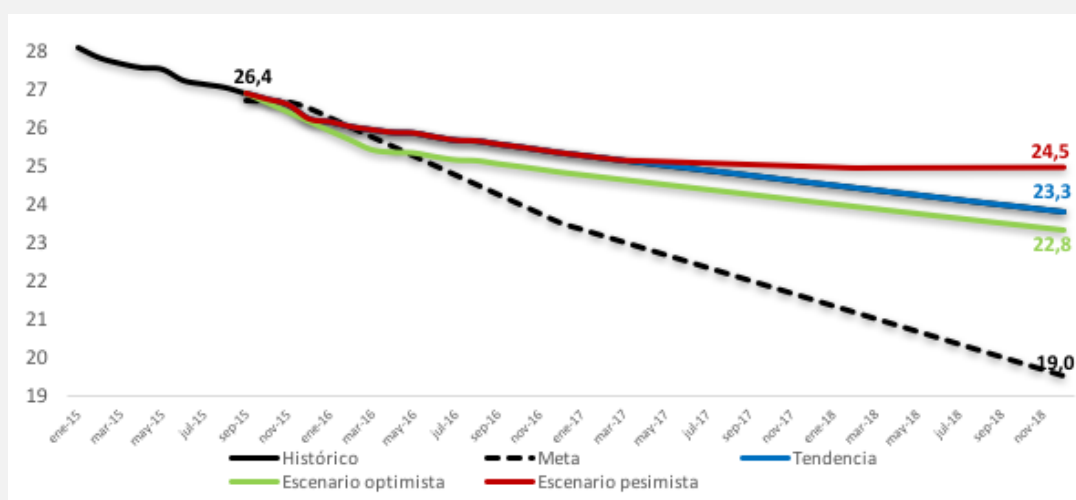
Recuadro 1. Análisis de factibilidad de la megameta del sector defensa

En julio de 2015 el sector defensa se comprometió a reducir la tasa de homicidios de 26,4 a 19 por cada 100.000 habitantes entre 2015 y 2018 (reducción del 25%). Esta es una meta especialmente difícil de cumplir, dado que al momento de su definición la tasa de homicidios era la más baja de los últimos 40 años.

El análisis de factibilidad realizado por el DNP simuló diferentes escenarios en 2018 combinando factores como: (i) impacto de las negociaciones de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC),^a (ii) tendencias históricas de homicidios no atribuibles al conflicto armado y (iii) posible escalamiento de la violencia urbana como efecto no deseado de la firma de un acuerdo de paz con las FARC.

Como resultado de este análisis, y como muestra el gráfico 4, la proyección realizada evidenciaba que la factibilidad de la meta era baja con los supuestos utilizados. El comportamiento histórico hacía prever que se había sobrevalorado la meta. A partir de este análisis, el Ministerio de Defensa lanzó una serie de iniciativas adicionales para aumentar la probabilidad de éxito.

Gráfico 4. Disminución de la tasa de homicidios por 100.000 habitantes^b



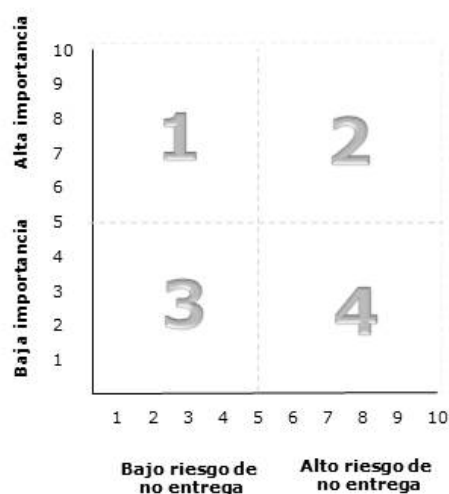
Fuente: Ministerio de Defensa, cálculos Sinergia-DNP.

^{a/} El acuerdo final fue suscrito el 24 de noviembre de 2016 por las partes y ratificado por la comunidad internacional.

^{b/} Tasa de homicidios de los últimos 12 meses. La tendencia se pronosticó bajo el método *Holt Winter* (aditivo).

Tomando los resultados de esta metodología como insumo, se clasificó cada megameta según su nivel de importancia y probabilidad de cumplimiento. El gráfico 5 presenta la matriz de clasificación de megametas. Con base en esta clasificación se diseñó un paquete de servicios diferenciados a partir del cual se podía generar mayor valor (cuadrante 2).

Gráfico 5. Matriz de clasificación de megametas



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2015.

Los servicios ofrecidos a los sectores para el logro de las megametas incluyeron los siguientes:

- i. **Análisis de capacidad de entrega o cumplimiento.** Con recomendaciones de áreas de fortalecimiento institucional de acuerdo a las cinco variables evaluadas.
- ii. **Identificación de iniciativas prioritarias.** Construcción conjunta de la estrategia para maximizar la oportunidad de éxito de acuerdo a las limitaciones y riesgos identificados. Este análisis permitió establecer (i) las causas específicas de los problemas, (ii) las intervenciones de mayor impacto y (iii) las métricas de seguimiento.
- iii. **Generación de mapas de actores.** Elaboración conjunta de mapas de relaciones institucionales con el fin de especificar (i) roles y responsabilidades y (ii) posibles conflictos de interés.
- iv. **Elaboración de cadenas de entrega.** Construcción de las secuencias de implementación requeridas para alcanzar los resultados esperados a partir de las iniciativas priorizadas y los actores identificados. Este ejercicio permitió (i) hacer explícita la secuencia y contribución de cada actor; (ii) determinar tiempos y riesgos vinculados a la ejecución y (iii) visibilizar los beneficios generados para los distintos actores.
- v. **Formulación de modelos de gestión de proyectos.** Traducción de la cadena de entrega en un modelo de gestión de proyectos, lo que a su vez facilita y hace más efectivas las labores de monitoreo.

- vi. **Seguimiento a nivel de actividades.** Apoyo en el seguimiento a nivel de actividades para ayudar a mitigar problemas asociados con asimetrías de información y falta de coordinación.
- vii. **Seguimiento a nivel de hitos y resultados.** Seguimiento a nivel agregado de (i) insumos, (ii) productos y (iii) resultados.
- viii. **Construcción de proyecciones y alertas.** Permitió identificar brechas y establecer con mayor oportunidad las correcciones necesarias.

El cuadro 1 resume los servicios ofrecidos de acuerdo con la clasificación de orden de prioridad y probabilidad de cumplimiento de la megameta.

Cuadro 1. Servicios ofrecidos de acuerdo a la clasificación de riesgo de incumplimiento y orden de prioridad

	1	2	3	4
Análisis de capacidad de <i>delivery</i>	✓	✓	✓	✓
Identificación de iniciativas prioritarias		✓		✓
Mapa de actores		✓		
Cadenas de entrega		✓		✓
Modelo de gestión de proyectos		✓		
Seguimiento a actividades		✓		
Seguimiento a hitos y metas	✓	✓	✓	✓
Construcción de proyecciones	✓	✓	✓	✓

Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2015.

2.4. Recomendaciones para la implementación de herramientas de seguimiento

A continuación, se resumen algunas recomendaciones para la implementación de este tipo de herramientas.

- i. **Focalizar y mantener el número de indicadores bajo.** El número de indicadores en el tablero del Presidente por sector debe ser lo más estratégico posible (no más de 10). Esto permite concentrar recursos y

esfuerzos y definir una agenda alcanzable en un periodo de gobierno.⁸ Priorizar es parte fundamental de gobernar.

- ii. **Responsabilizar a los ministros.** La vinculación entre los planes y presupuestos sectoriales y los tableros de control no es automática. Hay que reforzar el conocimiento de las prioridades al interior del sector, así como los criterios a través de los cuales se le asignan recursos físicos, financieros y humanos. Esto es especialmente cierto en los sectores en los que hay cambios de prioridades.

Es deseable generar espacios abiertos de presentación y adquisición de compromiso por parte de los ministros con el Presidente, para que además del compromiso institucional se genere un compromiso personal en el logro de las metas priorizadas. Se trata tanto de un compromiso técnico como político.

- iii. **Construcción de una relación basada en la confianza de los sectores.** Todo lo que se le presente al Presidente sobre la gestión de un sector debe ser construido conjuntamente con el mismo; esto permite evitar sorpresas e inconsistencias en la información. Un equipo que aspira a realizar estas funciones de apoyo a la gestión para la consecución de resultados y la entrega efectiva no puede competir por el liderazgo de los sectores.
- iv. **Blindar la evaluación.** El sistema evaluación –semáforos– recibe mucha presión por parte de los sectores. Es preciso estandarizarlo para que sea lo más objetivo posible y así no pueda ser cuestionado.
- v. **Mejorar la oportunidad de la información.** La periodicidad de algunos de los indicadores dificulta el análisis oportuno. Es necesario acortar los ciclos de reporte de información para poder proyectar de manera acertada las tendencias en cuanto a la ejecución.
- vi. **Generar mayor trazabilidad de la gestión.** A pesar de que el foco debía mantenerse en la consecución de resultados de corto plazo, debe mantenerse explícita la vinculación con la meta del cuatrienio. La trazabilidad entre año y año debe permitir premiar la sobreejecución y castigar el rezago.

⁸ En el caso de Colombia, los periodos presidenciales son de cuatro años sin posibilidad de reelección.

3. Seguimiento de la ejecución presupuestal

Aunque ejecutar recursos financieros no es lo mismo que generar resultados, no se puede olvidar que sin el primero es imposible alcanzar el segundo. La ejecución presupuestal es un *proxy* de los tiempos de implementación y da cuenta de la capacidad operativa y administrativa de los ministerios y entidades adscritas. Adicionalmente, permite apoyar las decisiones macroeconómicas de política relacionadas con la asignación presupuestal, asignación de flujos de caja sectorial y gestión de gasto público.

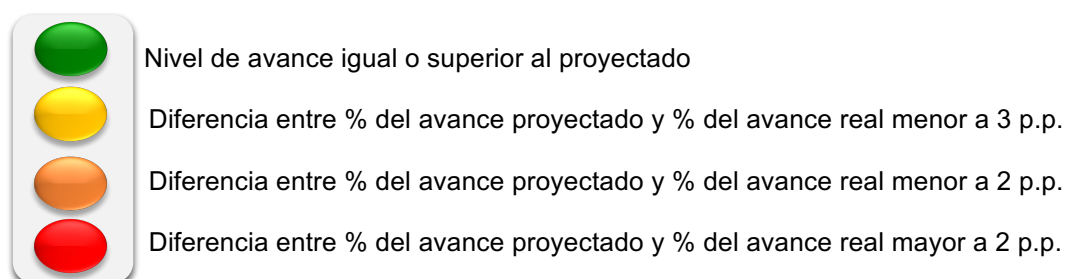
La UE realizaba la revisión mensual de la ejecución⁹ con el apoyo del MHCP. El análisis se hacía para la ejecución total, con el presupuesto de funcionamiento e inversión discriminados, para la totalidad del sector y se detallaban las entidades adscritas y vinculadas por debajo de la meta. Para el análisis se tenían en cuenta las siguientes variables:

- i. **Ciclo de ejecución de los recursos.** Mes a mes se comparaba el avance de los recursos obligados, es decir, aquellos que estaban soportados por un contrato y que se encontraban en ejecución. Utilizar etapas previas del ciclo de ejecución de los recursos podía generar falsas expectativas de la ejecución presupuestal final.¹⁰
- ii. **Desempeño histórico del sector.** Tanto la meta anual como la proyección mes a mes fueron construidas sobre la base del comportamiento histórico del sector con el fin de reflejar las capacidades instaladas de ejecución. En este sentido, fue necesario establecer un periodo de observación para así poder determinar los puntos de referencia relacionados con el mejor año de ejecución o con la ejecución promedio tomando en cuenta los últimos 12 años de registros.
- iii. **Desviación frente a la ejecución proyectada.** A cada sector se le asignaba un color de semáforo de acuerdo con su desviación frente al nivel de ejecución que debería tener al momento del reporte, típicamente el cierre de cada mes (esquema 3).

⁹ La Alta Consejería de Buen Gobierno introdujo este tipo de reportes desde 2011. La Dirección de Gobierno los asumió desde 2014.

¹⁰ Este fue un constante punto de discusión con los sectores que prefieren ser evaluados no por desembolsos sino por el compromiso de los recursos (por ejemplo, firma de un contrato). La posición y argumentos han sido invariables: solo el desembolso de los recursos permite asegurar que el bien o servicio ha sido entregado.

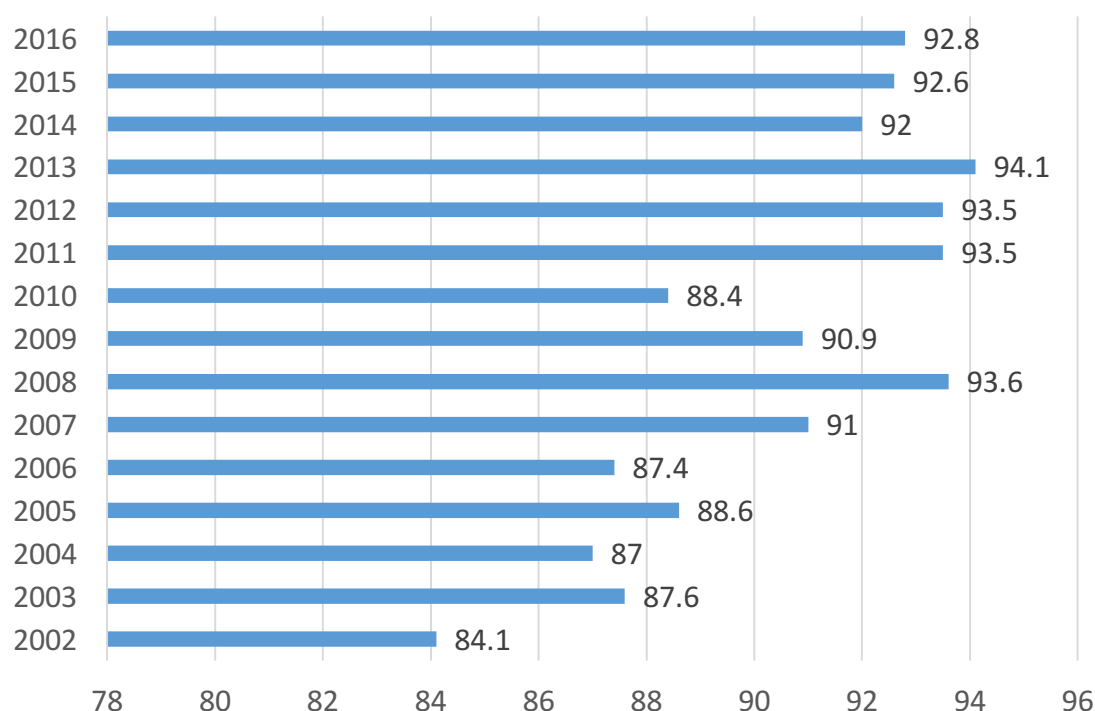
Esquema 3. Clasificación en semáforos y puntos de corte de ejecución del presupuesto



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2015.

- iv. **Nivel de cumplimiento de la meta agregada.** Todos los informes tenían como premisa el cumplimiento de la meta agregada de gobierno. Las alertas generadas de manera conjunta ponían el énfasis en los riesgos del incumplimiento del gobierno como un todo. Como se observa en el gráfico 6, desde que empezó esta práctica (fines de 2010) los niveles de ejecución del gobierno aumentaron de forma significativa.

Gráfico 6. Histórico de ejecución del gobierno nacional (porcentaje de ejecución del presupuesto de las entidades que forman parte del Ejecutivo)



Fuente: Dirección de Presupuesto, MHCP, 2017.

3.1. ¿Cómo se definieron las metas sectoriales de ejecución presupuestaria?

La construcción de las metas que cada sector debía alcanzar fue un ejercicio que combinó (i) las cifras de su desempeño histórico, (ii) las particularidades de los planes de gestión y de contratación, y (iii) los límites de déficit establecidos por la regla fiscal.

Reconocer el comportamiento histórico permitió plantear escenarios realistas que tenían en cuenta las capacidades instaladas y el comportamiento cíclico del gasto. Si una proyección no partía –aunque sea inicialmente– de una secuencia anual ya probada, era fácilmente descartada por no considerarse realista (cuadro 2).

Cuadro 2. Ejemplo de resumen de desempeño histórico

Sector X (ejemplo ilustrativo)	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2002	0,4	2,5	3,1	3,7	4,3	5,7	7,7	9,9	10,5	11,4	12,4	38,8
2003	0,5	1,1	1,9	4,3	5,2	6,0	7,2	9,5	10,3	40,9	45,1	47,5
2004	0,4	0,8	6,2	7,1	7,7	8,5	10,6	12,4	13,1	24,3	39,7	68,9
2005	0,3	0,9	1,4	5,8	6,4	12,1	13,5	15,0	21,3	22,0	26,3	31,7
2006	0,2	20,5	26,3	26,7	27,1	27,6	28,3	30,5	34,1	50,8	52,7	66,0
2007	0,1	26,1	26,6	27,2	27,7	28,3	44,8	61,5	63,1	64,2	67,4	78,9
2008	0,2	17,8	18,8	19,5	20,2	28,9	37,5	41,5	43,7	45,7	48,0	80,7
2009	12,9	13,2	19,2	22,2	23,1	24,5	32,3	36,6	38,3	38,4	42,4	71,3
2010	0,1	0,3	16,2	17,9	22,4	24,1	28,1	34,3	36,7	37,4	40,7	83,0
2011	0,1	0,8	1,1	3,8	5,6	8,8	11,8	30,0	32,1	35,5	58,4	86,0
2012	0,2	16,6	19,6	21,1	24,2	26,3	27,6	30,7	37,2	39,9	50,5	95,4
2013	0,3	14,2	16,4	18,5	41,4	42,8	42,5	50,6	55,3	58,8	63,2	86,4
2014	0,3	8,9	23,1	27,0	30,3	32,9	36,5	40,3	42,4	47,1	51,6	91,0
2015	0,4	16,2	17,3	21,1	23,3	39,3	43,6	46,6	52,2	54,5	66,6	89,4
2016	2,7	18,1	21,0	24,7	29,1	31,8	33,9	38,7	44,5	47,5	50,0	96,2
% promedio 2002-2016 Oblig./Aprop.	1,3	10,5	14,5	16,7	19,9	23,2	27,1	32,5	35,7	41,2	47,7	74,1

Fuente: Dirección de Presupuesto, MHCP.

A partir del análisis del cuadro 2, se identificaron año a año la mejor ejecución, la ejecución promedio, etc. Es importante aclarar que ejecuciones como la generada a partir del promedio no eran desempeños reales, por lo que nunca fueron utilizadas. Este también era el caso de la proyección conformada por la agregación de la mejor ejecución mes a mes en el periodo observado.

Con esta información, la meta a alcanzar se volvió más objetiva. Entre las metas más utilizadas estaban la ejecución del año inmediatamente anterior o alcanzar la mejor ejecución de los últimos 15 años. El objetivo era que el sector inicialmente compitiera contra sí mismo y luego entre carteras.

A partir de la definición preliminar de las metas de cada uno de los sectores, se calculaba la meta de ejecución agregada de todo el gobierno. Dado que el nivel de ejecución agregado determinaba el gasto total del gobierno nacional, era necesaria la coordinación con el MHCP para que la meta de ejecución global se mantuviera dentro de regla fiscal (relación entre ingresos y egresos de la Nación). Este ejercicio era indispensable para que la meta fuera realista, tuviera soporte fiscal y no pusiera en riesgo las obligaciones financieras del país.

Una vez acordada la meta global, se procedía a revisar la meta de ejecución con cada sector. Esto se hacía con una gran flexibilidad en las metas mensuales para que reflejaran más acertadamente sus planes de ejecución, pero con poca o nula capacidad de modificar la meta de cierre de año. Finalizado ese proceso, se oficializaban tanto las proyecciones mensuales como la meta anual, con lo que se iniciaba el seguimiento de la ejecución presupuestal. Este ejercicio y el *ranking* de sectores eran presentados al Consejo de Ministros y al Presidente junto con un reporte detallado por sector.

3.2. Características de las fichas de seguimiento de la ejecución presupuestal

La imagen 3 presenta un ejemplo de ficha de seguimiento de ejecución presupuestal. Como allí se ilustra, se tienen en cuenta cuatro variables de análisis:

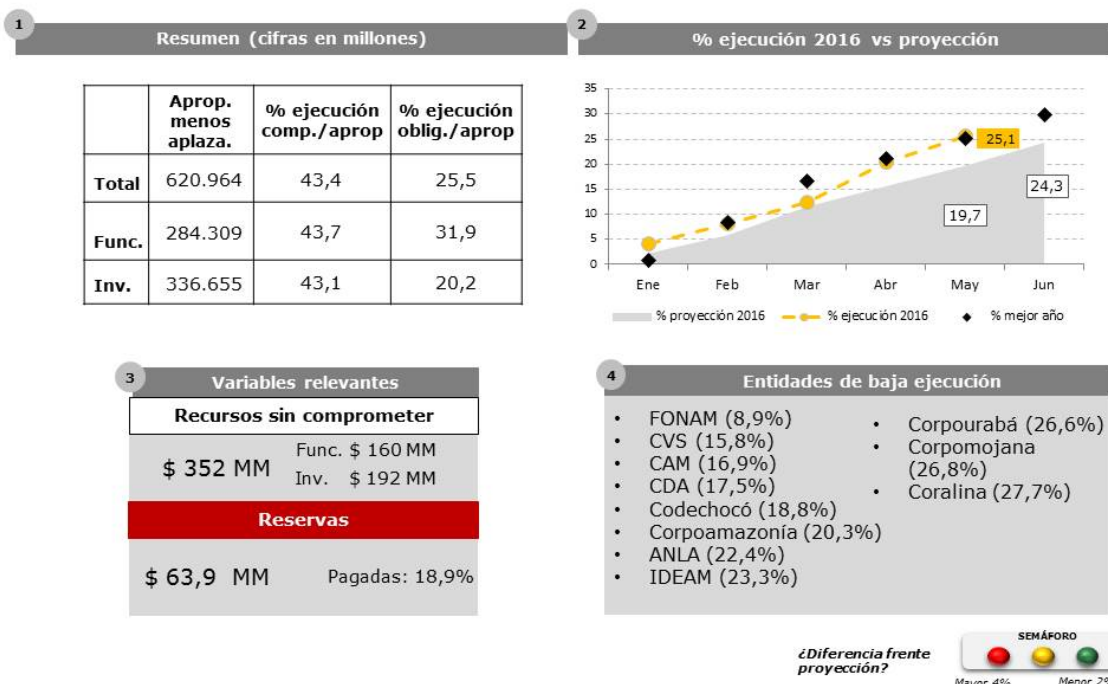
- i. **Datos diferenciados de inversión, funcionamiento y reservas presupuestales.** Esto incluía tanto lo ejecutado como lo pendiente por ejecutar.
- ii. **Comparación entre desempeño histórico (mejor año) y proyección actual.** En un solo gráfico se sintetizaban los puntos de referencia frente a los cuales se estaba comparando el nivel de ejecución a la fecha de corte.
- iii. **Claridad sobre la meta del siguiente mes.** Debía ser claro para el lector cuál era la expectativa de desempeño del siguiente periodo.

- iv. **Alertas sectoriales.** Se daban pautas sobre cuáles eran las causas de los retrasos en la ejecución, tanto a nivel de entidad como en relación con los rubros presupuestales que mejor explicaban el desempeño reportado.

Imagen 3. Ejemplo de ficha de seguimiento de la ejecución presupuestal

Ejecución presupuestal

Ambiente



Fuente: Ejemplo de ficha de seguimiento elaborada por el MHCP y la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2016.

3.3. Recomendaciones para la implementación de herramientas de seguimiento presupuestal

A continuación, se resumen algunas recomendaciones para la implementación de este tipo de herramientas.

- Gestión diferenciada del seguimiento.** No todos los sectores tienen el mismo peso presupuestal ni las mismas falencias en capacidades de ejecución. Es recomendable identificar los sectores con mayor peso para la consecución de la meta agregada del gobierno nacional y establecer un plan de seguimiento focalizado que priorice los rubros de mayor relevancia.
- Sana pero pública competencia.** La rutina de análisis en el Consejo de Ministros debe ser soportada por una sana y abierta competencia entre los sectores. Es recomendable presentar un reporte en el cual se clasifiquen

los distintos sectores de acuerdo con el semáforo en el cual están al momento de la evaluación. Esto generará dos incentivos: (i) cumplir con la meta mensual para no quedar en evidencia frente a los otros y (ii) al finalizar el año, competir por ser el primero en términos del mayor nivel de ejecución presupuestal (imagen 4).

Imagen 4. Ejemplo ilustrativo de un reporte balance de semáforos presupuestales

Solo tres de 23 sectores no están cumpliendo su meta de ejecución, el problema es que ellos concentran el 26% del presupuesto



- Colciencias: 75,8%
- Vivienda: 46,9%
- Transporte: 46,9%
- Minas: 45,2%
- Salud: 43,8%
- Cultura: 43,3%
- Relaciones Exteriores: 42,9%
- Inteligencia: 38,2%
- Justicia: 37,8%
- Defensa: 34,4%
- Hacienda: 34,4%
- Comunicaciones: 33,5%
- Comercio: 32,5%
- Estadística: 29%
- Ambiente: 25,5%
- Interior: 24,1%
- Presidencia: 22,9%
- Empleo Público: 20%
- Trabajo: 19,2%
- Planeación: 16,8%
- Deporte: 13,8%



- Inclusión: 30,6%



- Agropecuario: 23,4%
- Educación: 34%

Nota: * Los presupuestos de Inclusión, Agro y Educación suman \$Col 43 billones

¿Diferencia frente proyección?



Fuente: Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas, 2016.

- iii. **Preparación previa de los evaluados.** Es muy fácil confundir monitoreo con fiscalización. El reporte del nivel de ejecución presupuestal alcanzado por un sector en un momento específico puede ser producido normalmente por un sistema automatizado de contabilidad estatal. El valor de este ejercicio no está en la fiscalización, sino en la capacidad de explicación. En ese sentido, es fundamental que cada ministro esté al tanto de las causas que lo han llevado a esta situación y que tenga claro el plan para ponerse al día.
- iv. **Coordinación con las instancias presupuestales.** Los espacios de discusión del gobierno sobre ejecución fueron muy útiles para solucionar

problemas y mejorar procesos comunes a varios sectores. La discusión a nivel del Consejo de Ministros permite generar alternativas que usualmente no son viables en los niveles técnicos.

4. Coordinación y articulación de iniciativas puntuales

El incremento de las expectativas de la ciudadanía y la presión mediática hacen cada vez más necesaria la entrega de resultados tanto de corto como mediano plazo. El riesgo es que ante la presión mediática los gobiernos terminen focalizando la atención en los objetivos de corto plazo, y no logren promover las transformaciones más complejas exigidas por la ciudadanía hacia el final del mandato.

Teniendo en cuenta esta necesidad, una parte de la UE funcionó como instancia de coordinación de iniciativas priorizadas directamente por el Presidente, siguiendo el modelo de *Delivery Unit* original (esquema 4).

Esquema 4. Metodología de estructuración de prioridades usada por *Delivery Units*



Fuente: Elaboración propia con base en Barber, Moffit y Kihn (2010).

Un antecedente clave en la creación de la UE fue la introducción en 2013 de un mecanismo especializado de seguimiento y apoyo a la gestión de 53 Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINES), que tenían dificultades relacionadas con trámites ambientales, sociales y prediales que impedían su ágil ejecución. Este mecanismo fue desarrollado e implementado en sus primeras etapas por la Alta Consejería de Competitividad y la Alta Consejería para el Sector Privado (anexo 5).

El grado y nivel de participación de la UE tenían una gran varianza. Se mantenía la utilización de herramientas tales como (i) identificación de la cadena de valor, (ii) levantamiento de flujo de los procesos, (iii) identificación de intervenciones críticas, (iv) rutinas periódicas de seguimiento y (v) reportes al Presidente y al Consejo de Ministros. Este modelo fue utilizado para la coordinación de tres metas sectoriales y tres planes regionales que se describen en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Estrategias sectoriales y regionales a cargo de la UE
(2014 – primer semestre de 2017)**

Estrategias sectoriales	Planes regionales
Reducción del 50% del número de celulares robados	Plan Estratégico para San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Reducción del 4% de la pobreza monetaria	Plan Todos Somos Pazcífico
Alcanzar el 25% del territorio nacional con catastro multipropósito actualizado	Alianza por el Agua y la Vida en La Guajira

Fuente: Elaboración propia con base en Informe al Congreso presentado por DAPRE (2015).

A continuación, a modo de ejemplo, se describen en detalle la estrategia para la reducción del hurto de celulares y la del Plan Archipiélago San Andrés y Providencia.

4.1. La lucha contra el hurto a celulares

En Colombia el hurto de celulares era la principal causa del incremento en la percepción de inseguridad en las zonas urbanas en 2014. El 70% de los ciudadanos que sostenían haber sido víctimas de crímenes en las 13 principales ciudades del país reportaba como objeto robado un celular.¹¹ Según los operadores de celulares, más de 1,1 millón de celulares eran hurtados anualmente en el país (gráfico 7). Adicionalmente, entre 2014 y 2015, 14 personas fueron asesinadas durante el hurto de su celular.

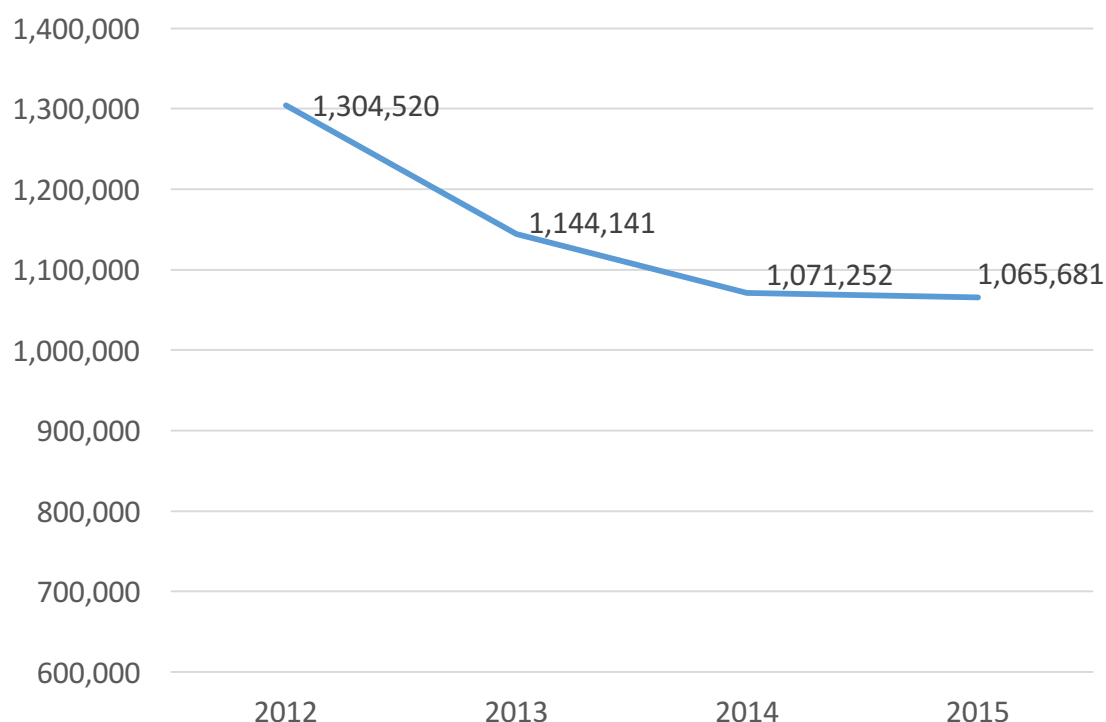
La División de Inteligencia de la Policía Nacional estimaba que este negocio movía aproximadamente US\$400 millones al año y que en su mayoría era controlado por estructuras criminales que captaban, manipulaban y comercializaban estos bienes. Se calculaba que el 70% de estos equipos eran sacados del país hacia el mercado internacional y que el 30% eran reintegrados ilegalmente al mercado nacional.

En este contexto, y pese a la reducción de más del 18% registrada entre 2012 y 2014, en febrero de 2015 el Presidente le encomendó a la UE definir una nueva estrategia para complementar las actividades que se venían realizando para este fin, mediante la articulación de acciones adicionales de por lo menos cuatro sectores: defensa y seguridad, tecnología, finanzas y comercio, y los privados.¹²

¹¹ Datos obtenidos de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE; 2015).

¹² Entre las entidades públicas se destacan la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Nacional de Defensa; el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Entre los privados se cuentan los operadores de servicio celular, los fabricantes de equipos, los grandes importadores y cadenas comercializadoras, los pequeños comerciantes, los proveedores de servicio técnico y los gestores de zonas francas, entre otros.

Gráfico 7. Celulares reportados como hurtados ante operadores de telefonía celular



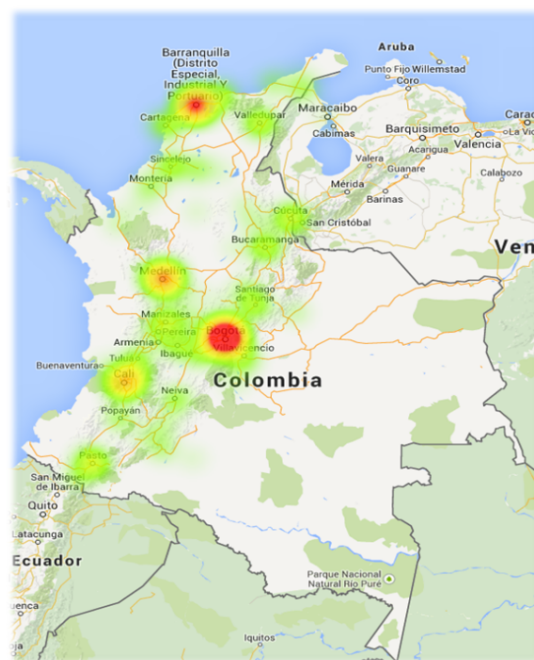
Fuente: Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Para llevar adelante esta estrategia, existían dos posibles fuentes de medición. La primera eran las denuncias realizadas por los usuarios ante la Policía Nacional, y la segunda eran los reportes efectuados por los usuarios ante los operadores de telefonía móvil. Aunque mostraban tendencias similares, las brechas en las cifras eran significativas, ya que el número de denuncias representaba el 1% de los reportes realizados ante los operadores. El cuadro 4 muestra la distribución en las 10 ciudades con mayor incidencia por fuente de información.

Después de analizar las ventajas y desventajas de ambos indicadores se decidió hacer el seguimiento de la estrategia con base en los reportes de los operadores de telefonía celular. Entre las ventajas de esta decisión se cuentan: (i) el proceso de reporte es más sencillo y con menores costos de transacción para la víctima; (ii) los incentivos para informar eran claros y no se veían impactados por la percepción de confianza en las autoridades; y (iii) el número de reportes reflejaba de una manera más acertada la realidad del fenómeno y la percepción ciudadana. Fue así que se estableció que la meta a 2018 sería *Reducir en un 50% el reporte de hurto de celulares en las 10 principales ciudades del país.*

Cuadro 4. Número de celulares reportados como hurtados versus denunciados

	Reporte de hurto a operadores		Reporte de denuncias a policía	
	2014	2015	2014	2015
Bogotá	456.382	371.445	4.088	3.779
Medellín	67.415	54.755	1.651	3.339
Cali	56.886	60.780	2.427	2.701
Barranquilla	39.106	41.761	1.137	1.152
Bucaramanga	21.172	22.263	877	1.390
Cartagena	18.064	20.432	227	141
Ibagué	16.498	14.406	550	972
Villavicencio	16.581	16.499	949	1.116
Cúcuta	13.629	13.474	378	359
Pasto	17.505	18.747	678	754



Fuente: DIJIN – Corte Inglés.

El problema se consideró desde tres dimensiones: (i) fallas del mercado, (ii) fallas del Estado y (iii) corresponsabilidad ciudadana. Dentro de cada una de estas categorías se identificaron causas y subcausas que explicaban la complejidad del problema y la rentabilidad de la economía ilegal que se quería atacar. La definición de la estrategia a seguir se hizo de manera colectiva a partir del conocimiento existente en distintas agencias del Estado (esquema 5).

Esquema 5. Descripción gráfica de la cadena del delito del hurto de celulares



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de la estrategia elaborado por el Ministerio de Defensa y la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas.

La premisa de trabajo fue focalizar y maximizar el resultado, con lo que se llegó a una estrategia compuesta por seis líneas de acción, que se empezó a ejecutar en septiembre de 2015.

- i. **Iniciativa 1: mejorar la calidad y cantidad de la información sobre este delito (reportes y denuncias), para aumentar la capacidad de investigación e intervención de la Policía Nacional y de la Fiscalía.** En alianza con los operadores de servicio celular se adicionaron campos a la base de datos en la que las víctimas del delito reportaban el robo. Solo en el primer mes de operación ya se contaba con más información para adelantar investigaciones criminales que en todas las denuncias realizadas en 2015. Con el análisis de la información georreferenciada, se adquirió mayor conocimiento sobre el funcionamiento de este delito en el territorio, lo que permitió atacar con mayor eficacia las organizaciones a nivel local.
- ii. **Iniciativa 2: aumentar la coordinación entre la Policía y la Fiscalía.** A partir de un trabajo cada vez más focalizado y articulado, se logró dismantelar en los dos primeros años 66 organizaciones criminales orientadas al hurto de celulares. A través de la destinación de 15 fiscales destacados para el hurto de celulares y 12 fiscales de extinción de dominio, la Policía Nacional y la Fiscalía han avanzado de manera centralizada para llegar hasta las estructuras criminales e incrementar las imputaciones por concierto para delinquir. En 2016 se logró la captura de 16.000 personas, se hicieron 49.700 incautaciones, se recuperaron 20.000 celulares y se realizaron cerca de 30.000 aprehensiones de equipos. Adicionalmente, se desarrolló el primer Plan Nacional de Extinción de Dominio en contra de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de estupefacientes en menores cantidades y al hurto a celulares, lo que dio como resultado la extinción de dominio a 15 locales.
- iii. **Iniciativa 3: optimizar recursos y procesos de judicialización.** La conceptualización de este delito como crimen organizado habilitó el uso de recursos jurídicos tales como la extinción de dominio o el juzgamiento por concierto para delinquir. Como consecuencia, las penas fueron más rigurosas y los delincuentes o sus socios se vieron más desincentivados para delinquir.
- iv. **Iniciativa 4: realizar el bloqueo efectivo de los celulares alterados.** Distintas medidas se implementaron junto con la industria para fortalecer las bases de datos de los equipos que operaban en las redes nacionales. Como resultado de esta intervención más de 12 millones de celulares fueron

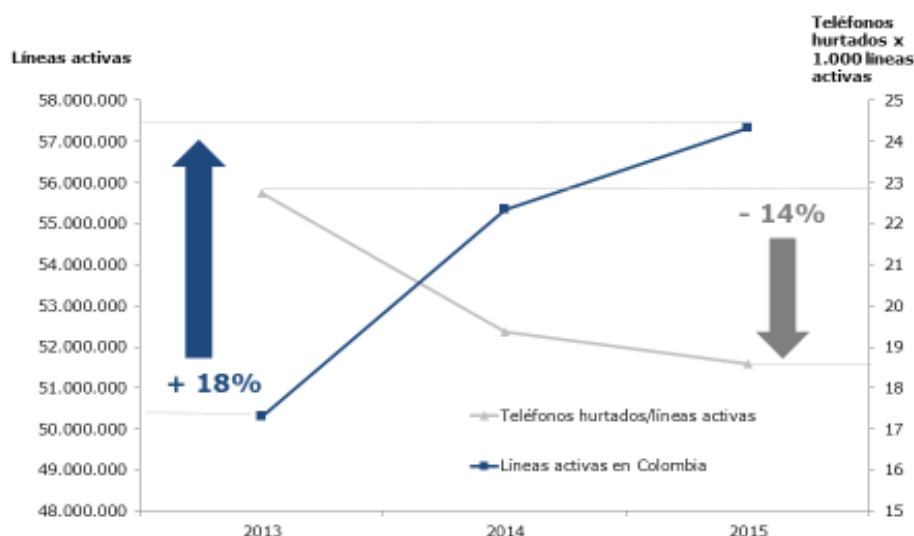
inhabilitados entre agosto de 2015 y agosto de 2017. Entre estas medidas se destacaban las siguientes:

- Se mejoró el registro de los equipos previo a su importación. Desde diciembre de 2015, todos los equipos que ingresaron legalmente al país fueron registrados antes de finalizar su nacionalización.
- Se especializaron los puertos de entrada y salida teniendo en cuenta aquellos que la industria utilizaba más. Estos tres puertos fueron identificados conjuntamente con el sector privado. Esto permite especializar a la policía aduanera y focalizar los controles de forma eficiente.
- Se emitieron medidas regulatorias adicionales (cinco resoluciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones) para que los operadores identificarán equipos inválidos, no homologados o que habían sido manipulados o duplicados, con miras en que sean inhabilitados en la red.

- v. **Iniciativa 5: aumentar el control y formalización de pequeños comerciantes y prestadores de servicio técnico.** Además de las actividades de control policial y judicial aplicadas a los locales comerciales, se desarrollaron junto con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), las asociaciones municipales de vendedores de celulares y de técnicos, las siguientes actividades: (i) el diseño y puesta en marcha de cursos de capacitación técnica en reparación de equipos móviles a cargo del SENA; (ii) el fortalecimiento de la autorización de venta expedida por el Ministerio de Ciencia y Tecnología; y (iii) el diseño y puesta en marcha de la aplicación Móvil Legal, desarrollada directamente por los mismos comerciantes, que permitía al usuario identificar si el equipo adquirido y el local comercial eran legales.
- vi. **Iniciativa 6: aumentar el control en la salida de equipos del país.** Se implementó una nueva estrategia de monitoreo de los principales corredores utilizados para sacar celulares ilegales del país, con miras a desmantelar las estructuras criminales que estaban utilizándolos. Para facilitar dicha tarea se establecieron restricciones para la exportación de equipos, los cuales solo podían salir del país en cuatro casos: (i) cuando eran cargados por un viajero; (ii) si eran gestionados por un gestor ambiental e iban a ser reciclados o destruidos; (iii) cuando eran sacados del país como resultado del cumplimiento de una garantía; o (iv) cuando eran despachados desde una zona franca.

Como resultado de estas iniciativas, en 2015 se logró reducir en un 12% el hurto de celulares en las 10 ciudades priorizadas frente a 2014, un porcentaje ligeramente por debajo de la meta de 12,5%. En 2016, sin embargo, los resultados no fueron tan alentadores. Si bien se redujo el hurto como proporción de líneas activas, en términos nominales volvió a alcanzar los niveles de 2014 (gráfico 8).

Gráfico 8. Número de líneas activas versus tasa de celulares robados/ líneas activas



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de la estrategia elaborado por la DIJIN, Policía Nacional.

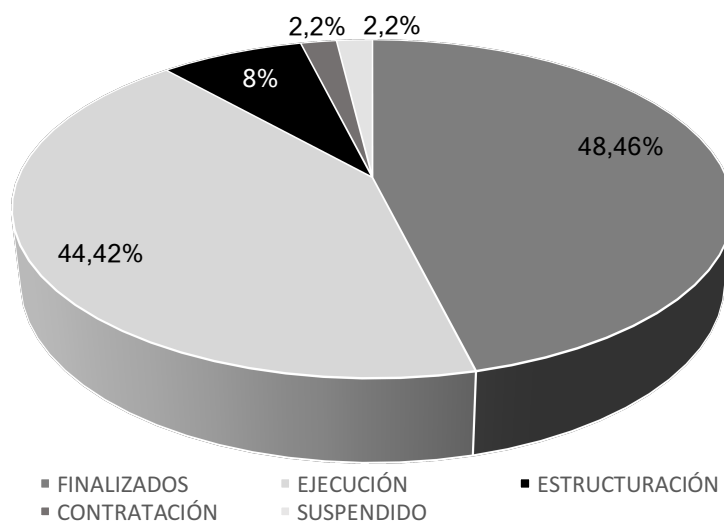
4.2. Plan Estratégico para San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El Plan Estratégico para San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue diseñado por el gobierno nacional en coordinación con los gobiernos locales de San Andrés y Providencia a partir del fallo de la Corte Internacional de Justicia de la Haya del 19 de noviembre de 2012 que modificaba los límites marítimos del país. El Plan es una respuesta integral que busca promover el desarrollo con una visión de crecimiento sostenible que fue construida conjuntamente entre el nivel nacional, departamental, municipal y la comunidad.¹³

El Plan está compuesto por 105 proyectos agrupados en cinco líneas de acción componentes: (i) infraestructura, (ii) desarrollo productivo, (iii) desarrollo sostenible, (iv) desarrollo social y (v) fortalecimiento institucional. A junio de 2017, 48 proyectos se encontraban finalizados y 44 en ejecución (gráfico 9).

¹³ En la primera parte de formulación del Plan se desarrollaron alrededor de 15 mesas sectoriales en San Andrés y Providencia que permitieron identificar las líneas de acción.

Gráfico 9. Estado de los proyectos del Plan Archipiélago



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de la estrategia elaborado por la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2017.

El rol de la UE fue de coordinación y seguimiento de la ejecución de los proyectos. Se empleaban principalmente dos modelos de seguimiento

- i. *Seguimiento proyecto a proyecto* en mesas técnicas periódicas y a través de reportes periódicos estandarizados y trabajo con las entidades que ejecutan cada proyecto. El acompañamiento y seguimiento se hace desde la fase de formulación del proyecto hasta la entrega efectiva a la autoridad local o a la comunidad. Se promueven activamente los procesos de socialización con los habitantes del Archipiélago y entre los niveles de gobierno.
- ii. *Seguimiento de la ejecución de los recursos.* Mediante reuniones periódicas con la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, entidad adscrita a la Presidencia, se hizo el seguimiento de la ejecución de los recursos asignados. Dada la dimensión de esta tarea, se cuenta con un equipo especializado de coordinación que sirve como vínculo entre la UE y las demás instancias.

Adicionalmente, la UE fue responsable de presidir la Comisión Intersectorial de orientación y apoyo al financiamiento de programas y proyectos de inversión de la subcuenta Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que está conformada por las autoridades locales (gobernación y alcaldía), cinco

representantes de la comunidad y seis entidades del gobierno nacional.¹⁴ Esta es una instancia por excelencia **de coordinación vertical** (nación, departamento, municipio), pero debido a su pluralidad también se hace una coordinación horizontal (entre entidades del gobierno nacional).

Entre los principales resultados del Plan Archipiélago se destacan los siguientes:

- i. *Aumento en la inversión en el departamento:* entre 2011 y 2016 el gobierno nacional ha invertido en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina el doble de lo invertido en los ocho años anteriores (2003-2010).
- ii. *Reducción de la pobreza:* la pobreza pasó del 16,5% en 2012 al 7,3% en 2015 y la pobreza extrema del 3,6% al 1% en el mismo periodo. Estas cifras consolidan al Archipiélago como uno de los departamentos del país con las menores tasas de pobreza y de pobreza extrema.
- iii. *Reducción de desempleo:* la tasa de desempleo pasó del 8,9% en 2015 al 6,9% en el 2016, lo cual lo convierte en el segundo departamento con la tasa más baja de desempleo del país. En el departamento se crearon más de **2.500 empleos** entre 2014 y 2017.

4.3. Conclusiones

Desde una perspectiva de Centro de Gobierno, el principal reto de implementación de estas estrategias fue la alineación de intereses. A los actores gubernamentales de diferentes niveles se sumaron los actores privados para trabajar conjuntamente en problemáticas que los afecta a todos. Los logros obtenidos fueron posibles gracias a los siguientes motivos:

- i. **Se mantuvo la percepción de valor público alto.** El compromiso presidencial y la continua demanda de la ciudadanía por alcanzar resultados crearon incentivos para que los actores no se apartaran a estas estrategias.
- ii. **Las estrategias ganaron legitimidad frente a los ojos de los distintos actores.** Dos factores ayudaron a que esto sucediera. El primero fue la focalización y disciplina del equipo de la UE en las iniciativas priorizadas, que aumentó la percepción de compromiso y seriedad. El segundo, que

¹⁴ Con el objetivo de orientar el funcionamiento de la subcuenta, el Decreto 226 del 20 de febrero de 2013 (modificado por el Decreto 471 del 14 de marzo de 2013), crea la Comisión compuesta por el Ministro del Interior, la Ministra de Relaciones Exteriores, el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia (quien la preside), el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Gobernador de San Andrés, el Alcalde de Providencia y cinco representantes de la comunidad.

complementó al anterior, fueron los constantes espacios de interacción y retroalimentación con los afectados por las medidas, lo cual ayudó a la construcción de confianza.

- iii. **Las capacidades operativas existentes fueron suficientes para implementar las medidas priorizadas en el corto plazo.**
- iv. **La coordinación con autoridad funciona.** Si bien el proceso de construcción de los planes y programas involucró a todas las partes, una vez que se llegó a consensos se mantuvo firme el plan de acción y las decisiones tomadas.

5. Priorización de la agenda de gobierno

El principio de focalización y priorización se puede y debe aplicar a todas las iniciativas del gobierno nacional. Esto se vuelve relevante para un Centro de Gobierno dado que el exceso de dependencia en la figura del Presidente limita la ágil ejecución y el tiempo de un primer mandatario por definición es un bien escaso.

En coordinación con otras áreas de operación de la Presidencia de la República como la oficina de Comunicaciones Estratégicas y la Secretaría Privada, la UE desarrolló una herramienta para la construcción de una agenda de gobierno que (i) reconocía las prioridades del Presidente, (ii) recogía la realidad política y las demandas sociales de la población y (iii) ayudaba a asignar de una manera organizada el principal recurso de la Oficina del Presidente (su tiempo). El objetivo último fue priorizar de forma sistemática la agenda de gobierno, de manera tal que aporte al cumplimiento de las metas de gobierno. Esto se traduce en un mayor control y una mayor posibilidad de entrega sobre los temas que tienen más relevancia política, social y programática. Para lograr esto se definió una metodología en dos pasos:

- i. **Inventario y clasificación de iniciativas:** se identificaron todas las iniciativas lanzadas por cada uno de los sectores desde el inicio del periodo de gobierno y se clasificaron en cinco niveles, teniendo en cuenta la importancia para el cumplimiento de las metas de gobierno y la visibilidad del tema (esquema 6). Este fue un proceso consensuado con los respectivos sectores, en el que se buscó que no quedaran fuera iniciativas relevantes y la alineación de las prioridades de los ministros con las del Presidente. Para cada nivel se estableció el rol que se le asignaría a los distintos actores, incluido el Presidente, y el mecanismo mediante el cual fluiría la información.

Esquema 6. Modelo de clasificación de iniciativas lanzadas por el gobierno



ii. Definición de acciones para la gestión de iniciativas de alta importancia.

Se definió el tipo de reuniones y los formatos para su preparación. Las reuniones serían lideradas de forma diferencial por el Secretario General de la Presidencia y el Presidente. Alternativamente, otros temas serían objeto de seguimiento por el Consejo de Ministros y otras instancias especializadas como el Comité del Posconflicto. Adicionalmente, se consolidaron fichas sectoriales compuestas por una hoja por sector, gracias a las cuales el primer mandatario contaba con una agenda sectorial organizada. Así, en 21 páginas tenía clasificada la totalidad de su gobierno. Esto facilitó la construcción de las guías de las reuniones bilaterales, con las cuales en un solo formato se tenía claro los temas a monitorear.

Pese a su simplicidad, esta herramienta probó ser una de las de mayor potencial, pues permitió proveer servicios adicionales a otras instancias de la Oficina de la Presidencia, y ampliar el principio de priorización y focalización a la agenda del gobierno nacional.

6. Seguimiento de los compromisos del Presidente

En sus actividades diarias un Presidente toma muchas decisiones y define tareas para su equipo inmediato de colaboradores y para las entidades de gobierno. Hacer el seguimiento de estos compromisos es una labor fundamental para garantizar su cumplimiento.

En estrecha coordinación con la Secretaría Privada de la Presidencia, la UE definió un protocolo de reporte y seguimiento de cerca de 2.400 compromisos. Para poder hacerlo de forma sistemática, la Oficina de Sistemas de la Presidencia desarrolló el Sistema de Gestión de Compromisos que permite integrar, sistematizar y monitorear la información correspondiente a las tareas asignadas por el Presidente. Dado que la principal unidad de análisis es cada compromiso, se registra la siguiente información:

- i. Descripción del compromiso, que busca explicitar de la forma más literal posible las palabras usadas por el primer mandatario.
- ii. Evento y fecha en la cual se suscribió.
- iii. Responsable o responsables institucionales.
- iv. Fecha esperada de cumplimiento.
- v. Avance a la fecha.
- vi. Observaciones.

Dentro de la metodología desarrollada se consideran cuatro etapas:

- i. **Registro del compromiso:** la Secretaría Privada de la Presidencia ingresa el compromiso al sistema. El Director de la UE revisa la redacción y el responsable institucional, para garantizar claridad en el mensaje y la estandarización en el tipo de tareas. Por ejemplo, los proyectos de infraestructura con los cuales se comprometía directamente el Presidente tienen un nivel y protocolo especial de seguimiento con mesas de trabajo mensuales y comités técnicos semanales con los encargados de la ejecución.¹⁵
- ii. **Notificación a las entidades:** el Sistema de Gestión de Compromisos prepara automáticamente comunicaciones formales en donde se notifica a las entidades responsables la tarea a su cargo, la fecha para la cual se espera que esté finalizada y, en los casos pertinentes, con quienes debe coordinarla.
- iii. **Seguimiento:** con cortes mensuales, todas las entidades con compromisos vigentes deben reportar avances. La UE analiza esta información antes de cargarla en el sistema y de ser necesario pide aclaraciones o alcances a las

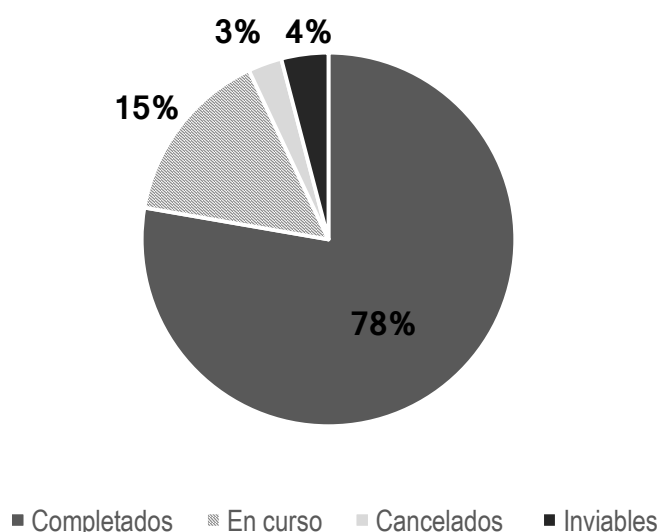
¹⁵ El seguimiento de los proyectos de infraestructura se realizaba de manera articulada con Prosperidad Social y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE), lo que permitía contar con avances cada semana. De esta manera se identificaban a tiempo las dificultades y se buscaban soluciones inmediatas con el fin de ejecutar las obras en los tiempos previamente establecidos.

entidades. Una vez verificado el cumplimiento de las tareas asignadas, se procede a realizar el cierre de los compromisos en el sistema.

- iv. **Reporte:** mensualmente se preparaban reportes al Secretario General y al Presidente sobre el avance de los compromisos de cada sector, destacando los que tenían atrasos o reportaban riesgos de incumplimiento. También se generaban reportes por sector como insumo para las reuniones bilaterales entre el Despacho del Presidente y los ministros.

Este proceso de seguimiento sistemático permitía contar con información confiable de manera oportuna e identificar alertas, velando así por el cumplimiento de los compromisos. La metodología de seguimiento implementada permitió contar con los avances de los proyectos cada semana, de manera que se identificaban a tiempo las dificultades y se buscaban soluciones inmediatas. Al cierre del primer semestre de 2017, se había registrado un total de 2.357 compromisos de los cuales el 78% ya estaba cumplidos y un 15% en curso (gráfico 10).

Gráfico 10. Compromisos según estado



Fuente: Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas, junio 2017.

Como se evidencia, el nivel de cumplimiento es muy alto y la capacidad para reportar sobre todos los compromisos es casi inmediata.

7. Conclusiones

El modelo de *Delivery Unit* es una apuesta por irrumpir dentro de las estructuras organizacionales del sector público, buscando respuestas más flexibles y efectivas. Sin embargo, durante su implementación se identificó que es preciso complementarlo

con variables del entorno institucional y social similares a las descritas por Moore (1995).

Según el marco teórico definido por Mark Moore, toda intervención gubernamental requiere de una combinación, no necesariamente equitativa, de tres dimensiones: (i) legitimidad, (ii) claridad política y procedimental, y (iii) capacidad operativa. Aunque la interacción entre estas variables no está preestablecida ni responde necesariamente a una relación de máximos y mínimos, la inexistencia de una de ellas es determinante para el fracaso de cualquier intervención. De ahí se desprende que una persona que quiera gerenciar y entregar resultados usando un esquema de *Delivery Unit* debe por lo menos ser consciente de su existencia.

Se podría argumentar que el modelo de *Delivery Unit* reconoce y aborda por lo menos dos de estas dimensiones: claridad política y procedimental y capacidad operativa, y que obtiene la legitimidad suficiente por reflejar las prioridades del Presidente. En la práctica esto no se puede dar por hecho y una de las principales conclusiones de la implementación de este modelo es la constante evaluación de estas tres dimensiones y la inclusión de actividades específicas para su fortalecimiento (Moore, 1995). El caso colombiano de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas ha mostrado su utilidad en la coordinación de metas y logros de gobierno en diferentes niveles, en relación con iniciativas sectoriales, planes regionales y para el seguimiento de las metas globales de resultados y la ejecución presupuestal.

Esta flexibilidad y capacidad de *coordinación horizontal* (entre instancias del gobierno nacional) y *vertical* (entre diferentes niveles de gobierno) tiene un gran potencial para mejorar la eficiencia de los gobiernos. Se trata de coordinar para ejecutar.

De la mayor productividad y eficiencia del gasto público en años venideros va a depender en gran medida la capacidad de los gobiernos para generar confianza y legitimidad entre sus representados; y más aún, para cumplir con el fin social de gobernar.

Finalmente, el modelo de *Delivery Units* tiene limitantes que no se deben desconocer y que lo hacen vulnerable. Principalmente se pueden mencionar las siguientes:

- i. **El estilo del gobernante de turno.** Este tipo de modelos depende profundamente en los estilos de gestión de quienes están a cargo del gobierno. Esto los hace vulnerables ante los ciclos electorales y a la vez aumenta la presión de generar resultados en el corto plazo. La vida de este tipo de unidades suele estar estrictamente vinculada con los ciclos políticos

y electorales. Por lo tanto, la efectividad de estas unidades debe medirse tanto en impacto como en tiempo.

- ii. **El poder de la Oficina del Presidente es relevante pero no suficiente.** El valor agregado de este tipo de unidades no es su protagonismo, sino su capacidad de servir los intereses de sus clientes —el equipo de gobierno—. Ellos deben ante todo ver este tipo de unidades como socios útiles que (i) visibilizan su gestión ante el Presidente, (ii) posicionan sus temas en las agendas de otros sectores, (iii) tienen la capacidad de apalancar recursos financieros y humanos, y (iv) prestan apoyo técnico para la toma de decisiones. Un ministro o “campeón” de un tema nunca debe sentir que la Unidad de Ejecución compite por su liderazgo. La vocación de estas unidades debe ser la de servir a sus clientes y lograr el resultado esperado por encima de cualquier protagonismo.
- iii. **La tentación de ejecutar desde el Centro de Gobierno.** En general los Centros de Gobierno tienen limitadas capacidades de ejecución directa de recursos; más aún, en el ADN de una Unidad de Ejecución está el no duplicar funciones ni competir con sectores. La claridad en el rol de cada instancia de gobierno es clave para el cumplimiento de una meta de forma eficiente. Paradójicamente, en lo posible, una Unidad de Ejecución no debe ejecutar directamente.

Referencias

- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2013. The Role of the Center of Government: A Literature Review, Nota Técnica IDB-TN-581. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5988?locale-attribute=en>.
- _____. 2014. Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6674>.
- Alessandro, M., M. Lafuente y R. Shostak. 2014. Liderazgo desde el Centro: El modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil), Nota Técnica IDB-TN-638. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/6435?locale-attribute=es&>.
- Barber, M., A. Moffit y P. Kihn. 2010. Deliverology 101: A Field Guide for Educational Leaders. Londres, Reino Unido: Sage.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2015. Encuesta de convivencia y seguridad ciudadana. Bogotá, Colombia: DANE.
- DAPRE (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República). 2015. Informe al Congreso del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación). 2013. Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES). Documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia) No. 3762, agosto. Bogotá, Colombia: DNP.
- _____. 2014. Guía metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas. Bogotá, Colombia: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP).
- _____. 2016. Metodología para la elaboración de los hitos y trayectorias de implementación. Bogotá, Colombia: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP).
- Dumas, V., M. Lafuente y S. Parrado. 2013. El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile: La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-13), Nota Técnica IDB-TN-563. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5965?locale-attribute=es>.
- Institute for Government, 2017. Tracking Delivery Global Trends and Warning Signs in Delivery Units. Londres: Reino Unido: Disponible en:

<https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Global%20Delivery%20report.pdf>.

Lafuente, M. y S. González. 2018. ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos, Nota Técnica IDB-TN-1431. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/handle/11319/8935?locale-attribute=es>.

Moore, Mark H. 1995. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Anexo 1. Metodología para la elaboración de los hitos y trayectorias de implementación¹⁶

Este es un ejercicio de prospección para la definición de trayectorias de desempeño (avances esperados) de los indicadores del tablero de control, el cual busca fortalecer (i) el proceso de alertas tempranas, (ii) la gestión detrás del cumplimiento de las metas y (iii) la definición de proyecciones de corto y mediano plazo sobre el cumplimiento de las prioridades del Presidente.

Metodología

El ejercicio de *elaboración de los hitos y trayectorias de implementación*, consta de tres elementos: (i) la construcción de proyecciones o avance esperado del indicador, (ii) la definición de hitos asociados con su implementación y (iii) el análisis de riesgos asociados a la ejecución.

Avances esperados

Para establecer el avance esperado de cada indicador es importante tener en cuenta su desempeño histórico y el cronograma de implementación asociado al mismo. Se sugiere utilizar la siguiente metodología:

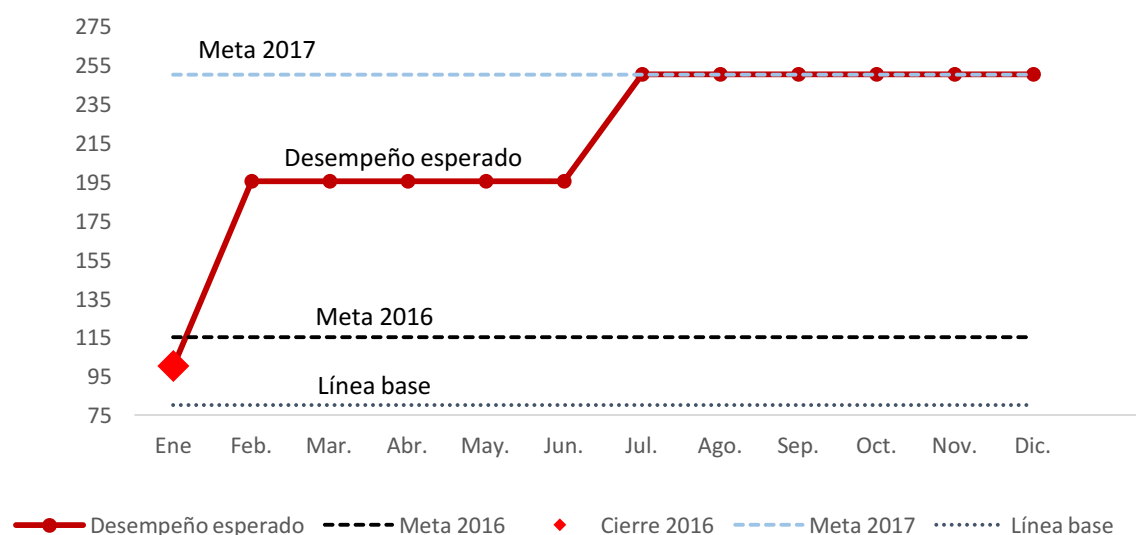
- i. Revisar el comportamiento real del indicador en años anteriores. Proyectar una trayectoria similar teniendo en cuenta el cierre del año anterior y la meta esperada para el presente año. La proyección debe partir del valor del cierre del año inmediatamente anterior y llegará hasta la meta anual (esto no aplica para indicadores de flujo y de reducción anual, cuyos valores comienzan en 0). Es decir, para los hitos de 2017 se comenzará a partir del cierre 2016 y deberá proyectarse a la meta 2017, como se observa en el gráfico A1.1.
- ii. De ser posible, calcular los avances esperados en el indicador por mes o trimestre.

El sector puede manifestar que la proyección del cierre estará por debajo de la meta anual. En este caso debe justificar las razones por las cuales no se cumplirá con la meta establecida. También podrá proyectar una sobreejecución.

¹⁶ Tomado del documento guía producido por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Resultados del DNP (2016).

IMPORTANTE: Cuando el sector identifique que al final de año no cumplirá con la meta, aunque el avance real sea igual al esperado, se hará visible en el tablero de control la posibilidad de incumplimiento al final del año.

Gráfico A1.1. Ejemplo gráfico del ejercicio de hitos

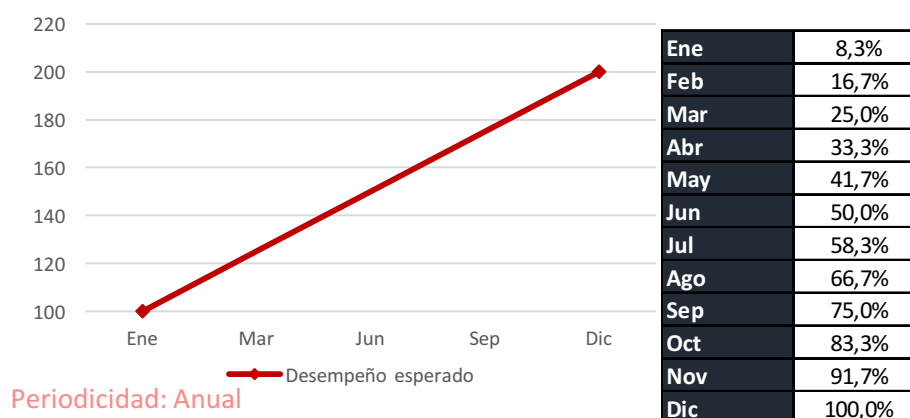


En el caso del indicador descrito en la gráfico A1.1, el cierre estaría por debajo de la meta 2016 por lo cual se entiende que en dicha vigencia el sector no cumplió. Al momento de elaborar la proyección de la siguiente vigencia (2017), el sector deberá cubrir tanto el rezago del año anterior como la contribución de 2017. Los elementos a tener en cuenta son los siguientes:

- La proyección se debe realizar para todo el año y respeta la periodicidad del indicador. Se recomienda realizar la proyección como mínimo de manera trimestral. Para indicadores con periodicidad semestral o anual, se debe trabajar en identificar variables *proxy* y establecer proyecciones con estas variables.
- La proyección se debe entregar en los mismos valores del indicador. No se aceptan porcentajes de cumplimiento o transformaciones de la variable.
- Esta proyección será utilizada durante todo el año, por lo tanto, se debe hacer con el mayor detalle y previsión posible.
- No se debe comenzar la proyección desde la línea base (2014) o desde la meta del año anterior. Siempre debe hacerse desde el **cierre del año anterior**. Esto no aplica para indicadores de flujo y de reducción anual, cuyos valores comienzan en 0.

IMPORTANTE: En el caso de que los sectores no envíen información se utilizará una proyección de avance lineal. Esta proyección corresponde a dividir la contribución anual^a del indicador en 12, e ir acumulándola mes a mes para establecer los avances del año de corrido. Véase el gráfico A1.2.

Gráfico A1.2. Ejemplo de proyección lineal



^{a/} Meta anual considerando el rezago del año anterior si es el caso. Es decir, meta 2017 – cierre 2015 para aquellos indicadores que aplique.

Definición de hitos

El segundo paso es la *elaboración de los hitos*. Se entenderá por hitos el conjunto de acciones y/o actividades más importantes asociadas con la gestión necesaria para cumplir con el avance esperado del indicador. Los hitos son las acciones que conllevan al cumplimiento de las metas. Cada hito debe contar con una fecha de inicio y una de finalización, con el objetivo de identificar si las acciones necesarias para el cumplimiento de las metas se están llevando a cabo a tiempo.

Los hitos son parte esencial en la elaboración de los tableros de control. Con base en aquellos, se expondrán las acciones que fallaron o que fueron un éxito en la consecución de los avances.

Formato de presentación

Los hitos se deben suministrar en el formato descrito a continuación.

Cuadro A1.1a. Formato de presentación de los hitos

HITO 1		
Descripción	Fecha inicio	Fecha finalización
Descripción de la actividad (hito) que se llevará a cabo	dd/mm/aaaa	dd/mm/aaaa

Cuadro A1.1b. Ejemplo de formato de presentación de los hitos

Indicador	HITO		
	Descripción	Fecha inicio	Fecha finalización
Estudiantes en el sector oficial con Jornada Única	Cargar en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) la matrícula de los establecimientos educativos viabilizados en la tercera convocatoria de Jornada Única y que inician la operación del programa.	30/07/2016	30/10/2016
Exportaciones de bienes no mineros energéticos y de servicios (millones)	Comenzar con la intervención de las empresas del Acelerador de Productividad (Aburrá Sur, Cali, Risaralda, Bogotá, Santander, Bolívar, Caldas).	30/03/2016	30/10/2016
Exportaciones de bienes no minero energéticos y de servicios (millones)	Vincular a 18.080 Familias en Su Tierra.	30/04/2016	30/11/2016
Niños y niñas en el Programa Cero a Siempre	Gestionar eficazmente el trámite de las vigencias futuras para así lograr la totalidad de su aprobación y garantizar el cumplimiento de la atención integral a las niñas y niños del país.	30/03/2016	30/05/2016
	Realizar la contratación de las entidades administradoras del servicio que se tiene programada para los meses de octubre y diciembre para dar continuidad a la atención integral de las niñas y niños.	30/03/2016	30/05/2016

Riesgos asociados a los hitos

Otro insumo crucial para la elaboración de este ejercicio es la caracterización de los riesgos asociados a cada uno de los hitos. Un riesgo es un posible evento que de suceder perjudicará o afectará negativamente el desarrollo de la actividad en cuestión. En este orden de ideas, se debe identificar al menos un riesgo para cada hito.

Los riesgos son la principal herramienta que permitirá identificar las causas de incumplimiento o de desviación del desempeño esperado. Un reconocimiento de estos riesgos a tiempo fortalece las tareas de seguimiento.

Cuadro A1.2. Ejemplo de riesgos asociados de los hitos en empresas beneficiadas por el programa de escalamiento de la productividad que aumentan su productividad en un 15%

HITO 1		
Descripción	Fecha inicio	Fecha finalización
Empezar a intervenir las empresas del Acelerador de Productividad (Aburrá Sur, Cali, Risaralda, Bogotá, Santander, Bolívar, Caldas)	01/03/2016	01/06/2016
Riesgo asociado En el momento hay inscritas 60 empresas; existe un riesgo de deserción que podría afectar el número de empresas a intervenir		

Reglas de juego

- i. La proyección de los avances esperados comienza en el cierre del año anterior. No comienza en la línea base o en la meta del año anterior.
- ii. Si las proyecciones no se entregan se asumirá un desempeño lineal del avance esperado.
- iii. El ejercicio se debe presentar para todo el año y debe respetar la periodicidad del indicador.
- iv. Si los sectores proyectan que no cumplirán la meta al final del año, esto se visualizará en el tablero de control.

Anexo 2. Metodología para la asignación de semáforos¹⁷

- i. La metodología parte de comparar el desempeño real con las proyecciones elaboradas y descritas en el anexo 1.
- ii. A la fecha de corte se definen el porcentaje de avance real y el porcentaje de avance esperado. Todo esto dependiendo del tipo de indicador.

Esquema A2.1. Cálculo del avance real y esperado por tipo de acumulación

Capacidad	X%	$\% \text{ Avance real} = \frac{\text{Avance}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}{\text{Meta}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}$
Acumulado (TC)	X%	$\% \text{ Avance esperado} = \frac{\text{Avance proyectado}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}{\text{Meta}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}$
Flujo	X%	$\% \text{ Avance real} = \frac{\text{Avance}_{t,mes\ x}}{\text{Meta}_t}$
Stock acumulado (Sinergia)	X%	$\% \text{ Avance esperado} = \frac{\text{Avance proyectado}_{t,mes\ x}}{\text{Meta}_t}$
Reducción	X%	$\% \text{ Avance real} = \frac{\text{Avance}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}{\text{Meta}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}$
Reducción anual	X%	$\% \text{ Avance esperado} = \frac{\text{Avance proyectado}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}{\text{Meta}_{t,mes\ x} - \text{Cierre año}_{t-1}}$

Nota: Para los cálculos de reducción anual y capacidad se debe considerar que si el cierre del año anterior supera la meta actual, el porcentaje de cumplimiento es automáticamente 100%. En caso de retroceder en relación al avance del año anterior, se debe explicar por qué cayó el avance ya realizado.

- iii. Se asigna el semáforo de acuerdo a la escala descrita a continuación.

¹⁷ Tomado del documento guía producido por la Dirección Seguimiento y Evaluación de Resultados del DNP (2016).

Esquema A2.2. Clasificación en semáforos y puntos de corte



Nivel de avance igual o superior al proyectado

Diferencia entre % de avance proyectado y % de avance real menor a 3 p.p.

Diferencia entre % de avance proyectado y % de avance real menor a 10 p.p.

Diferencia entre % de avance proyectado y % de avance real mayor a 10 p.p.

Cuando durante el proceso de construcción de las proyecciones, se identifica que la meta anual no será alcanzada se aplica el siguiente esquema de semaforización.

Cuadro A2.1. Clasificación en semáforo al cierre del año

Desviaciones en puntos porcentuales sobre porcentaje de avance proyectado				
Porcentaje de cumplimiento esperado a fin de año	Verde	Amarillo	Naranja	Rojo
100% - 95%	(<0%]	(0-3]	(3-10]	(>10)
94,99% - 85%	No apto	(0-2,85]	(2,85-9,5]	(>9,5)
84,99% - 70%	No apto	(0-2,7]	(2,7-9]	(>9)
menos del 69,99%	No apto	No apto	(2,25-7,5%	(>7,5)

Reglas de juego

- Las metas no se cambian por la proyección de los hitos.
- No se calcula el avance porcentual en relación a los hitos.
- Siempre se utiliza la meta anual como punto de referencia para calcular los avances porcentuales.
- Para los cálculos que utilizan la línea base se debe remplazar esta por el cierre del año anterior. Esto incluye para los indicadores que se acumulan en el TC.
- Al cierre del año se estiman los semáforos en relación a la meta. En este caso, los hitos no son considerados para evaluar los resultados.

Anexo 3. Formato de ficha resumen para el Presidente

Imagen A3.1. Ejemplo de la ficha resumen para el Presidente

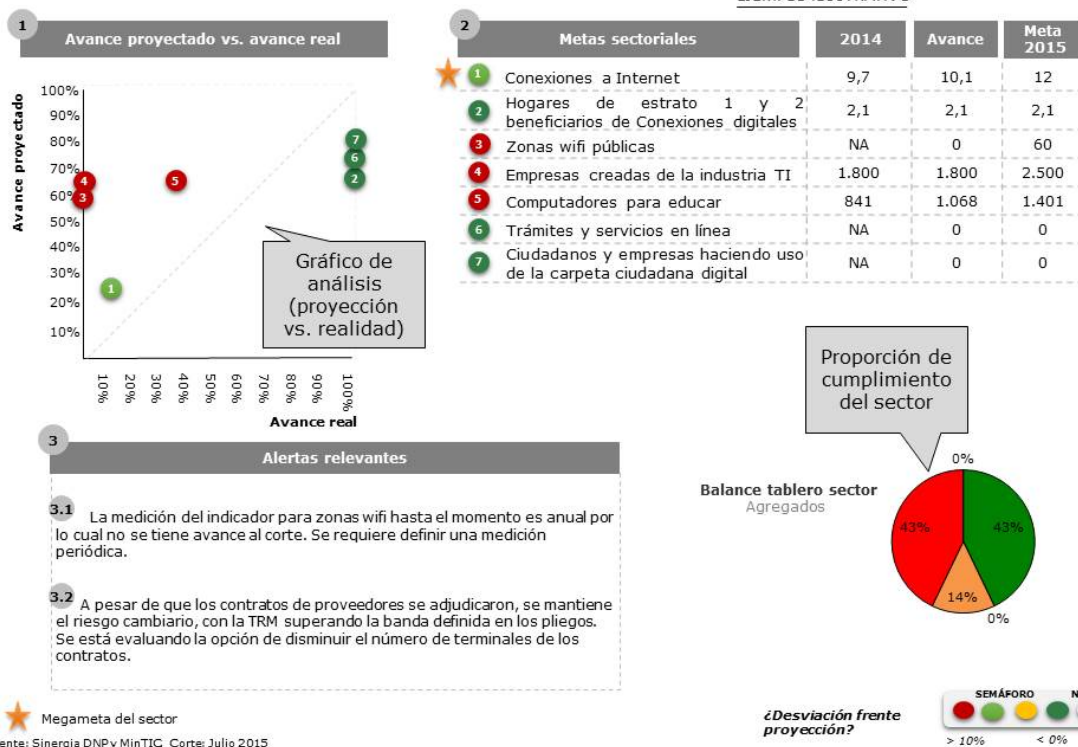
Resumen señor Presidente

En una hoja, el desempeño de las prioridades sectoriales

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



EJEMPLO ILUSTRATIVO



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Dirección de Gobierno y Áreas Estratégicas de 2015.

Anexo 4. Herramienta de cualificación de las variables determinantes del riesgo de incumplimiento

Cuadro A4.1.Herramienta para establecer riesgo de incumplimiento

Análisis capacidad de <i>delivery</i>				
Sector: Vivienda				
Factibilidad de la meta	Respuesta	Argumento	Calificación	Criterios de calificación
1) ¿Es factible el cumplimiento de la megameta en 2018?	Sí	La megameta se cumple entre el escenario medio y el escenario optimista	3	1. No se cumple ni en el escenario optimista. 2. Se cumple en el escenario optimista. 3. La megameta se cumple entre el escenario optimista y el escenario medio. 4. La megameta se cumple entre el escenario medio y el pesimista
Entrega	Respuesta	Argumento	Calificación	Criterios de calificación
1) ¿Se pueden entregar de manera efectiva los resultados estratégicos (megameta)?	Sí	El Ministerio tiene identificados cinco programas que le aportan directamente al cumplimiento de la megameta con metas anualizadas. Adicionalmente se tiene identificado un socio externo (Cajas de compensación) que apoyará directamente al cumplimiento de la megameta.	4	1. No existe plan de entrega (o su equivalente). 2. Existe un cronograma de trabajo a nivel de hitos. 3. Existe plan de entrega con cadena de valor, roles, responsables y socios externos identificados. 4. Existe un modelo de seguimiento permanente y detallado al plan de entrega (microgerencia) con retroalimentación permanente.
2) ¿Existe una secuencia entre el logro de los resultados intermedios (cadena de valor) y el logro de los resultados estratégicos (megameta)?	Sí	Los insumos normativos, financieros, técnicos y humanos son suficientes (existen vigencias futuras hasta 2022)	4	1. No hay información para construir la cadena de valor. 2. Los productos no están claramente definidos. 3. Los productos no determinan el resultado final. 4. Los productos determinan el resultado final.
3) ¿Cuenta con roles y responsables identificados y acordados en relación con los resultados intermedios?	Sí	Fonvivienda administra los recursos para subsidios de vivienda VIS	4	1. No tiene identificado rol ni responsables. 2. No tiene identificado rol pero si responsable. 3. Tiene identificado rol y responsable. 4. Tiene identificado rol y responsable, y hay compromiso.

4) ¿Cuenta con socios externos que estén alineados con la estrategia y sean entusiastas frente a la consecución de los resultados?	SI	El ministerio alinea los distintos socios en concordancia con el cumplimiento de la megameta. Cajas de compensación: administran subsidios y recursos para la compra de vivienda VIS. Constructoras: están a cargo de la construcción de viviendas VIS en los suelos habilitados. Bancos: se ocupan de hacer el cierre financiero para los proyectos Alcaldías: articulación de la oferta y habilitación de suelo. FINDETER: realiza el proceso de elegibilidad que garantice la viabilidad técnica, legal y financiera de los proyectos a ser desarrollados con recursos del subsidio. Fondo Nacional del Ahorro: financia a las personas naturales la compra de vivienda VIS	4	1. No están identificados los socios externos. 2. Están identificados los socios externos pero no están alineados. 3. Están identificados los socios externos pero no todos están alineados. 4. Están identificados los socios externos y todos están alineados en espacios o instancias interinstitucionales.
Estrategia	Respuesta	Argumento	Calificación	Criterios de calificación
1) ¿Cuenta con una estrategia conjunta, clara, coherente y alcanzable, con un único conjunto de resultados, propósitos, objetivos y medidas de éxito?	Sí	La estrategia principal es diseñar un nuevo esquema de subsidios y financiación de vivienda que atienda a todos los grupos poblacionales.	4	1. No existe estrategia. 2. Existe estrategia pero no hay claridad sobre cómo alcanzar los objetivos. 3. La estrategia es clara pero los objetivos no son alcanzables. 4. La estrategia es clara y los objetivos alcanzables.
2) ¿Mantiene la estrategia actualizada, midiendo oportunidades cuando las circunstancias cambian?	Sí	Seguimiento de la megameta con cifras de iniciaciones de viviendas mensuales por programas. No se contemplan riesgos adicionales.	2	1. No hay seguimiento. 2. Hay seguimiento pero no se cuenta con una valoración de riesgos. 3. Hay seguimiento y se cuenta con una valoración de riesgos pero no se cuenta con mecanismos de contención del riesgo. 4. Hay seguimiento y se cuenta con una valoración de riesgos y con mecanismos de contención del riesgo.
3) ¿Cómo utiliza su liderazgo político para desarrollar la estrategia y asegurar compensaciones adecuadas entre los resultados prioritarios?		El vicepresidente de la república es el encargado de posicionar la megameta entre el más alto nivel del gobierno nacional. Adicionalmente le hace seguimiento periódico al avance de los proyectos.	4	1. La cabeza de sector no conoce la estrategia. 2. La cabeza de sector conoce la estrategia pero no la prioriza. 3. La cabeza de sector conoce la estrategia, la prioriza y posiciona entre los directivos del sector. 4. La cabeza de sector conoce la estrategia, la prioriza, y posiciona al más alto nivel del gobierno nacional.

4) ¿Su estrategia está basada en el uso adecuado de evidencias y análisis oportunos?	Sí	Bajo evidencia y diagnósticos oportunos se determinó que los programas pasados de vivienda no garantizaban la entrega oportuna de vivienda, por ende se diseñó un nuevo esquema de subsidios.	4	1. No existe estrategia. 2. Existe estrategia pero no diagnóstico. 3. La estrategia se basa en el diagnóstico pero la meta no. 4. La estrategia y la meta están soportadas en el diagnóstico.
Liderazgo	Respuesta	Argumento	Calificación	Criterios de calificación
1) ¿La cabeza de sector muestra su compromiso en la consecución de los resultados estratégicos (megameta) y la mejora continua de la entrega?	Sí	El ministro y viceministro coordinan con los socios externos la financiación y construcción de los proyectos.	4	1. La cabeza de sector conoce el resultado estratégico. 2. La cabeza de sector prioriza la consecución del resultado estratégico al interior del sector. 3. La cabeza de sector hace seguimiento permanente al avance del resultado estratégico. 4. La cabeza de sector promueve la consecución del resultado estratégico con los socios externos.
2) ¿Los líderes del sector establecen lineamientos para el logro de los resultados estratégicos (megameta) al interior del sector?	Si	En el Ministerio de Vivienda los proyectos de vivienda y por tanto la megameta, están priorizados.	4	1. Al interior del sector no se conoce el resultado estratégico. 2. Al interior del sector se conoce el resultado estratégico pero no está priorizado por los niveles directivos. 3. Al interior del sector el resultado estratégico está priorizado desde los niveles directivos pero no se establecen lineamientos claros para su consecución. 4. Al interior del sector el resultado estratégico está priorizado desde los niveles directivos, quienes establecen lineamientos claros para su consecución.
3) ¿Los líderes motivan a las partes interesadas (<i>stakeholders</i>) y establecen alianzas para que actúen hacia el cumplimiento de los resultados estratégicos?	Sí	Constantemente el ministro y viceministro de vivienda se reúnen con los gremios de los bancos (Asobancaria) y los constructores de vivienda (Camacol) para coordinar el logro de la megameta.	4	1. Los líderes del sector no conocen el resultado estratégico. 2. Los líderes del sector conocen el resultado estratégico pero no lo promueven por fuera del sector. 3. Los líderes del sector motivan la participación de <i>stakeholders</i> en el cumplimiento de los resultados estratégicos de manera ocasional e informal. 4. Los líderes del sector motivan la participación activa de <i>stakeholders</i> en el cumplimiento de los resultados estratégicos de manera permanente, por medio de acuerdos, alianzas y espacios de interlocución formales.

Recursos	Respuesta	Argumento	Calificación	Criterios de calificación
1) ¿Cuenta con un análisis de los presupuesto/recursos requeridos para el logro de los resultados estratégicos (megameta)?	Sí	Se tienen identificadas las fuentes vía presupuesto y vigencias futuras para cada año y para cada programa, exceptuando cajas de compensación. Los recursos provienen de la Procuraduría General de la Nación (PGN) con vigencias futuras aprobadas.	4	1. No se tiene costeadada la megameta. 2. No se tiene costeadada la megameta pero existe una estimación de los recursos necesarios (histórico). 3. Se tiene costeadada la megameta pero sin presupuesto. 4. Se tienen identificadas las fuentes de financiación del presupuesto.
2) ¿Cuenta con los recursos financieros para el cumplimiento de los resultados estratégicos (megameta)?	Sí	Las vigencias futuras ya han sido aprobadas por el Ministerio de Hacienda.	4	1. No se tiene costeo de la megameta. 2. Se tiene el costeo pero es insuficiente el presupuesto. 3. Se tiene el costeo es insuficiente el presupuesto, pero tienen una estrategia para conseguirlo. 4. Se tiene el costeo y es suficiente el presupuesto.
3) ¿Cuenta con estructuras institucionales, personal capacitado y sistemas pertinentes para soportar y gestionar efectivamente el logro de los resultados estratégicos (megameta)?	Sí	Fonvivienda cuenta con los recursos humanos y financieros para administrar los recursos efectivamente y lograr el cumplimiento de la megameta	4	1. No tiene todas las capacidades que apliquen. 2. Tiene todas las capacidades pero son insuficientes. 3. Tiene todas las capacidades y alguna es suficiente. 4. Tiene todas las capacidades y todas son suficientes.
4) ¿En casos de requerir recursos adicionales (humanos, financieros, tecnológicos, etc.) para atender imprevistos en el logro de los resultados estratégicos (megameta), cuenta con los mecanismos para proveerlos?	No	El presupuesto del ministerio ya se encuentra comprometido.	1	1. No tiene contingencia para ningún componente. 2. Tiene contingencia para un componente. 3. Tiene contingencia para dos componentes. 4. Tiene contingencia para todos los componentes.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Resultados del DNP (2016).

Anexo 5. Seguimiento a los PINES. Infraestructura estratégica: rompiendo las asimetrías de información

En agosto de 2013, el gobierno de Colombia identificó que 53 de los proyectos conocidos como proyectos de interés nacional y estratégico (PINES) tenían dificultades relacionadas con trámites ambientales, sociales y prediales que impedían su ágil ejecución. Obtener una licencia ambiental en Colombia era un proceso de más de 30 pasos (11 de carácter social, 14 de carácter ambiental, 4 de carácter geológico y uno arqueológico). En él intervenían siete entidades estatales y un sinnúmero de actores privados. El tiempo estimado para adelantar estos procesos oscilaba entre los tres y los seis años y medio (de 35 a 78 meses) (DNP, 2013).

A pesar de las diferencias en la naturaleza de los proyectos, el portafolio de PINES se caracterizaba por:

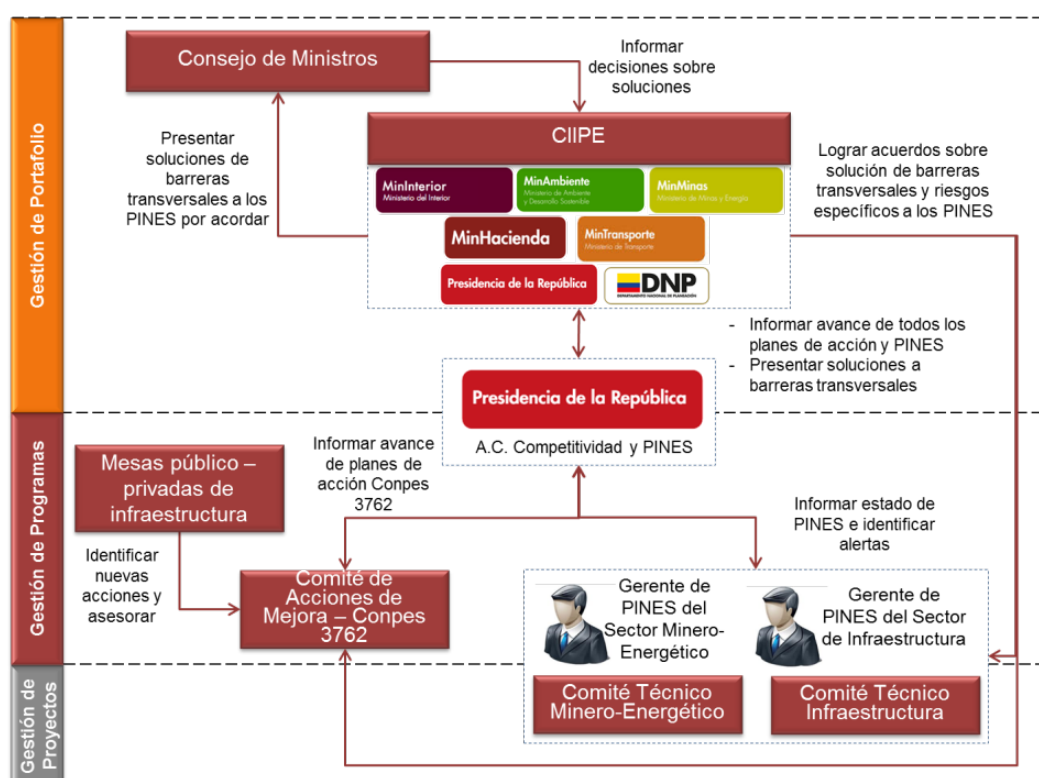
- i. **Multiplicidad de actores.** La ejecución dependía de actores con distintos roles e incentivos. Existían: (i) entidades , que eran responsables técnicas y presupuestales de los proyectos (vías, puentes, túneles y aeropuertos), tanto bajo el modelo de obra pública como de concesión; (ii) entidades gubernamentales tanto nacionales como locales, encargadas del trámite de permisos requeridos para la gestión contractual y la ejecución de los proyectos; (iii) agencias de planeación y presupuestación, que eran entidades del orden nacional vinculadas con la gestión presupuestal de los recursos; y (iv) entes privados encargados del desarrollo de los proyectos en cumplimiento de acuerdos contractuales previamente establecidos con el gobierno.
- ii. **Asimetrías de información.** A pesar de la existencia de mesas de coordinación, no era claro el estado de avance ni la expectativa de cierre de los trámites en proceso. La inexistencia de procesos detallados que se dieran a conocer a los participantes, se prestaba para reprocesos y retrasos, y no permitía la asignación clara de responsabilidades.
- iii. **Incentivos cruzados.** Los intereses no estaban alineados. El sistema de seguimiento establecido desde el gobierno nacional solo visibilizaba el avance en los resultados finales. Esto impactaba únicamente la evaluación de desempeño de las agencias dueñas de los proyectos. La intervención de las demás agencias –necesaria para que el proyecto pudiera avanzar– no era visibilizada. Para las agencias tramitadoras, la gestión de estos proyectos era *business as usual*.

Algo similar pasaba con los contratistas, concesionarios y agremiaciones que interactuaban con este sistema. Se identificó que en algunos casos, las condiciones contractuales hacían racional la decisión de no cooperar ya que los retrasos y ambigüedades podían traer beneficios para dichos actores.

Lo primero que se hizo fue organizar el sistema de gestión, para que hubiera una clara diferenciación de las instancias de seguimiento, evaluación y resolución de conflictos. De esta manera se estableció que se manejarían tres niveles de gestión: (i) gestión de portafolio, (ii) gestión de programas y (iii) gestión de proyectos.

El primer nivel –el de gestión del portafolio– se focalizó en la gestión transversal e intersectorial del portafolio. Se utilizó para la articulación institucional y la generación de soluciones a problemas transversales. El segundo nivel –el de gestión de programas– se focalizó en una visión sectorial de los problemas que impactaban los proyectos de un determinado sector. En el caso de los PINES, se estableció que se entendería por programas los que enmarcaban proyectos de infraestructura y proyectos minero-energéticos. Por último estaba el nivel de gestión de proyectos. En este se gestionaban integralmente los distintos proyectos tanto desde la óptica de cumplimiento y resultados, como desde la de gestión de riesgos. Su fin fue la definición e implementación de planes detallados de acción para mitigar los posibles retrasos. A partir de este esquema operativo, se definió una estructura organizacional con comités intersectoriales a cada nivel, que tenían distintas competencias y capacidades de decisión. En el nivel más alto se definió la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIZE), integrada por seis ministros. El gráfico A5.1 describe la estructura organizacional definida y sus principales atribuciones.

Gráfico A5.1. Estructura organizacional de los PINES y principales atribuciones



Fuente: Tomado de un documento descriptivo de las funciones de la Alta Consejería para la Competitividad y Proyectos Estratégicos de 2014.

Para romper la asimetría de información, junto con las entidades responsables se levantaron los procesos de los trámites en curso con el fin de identificar tiempos y responsables. Los procesos fueron contruidos conjuntamente con los técnicos y fueron plasmados en una matriz de Excel que era compartida y actualizada semana a semana.

Cada semana, los comités técnicos de los proyectos se reunían de manera física o virtual, generando los insumos requeridos para la gestión de los proyectos. Cada mes, en sesión del CIPE, se realizaba un análisis de los avances reportados y se estudiaban mejoras estructurales a la forma de articulación de los sectores.

Con la implementación de este modelo, en tan solo ocho meses, se habían reducido en promedio los retrasos a 14,4 días.¹⁸

En caso de querer implementar este modelo en otros contextos, se sugiere:

- i. Definir indicadores de actividades que midan la contribución de cada entidad a la consecución de las metas. Las entidades no solo deben ser

¹⁸ Alta Conserjería para la Competitividad y Proyectos Estratégicos (Septiembre 2014)

responsables de la realización de tareas, sino también responder por productos intermedios que visibilicen su contribución al objetivo final.

Imagen A5.1. Ejemplo de la matriz de indicadores de cadena de entrega

		Año 1	Año 2	Año 3	Año X
Productos	 Sustracción de Área				
	 Levantamiento de Veda				
	 Consulta Previa				
	 Licenciamiento Ambiental				
Resultados	 Km de doble calzada liberados				
	 Km de doble calzada construidos				

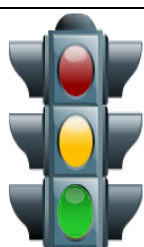
- ii. Establecer que los recursos humanos y operativos asignados para realizar trámites administrativos (por ejemplo, el licenciamiento ambiental) respondan a criterios de impacto en función de la consecución de los resultados. Esto quiere decir que deben clasificarse los trámites por su relevancia frente a la consecución de la meta y optimizar los recursos adecuadamente. No todos los trámites son igual de importantes ni tienen la misma temporalidad.

Para facilitar la identificación, la matriz se diligenciaba por proyecto y tramo, y estaba compuesta por nueve variables:

- i. **Trámite.** Nombre del permiso o trámite en gestión.
- ii. **Tarea.** Descripción de la actividad a desarrollar. En esta columna se incluía la secuencia de tareas requeridas para cumplir con el permiso o trámite en cuestión. Para evitar caer en un exceso de detalle, se estableció que la tarea debía describir el producto final entregado por la entidad responsable. No se debían incluir las revisiones internas y los traslados operativos entre dependencias de una misma entidad.
- iii. **Entidad responsable de la tarea.** Agencia estatal o privada a cargo de la tarea específica.

- iv. **Días de duración.** Tiempo en el cual se comprometía la entidad responsable a realizar la tarea. Esta fue la variable más importante de la matriz, puesto que era el criterio de evaluación de desempeño y cumplimiento individual. El compromiso de la entidad era cumplir la tarea en un número específico de días. Esto independientemente del retraso de actividades previas por parte de otros.
- v. **Fecha de inicio.** Fecha de inicio de la actividad. Normalmente estaba vinculada al cierre de la actividad predecesora.
- vi. **Fecha de finalización estimada.** Fecha resultado de la adición a la fecha inicial de los días definidos como la duración de la tarea.
- vii. **Fecha de finalización real.** Esta es la fecha que se tomó como referencia para evaluar el desempeño en el cumplimiento del cronograma. Se identificó que era fundamental generar esta variable adicional y mantener la fecha de finalización estimada para que se evidenciara el desempeño tanto positivo como negativo. Adicionalmente, en la mayoría de los casos era la fecha de inicio de la siguiente tarea.
- viii. **Estado.** Calificación del estado de avance de la tarea específica tomando como referencia el número de días de duración al que se había comprometido la entidad responsable. El semáforo se elaboraba a partir de la escala que se muestra en el esquema A5.1.

Esquema A5.1. Clasificación en semáforos estado proyectos PINES



Más de dos semanas de retraso

Menos de dos semanas de retraso

Dentro de los tiempos programados

Fuente: Alta Consejería de Competitividad.