

# Apoyo a los Estudios de Evaluación de programas y políticas públicas de la CGR en el primer semestre de 2018

Documento Final  
15 de Agosto, 2018

Fernando Rojas  
Carolina Durana



UNIÓN EUROPEA

## Tabla de Contenido

<b>INTRODUCCIÓN - LAS CUATRO PARTES DEL INFORME FINAL.....</b>	<b>1</b>
<b>PRIMERA PARTE AREAS TEMÁTICAS DESAFIANTES - INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>E1: CONSTRUCCIÓN Y USOS DE PROGRAMAS PRESUPUESTALES EN ESTUDIOS DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO. ....</b>	<b>8</b>
<b>¿PARA QUÉ SURGIERON LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES?.....</b>	<b>8</b>
CUADRO 2: DE LA IMPORTANCIA DEL GASTO EN EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PARA LA RECONSTITUCIÓN DE LA CONFIANZA CIUDADANA EN LAS INSTITUCIONES .....	9
<b>¿EN QUÉ CONSISTEN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTALES (PP)? .....</b>	<b>9</b>
<b>¿PARA QUÉ SE USAN LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS?.....</b>	<b>10</b>
CUADRO 3: ¿CUÁL ES LA VENTAJA COMPARATIVA DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS CON RELACIÓN A OTROS INSTRUMENTOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS EVALUADORES DE LA CGR?.....	11
<b>¿CUÁL ES EL DESAFÍO TÉCNICO MÁS COMPLEJO QUE ENFRENTAN LOS EVALUADORES DE LA CGR? .....</b>	<b>11</b>
CUADRO 4: HERRAMIENTAS PARA ASEGURAR EL RESULTADO Y MINIMIZAR RIESGOS DE IMPLEMENTACIÓN .....	12
<b>¿SON LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS LOS ÚNICOS INSTRUMENTOS QUE SIRVEN LOS PROPÓSITOS SUPERIORES DE LA TRANSPARENCIA Y LA CONTRIBUCIÓN A LA CONFIANZA CIUDADANA EN EL ESTADO?.....</b>	<b>12</b>
CUADRO 5: EL MARCO GENÉRICO DE LA SOLUCIÓN (6): PRÁCTICAS CONTEMPORÁNEAS PARA ELEVAR CALIDAD DEL GASTO Y FORTALECER LA GOBERNANZA EN LAC .....	13
<b>E2: MÉTODO PARA LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS (RELEVANCIA, ECONOMÍA, EFICIENCIA, EFICACIA, IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD) ¿CÓMO APLICAR EL MÉTODO A LAS METAS DEL PLAN DE DESARROLLO EN CUANTO MARCO CUATRIENAL DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS? .....</b>	<b>14</b>
<b>¿CUÁL ES EL OBJETO DE ESTE CAPÍTULO?.....</b>	<b>14</b>
<b>¿CUÁL ES LA PARTICULARIDAD DEL MÉTODO DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO? .....</b>	<b>14</b>
CUADRO 6:.....	15
<b>¿POR QUÉ ES MÁS DIFÍCIL EL CAMBIO DE CHIP EN PAÍSES COMO COLOMBIA QUE EN LOS TRADICIONALES PAÍSES DE LA OCDE? .....</b>	<b>15</b>
CUADRO 7: MODELOS DE GESTIÓN .....	16
<b>¿CUÁL ES EL MÉTODO Y CUÁL LA CAPACIDAD GENÉRICA REQUERIDA PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO? .....</b>	<b>16</b>

<b>¿CÓMO ASEGURAR LA INCORPORACIÓN DEL “NUEVO CHIP”? DE LA GESTIÓN DEL CAMBIO Y LA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN.....</b>	<b>17</b>
CUADRO 8: ¿CÓMO IMPLEMENTAR Y SOSTENER LA AMPLIACIÓN DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL AL CONTROL DEL DESEMPEÑO?.....	18
<b>¿POR QUÉ SE REQUIERE DE CAPACIDAD ESPECIAL PARA EVALUAR EL PLAN DE DESARROLLO? QUÉ HACE FALTA PARA QUE LOS EVALUADORES DE LA CGR PUEDAN EVALUAR EL DESEMPEÑO DEL PND? .....</b>	<b>18</b>
<b>¿CÓMO SE SIGUE Y SE EVALÚA ACTUALMENTE EL PLAN DE DESARROLLO? ¿QUÉ HACE FALTA PARA QUE LOS EVALUADORES DE LA CGR PUEDAN EVALUAR EL DESEMPEÑO DEL PND? .....</b>	<b>19</b>
CUADRO 9: PLANEACIÓN Y MONITOREO DEL DESARROLLO: EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, LOS PLANES ESTRATÉGICOS Y DE ACCIÓN, Y EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN Y RESULTADOS (SINERGIA).....	21

**E3: RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES COMO INSTRUMENTO DE FINANCIACIÓN Y COORDINACIÓN DE ACTORES RELATIVAMENTE AUTÓNOMOS PARA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA.....** 25

DEFINICIÓN Y TIPO .....	25
INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN .....	26
INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN .....	27
GOBIERNOS LOCALES COMO ENTES AUTÓNOMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA-PARTICIPACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS-.....	31

**E 4: Vínculos entre el Control Interno y el Control Externo**

**E 5: Ventajas y desventajas de varios tipos de evaluación según los objetivos, las preguntas-guía y las hipótesis de un estudio de evaluación.**

**SEGUNDA PARTE - FICHAS DE CINCO DE LOS ESTUDIOS ESCOGIDOS.....** 86

**TERCERA PARTE - DIAGNÓSTICO, DISEÑO Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUIDAD EN LA REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS SECTORIALES POR PARTE DE LA CGR**

**CUARTA PARTE - LOGROS, PROBLEMAS ENCONTRADOS Y RECOMENDACIONES, CON RESUMEN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA E IDENTIFICACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE DIÁLOGO DE POLÍTICA ENTRE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DE ESTE PROYECTO.**

## SIGLAS

ACIR: Comisión Consejera de Relaciones Intergubernamentales (ACIR, siglas en inglés)

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

DAFP: Departamento Administrativo de la Función Pública

DNP: Departamento Nacional de Planeación

CGR: Contraloría General de la República

EFS: Entidades de Fiscalización Superior

GN: Gobierno Nacional

GC: Gobierno Central

GL: Gobiernos Locales

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

PND: Plan Nacional de Desarrollo PND

PGN: Presupuesto General de la Nación

PP: Programas Presupuestales

MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

SINERGIA: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados

SGR: Sistema General de Regalías

SGP: Sistema General de Participaciones

## **INTRODUCCIÓN – LAS CUATRO PARTES DEL INFORME FINAL**

Este documento de informe final consta de cuatro partes:

- (i)** Cinco áreas temáticas que parecieron presentar particular desafío a los equipos a cargo de los estudios de la CGR
- (ii)** Fichas para los cinco Estudios Sectoriales con mayores avances
- (iii)** La experiencia de los consultores para con los nueve estudios sectoriales seleccionados., Deberá incluir el diagnóstico, diseño y recomendaciones para la continuidad en la realización de los estudios sectoriales por parte de la CGR
- (iv)** Descripción de logros, problemas encontrados y recomendaciones, con resumen de la metodología empleada e identificación de las oportunidades de diálogo de política entre los actores involucrados en las entidades beneficiarias de este proyecto.

## **PRIMERA PARTE – AREAS TEMÁTICAS PARTICULARMENTE DESAFIANTES**

### Introducción

El presente Informe Final reúne las principales lecciones aprendidas a lo largo de esta segunda fase de la consultoría, cuyo objetivo fue mejorar las capacidades de gestión de las finanzas públicas.

En esta Primera Parte se presentan cinco notas sobre temas contemporáneos que presentaron singular reto para los equipos a cargo de los estudios, tanto en la fase de acompañamiento anterior (2017) como en la presente fase de acompañamiento (primer semestre 2018).

Los equipos de la Contraloría General de la República (CGR) encargados de los estudios de evaluación de políticas y programas identificaron las siguientes cinco áreas temáticas como desafiantes:

1. Construcción y usos de Programas Presupuestales en estudios de evaluación de desempeño.
2. Método para la Aplicación de los Principios de Evaluación de Políticas Públicas (relevancia, economía, eficacia, eficiencia, sostenibilidad e impacto) a las Metas del Plan Nacional del Desarrollo (PND) en cuanto marco cuatrienal de políticas y programas públicos prioritarios.
3. Relaciones Fiscales Intergubernamentales como instrumento de financiación y de coordinación de actores relativamente autónomos para implementación de política pública.
4. Vínculos entre el Control Interno y el Control Externo.
5. Ventajas y desventajas de varios tipos de evaluación, según los objetivos, las preguntas guían las hipótesis que se propone la evaluación

Al analizar estas cinco áreas temáticas se encuentra que constituyen un reto común para todos los países con avanzadas Entidades de Fiscalización Superior (EFS), es decir que no es exclusivo de la CGR de Colombia. Se presentan aquí para contribuir al fortalecimiento de la evaluación de políticas públicas de la CGR.

El primer tema, E1, identifica el obstáculo que encontraron los equipos de la CGR para evaluar políticas y programas públicos cuando no existen costeo ni trayectorias o riesgos de implementación. Sin plan de implementación ni costo de la política se hace casi imposible evaluar la economía, la eficacia o la eficiencia de las políticas. En ausencia de esta información, los equipos de la CGR debieron reconstruir ellos mismos, hasta donde fue posible, el costo total de la política y su plan de gestión. Para ello recurrieron al Programa Presupuestario, pilar fundamental de la formulación y la evaluación de la política pública moderna.

El segundo tema, E2 analiza la pertinencia, relevancia, factibilidad, eficacia de las metas del PND y analiza su relación con el presupuesto anual del gobierno nacional. Este documento contiene puntos en común con las fichas de evaluación de los estudios sectoriales, que se presentan en la Segunda Parte de este Informe Final. La CGR ha desarrollado los criterios de evaluación internacional más conocidos como relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Estos criterios corresponden a aquellos que el Gobierno Nacional (GN) debería tener en cuenta en el momento de establecer las metas del PND. Como se mencionó en el documento el uso de dichos criterios para fijar las metas fomenta la participación ciudadana y profundiza la rendición de cuentas del Gobierno Nacional.

El tercer tema, E3, plasma los principales desafíos de las relaciones entre actores relativamente autónomos para la implementación de las políticas públicas. Son desafíos de planeación, gobernanza, cofinanciación, implementación mediante cadenas de valor que coordinan actores relativamente autónomos. Este Informe analizar los retos de los instrumentos financieros y de coordinación y plantea posibles soluciones como el proceso simultáneo de transferencia de responsabilidades y autoridad, la eficiencia generada por impacto del fortalecimiento institucional a través de asistencia técnica en la implementación de las políticas públicas. Con Gobiernos Locales (GL) con capacidades institucionales más sólidas se tiene un mejor monitoreo de las necesidades de la población y se entregan mejores resultados de política pública.

El cuarto tema, E4 se ocupa de las diferencias, coincidencias y vínculos entre dos modalidades de control: el control interno, realizado por las propias entidades, y el control externo, a cargo de la CGR. Uno y otro se focalizan hoy en la gestión para los resultados y el impacto de programas y políticas sobre la realización de la misión de la entidad evaluada. Pero, a pesar de la disponibilidad del sistema de control interno, el MECI, esta importantísima dimensión contemporánea del control no ha alcanzado los nuevos propósitos del control: asegurar resultados e impactos comprometidos por la entidad. Esta limitación deja un vacío que deben llenar por ahora los equipos a cargo de los estudios de la CGR.

El quinto tema, E5 presenta someramente las ventajas y desventajas de varios tipos de evaluación según los objetivos que guían las hipótesis de un estudio de evaluación.

## E1: Construcción y usos de Programas Presupuestales en estudios de evaluación de desempeño<sup>1</sup>.

### ¿Para qué surgieron los Programas Presupuestales?

No surgieron para mejorar el presupuesto por sí mismo, por ejemplo, ampliando o refinando los clasificadores presupuestarios. De hecho, como veremos más adelante, surgieron para producir una información que no puede brindar el presupuesto, porque no está hecho para eso.

Tampoco surgieron para enriquecer la información macro fiscal (salvo de manera indirecta) o para garantizar los balances fiscales. Para ello existen numerosos instrumentos, el más reciente de los cuales es la Regla Fiscal. De hecho, si se tratara de asegurar un manejo prudente y previsorio de la gestión macro-fiscal, Colombia no necesitaría de este instrumento por cuanto su manejo de los balances ha sido relativamente acertado a lo largo de décadas.

Entonces, ¿para qué se necesitan? ¿para cuáles usos surgieron? Los Programas Presupuestales (PP) brotaron de la necesidad de establecer un vínculo entre los compromisos y las promesas y los resultados efectivamente entregados por el gobierno.

Y ¿cuáles propósitos superiores sirven los programas presupuestales? Sirven propósitos fundamentalmente político-institucionales, de aquellos que son preocupación prioritaria de la CGR –así no sean muy importantes para los macro-fiscalistas que entronizan el balance fiscal como la razón de ser de la gestión hacendaria. Tales propósitos son, fundamentalmente, la transparencia, la anticorrupción y la reconstitución de la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

---

<sup>1</sup> Este documento utiliza indistintamente los términos programa presupuestal y programa presupuestario.



## Cuadro 2: De la importancia del Gasto en el mejoramiento de los servicios públicos para la reconstitución de la confianza ciudadana en las instituciones

*“Falta de transparencia y desconfianza: ... los estratos de población con ingresos medios, si bien son relativamente solidarios con el sistema tributario y partidarios de la democracia, no están satisfechos con los servicios públicos que reciben. Esto permite definirlos en relación con el Estado como “clientes insatisfechos”. A pesar de los avances logrados en algunas esferas, los elevados niveles de desigualdad y los reducidos grados de transparencia y calidad de los servicios públicos minan la confianza en el gobierno y en el contrato social en los países de la región. Las instituciones de la región suelen concitar baja confianza. La confianza en las instituciones democráticas, como los poderes judicial y legislativo, es muy reducida y el grado de satisfacción con los servicios locales rara vez supera el 50%. Esto puede desencadenar un círculo vicioso de desconfianza y falta de legitimidad, que limita la posibilidad de aumentar los impuestos e impide prestar más servicios universales. Estudios comparativos internacionales sugieren que en una amplia mayoría de países latinoamericanos existen niveles de percepción de corrupción significativamente superiores a los países de la OCDE”.*

Fuente: OCDE (2012) *Latin American Economic Outlook 2012 – Transforming the State for Development*, Capítulo 2, pp 51-52 (traducción libre del Inglés para este estudio)

### ¿En qué consisten los Programas Presupuestales (PP)?

Los PP son actualmente componente esencial del control de calidad del gasto. Los criterios y las medidas de gasto de calidad son hoy definidos por los varios principios y medidas de los *spending reviews*, especialmente *Value for Money*

- Un gasto de calidad reúne los requisitos de relevancia, eficacia, eficiencia, economía, sostenibilidad e impacto<sup>2</sup>. La relevancia, en particular, se refiere a la prioridad del problema a la pertinencia de las alternativas para solucionarlo y a la eficacia de la opción escogida para resolver el problema de manera factible, esto es, con los recursos efectivamente disponibles.
- Para el Gasto de Calidad es absolutamente esencial conocer cuál es el costo de llegar al resultado y al impacto buscados. No se trata de cuántos recursos fueron asignados para un cierto objetivo de gasto, lo cual podría ofrecer un elaborado clasificador del objeto del gasto –no disponible aún en Colombia. De lo que se ocupa el PP es de identificar las acciones, los productos, los recursos, la secuencia, los riesgos, el monitoreo y los posibles ajustes de un programa particular de gasto, de manera que se hayan tomado todas las previsiones para llegar al resultado comprometido por el gobierno
- Por lo anterior, el PP es a la vez un instrumento de priorización de las decisiones de gasto, de planeación para llegar al resultado, de organización de los recursos financieros humanos y tecnológicos necesarios, de monitoreo de avances y gastos,

<sup>2</sup> No hace falta discutir aquí estos criterios, o principios, como se los denomina en los Estándares Internacionales de las Entidades de Fiscalización Superior, ISSAI, Son principios conocidos por los evaluadores, que siguen estos estándares según desarrollados en la Guía de Evaluación de la CGR.

de evaluación y de control. No es, pues, una herramienta presupuestal en el reducido sentido de balances fiscales.

- Es también una poderosa herramienta para la efectiva coordinación entre sectores y entre niveles de gobierno. El PP integra las intervenciones de las unidades sectoriales y territoriales de gobierno en una *cadena de valor* que mitiga riesgos mientras cada actor co-responsable desarrolla el mandato que se le asigna, de acuerdo con sus propios intereses, por una *trayectoria de implementación*.
- A diferencia de los propósitos y los usos de herramientas como el SIFF, o del *presupuesto por resultados*, el PP no tiene límites para comprometer la responsabilidad del gobierno con el resultado ofrecido a los ciudadanos.
- El PP se basa esencialmente en la estructura de gobierno de una política o un programa inter-agencial, intersectorial o intergubernamental. A su vez, el PP es herramienta *sine qua non* para resolver el intrincado problema de coordinación efectiva para la prestación de la mayor parte de los servicios públicos prioritarios de los varios niveles de gobierno.
- Desde el punto de vista de los modelos de descentralización de los países de la OCDE y de la región, el programa presupuestario se aparta del modelo de federalismo fiscal; se acoge al modelo de gasto coordinado intergubernamentalmente que promueven actualmente organismos de cooperación y académicos por igual.

### ¿Para qué se usan los Programas Presupuestarios?

Por ser esencialmente una herramienta de gestión, basada en un modelo de gobernanza colectivo, que sirve para la planeación de resultados, el costeo, la comparación de opciones de políticas prioritarias, la financiación, la implementación, el monitoreo y la evaluación de impactos, la Calidad de Gasto y los varios instrumentos que la componen son instrumento idóneo para atacar los principales desafíos de las intrincadas preguntas que los evaluadores de la CGR buscan resolver regularmente: ¿se alcanzaron o no los impactos ofrecidos por el gobierno a la población? ¿Se tomaron las suficientes precauciones para asegurar el vínculo entre acciones coordinadas y resultado? ¿Fue la gestión idónea para asegurar eficacia y eficiencia en el gasto?

### Cuadro 3: ¿Cuál es la ventaja comparativa de los programas presupuestarios con relación a otros instrumentos, desde el punto de vista de los evaluadores de la CGR?

- Los gobiernos de Chile, Colombia, México y Perú iniciaron hace dos o más décadas su camino hacia la gestión, a rendición de cuentas y el control de resultados con el compromiso de dos grandes reformas: el sistema de manejo financiero integrado y el presupuesto por resultados. Estas dos grandes reformas han adelantado la transparencia en la gestión fiscal, han permitido un mejor control fiscal interno y externo y han provisto bases para una mejor cuantificación de cuánto cuesta una política pública prioritaria o un programa de central importancia para el gobierno.
- Pero no han llegado a este último punto. Sucede que la estructura presupuestaria misma no está hecha para identificar, medir o evaluar resultados. Por ello, países como Chile comenzaron por desarrollar glosas, notas y anexos que cuantificaban el costo de un programa dirigido a la producción de un resultado. Sumaban partidas de tal o cual ministerio y de éste o aquel sector hasta aproximar el costo probable del programa. Y se ha pensado que la agregación o transformador de uno de los clasificadores del gasto, el llamado clasificador por objeto del gasto podría, debidamente incorporado en la estructura presupuestaria, permitir la cuantificación y el seguimiento al gasto destinado a un programa que, debidamente estructurado, debe producir unos resultados.
- Por ello, al igual que los países de la OCDE, trabajan desde hace unos años para acá en formas más directas de sopesar los costos y los beneficios de las opciones que tienen los gobiernos para cumplir con sus promesas de campaña, sus planes de desarrollo o sus iniciativas de inversión, y para rendir cuentas a la población por la relevancia, la justificación, la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad e impacto de las intervenciones públicas.

Cf. Curristine, T (2014) "Institutionalizing Performance Budgeting – Key institutions and actors. Roles and incentive structures" FAD-IMF. Presentación en Seúl, Corea 2-4 septiemberte. OECD (2015) Value for Money – Building on Basics. París. Especialmente Cap 7, "Financial Management.

### ¿Cuál es el desafío técnico más complejo que enfrentan los evaluadores de la CGR?

El componente más difícil de lograr en el programa presupuestario no es la cuantificación de los recursos necesarios para llegar al resultado. Tal cuantificación es el resultado de sumar el costo de las acciones absolutamente críticas para llegar al resultado. Lo que resulta técnicamente difícil es asegurar todas las acciones indispensables, estimar sus riesgos, mitigarlos y castigar el resultado por la probabilidad de los riesgos críticos para lograrlo. Ésta es materia técnica, que sólo puede ser elaborada por especialistas sectoriales e intersectoriales apoyados por expertos en política pública y en gestión por resultados.

Hoy en día, los países avanzados de la OCDE establecen con bastante certeza el vínculo entre la trayectoria de implementación y los recursos presupuestarios necesarios para el programa; llegan a identificar los hitos de monitoreo, los resultados intermedios y la oportunidad del flujo de recursos.

Pero cuando ese vínculo no existe o es sumamente débil, como ocurre con la mayoría sino la totalidad de los programas prioritarios de gobierno en Colombia, el desafío que confrontan los

evaluadores, para fundamentar su análisis de impacto, eficacia, eficiencia o relevancia, es absolutamente mayúsculo. Deben trabajar en equipos interdisciplinarios, que combinan especialistas sectoriales con especialistas presupuestarios para aplicar fielmente los criterios ISSAI que les han transmitido su cultura organizacional y su profesión.

#### Cuadro 4: Herramientas para asegurar el resultado y minimizar riesgos de implementación

Para construir y utilizar programas presupuestarios que alimenten el monitoreo, la evaluación y la corrección de políticas públicas, se requiere además de la información indispensable para diseñar y utilizar las *trayectorias de implementación*. Éstas no son meras listas de actividades, como las incluidas en las líneas de asignaciones del presupuesto tradicional.; tampoco son simples secuencias de caminos lineales decretados u ordenados por una autoridad o un documento de política. Más bien, son caminos y secuencias de acciones que han demostrado, con base en evidencia, eficacia para identificar y mitigar los hitos de riesgo hasta llegar al resultado perseguido.

Para construir las trayectorias de implementación se documentan y se sopesan las opciones de caminos; corresponde a los gestores y a los tomadores de decisión escoger la que mejor sirve para el objetivo buscado y mejor se adapte al entorno habilitante y las capacidades y riesgos actuales. (ver lámina siguiente)

La trayectoria de implementación es quizás la herramienta más apreciada de la administración pública desde que Kaplan y Norton propusieron la planeación estratégica y *el Balanced-Score card* a mediados de los noventa. Poderosa palanca para:

- planificar adecuadamente recursos, sopesar, con evidencia y transparencia, costos y valor agregado por opciones de política
- estimular la coordinación ministerios y/o agencias semiautónomas, mitigar riesgos de gestión y llegar efectivamente al resultado comprometido por los gobiernos. De amplio uso por administraciones avanzadas, ha sido también la base para los más sofisticados estudios académicos conocidos hasta ahora sobre los factores que explican por qué un administrador o gerente público llegó o no llegó a un resultado.

#### ¿Son los PP los únicos instrumentos que sirven los propósitos superiores de la transparencia y la contribución a la confianza ciudadana en el Estado?

No son los únicos; pero son poderosa herramienta para conseguirlo. Véase, por vía ilustrativa, en el cuadro 5.

De hecho, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) desarrolla crecientemente *toolkits*, Cajas de Herramientas, por ejemplo, para la transparencia presupuestal, que incluyen, pero no se limitan a los PP. ¿Por qué un *toolkit*?

Porque un solo instrumento no garantiza adaptabilidad a la situación ni sostenibilidad en el mediano plazo.

Cuadro 5: El marco genérico de la solución (6): prácticas contemporáneas para elevar calidad del gasto y fortalecer la gobernanza en LAC

Los países de OCDE y aquellos países de LAC que ya tiene sólidas bases institucionales para el control fiscal macro y cumplen con checklist de PEFA, priorizan ahora:

Control de calidad del gasto público, primordialmente mediante medición de costos y resultados de políticas y programas prioritarios.

Transparencia y anticorrupción mediante el gasto público eficaz y eficiente

Principales grupos de instrumentos:

**Metas de calidad y otros criterios de calidad de la política pública:** Objetivos prioritarios de gobierno expresados en términos de trayectorias de implementación medibles, monitoreables, controlables.

**Programas prioritarios:** ¿Cuánto cuesta/costó alcanzar metas de gobierno? (o ¿por qué no se alcanzaron?)

Ejemplos (no los únicos) de focos de atención en Latinoamérica según experiencia reciente en Chile, México y Perú.

**Gestión de Activos:** Especialmente importantes en países de lucha contra el narcotráfico

**Control Interno y Control Externo:** Focalizados en misión, objetivos logro metas prioritarias.

**E2: Método para la Aplicación de los Principios de Evaluación de políticas y programas (relevancia, economía, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad) ¿Cómo aplicar el método a las Metas del Plan de Desarrollo en cuanto marco cuatrienal de políticas y programas públicos?**

**¿Cuál es el objeto de este capítulo?**

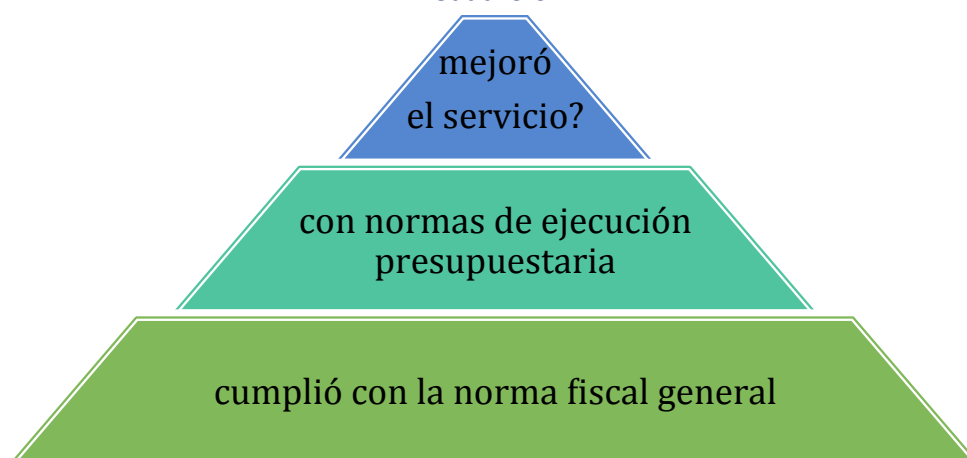
El acompañamiento a los estudios puso en evidencia un inesperado desafío para la implantación del método de los estudios. Los equipos de evaluadores de la CGR pertenecen a una cultura organizacional de vigilancia y cumplimiento de normas. Esta cultura, si bien loable y valiosa para ciertos fines, constriñe la creatividad demandada por las evaluaciones de desempeño. La evaluación de los planes de desarrollo hace evidente la brecha entre uno y otro enfoque, más evidente aún que cuando la CGR evalúa una política o un programa. Este capítulo 2 del Informe está destinado a discutir el método y las capacidades requeridos para una buena evaluación de desempeño, especialmente del PND, al igual que la manera de implantar método, capacidad y cultura organizacional acordes con los requerimientos de evaluación de un buen PND.

**¿Cuál es la particularidad del método de evaluación de desempeño?**

Debe subrayarse, para evitar malentendidos, que las evaluaciones de cumplimiento (de reglas financieras o de reglas generales de comportamiento fiscal) y las de desempeño, se complementan entre sí y se alimentan mutuamente, de manera que una evaluación que comienza con un objetivo, por ejemplo, de desempeño o resultado, puede dar lugar a observaciones y hasta hallazgos de cumplimiento de reglas.

Pero cada grupo de evaluaciones responde a preguntas diferentes y la lógica y el método deben ajustarse a la pregunta –no a la inversa. Cuando se pregunta si se cumplió con una norma, la lógica de análisis y el método son esencialmente jurídicos: la comparación entre la norma escrita y el comportamiento en los hechos. Cuando se pregunta si se consiguió un resultado, la lógica analítica y el método son esencialmente de gestión, de administración: problema-elección de estrategia de solución-gestión y financiación-monitoreo de riesgos-ajustes-resultado-evaluación del resultado obtenido. En este último caso el principal referente no es la norma sino el indicador de resultado e impacto, de gestión creativa para resolver el problema.

Cuadro 6:



El desafío que enfrentan los evaluadores de la CGR, para adoptar “el chip” del desempeño es el mismo que han enfrentado previamente los evaluadores de las más avanzadas Entidades de Fiscalización Superior cuando han asumido el reto de complementar las evaluaciones de cumplimiento con las de desempeño.<sup>3</sup> Como toda *ampliación de chip*, o *cambio de chip*, es un desafío difícil, que sólo se resuelve con programas sostenidos de apoyo y de gestión del cambio.

### ¿Por qué es más difícil el cambio de chip en países como Colombia que en los tradicionales países de la OCDE?

Porque la cultura organizacional del sector público colombiano está centrada en el cumplimiento formal. Una arraigada tradición que se remonta a los tiempos coloniales deja al funcionario, a la institución, al Gobierno, al Legislativo y a las cortes satisfechos con el cumplimiento de la norma. Hasta el punto de intimidar la creatividad para la resolución de problemas.

Es tradición que hizo del cumplimiento de reglas y procesos el fin último de la administración. Y, naturalmente, contagió a la CGR desde su creación en 1923. Y las demandas ciudadanas por los resultados están remplazando la cultura de “hicimos la tarea sin salirnos de los márgenes” por “yo resolví el problema y mejoré el servicio”. Y para los evaluadores supone un nuevo chip consistente en “yo entendí el modelo de gestión empleado, comprendí la relación acción → efecto de contribución o efecto enteramente atribuible al mejoramiento del servicio y al logro de la meta que comprometió el Gobierno. Esto es propio de la producción de bienes o

<sup>3</sup> Este desafío fue experimentado, analizado y documentado por las contralorías de los países de la OCDE a comienzos del presente siglo, Ver Pollitt, C. et al (2001) *From compliance to performance*. Oxford University Press.

servicios, de satisfacción de demandas, y es lo que interesa a la población y a las firmas, tanto o más que “yo cumplí con la norma”, “ya expedí el plan de desarrollo” (y no sé si el servicio mejoró o no).

### Cuadro 7: Modelos de Gestión

Los modelos de gestión son un referente de ordenamiento de los factores controlables por una unidad administrativa o de gestión. Son los referentes empleados por una organización (entidad o unidad de gobierno) para combinar eficazmente los recursos a su alcance de cara a realizar la misión o el valor agregado esperado de ella. Parten del mandato de la organización para identificar metas alcanzables y ajustar su propia capacidad hasta lograr las metas deseadas.

El modelo define objetivos, funciones, actividades, responsables y roles, además de incluir en qué orden se desarrollarán las actividades (esto es, qué requisitos se deben cumplir para pasar de una a otra actividad, cuáles son los hitos que se deben alcanzar en cada caso, etc.)

Al tratarse de un modelo de gestión dirigido desde la misión y los objetivos de la entidad, los componentes, procesos y actividades estarán definidos por una estrategia diseñada para alcanzar unos resultados (metas) que incluyen la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios. De esta manera, los procesos de planeación, monitoreo, etc. comienzan por unas metas para luego definir cuáles son los recursos y pasos necesarios para alcanzarlas, siempre ajustando el alcance de las metas a la capacidad real de la organización. El cumplimiento de obligaciones legales se da por supuesto y no es el foco del modelo.

#### ¿Cuál es el método y cuál la capacidad genérica requerida para evaluar el desempeño?

El método no es difícil: lo difícil de lograr es el cambio de actitud, la apertura a hacer algo que los evaluadores no hemos hecho antes; la resistencia natural a salir del confort del *status quo*; la inseguridad de la inmensa mayoría de los humanos a explorar un camino nuevo cuando ya creía tener un camino cierto.

La capacidad genérica no es difícil transmitir ni asimilar. Consiste en recorrer el camino entre la situación actual y el objetivo priorizado o, mejor, desde el objetivo priorizado hasta la situación actual. Porque esta última dirección, del final al principio, es la ruta que mayor seguridad da de lograr el resultado.

Tal capacidad nos viene a todos naturalmente, con mayor facilidad que la lógica jurídico-formal, por cuanto es la capacidad que desarrollamos cada día, en nuestra vida cotidiana, desde la infancia hasta la vejez.

La dificultad estriba en aplicar el mismo *chip* en el ejercicio de la evaluación y el control de las intervenciones del gobierno. Se nos atraviesa una cultura enraizada, que se ha vuelto como la razón de ser de todas las cosas y que ofrece protección al funcionario público, sea para hacer



lo correcto, sea para lo incorrecto. Y, sobre todo, para hacer las cosas con ineficacia e ineficiencia.

Por ello, la incorporación del nuevo chip requiere de una estrategia de gestión del cambio. La experiencia repetidamente comprobada en organismos públicos y privados indica dos direcciones aparentemente opuestas pero, en realidad complementarias entre sí: la estrategia de gestión del cambio debe incorporar gradualmente todos y cada uno de los actores co-responsables de las evaluaciones y las auditorías de desempeño; al mismo tiempo, sin liderazgo y apoyo decidido y sostenido de los líderes no se logrará el cambio.

### ¿Cómo asegurar la incorporación del “nuevo chip”? De la gestión del cambio y la estrategia de comunicación.

El acompañamiento de esta consultoría ha sido parte de una campaña de gestión del cambio dentro de la CGR.<sup>4</sup> La campaña construyó sobre la experiencia y el *know how* acumulados por los auditores y evaluadores y se propuso elevar la apreciación de los evaluadores por la medición, el análisis y el mejoramiento del desempeño gubernamental.

Hacia delante, el esfuerzo decidido y sostenido podrá reafirmar y profundizar lo logrado mediante una estrategia integrada de gestión del cambio, avanzando desde dentro de la CGR, con sus propios cuadros convencidos de las bondades del nuevo enfoque, para desde allí extender la nueva cultura al Departamento Nacional de Planeación (DNP), al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), y desde allí a las cortes, al Congreso y a la población.

---

<sup>4</sup> Para una presentación de los principales objetivos y logros de estos propósitos, ver “Una Mirada a las Políticas Públicas Colombia 2014-2018” CGR-Fedesarrollo, Bogotá, 2018

## Cuadro 8: ¿Cómo implementar y sostener la ampliación de la cultura organizacional al control del desempeño?

La premisa de la gestión del cambio es que se tiene definido el qué, el Norte al cual llegar; cuando se reúnen las condiciones de conocimiento y de información necesarias y lo que falta es afianzar la motivación y el compromiso con adoptar el nuevo modelo; cuando el árbol de problemas se concentra en la implementación de un objetivo predefinido, en superar los obstáculos y mitigar los riesgos de implementación, institucionalización y sostenibilidad. Cuando se pueden adelantar prototipos reales, aprender de ellos y hacer las correcciones y mejoras que de ellos se desprendan. La CGR ha avanzado ya el cambio fundamental en la manera de pensar sobre los nuevos productos y servicios que brinda en el campo del control del desempeño ha desarrollado procesos y ha dictado guías sobre la materia. Se logró buena parte del objetivo inicial: abrir una institución que por décadas ha producido los mismos servicios, a valorar y tener apetito por otros servicios contemporáneos de las EFS.

El desafío ahora es impulsar sostenidamente el talento actualmente existente hasta ponerlo a la par con las mejores EFS del mundo. Es poner un tren en marcha sobre la carrilera del mejoramiento continuo.

Los elementos fundamentales a profundizar para consolidar el cambio son:

- Reafirmar y someter al mejoramiento continuo las nuevas maneras de trabajo, incluidos los nuevos criterios de conformación de equipos, especialmente intersectoriales; nuevos procesos, nuevas tecnologías. No sólo en los equipos de evaluadores sino desde la fase de planeación, los supervisores y los delegados
- Focalizar en los puntos críticos más débiles de la implementación hasta la fecha. Este informe apunta a ciertos de ellos; lo indicado es complementar con una lista de prioridades elaborada internamente. Puede utilizarse una encuesta al efecto, principalmente entre miembros de los equipos de evaluadores, los que enfrentan cotidianamente el desafío.
- El supuesto es la profundización del liderazgo, no sólo en la cabeza de la CGR sino en cada Delegada y cada unidad de servicio. Distribuir el liderazgo entre los equipos y asegurar alto compromiso de las Delegadas. Es menester afianzas los referentes o modelos individuales de compromiso y de trabajo en equipo, en red.
- La primera prioridad es profundizar y garantizar estándares de creciente calidad; una vez alcanzados estándares del más alto nivel, rutinizar procesos y formación para aumentar productividad. En todo momento, asegurar y reforzar la credibilidad y la confianza en los nuevos servicios de la CGR; éste es el riesgo que más se debe cuidar.
- Desarrollar indicadores y tableros de medición de los avances, en calidad, en productividad, en credibilidad
- Bajar gradualmente el nivel de intensidad del acompañamiento y sustituirlo paulatinamente por más frecuentes y más focalizados intercambios con EFS más avanzadas en esta materia, particularmente de países de la OCDE.

**¿Por qué se requiere de capacidad especial para evaluar el plan de desarrollo? ¿Qué hace falta para que los evaluadores de la CGR puedan evaluar el desempeño del PND?**

El mayor riesgo del Plan no está en formular los objetivos del gobierno. Esa formulación es el camino trillado de políticos y *policy makers* que han preparado planes de desarrollo inaplicados

o incumplidos desde hace cuarenta años.<sup>5</sup> Está en demostrar por qué la opción escogida producirá efectivamente mejores soluciones que las opciones que se descartan; en dar las razones por las cuales la opción escogida es más implementable que otras soluciones que hubieran podido tener éxito en otros países –pero no son adecuadas a la capacidad de la maquinaria de gobierno o de los actores públicos y privados colombianos; en utilizar los planes de desarrollo como palanca para promover y demandar correcciones al funcionamiento de una maquinaria fragmentada, descoordinada, carente de visión común y de compromisos de gobierno, inerte y focalizada en la contratación pero con la fortaleza necesaria para derrotar toda declaración ligera de sueños y buenas intenciones.

### ¿Cómo se sigue y se evalúa actualmente el plan de desarrollo? ¿Qué hace falta para que los evaluadores de la CGR puedan evaluar el desempeño del PND?

Comencemos por sintetizar lo que viene haciendo el gobierno para seguir y evaluar el plan de desarrollo.<sup>6</sup> Porque si el gobierno tuviera un buen esquema de diseño, ejecución y evaluación del plan de desarrollo, la tarea de los evaluadores de la CGR sería sencilla: vigilaría que el gobierno estuviera cumpliendo con los objetivos anunciados y con los procedimientos y protocolos seguidos respecto del PND.

Pero, en la práctica la tarea de la CGR no ha resultado simple o directa. Cada uno de los estudios de la CGR acompañados por este consultor incluyó, en mayor o menor medida, un análisis del PND 2014-2018, en la esperanza de encontrar: los criterios de priorización de metas y estrategias, la evidencia demostrada que el camino escogido lleva al resultado anunciado a la población, los indicadores, los riesgos, los recursos, los resultados intermedios o

---

<sup>5</sup> Como lo dice Andrews, los planes grandiosos y las políticas públicas inaplicadas o inacabadas son característicos de los países en desarrollo. Es hora de reflexionar sobre el escasísimo y limitado impacto de tales planes y concentrarnos en la implementación de soluciones demostradas que resuelven efectivamente problemas de la población –y en rendir cuentas por lo que se logró o no se logró. Cf. Andrews, M. (2013) *The limits of institutional reform in development – Changing rules for realistic solutions*. Cambridge U Press. Andrews, M., Pritchett, L. Woolcock, M. (2017) *Building State Capability – Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press.

Se suele decir en Colombia que el único Plan de Desarrollo efectivo y de impacto que ha existido fue el liderado por el profesor L. Currie para el período 1970-1974. Por qué? No porque sus ideas u objetivos fueran absolutamente mejores que las de otros planes de desarrollo; tampoco porque hubiera partido de diagnósticos más completos que los diagnósticos de otros planes de desarrollo. De hecho, su plan fue fieramente combatido por buena parte de los economistas colombianos de la época, particularmente por el equipo que había ocupado el Departamento Nacional de Planeación desde la administración anterior. Su Plan fue mejor porque fue aplicado, implementado y mejoró servicios para la población, especialmente el acceso a servicios que no se tenían previamente. Porque, Currie seleccionó problemas prioritarios, propuso metas, adecuó los instrumentos necesarios para conseguir las metas y, por encima de todo, concibió estrategias que asegurarían la implantación de los resultados, con las capacidades y los recursos disponibles en Colombia. Economista integral y de elevada y vastísima experiencia en economías avanzadas desde los años de la II pre-guerra, amén de líder junto con Hirschman del primer informe de desarrollo de país del Banco Mundial, que fue el informe para Colombia, 1948-1950, seleccionó problemas prioritarios y utilizó soluciones demostradas para resolverlo.

<sup>6</sup> Los párrafos que presentan las prácticas actuales del gobierno son tomados directamente o, cuando menos, se basan en la descripción de lo que se hizo respecto del PND 2014-2018 en el estudio preparado por A. Bateman, T. Martin y F. Rojas (2016) “Modelo Único de Gestión para la administración pública de Colombia”, especialmente el capítulo 2, “Modelos y sistemas de gestión existentes en Colombia”.

el monitoreo de avances y correctivos. Mas no fue esto lo que encontraron. Por el contrario, tropezaron con la enorme brecha entre la experiencia internacional de formulación e implementación de los programas y la vaguedad con se previeron las trayectorias de implementación en el PND 2014-2018; entre las metas comprometidas y la factibilidad de alcanzarlas; entre objetivos generales e indicadores capaces de medir los resultados de la intervención del gobierno; entre la abundancia de los compromisos en el momento de la aprobación del PND y la falta de monitoreo y corrección oportunas; entre los generosos anuncios sectoriales e intersectoriales del gobierno y las responsabilidades efectivamente exigidas por la Presidencia a las entidades rectoras de un programa o una política, o entre éstas y las entidades que les están adscritas o cuyo concurso se requiere esencialmente para el logro de un resultado.

El cuadro 9 presenta las principales fuentes de tales brechas. Lo que el Gobierno se propone hacer se presenta en texto corriente, sin énfasis; el análisis de la brecha que explica la frustración de las metas del PND se presenta resaltado en negrilla.

## Cuadro 9: Planeación y monitoreo del desarrollo: el Plan Nacional de Desarrollo, los planes estratégicos y de acción, y el Sistema Nacional de Gestión y Resultados (SINERGIA)

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) –formulado bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación y con la participación de entidades del gobierno nacional, entidades territoriales, entre otros– contiene los objetivos y metas nacionales y sectoriales, y estrategias y políticas económicas, sociales y ambientales. También contiene un Plan de Inversiones, el cual establece los presupuestos para financiar el PND e incluye recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), del sector descentralizado nacional, de las entidades territoriales y del sector privado.

**La parte débil del Plan no es el qué sino el cómo. Comienza cuando se formulan propósitos vagos e inconmensurables; cuando no se sopesa la factibilidad de las opciones escogidas frente a las que se descartan; cuando no se demuestra, siquiera someramente, que los supuestos de gestión de las metas a lograr se cumplen o se pueden cumplir con la maquinaria de gobierno actualmente disponible; cuando no se tienen esbozos de trayectorias de implementación que sirvan de hoja de ruta y de referente de los riesgos que es necesario vigilar en el monitoreo y en la evaluación; cuando no se empata el presupuesto –y no sólo el presupuesto de inversión, con los recursos humanos, tecnológicos, de infraestructura y de información requeridos para cumplir cabalmente con la trayectoria de implementación; cuando no se anticipan acciones de mitigación de los riesgos más obvios de la administración colombiana y se demuestra que se podrán mitigar: los riesgos de fragmentación y descoordinación, de contratación, de financiación flexible y oportuna. Así las cosas, el Plan mismo es casi imposible de evaluar. Deja a los juiciosos equipos de la CGR con la tarea casi inalcanzable de reconstruir ex – post lo que debió hacer el gobierno para cuidar de su Plan y rendir cuentas de este.**

El monitoreo del PND es responsabilidad del DNP, en particular, de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, dependencia que coordina el SINERGIA. SINERGIA tiene tres componentes: SINERGIA Seguimiento, SINERGIA Evaluación y SINERGIA Territorial. Es a través del primer componente que se hace el monitoreo del PND.

**SINERGIA realiza un ejercicio de monitoreo interno, desde las oficinas del gobierno; con las ventajas del acceso a información casi reservada de estrategias y decisiones; también con las desventajas de su mayor exposición a las presiones de gobiernos preocupados por su imagen y de sectores que y partidos que se benefician de un comportamiento autónomo, sin visión de prioridades ni rectoría que los alinee. Para hacer un verdadero monitoreo, debería guardar registro del cuándo y el por qué de las decisiones que desviaron del Plan Inicial y de las medidas que se tomaron para reorientarlo. De lo contrario, el monitoreo es irrelevante e inútil.**

**De hecho, cuando los evaluadores de la CGR solicitan y reciben la información, nunca o casi nunca reciben información explicativa de las decisiones que fueron separando el comportamiento de un ministerio, una agencia o un sector de los propósitos enunciados en el Plan. Su método de evaluación es apropiado y diverso, por cuanto suplementan información de registros administrativos con entrevistas a los actores supuestamente responsables y con encuestas a la población beneficiaria y a los *stakeholders*. Pero, no obstante cuán potente sea su método, se enfrentan a la cacería de un ratón tiene numerosas celdas prácticamente impenetrables. Por la época en que los evaluadores han identificado esos refugios de ineficacia e ineficiencia del Plan, ya es hora de producir y entregar el informe de evaluación.**

Naturalmente, el método de los evaluadores de la CGR se podrá hacer cada vez más certero, en la medida en que los equipos auto-evalúen sus propias experiencias. Acumularán *know how* sobre los factores más obvios de discrepancia entre las metas comprometidas y los resultados alcanzados; aprenderán a penetrar rápidamente el organismo interno en su confusa y desarticulada gestión del día a día. En particular, las hipótesis iniciales se irán focalizando en los puntos neurálgicos de la desconexión entre plan – acción – resultados – impacto. De seguro agudizarán su mirada en los factores críticos. Pero su tarea sería aún más relevante, expedita y de impacto si partieran de una Plan Implementable y de un monitoreo interno útil para las decisiones de gobierno.

En el monitoreo que realiza SINERGIA, su seguimiento está basado en cadenas de valor asociadas a los objetivos del PND.

Esto es lo que debiera observar el monitoreo de SINERGIA; pero no lo que hace efectivamente. Hasta el momento, los estudios acompañados no han encontrado ni el diseño ni menos la implementación de una sola cadena de valor, tal como la entienden hoy en día las administraciones avanzadas o los estudios de los países de la OCDE.

Para ser efectivos, el diseño y el monitoreo de la cadena de valor deben fijar liderazgos y responsabilidades, susceptibles de exigir rendición de cuentas a cada entidad participante en esa cadena; deben identificar, secuencias, recursos y capacidades, no solo de cada entidad participantes sino de la cadena entera; deben asegurar la confluencia de recursos presupuestarios, entre sectores y entre niveles de gobierno, para lograr el fin común, sea bajo la forma de bolsa compartida, sea de alguna otra manera; debe especificar cómo se logrará la articulación y cómo se sancionará a quien no cumpla sus deberes dentro de la cadena. ¿Serán contratos o cuasi-contratos? ¿Será trabajo en red?

¿Bastará una orden jerárquica de la Presidencia (porque en la práctica el DNP está a la par con los ministerios –sólo que más distante del día a día)? ¿Es suficiente utilizar el concepto vago e ineficaz de “rectoría” sectorial o intersectorial que contempla la legislación colombiana? ¿Qué aportes y qué concurrencia se esperan del DAFP para hacer efectivas esas cadenas de valor? ¿Cuáles incentivos requieren los actores de la cadena para aportar a tiempo y con calidad los servicios que de ellos se espera?<sup>7</sup>

Son preguntas que no se pueden responder con una simple referencia a “ya el jefe de planeación les dijo” o así lo mencionó el Presidente en una reunión de Gabinete. La satisfacción con órdenes genéricas de este tipo es absolutamente infundada: a menos que el plan mismo construya las cadenas que asegurarán la implementación, las metas inter-sectoriales se quedarán escritas.

Lo mismo ocurre con las cadenas de resultados del nivel nacional que involucran y buscan comprometer los niveles subnacionales. En este caso el mayor riesgo, en el que repetidamente incurre el gobierno nacional, es “delegar” o “descentralizar” un servicio en departamentos o municipios. Es expediente que, como lo han demostrado repetidamente las políticas y los programas evaluados por la CGR, equivale a fórmula de fracaso en el servicio –así sirva para lavar las manos de una infundada planeación.

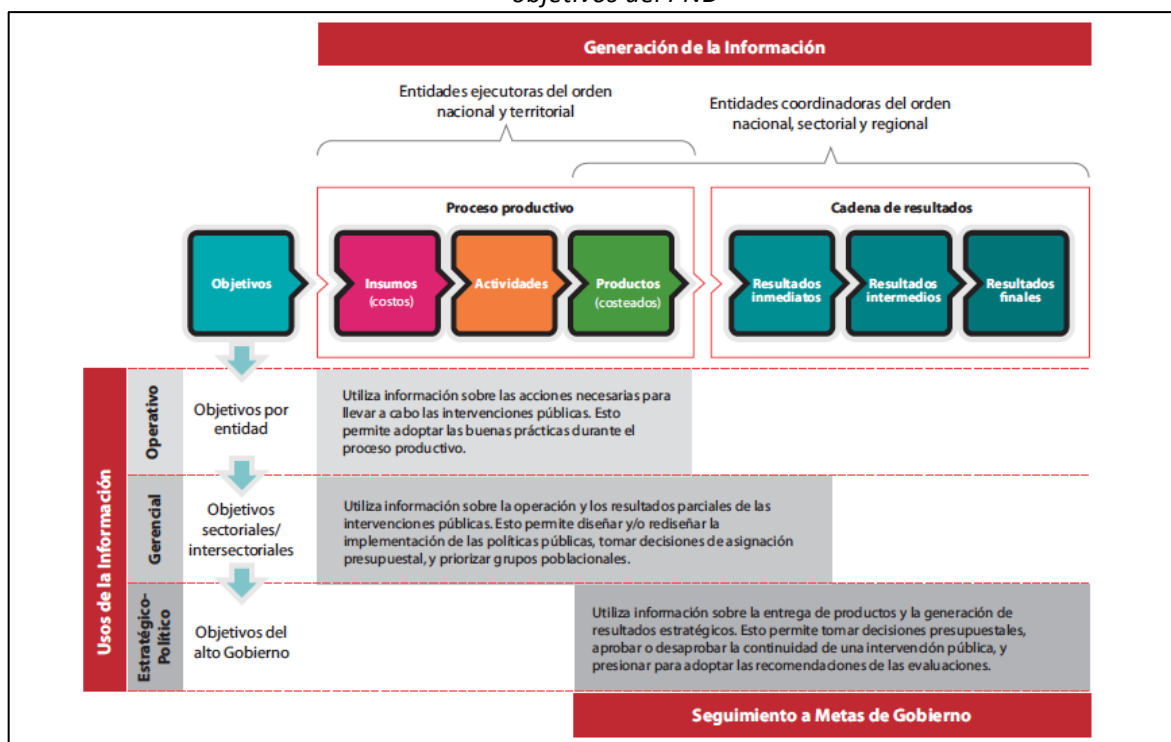
---

<sup>7</sup> Para un estudio especializado en esta materia, con base en la experiencia de los países de la OCDE, ver Bouckaert, B. et al (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Palgrave-Macmillan, Londres. Especialmente Tabla 3.1., p 35

Por último, y quizás más importante, es necesario comenzar por demostrar que el trabajo en cadena, inter-institucional, inter-sectorial, inter-gubernamental, es menos riesgoso para garantizar el resultado que asignar la responsabilidad a una sola entidad, de un solo sector o un mismo nivel de gobierno. Por ejemplo, los programas de cooperación, especialmente los programas de las multilaterales, han preferido financiar programas que tienen una sola cabeza; evitan las enormes complejidades de las agendas compartidas.

En síntesis, las cadenas de valor son instrumento valioso, pero sumamente delicado, hasta el punto que muchos expertos han opinado que están más allá del alcance de administraciones como la colombiana. Por lo pronto, en ausencia de cadenas de valor *strictu sensu*, como se están desarrollando hoy en administraciones de la OCDE, los evaluadores de la CGR se ven forzados a reconstruirlas, con la información que realmente les aportan las entidades evaluadas. Se puede hacer? Sí; pero difícilmente serán completas o serán oportunas para asegurar la trayectoria de implementación.

La siguiente figura resume procesos y actores en la generación y uso de información de monitoreo: *Generación y uso de información para el monitoreo a políticas públicas según la cadena de valor para objetivos del PND*



Tomado de: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (2014) “Guía metodológica el seguimiento y la evaluación a políticas públicas”. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, p. 16.

Es importante aclarar que la figura representa la visión que desarrolló el DNP para el monitoreo del PND 2014-2018, y por lo tanto no todos los componentes fueron desarrollados ni se pusieron en

**uso. En particular, el vínculo entre productos y resultado, por un lado, y recursos, por otro lado, que es absolutamente esencial a la evaluación de desempeño, especialmente la evaluación Value for Money, no ha sido suficientemente desarrollado. Tampoco se utiliza información sobre productos y resultados en la toma de decisiones sobre asignación presupuestal.**

Con base en la información de monitoreo reportada por las entidades ejecutores del PND, SINERGIA Seguimiento genera tres productos:

1. Balance anual de resultados más importantes en términos de las metas del PND. Presentado al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).
2. Informe anual del Presidente de la República al Congreso sobre los resultados del gobierno nacional en términos de la ejecución del PND.
3. Tableros de Control con información de cumplimiento de metas del PND y alarmas en caso de desempeño insuficiente. Para uso del Presidente, el Consejo de Ministros y las cabezas de entidad.

**Cuando los estudios de la CGR consultaron sobre informes, monitoreo y tableros de control, encontraron las más de las veces información de poco valor para explicar la brecha entre la meta comprometida y la meta efectivamente alcanzada, fuera durante la administración 2014-2018, fuera hacia el final de ésta.**

Para la ejecución del PND las entidades cabeza de sector deben formular planes estratégicos sectoriales, y todas las entidades planes sectoriales institucionales y planes de acción anuales. El monitoreo de los planes estratégicos sectoriales e institucionales, así como de los planes de acción es responsabilidad de las entidades respectivas.

**La confianza del gobierno en que los planes sectoriales, institucionales y anuales conseguirán la ejecución articulada de las metas prioritarias de gobierno es absolutamente injustificada. Hoy por hoy la inmensa mayoría de las metas prioritarias de un gobierno son inter-sectoriales y requieren para lograrlas de una intervención supra-sectorial. Además, es bien conocido que cada sector será dominado por la inercia de sus propios planes y sus formas internas de proceder, sus contratos en curso y su propia cultura burocrática, con poca o ninguna atención para las metas presidenciales o metas prioritarias del gobierno. De hecho, cuando los evaluadores de la CGR demandó información sobre tales planes sectoriales institucionales, las más de las veces no encontró correspondencia entre las metas comprometidas por el plan y lo que efectivamente hacen –o dejan de hacer y vigilar las entidades cabeza del sector.**



### E3: Relaciones Fiscales Intergubernamentales como instrumento de financiación y coordinación de actores relativamente autónomos para implementación de política pública

#### Definición y tipo

Las relaciones intergubernamentales reflejan la complejidad de la implementación de las políticas públicas en los países. Por una parte, dejan al descubierto problemas y desafíos de asimetría: las diferencias en ingresos de capital y per cápita, la capacidad administrativa y el recaudo tributario local, entre muchas otras. Estas diferencias producen cierto grado de complejidad puesto que no se pueden aplicar los mismos estándares a todos los gobiernos subnacionales: existen unos más avanzados que otros.

Por otra parte, plantean desafíos de coordinación cada vez que se presten servicios públicos que involucran y comprometen la responsabilidad de más de un nivel de gobierno. Como se trata de servicios relativamente autónomos, es indispensable contar con incentivos o con otras herramientas que aseguren el trabajo coordinado, de manera que la suma de responsabilidades arroje servicios de calidad.

Para lograr eficiencia en estas relaciones, durante el proceso de diseño es necesario conocer cada nivel y establecer límites a la relación de acuerdo con las capacidades propias. Lo anterior, permite establecer los costos y beneficios del proceso, evaluar si en todos los niveles de Gobierno, un Gobierno más cercano a la gente trae mayores beneficios, aunque las capacidades locales sean inferiores al promedio de los otros GL o si por el contrario dependiendo de las capacidades resulta conveniente establecer un sistema de relaciones intergubernamentales diferenciado.

Una vez se conozca el grado de complejidad, los GL y las comunidades tienen la capacidad de aprovechar la descentralización y aprovechar su proximidad al ciudadano para crear ventajas de eficiencia en la implementación de políticas públicas.

Con las características propias del proceso, la literatura internacional no ofrece un único diseño por lo que las circunstancias y objetivos cambian de país a país. Antes de trasladar una experiencia de un país al otro, es necesario tener en cuenta historia de la sociedad civil, la forma de estado (federal, unitario), la capacidad local en los diferentes niveles de gobierno y las necesidades de la población, entre otras. Para una implementación exitosa, el primer paso consiste en establecer límites en las responsabilidades de cada nivel de gobierno y evaluar si todos los GL son capaces de realizarlo o si algunos requieren asistencia del nivel central. A partir de esta base se puede comenzar el diseño y establecer cuándo y en qué medida se necesita una relación fiscal intergubernamental diferenciada.

Uno de los modelos de relaciones intergubernamentales más conocido, ciertamente el que se aplica en Colombia, es la descentralización, que corresponde a la transferencia de autoridad y de responsabilidades de funciones públicas del Gobierno Central (GC) al gobierno intermedio

y/o local. Existen diferentes tipos de descentralización entre los cuales se pueden mencionar: política, administrativa, fiscal y de mercado.

Existen tres tipos:

1. Desconcentración
2. Delegación
3. Devolución (para algunos, sólo existe descentralización cuando se traslada o se “devuelve” a las comunidades originarias una responsabilidad que por una razón u otra asumió el nivel nacional o GC)

### Instrumentos de Financiación

Entre los instrumentos de financiación para la implementación de políticas públicas, el GC debe contar con información macroeconómica y de los préstamos subnacionales, la capacidad tributaria local y la ejecución presupuestal, entre otras. Sólo de esta manera podrá la Hacienda central responder por el balance y la sostenibilidad fiscal del país. A partir de esta información el GC debe consolidar información financiera uniforme y contar con sistemas de monitoreo y reporte. El Banco Mundial sugiere como características principales de la información la siguiente y recomienda recoger esta información una vez al año, como mínimo:

- Consistencia: Facilita la clasificación de errores.
- Comparabilidad: Permite comparar las actividades que deben ser reportadas en gobiernos del mismo nivel.
- Amplitud de Cobertura: Cuenta con información ampliamente representativa, en todas las unidades de gobierno subnacional y en las clasificaciones financieras (ingresos, gasto, deuda)
- Claridad: Audita todos los datos.

En muchos países, estos sistemas de información son considerados un censo de gobierno, tienen coberturas similares a la del censo de población, establecen bases para el monitoreo, permiten proyectar ingresos, realizan investigaciones económica y evaluaciones de ejecución subnacional, lo que facilita la implementación de políticas públicas. Como ejemplo de reporte, a nivel internacional está la Comisión Consejera de Relaciones Intergubernamentales (ACIR, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos que ofrece información sobre las instituciones subnacionales y su situación financiera.

Para la implementación de los sistemas de reporte, el GC debe prestar asistencia técnica a los gobiernos subnacionales a través de capacitaciones y entrenamientos. A la par, el GC debe mantener el sistema y capacitar constantemente a los oficiales del nivel local.

Adicionalmente, es importante que el sistema de reporte permita diferenciar en el monitoreo para proyectos de política pública. Por ejemplo, el seguimiento de los proyectos de infraestructura es diferente al que debe tener la atención a la población más pobre. En este

último caso es importante conocer dónde está la población beneficiaria en el territorio, si la condición que presentaba ha mejorado con la implementación de la política pública en los diferentes niveles de gobierno o si por el contrario se obtienen resultados diferenciados dependiendo de la ubicación geográfica.<sup>8</sup>

Para mejorar la implementación de la política pública a través de instrumentos de financiación, resultan relevantes algunas de las reglas sobre descentralización fiscal de Roy Bahl<sup>9</sup>:

1. Ordenar la función financiera: Entregar primero la responsabilidad de gasto a los GL, para posteriormente determinar la responsabilidad de ingresos locales. El conocimiento sobre los gastos locales requiere también entender la administración tributaria local para cada nivel de gobierno. Existen gobiernos locales, con mayores conocimientos y capacidades que otros, lo cual es importante que el diseño de la descentralización capture éstas diferencias. Por ejemplo, aquellos niveles con un menor control presupuestal; mientras que ocurre lo contrario en los niveles de gobierno con escasas habilidades y conocimientos.
2. Aumentar el recaudo local: Los oficiales elegidos se sienten más comprometidos con sus votantes en la medida en que los servicios públicos locales sean financiados, en su gran mayoría, con recaudo local. Es una regla de doble vía, en la medida en que mejora la coordinación del sistema y mejora la financiación. A nivel internacional, se utilizan los impuestos a los vehículos y el impuesto predial. Los niveles de gobierno con mayores capacidades y conocimientos avanzados pueden incluso acceder al mercado de capitales doméstico o internacional para financiar proyectos de infraestructura de largo plazo y liberar recursos del GC para aquellas unidades de gobierno con menores habilidades que requieren un apoyo mayor.
3. Diseñar las transferencias intergubernamentales de acuerdo con los objetivos de la descentralización: Establecer si los objetivos se cumplen de manera más eficiente con una descentralización total o parcial y si se requiere en el conjunto total de relaciones fiscales una descentralización diferenciada para cumplir con el objetivo.
4. Imponer una restricción presupuestal fuerte: La restricción presupuestal fuerte implica que los GL deben mantener el equilibrio en sus finanzas y entender que no existirá su apoyo financiero a final de año por parte del GC. La descentralización implica un equilibrio entre las funciones de los GL: responsabilidad de gasto y generación de ingresos.

### Instrumentos de Coordinación

Vistos sumariamente los conceptos y los principios rectores de la descentralización fiscal, pasamos ahora a revisar la coordinación fiscal para fines del mejoramiento de servicios públicos

---

<sup>8</sup> Similar al seguimiento que realiza el Urban Institute a la política pública para Homeless

<sup>9</sup> Conocido como uno de los padres de la teoría del federalismo fiscal, al lado de Richard Bird, ambos inspirados por los extensos estudios de Richard Musgrave sobre la materia.

en un contexto descentralizado. Ésta es la dimensión de la descentralización fiscal más relevante para el análisis del desempeño de políticas y programas de gasto, tales como los que analiza la CGR en sus estudios y sus auditorías de desempeño. Es allí donde los especialistas de la CGR han necesitado establecer el costeo y el manejo de los recursos hacia un propósito u objetivo común de política; donde han necesitado reconstruir cadenas intergubernamentales de resultados y de valor; donde han debido estimar los riesgos a la vez que los beneficios de operar en red o en convenios intergubernamentales. Es aquí también donde se aplican o se debieran aplicar instrumentos como el Contrato Plan, las formas asociativas de la LOOT y la coordinación intergubernamental prevista por el SGR y por el SGP.

Los GL tienen ventajas comparativas sobre el gobierno nacional para la prestación de servicios públicos. Están más cerca de los potenciales beneficiarios y conocen de primera mano las necesidades de su población. La participación de los GL en este proceso entrega mayores resultados a los pobladores locales por su cercanía y permite establecer el proceso de descentralización desde los niveles de gobierno más pequeños hacia el GC, conocida como descentralización desde abajo. El conocimiento de las necesidades de la población permite asegurar el acceso efectivo a los servicios al igual que la captura y el análisis de la micro-información familiar o comunal que demandan ciertos servicios.

Un buen diseño de servicios descentralizados especifica las responsabilidades en cada nivel de la cadena de producción de servicios y fortalece a los GL en la implementación de la política pública y la elevación de la eficiencia del servicio. Para conseguir este resultado es necesario trabajar, desde el diseño mismo, con el concurso y la participación proactiva de los GL, de acuerdo con sus capacidades, y fortalecer la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, el conocimiento de la capacidad local es fundamental.

El GC debe tener claridad sobre la capacidad de gerencia de los GL, así como la capacidad tributaria en materia de administración y recaudo. De acuerdo con la literatura, los modelos de descentralización “*demand driven*” requieren un mayor nivel de desarrollo y profundidad en las capacidades locales y permiten el mayor impacto de la descentralización al fomentar el crecimiento del conocimiento de la capacidad local y de las necesidades de la población. Este mayor conocimiento de las necesidades y de las fortalezas y posibilidades locales genera un uso más eficiente las transferencias del nivel central y en adición una fomenta la participación del electorado.

Sin embargo, la escasa capacidad local ha sido una excusa utilizada en varias ocasiones por el GC para evitar la transferencia de funciones. A. Fiszbein (1997), anotaba que en Colombia la falta de planeación municipal correspondía a un “desacuerdo genuino” entre los gobiernos

locales y las prioridades del gobierno nacional.<sup>10</sup> Con el fin de establecer la capacidad local, es conveniente analizar su competencia en los siguientes aspectos:

- Analizar y solucionar coyuntura local:
  - Determinar las necesidades de la comunidad.
  - Apoyar a los programas de política pública nacional.
  - Establecer especificaciones técnicas de los elementos del programa
  - Evaluar el impacto del programa en el medio local.
  - Brindar un servicio de forma continua.
  - Contratar servicios locales y realizar la compara de equipo.
- Gerencia y manejo de recursos
  - Transferencia de recursos de Gobierno central.
  - Recaudo tributario.
- Comunicación y coordinación

Si las comunidades y sus gobiernos locales están en capacidad de organizarse para desarrollar y llevar a cabo estas funciones, se considera pueden proveer de servicios básicos a sus residentes. Como siguiente paso para evaluar las capacidades locales y profundizar las relaciones entre los diferentes niveles de Gobierno, se requiere que los siguientes aspectos sean evaluados:

1. Identificar las ventajas comparativas del gobierno local.
2. Analizar la existencia de mecanismos institucionalizados tales como: pago competitivo, prestigio, entrenamientos para asegurar conocimiento en los funcionarios locales.
3. Estudiar la historia civil de las sociedades.
4. Evaluar la concentración de contratistas privados para establecer el nivel de descentralización que se puede llegar a tener.
5. Infraestructura técnica y burocrática en los gobiernos locales. Revisar si existen bases de datos, sistemas de monitoreo, recaudo apropiado de impuestos.
6. Apoyo de la sociedad civil: Las organizaciones no gubernamentales pueden ser una fuente de entrenamiento para los gobiernos subnacionales en diferentes aspectos tales como construcción local, capacitaciones y entrenamientos y apoyo constante ante los obstáculos que se presenten en el proceso.
7. Buenas relaciones entre el sector privado y los diferentes niveles de gobierno para promover la participación de toda la sociedad.

Los aspectos mencionados anteriormente fortalecen la coordinación de las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y profundizan el nivel de estas. En la medida en que los

---

<sup>10</sup> Ex-chief economist del Banco Mundial para la política social. Especialista también en la formación de cadenas de valor público-privadas para la prestación de servicios sociales, el Sr Fiszbein dirige actualmente el programa del Diálogo Interamericano para los servicios de educación en América Latina.

diferentes niveles de gobierno cumplen cada uno con sus responsabilidades, con competencias en las funciones mencionadas anteriormente, la descentralización entrega mejores resultados en la implementación de políticas públicas.

La siguiente dimensión de la coordinación a considerar es *la temporalidad*, es decir, qué debe realizarse primero, la descentralización o el fortalecimiento del conocimiento de la capacidad institucional. De acuerdo con la evidencia internacional, la mejor solución es desarrollar las capacidades de forma simultánea. La evidencia internacional muestra aumentos en los siguientes años a la implementación de la descentralización cuando los procesos de transferencias y el fortalecimiento de la capacidad local son realizados en forma simultánea. Indonesia, Marruecos, Tailandia y Pakistán han realizado el proceso de forma simultánea como lo muestra Rondinelli, et al. (1984). Por su parte en Bolivia, como se ve en el estudio de Faguet se encuentra la inversión de los gobiernos locales en educación está en línea con las necesidades locales, mientras que el gasto del gobierno nacional ha ido en otra vía.

En general, la adecuada implementación de la descentralización tiene grandes ventajas: aumenta la participación local, fomenta el desarrollo de la planeación local, permite la entrega efectiva de los servicios locales con la participación de los sectores público y privado, y el buen entendimiento de los diferentes niveles de gobierno. De forma simultánea, mejora el apalancamiento del gobierno local, lo que resulta en mayores ingresos propios y una menor dependencia de las transferencias del GC.

Dentro de los instrumentos de coordinación para la implementación de políticas públicas las reglas de implementación de descentralización fiscal de Roy Bahl, más relevantes son:

1. Sistema coordinado: Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno deben funcionar como un sistema coordinado. El diseño de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno debe comenzar con los objetivos a cubrir. Cada uno de los elementos debe contar con un plan a seguir, por ejemplo, una planeación para ingresos, otra para gasto para cada uno de los diferentes niveles de gobierno teniendo en cuenta las capacidades propias y el conocimiento de cada nivel. La autonomía política de cada nivel es un elemento crucial, el fortalecimiento de ésta en los niveles de gobierno es la garantía de una exitosa descentralización. De esta forma, la descentralización se establece desde abajo y permite que las ganancias de eficiencia sean mayores que cuando no se tiene autonomía local.
2. Monitoreo y Evaluación: Los pequeños niveles de gobierno en muchas ocasiones requieren de apoyo en áreas como: contabilidad, tesorería, administración tributaria, proceso de datos y evaluación de proyectos. El GC debe coordinar el monitoreo constante de las finanzas de los GL, que incluir seguimiento fiscal y evaluación cuantitativa.
3. Diferencias a nivel urbano y rural: El diseño de las relaciones intergubernamentales debe capturar las diferencias entre los grandes niveles de gobierno y las pequeñas

administraciones locales que requieren más apoyo desde el nivel central para avanzar en el proceso de la descentralización. Es prioritario una vez se tiene los objetivos de la descentralización claros, establecer las responsabilidades de gasto, de recaudo tributario local de acuerdo con las capacidades de cada GL. Como parte de asumir las diferencias entre los diferentes niveles de gobierno, es útil desarrollar un sistema de evaluación de capacidades, a medida que una unidad de gobierno mejora en la administración de los recursos y de la autoridad transferida sube de nivel y se gradúa del anterior. Lo anterior ha sido parte del proceso de descentralización de Kenia.

4. Velar por el cumplimiento de las reglas de descentralización fiscal: El incumplimiento por parte de GC conlleva a un esquema paternalista que debilitará las relaciones intergubernamentales.
5. Establecer un sistema simple para las administraciones locales: Teniendo en cuenta que existen diferencias en las habilidades y los conocimientos de los diferentes niveles de gobierno, el GC de establecer un sistema simple, que sea de fácil entendimiento para todos los niveles. La simplicidad del sistema, además de ser una ventaja para las administraciones locales se traduce en un sistema sencillo de coordinar, monitorear y evaluar para el GC.
6. Reconocer que los sistemas de relaciones intergubernamentales están en constante cambio y tener un plan de ajuste: El GC debe estar en capacidad de ajustar el sistema de descentralización de acuerdo con los cambios/mejoras de los GL. Los sistemas de descentralización que no permiten avances se vuelven muy inflexibles y evitan las ganancias implícitas del sistema.

Por otro lado, al interior de los instrumentos para la coordinación de la descentralización es importante analizar la posible existencia de incentivos a la corrupción en sectores como educación y salud, por ejemplo, que son sectores con un alto grado de descentralización para poder prestar el servicio. Por lo general, los profesionales que trabajan en estos sectores responden ante funcionarios a distancia, poseen una formación universitaria y ambición profesional que en varias ocasiones es difícil de conseguir en las regiones apartadas del centro. La combinación de estas características hace que se presenten incentivos a la corrupción que aumentan en la medida en la supervisión se hace a distancia. Para evitar este tipo de comportamientos es fundamental contar con nexos fuertes con el ministerio encargado de la política pública que promuevan la capacidad local para evitar que actúen en contra de la descentralización, y fortalecer los ministerios para evitar la creación de incentivos al interior.

#### Gobiernos locales como entes autónomos para la implementación de política pública- Participación y Rendición de Cuentas-

Los potenciales impactos de las relaciones fiscales intergubernamentales son sin lugar a duda importantes para mejorar la implementación de las políticas públicas. Algunas de las ventajas, como se ha visto a lo largo del documento, son: un gobierno con autoridad coordinada en varios niveles de la administración, estabilidad macroeconómica, crecimiento y mayor equidad social.

Para una exitosa descentralización se requiere, además de los instrumentos de coordinación y de financiación, la participación y la rendición de cada uno de los diferentes niveles de gobierno son fundamentales. La participación corresponde al fortalecimiento de la democracia, el proceso por medio el cual los electores se involucran en la solución de sus necesidades y tienen conocimiento sobre: ¿Qué se hace? ¿Cuánto vale? y ¿De dónde salen los recursos? Por el otro lado, la rendición de cuentas es el proceso mediante el cual el Gobierno responde las preguntas de los ciudadanos, explica en qué medida las metas han sido alcanzadas y que ha fallado en la implementación de la política pública. Estos dos elementos aumentan la información sobre las necesidades y las preferencias de los ciudadanos, el mayor conocimiento es considerado como una ventaja que fortalece los procesos de descentralización en las dos vías. En adición, la mayor participación y la profundidad en la rendición de cuentas implican un mayor nivel de transparencia y por ende una menor corrupción. Un buen ejemplo son los Comités de Vigilancia de Bolivia, que incluyen las estructuras sociales tradicionales, realizan la función de monitorio y llevan un inventario de las quejas con alcance a niveles superiores.

En muchos países los mecanismos de participación de los ciudadanos son débiles o inadecuados, y sistemas de monitoreo de gobierno robustos. La debilidad en la participación y la participación por fuera de oportunidad retrasan las metas y no permiten alcanzar ganancias en eficiencia.

### Recomendaciones Finales

Entre las recomendaciones finales de esta consultoría, se encuentra las siguientes:

- La coordinación en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno es fundamental. Al fortalecer estas relaciones, es posible ver las diferencias en los GL y apoyar de forma más profunda a aquellos GL con menores habilidades. El proceso simultáneo de transferencia de responsabilidades y autoridad, y el fortalecimiento institucional a través de asistencia técnica entrega eficiencia en la implementación de las políticas públicas. Con el fortalecimiento del GL se tiene un mejor monitoreo de las necesidades de la población y se entregan mejores resultados de política pública.
- Cuando se presentan disparidades rurales grandes y las capacidades locales son escasas, el GC puede realizar intervenciones financieras y asistencia técnica para cerrar las brechas locales y fortalecer el proceso de descentralización.
- El acercamiento del GL a los ciudadanos y el fortalecimiento de las habilidades locales crea mejores sistemas de rendición de cuentas y disminuye la corrupción.
- La CGR debe mejorar la identificación del rol de cada una de las entidades involucradas y el respectivo presupuesto asignado a cada una de ellas para entregar a cabalidad el servicio. De esta forma, las responsabilidades y el presupuesto asignado a cada entidad para llevar a cabo la política son claros en la evaluación de impacto.
- Desde la auditoría fiscal, es importante exigir que el GN establezca un Punto en el Tiempo (PET) para todas las metas de PND. De acuerdo con esto la auditoría fiscal se



fortalece, así como la participación ciudadana y la rendición de cuenta se torna más eficiente como se mencionó en el entregable 3.

## Referencias

Bahl, R. (1999) "Implementation Rules For Fiscal Decentralization". International Studies Program School of Policy Studies Georgia State University Atlanta, Georgia.

Contraloría General de la República (2018) "Una Mirada a las Políticas Públicas Colombia 2014-2018". CGR-Fedesarrollo, Bogotá.

Currístine, T (2014) "Institutionalizing Performance Budgeting – Key institutions and actors. Roles and incentive structures" FAD-IMF. Presentación en Seúl, Corea.

Rondinelli, DA, Nellis, JR, Cheema, G. (1983) "*Decentralization in Developing Countries A Review of Recent Experience*". World Bank Staff Working Papers. Number 581

Faguet, JP (2016) "*Descentralización y democracia popular: gobernabilidad desde abajo en Bolivia*". Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia. ISBN 9789997467218

Fiszbein, A. (1997) "*The Emergence of Local Capacity: Lessons From Colombia*". Julio.

<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/programas-presupuestales>

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>

OECD (2015) "*Value for Money in Government – Building on Basics*". Capítulo 7, Financial Management. París.

(2012) "*Latin American Economic Outlook 2012 – Transforming the State for Development*", Capítulo 2, pp 51-52 (traducción libre del Inglés para este estudio)

Pollitt, C. (2016) "*Governments of the Future*". Oxford University Press.

#### E4: Vínculos entre el Control Interno y el Control Externo.

La gestión dirigida y validada por resultados es hoy por hoy la corriente dominante en la administración pública mundial. Los países llevan más de treinta años desarrollando capacidades para aplicarla, con la esperanza firme de que es la corriente más eficaz para exigir rendición de cuentas, reducir corrupción y reconstituir la confianza ciudadana en las instituciones públicas.

La función de control no podía ser ajena a los desarrollos de la “gestión por resultados”. El control externo, como el que realizan las muy autónomas Entidades de Fiscalización Superior, entre ellas la CGR de Colombia, concentra hoy sus mayores esfuerzos en desarrollar los estudios y las auditorías de desempeño.<sup>11</sup> Y las entidades públicas han reorientado su tradicional control interno, focalizado en el cumplimiento de reglas, hacia la vigilancia proactiva del logro de las metas que realizan la misión o el mandato de la entidad.

#### Elementos comunes

Ambas modalidades de control documentan y miden el resultado de la gestión de programas y políticas públicas y lo comparan con el resultado comprometido por el gobierno.

Para lograr tal análisis comparado, ambos tipos de control revisan o recogen ellos mismos la información que nutre las metas y los indicadores de desempeño. Se trata primordialmente de información plasmada en los registros administrativos de la entidad evaluada. Califican y organizan la información para el análisis de desempeño o resultado y concluyen sobre la brecha entre resultado comprometido y resultado efectivamente conseguido al igual que sobre los factores explicativos de la brecha.

#### Las diferencias del control interno con el control externo

- i) El control externo parte de hipótesis y preguntas-guía que buscan prefigurar la medición y el análisis del desempeño; identifica los factores de subdesempeño y llama la atención de la entidad para que corrija tales factores y asegure el resultado ofrecido por el gobierno. El control interno vigila la calidad y el avance hacia las metas, realiza monitoreo continuo y propone, sobre la marcha, correctivos y mitigación de los riesgos sobrevinientes.
- ii) El control externo no propone ni recomienda una forma de gestión; utiliza referentes sobre la mejor manera de llegar al resultado y explica por qué se llegó o no se llegó al resultado en el caso evaluado. El control interno tiene como referente

---

<sup>11</sup> Pollitt, C. et. Al. (2000) *From Compliance to Performance*. Oxford University Press.

- el modelo de producción de bienes y servicios de la entidad evaluada, lo revisa frecuentemente y lo ajusta cuando sea necesario, y corrige los factores de desviación del resultado en el mismo momento en que se están produciendo
- iii) No menos importante, el control interno no busca directamente imputación de responsabilidades, mas bien, es el brazo derecho de los directivos de la entidad para garantizar que logren efectivamente sus metas. El control externo explica, generalmente *ex post*, el avance logrado o el impacto realmente alcanzado y crea un referente para la rendición y la exigencia de responsabilidades

### El modelo de servicios como referente para el análisis de la gestión y la explicación del resultado alcanzado

Dada la importancia del Modelo de Servicios de la entidad, como marco-guía del control interno y como referente y objeto de análisis del control externo, el siguiente cuadro propone los elementos fundamentales del Modelo de Servicios.

#### Cuadro 10

#### El modelo de servicios para la producción del resultado esperado

Los modelos de gestión contemporáneos apuntan generalmente a la producción y a la rendición de cuentas por resultados. El objetivo de la gestión es producir los más altos resultados alcanzables, de carácter prioritario en las demandas de los usuarios o ciudadanos.

Por esta razón, todos los modelos de Gestión contemporáneos parten de la base de que la administración cuenta con mediciones de Indicadores de Desempeño o Resultados. Con frecuencia la entidad responsable de la vigilancia y medición del avance en la calidad de la gestión lleva también los Indicadores de Desempeño y muchas veces está también a cargo de las pautas y la utilización de la Evaluación de Programas Públicos. En el mismo sentido, esta misma entidad y/o la Presidencia o la Dirección de Presupuesto Público, al igual que las oficinas de control interno y la CGR, se asegura de conectar la asignación de los recursos con los indicadores de resultados y con las Metas Prioritarias o Definiciones Estratégicas de la administración. Estas prioridades están generalmente plasmadas en la plataforma de campaña del gobierno, el plan nacional de desarrollo o los informes periódicos de resultados que rinde la administración al legislativo y a la población en general.

Los principios rectores que deben guiar usualmente el diseño y posterior desarrollo de un Modelo de Gestión son:

- ✓ *Pertinente*: las áreas de mejoramiento que integran el Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG) deben responder a prioridades del mejoramiento de la gestión
- ✓ *Simple y comprensible*: debe ser acotado a un número posible de administrar por las instituciones involucradas.
- ✓ *Exigente y comparable*: deben garantizar el desarrollo y mejoramiento de las áreas o las funciones cubiertas por las preguntas guía del modelo. El desarrollo de la gestión, área por área (ejemplo, el área financiera) y las funciones (ejemplo, la función presupuestaria), debe ser comparable entre los servicios públicos. Es un principio clave para el modelo único. Pero no significa inflexibilidad ni

rigidez que impida moldear cada pregunta guía al mandato, el modelo de servicios o el estilo gerencial de cada entidad.

- ✓ *Participativo:* El proceso de definición de los objetivos y las prioridades debe involucrar a los funcionarios. Debe informarse al conjunto de la institución, de sus resultados, seguimiento y cumplimiento, Este principio liga íntimamente los modelos de gestión con la planeación estratégica participativa y con el monitoreo colectivo del modelo dentro de las administraciones públicas. Implica que en el momento en que aparecen los especialistas de aplicar el modelo dentro de una unidad de gobierno, en ese mismo momento se pierden la apropiación, la utilización y el valor que pudiera agregar el modelo a la organización.
- ✓ *Flexible:* La formulación de los MG debe considerar las excepciones necesarias y abrir la puerta a la creatividad para la realización de la misión y el logro de los máximos objetivos alcanzables por cada organización.
- ✓ *Verificable:* El cumplimiento de los objetivos de gestión debe ser verificado a través de medios específicos, disponibles para quienes llevan a cabo este proceso.

#### Recomendaciones Finales: cómo fortalecer los vínculos entre ambos tipos de control

La CGR ha avanzado más rápidamente que la administración en materia de control para evaluación del desempeño y mejoramiento de la gestión. Sin embargo, esta situación no es deseable, mucho menos óptima. Lo conveniente es el avance simultáneo de los dos tipos de control, compartiendo información, discutiendo sus respectivos análisis y colaborando ambos al mejoramiento del servicio. De manera que el paso siguiente en Colombia es desarrollar efectivamente el control interno que utiliza como referente el modelo de servicios. A partir de allí se podrán desarrollar sinergias de beneficio mutuo entre las dos fuentes y los dos tipos y usos de control del desempeño.

E5: Ventajas y desventajas de varios tipos de evaluación, según los objetivos, las preguntas guían las hipótesis que se propone la evaluación

Las evaluaciones de resultados son instrumentos que han adaptado sus objetivos, métodos y usos en función del propósito y el valor agregado de la evaluación. Ciertamente, no todas las formas de evaluación son útiles ni todas son igualmente útiles para las EFS. Para una visión panorámica de los varios tipos de evaluación, sus requisitos métodos y usos, consultar los vínculos incluidos en el Cuadro 11

Cuadro 11

**Vínculos a material asequible sobre tipos, requisitos, métodos, valor agregado de las evaluaciones**

- ¿Cómo Crear Sistemas de SyE que Contribuyan a un Buen Gobierno?  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD\\_IDEA\\_S\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEA_S_spanish.pdf)
- Evaluaciones influyentes  
[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/3e4b1a4e9833ec8985256f170056a35a/\\$FILE/influential\\_evaluations\\_eed\\_spanish.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/24cc3bb1f94ae11c85256808006a0046/3e4b1a4e9833ec8985256f170056a35a/$FILE/influential_evaluations_eed_spanish.pdf)
- Evaluación independiente del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/oed>
- Public Sector Performance: The Role of Evaluation  
<http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253284084744/Publicsectorbook.pdf>
- La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD\\_IDEA\\_S\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/OECD_IDEA_S_spanish.pdf)
- Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe: Actas de una Conferencia del Banco Mundial/Banco Interamericano de Desarrollo.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/proceedings\\_la\\_sp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/proceedings_la_sp.pdf)
- Desarrollo de la Capacidad de Evaluación Documento 15  
<http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPOVANA/Resources/InstitucionalizacionSME.pdf>
- Desarrollo de la Capacidad de Evaluación - Documento 16  
[http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/eed\\_wp16\\_spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEVACAPDEV/Resources/4585664-1253899870336/eed_wp16_spanish.pdf)
- Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación - Documento 6 Keith Mackay  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD\\_WP6\\_es.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1252437578683/ECD_WP6_es.pdf)
- Mejorando la Calidad del Gasto Público a través del uso de información de desempeño

en México

[http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/Mexico\\_Gasto\\_Publico\\_Libro.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPPUBSECGOV/Resources/Mexico_Gasto_Publico_Libro.pdf)

- El Sistema de M&E de México: Un salto del nivel sectorial al nacional  
[http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/ecd\\_20\\_esp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/ecd_20_esp.pdf)
- Noticias sobre seguimiento y evaluación:  
<http://www.mande.co.uk>
- World Bank. *Public Sector Performance – The critical Role of Evaluations*. Operations Evaluation Department. The World Bank

#### De los tipos de evaluación relevantes para la CGR

En la experiencia de esta consultoría, la modalidad de evaluación más útil para las evaluaciones de desempeño de la CGR es la llamada “Evaluación Influyente”. Al igual que la CGR, este tipo de evaluación acomoda sus métodos para asegurar influencia en el mejoramiento del programa o servicio evaluado. Los criterios de selección en este caso se ciñen estrictamente por criterios de factibilidad y oportunidad de la evaluación; el método dialoga regularmente con el evaluado con el fin de captar y analizar las metas que se propuso y la manera como las gestionó; los usos se concentran en el plan de mejoramiento del programa o en la adopción de una política de mayor impacto.

## **SEGUNDA PARTE – FICHAS DE CINCO DE LOS ESTUDIOS ACOMPAÑADOS**

Esta Segunda Parte del Informe presenta 5 fichas desarrolladas por los consultores y puestas a prueba con equipos de evaluación de la CGR. El trabajo se desarrolló de manera conjunta entre la CGR y los consultores; se realizaron varias iteraciones de las fichas en la medida en que los estudios sectoriales avanzaban.

Los estudios objeto de estas fichas se seleccionaron bajo el criterio de mayor avance relativo del estudio. Como resultado final se entregan 5 fichas de los estudios con mayores avances:

1. Pie de fuerza militar y capacidades de las fuerzas militares en la disminución del conflicto y la construcción de la paz 2008 – 2017.
2. El desarrollo del GLP en Colombia ¿Avizorando una oportunidad hacia el futuro?
3. Estudio sectorial sobre la producción cárnica bovina en la región Caribe.
4. Aplicación de la Consulta Previa en Colombia 2011- enero de 2018
5. Eficacia en la Implementación de las Estrategias y Herramientas de la Política Pública Integral Anticorrupción –PPIA

### **Ficha 1**

## **Evaluación al estudio de la Eficacia en la Implementación de las Estrategias y Herramientas de la Política Pública Integral Anticorrupción –PPIA**

### **Relevancia**

¿En qué medida los objetivos del programa siguen siendo válidos?

Es por ello, que en este estudio se pretende examinar la institucionalidad y algunas estrategias y acciones definidas por el gobierno para prevenir la corrupción. En este sentido, el análisis parte de un diagnóstico que el gobierno elaboró en 2012, en el que identificó el fracaso de las anteriores medidas y explicó las razones del mismo y, sobre todo, la manera como las nuevas medidas corregirían las restricciones y debilidades de las anteriores.

Este estudio no discute si es o no mejor concentrar o, por el contrario, ampliar la estrategia. Lo que hace el estudio, en vista de tal dispersión, es valerse de la información de monitoreo y evaluación de la estrategia anti-corrupción, según la información recogida por el DNP y por la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), para conceptuar, con información de seguimiento, sobre la eficacia y sostenibilidad de los resultados y el impacto esperado de la estrategia del gobierno.

Para el gobierno, la ciudadanía y la Contraloría General de la República (CGR) como máximo órgano de control fiscal, causa enorme preocupación que mientras desde los distintos órganos del Estado se han diseñado estrategias y herramientas para combatir la corrupción, se percibe un desmejoramiento cada vez más profundo de este fenómeno en la administración pública, según el Índice de Percepción de la Corrupción publicado por Transparencia Internacional en 2017.

### ¿Son las actividades y los resultados del programa consistentes con la meta global y con el cumplimiento de los objetivos?

Esta evaluación emplea como eje central la situación identificada en el documento CONPES 167 de 2013 “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”, según el cual las herramientas y mecanismos para combatir la corrupción habían sido ineficaces.

Sólo hasta el 2011 se retomaron los esfuerzos en torno a la materialización de una política pública, cuyo primer paso fue la expedición del Estatuto Anticorrupción mediante la Ley 1474 de ese año.

La lucha contra la corrupción no ha dado los resultados esperados, teniendo en cuenta los escándalos de corrupción revelados, donde se evidencia, que casi simultáneamente con la implementación de la PPIA, estaba ocurriendo el saqueo a las finanzas públicas.

Con la expedición de la Ley 962 de 2005, Ley Antitrámites, que pretende racionalizar trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, se observó que aunque ha favorecido a los colombianos en general, no se evidenció que la disminución de trámites haya contribuido directamente a la prevención del fenómeno de la corrupción.

Con base en la evaluación de la PPIA, se estableció que si bien la lucha contra la corrupción debió ser una política integral, lo que se identificó fue un sinnúmero de acciones, aplicados de manera dispersa, que en algunos casos no son pertinentes respecto del objetivo de la política, son redundantes o duplican esfuerzos como se evidenció en análisis del PAS y en el Observatorio de Transparencia, a lo cual se agrega que en la mayoría de casos se limitan a actividades administrativas, que pertenecen a las actividades misionales de las entidades.

### ¿Son las actividades y resultados del programa consistentes con el impacto y los efectos esperados?

Los indicadores para medir este fenómeno son diversos. Uno de los más importantes es el Índice de Percepción de la Corrupción, donde Colombia descendió 6 puestos de acuerdo al informe 2017, al pasar del puesto 90 al 96 entre 180 países, resultado que indica que la percepción que tienen los grupos de expertos sobre el sector público colombiano ha empeorado en cuanto a la corrupción. Ante esta situación, de retroceso relativo en la percepción del problema, parece que vez el marco normativo y la gestión pública han sido ineficaces. Cobra entonces mayor relevancia la necesidad del fortalecimiento de la participación ciudadana y la formación de capital social para combatir este flagelo.

Los actores y la institucionalidad que conforman esta política pública, de acuerdo con la Ley 1474 de 2011 y el Conpes 167 de 2013, son la ST, la CNM, las CRM, la CNLCLC, las entidades nacionales de la rama ejecutiva y los órganos de control. De este arreglo institucional se involucra a integrantes del



sector público, sin embargo, no se considera actores del sector privado, específicamente al grupo de contratistas del estado que son los que intervienen en las relaciones contractuales público-privadas con las mayores y más visibles manifestaciones de corrupción: en consecuencia ha conllevado a que el gobierno no haya creado unas estrategias conducentes a mitigar el efecto de estos actores. Se observa que existe una débil coordinación interinstitucional, debido a que se presenta una falta de comunicación entre las CNM, las CRM y la CNLCLC. Cada una de estas comisiones actúa de manera aislada sin entablar un diálogo directo y fluido entre ellas. No existe una entidad responsable que venga cumpliendo el rol de coordinador de las acciones de las entidades nacionales de la rama ejecutiva, encaminadas a la implementación de la PPIA.

La principal norma de esta PPIA, es la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, orientada a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Con fundamento en esta ley se adoptaron otras leyes entre las que se destacan: Ley 1712 de 2014, de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, Ley 1762 de 2015, de la Lucha contra el Contrabando, y Ley 1757 de 2015, Estatutaria de Participación Ciudadana, entre otras. Lo anterior evidencia la proliferación normativa dirigida a atacar el fenómeno de la corrupción; sin embargo, la falta de mecanismo para hacerlas cumplir a cabalidad han afectado su efectividad. Como se dijo anteriormente, el marco normativo de Colombia es similar al de otros países latinoamericanos, como México, y parece suficiente para realizar una buena gestión anti-corrupción; la falta de resultados se debe a debilidad de su aplicación. De allí que la percepción ciudadana de la corrupción no mejore sustancialmente por el hecho de que se expidan nuevas normas.

En cuanto a la Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que busca regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía de este derecho y las excepciones a la publicidad de información, se encontró que existe dificultad de comprensión por parte de las entidades, dado que cuando hay cambios normativos no se socializan, no se adecúan procedimientos rápidos para la aplicabilidad de la nueva norma. Además, algo que debilita la eficacia de la ley, tiene que ver con que no se han identificado sanciones para entidades que hayan incumplido con el ejercicio de divulgar la información de manera proactiva .

Se evidenció que las acciones del GA, se enfocan a los procesos administrativos y al desempeño de la gestión misional de las entidades del nivel nacional; incluso, de acuerdo con la información recopilada, se observó que no se ha avanzado significativamente para lograr que la ciudadanía se involucre en procesos de decisión y control. Además, se requiere contar con un sistema de información para el seguimiento al avance de los compromisos de la AGA, que le facilite la tarea a las entidades que reportan y a las entidades que realizan el seguimiento. Igualmente, es necesario extender los principios de la AGA a entidades de las otras ramas del poder público y a los entes territoriales para transitar hacia un enfoque de Estado Abierto, para la construcción de un nuevo país, especialmente en un escenario de posconflicto.

Se observó que la medición del IGA únicamente presenta resultados relacionados con funciones administrativas de la gestión de los entes territoriales, pero que no están ligadas directamente con las estrategias de la PPIA .

La Ley de Transparencia y derecho al acceso a la información busca fortalecer los mecanismos de que disponen los ciudadanos para acceder a la información que producen y administran las entidades del Estado, además de que tiene primacía sobre otras normas que restrinjan el derecho fundamental de acceso a la información pública. En relación con la información publicada por las entidades, se observó que el principal inconveniente es que no se cuenta con una medición de calidad de la información pública, que mida los avances en términos de información completa, información comprensible e información amigable, con base en mediciones realizadas por los propios usuarios de la información.

Si bien, la Política de Racionalización de Trámites es un instrumento válido para prevenir la corrupción, la acción contemplada en el PAS no evidencia claramente su contribución a la PPIA.

## Eficacia

### ¿En qué medida los objetivos son alcanzados o probablemente serán alcanzados?

A pesar de que existen indicadores de avance de las acciones, estos no se pueden considerar como adecuados para medir los resultados (la eficacia) de las estrategias, mecanismos o herramientas de la política, debido a que no se evidenciaron metas ni línea de base para cada una de las estrategias. Por lo anterior, tampoco fue posible establecer la utilidad de la política.

Como se ve, el modelo está dirigido a progresar hacia la gestión de resultados. Pero, en ausencia de indicadores y de información de resultados e impacto, los propósitos del modelo no pasarán de buenas intenciones.

### ¿Cuáles son los mayores factores que influyen el logro de los objetivos o el incumplimiento de los logros?

#### Logro de objetivos

Mediante Acuerdo con el PNUD se logró apoyo técnico para la construcción de mapas de riesgo de corrupción en los sectores de Educación (Subsector básica y media), Salud (Subsector hospitales), Agrario (Subsector subsidios directos) y sector Ambiente (Subsector autoridad ambiental). Las recomendaciones formuladas a estos sectores van enfocadas a aspectos administrativos como son los arreglos institucionales y reformas estructurales de algunos de estos sectores; fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social; decisiones de dirección y coordinación interinstitucional; organización de los registros de información financiera; establecer controles más efectivos; auditorías integrales y no fraccionadas para atacar efectivamente las prácticas corruptas; por sólo mencionar algunas.

Estrategias sectoriales de prevención de la corrupción a partir de los mapas de riesgo sectoriales:

- Gestión del Talento Humano
- Vigilancia y Control a la Contratación Pública
- Reducción de trámites
- Acciones relativas a la ética pública
- Convenios Internacionales
  - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – UNCAC

- Cumbre Global Anticorrupción de Londres, 2016
- Convención Anticohecho de la OCDE
- Participación ciudadana y control social
- Sistema de Información Nacional de Participación Ciudadana (SIDEPAR).
- Articulación Institucional

En efecto, muchas de las herramientas aplicadas en ejecución de la política en mención corresponden a metodologías establecidas para la dirección, gestión, organización de procesos y control de las entidades, es decir que no fueron concebidas para prevenir y sancionar la corrupción, lo cual explica que no hayan producido resultados eficaces en reducción de corrupción.

#### Incumplimiento de objetivos:

El diagnóstico presentado en la PPIA por el gobierno no identificó adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo, toda vez que en la caracterización del problema o en la selección de las estrategias, mecanismos y herramientas no se elaboraron acciones tendientes a considerar el rol que tienen ciertos agentes del sector privado en el fenómeno de la corrupción. En tal sentido, tampoco consideró el fortalecimiento de la instancia encargada de velar el cumplimiento de los aportes y topes de financiamiento de los partidos.

Es así como de las 120 acciones incluidas en el PAS, se observó que la mayor parte corresponden al quehacer misional de las entidades involucradas, se duplican en varias entidades y no existe una entidad externa al propio gobierno, responsable de garantizar la integralidad de las acciones ni del cumplimiento de las mismas, lo que no permite determinar cómo contribuyen al logro de las estrategias de la PPIA.

La ausencia de una línea base, que considera la estimación de montos de los recursos financieros involucrados en la corrupción provenientes del presupuesto público, es un factor que afecta la calidad del diagnóstico y la medición de resultados o de la eficiencia de la PPIA. Por otra parte, la no determinación de metas específicas relacionadas con la lucha contra la corrupción es una debilidad que se presenta al momento de realizar un seguimiento al avance de la implementación de las estrategias, mecanismos y herramientas propuestas.

A nivel territorial, las CRM son las encargadas de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la CNM y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, las cuales no fueron realizadas debido a las fallas de articulación ya mencionadas.

En el nivel territorial hay dificultad en lo relacionado con información clasificada y reservada, lo cual puede propiciar la discrecionalidad de los funcionarios a la hora de aceptar o rechazar una solicitud de información de la ciudadanía, con la justificación aparente de razones de confidencialidad o reserva.

Además de ello, no existe un arreglo institucional independiente del Ejecutivo y que garantice la efectividad de las acciones de esta política y las instancias involucradas en la política, como la ST, la CNM, las CRM y la CNCLCC, cumplen de manera parcial y aislada sus roles respectivos.

Por ello, se considera necesario crear un arreglo institucional independiente del nivel ejecutivo, facultado para articular la dirección, coordinación, seguimiento y control del cumplimiento de los compromisos de la política, al cual se le asignen recursos humanos, financieros y tecnológicos.

En el diagnóstico presentado por el Gobierno Nacional a través del Conpes 167 de 2013 y de otros documentos técnicos, no se evidenció ni la definición de metas ni el planteamiento de indicadores de desempeño que permitieran realizar seguimiento a la implementación y ejecución de estrategias de la PPIA. Tampoco fue formulada una línea de base para la estimación del monto de la dimensión fiscal o financiera de la corrupción, por ejemplo en relación con el PIB, para que el Gobierno dispusiera de un primer referente de desempeño para la PPIA.

Igualmente, este diagnóstico fue incompleto e impreciso, dado que en las estrategias no se consideró la incidencia del sector privado en cabeza de grupos de poder representados por contratistas del Estado. Adicionalmente, muchos contratistas son financiadores de las campañas políticas.

La expedición de normas, a pesar de ser bien intencionadas, no ha contribuido de manera eficaz a minimizar los impactos de la corrupción. El énfasis debe situarse en procurar que las normas existentes se cumplan y que quienes las infrinjan sean sancionados o judicializados de manera ejemplar.

## Eficiencia

### ¿Son las actividades costo eficientes?

De acuerdo con la información del SISCONPES del DNP, la Estrategia de la PPIA comprende 120 acciones, de las cuales se priorizaron 76 para hacer seguimiento mediante el Observatorio de Transparencia (63%). Las restantes 44 no priorizadas, eran de competencia especialmente de la Procuraduría, el DAPRE y el DAFP. Diez actividades no tenían avance, como se muestra en el Anexo 4, junto con las entidades responsables de su ejecución. Una estrategia de 120 acciones es antitécnica, primero porque no prioriza las acciones de mayor impacto y es sumamente costoso y difícil realizar 120 acciones de calidad, monitorearlas y medir el efecto o impacto de cada una de ellas. Segundo, porque a menos que esas acciones estén suficientemente encadenadas hasta llegar al Fin principal de la política, no serán más que acciones dispersas, cada una buscando su producto y efecto propio.

Además, al analizar las acciones incluidas en la PPIA, se observa que muchas de ellas ya hacían parte del quehacer propio o de la gestión de las entidades participantes de la política, pero fueron adaptadas y sus avances y logros se presentan como si contribuyeran directamente a los logros de la PPIA, lo cual puede sesgar el resultado....no existe un arreglo institucional independiente del Ejecutivo y que garantice la efectividad de las acciones de esta política y las instancias involucradas en la política, como la ST, la CNM, las CRM y la CNCLCC, cumplen de manera parcial y aislada sus roles respectivos.

### ¿Los objetivos se cumplen a tiempo?

De acuerdo con el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) del Conpes 167 de 2013 del Sisconpes, las 120 acciones de la política tienen un avance promedio del 98% al cierre de 2017. (Cuadro 2).

¿El programa o proyecto fue implementado de la forma más eficiente comparado con otras alternativas?

## Impacto

¿Qué ha pasado como resultado del programa o proyecto?

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, liderado por la ST, no ha sido utilizado para lograr la coordinación entre entidades como: CNM con las CRM y la CNCLCC, ciudadanos y organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial, con el fin de elevar el nivel de transparencia en la gestión pública.

Las acciones contempladas en el PAS y en el Observatorio no han contribuido a la prevención de la corrupción del país, lo cual puede indicar que los esfuerzos no han sido efectivos... . En términos de evaluación de una política, especialmente tan ambiciosa y comprensiva como lo es la PPIA, los indicadores de Acción y Producto tienen poca sustancia mientras no se los conecte con los indicadores de Resultado e Impacto final.

¿Existe una diferencia real en los beneficiarios?

¿Cuántas personas han sido beneficiadas?

## Sostenibilidad

¿Cuáles son los mayores factores que influyen el logro (no logro) de la sostenibilidad del programa o del proyecto?

Las CRM no cuentan con los recursos financieros y presupuestales necesarios para ejecutar las principales actividades asignadas por ley, como es el caso de no poder trasladarse por todo el país en su labor de coordinador para adoptar y aprender modelos de articulación que hayan funcionado en diferentes regiones.

En relación con los recursos financieros para la PPIA, se evidenció que no fueron asignados propiamente para la ejecución de la política, sino que hacen parte de los presupuestos de las entidades ejecutoras, con lo cual esta forma de asignación desdibuja la responsabilidad de los líderes y ejecutores de las estrategias de política. Además hace difícil el seguimiento riguroso a los recursos. Debería instituirse, en lugar del esquema vigente, un programa presupuestario strictu sensu.

Con anterioridad a la expedición de la PPIA se creó el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, liderado por la Presidencia de la República, el cual ejecutó recursos en cuantía de \$14.021 millones (a pesos corrientes), durante el período 2003-2010.

Propiamente para la PPIA, se asignaron recursos, durante el período 2014-2017, por valor de \$770.772 millones (a pesos constantes de 2017), por parte de 16 entidades de las 24 participantes en la política .

De este monto se habían ejecutado \$398.727 millones (a pesos constantes de 2017), que representaban el 51,7% de lo asignado. Cuadro 3.

Es importante mencionar que del monto total asignado, el 93% corresponde a la Agencia Nacional de Minería (ANM) para la acción de "Fiscalizar integralmente la totalidad de títulos mineros para la vigencia", con recursos provenientes del Sistema General de Regalías, destinados a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos mineros e hidrocarbúricos, lo cual evidentemente no tiene relación con la PPIA, sino con el sistema de monitoreo y control liderado por el DNP sobre la inversión de las regalías.

Un aspecto adicional, es que en el Documento Conpes 167 se estipula que el presupuesto para la ejecución de la política pública proviene del asignado a cada entidad dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo, de manera que el Estado no asignaría recursos adicionales a los ya previstos para cada entidad para la ejecución de las estrategias contenidas en el Conpes. No obstante, en el caso de la ANM los recursos asignados en el Conpes 167 ascendían a \$156.108 millones, pero según el avance financiero del Sisconpes al cierre de 2017 ascendían a \$717.610 millones, es decir 4,6 veces los que se habían previsto inicialmente.

## **Ficha 2**

### Evaluación al Estudio Sectorial sobre la Producción Cárnica Bovina en la Región Caribe

#### Relevancia

##### ¿En qué medida los objetivos del programa siguen siendo válidos?

El sector ganadero enfrenta serias dificultades de orden estructural que le han impedido la consolidación de mercados externos, y la pérdida de dinámica en el crecimiento interno, desaprovechándose las opciones creadas en los tratados de libre comercio- TLC en particular el TLC con los Estados Unidos. Las restricciones en los aspectos sanitarios, las deficiencias en la trazabilidad de la producción y la limitada competitividad no le han permitido consolidarse como un sector exportador de productos cárnicos.

##### ¿Son las actividades y los resultados del programa consistentes con la meta global y con el cumplimiento de los objetivos?

La sanidad animal, es uno de los factores que más incide en la búsqueda y consolidación de mercados externos para los productos cárnicos, si se tiene en cuenta que se obtuvo en el año 2009 la certificación de país libre de aftosa con vacunación y que mantener este estatus requiere de realizar dos ciclos anuales de vacunación a todo el inventario; pero la certificación entra en riesgo ante la aparición de brotes de la enfermedad, como los presentados en los años 2009 y 2017.

La trazabilidad es una buena herramienta para llevar el control de los inventarios, las prácticas sanitarias, sus movimientos y los niveles de productividad. Asimismo, es una herramienta útil para posicionar la producción dentro de estándares más altos de calidad, pudiendo llegar a mercados más exigentes, como lo hace Uruguay, donde su sistema de trazabilidad abarca todo el hato nacional.

El acuerdo como tal es un convenio de voluntades, que no es obligante ni vinculante con la inversión de recursos ni los resultados, es decir, que cada entidad u organización aporta al propósito, de manera discrecional según sus posibilidades o expectativas que tenga sobre el acuerdo. el acuerdo de competitividad carece de metas cuantificadas y de asignación de recursos del presupuesto nacional.

En 2017 se desembolsaron \$14,8 billones a través de 445.437 operaciones de crédito, que beneficiaron a más de 376 mil empresarios rurales en el 92% de los municipios del país. De estas operaciones, 62.485 correspondieron a actividades relacionadas con ganadería bovina, equivalentes al 14% del total. La cartera agropecuaria en condiciones FINAGRO a diciembre 31 de 2017 ascendió a \$20,2 billones, de los cuales la ganadería bovina de carne demandó \$2,07 billones a nivel nacional, (10%). El redescuento alcanzó \$8,16 billones en diciembre 2017 con un incremento del 11,6% anual con respecto a 2016, Gráfica 12.

... la carencia de recursos propios y la falta de garantías para acceder al crédito limitan seriamente las posibilidades de inversión y de mejora de la calidad de vida de los pequeños productores. Dado que la falta de garantías, fue la principal barrera identificada en 2011 para el acceso al crédito, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1676 de 2013 “por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias”, reglamentada con el Decreto 400 de 2014. En Cuadro 19 se presentan los resultados de encuesta realizada por la CGR en febrero de 2017. Los cambios introducidos en las nuevas líneas modificaron la tasa de interés y los plazos. Por ejemplo para ganado de levante, antes el periodo de pago debía hacerse entre 2 y 5 años, pero ahora durante los dos primeros años no se debe hacer ningún pago, así mismo, los Créditos en Condiciones Ordinarias en el Banco Agrario de Colombia estaban a la DTF + 8 E.A. (12.85% E.A.), mientras los Programas Especiales de Fomento y Desarrollo Agropecuario a la DTF + 5 E.A (9.85% E.A.)

“El Incentivo a la Capitalización Rural ICR, es un derecho personal e intransferible, que se da a toda persona natural o jurídica que ejecute un nuevo proyecto de inversión, con la finalidad de mejorar la competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y de reducir sus riesgos de manera duradera”

El ICR debería verse reflejado en la formación bruta de capital fijo del sector agropecuario, entendiéndose como bienes que hacen parte de la FBKF la infraestructura de producción (bodegas, silos, establos, apriscos, galpones, construcciones), mejoras de tierras, desarrollo de plantaciones, equipo de transporte, maquinaria y equipo.

La cadena cárnica bovina mantiene las condiciones de producción de la década anterior, por cuanto no presenta mayores cambios producto de la falta de ampliación de los mercados externos y donde además el sector no logra incursionar en los mercados de altos precios. Las exportaciones realizadas no son suficientes para generar cambios en la producción interna, como era el propósito del acuerdo de

competitividad del sector cárnico, desaprovechándose los tratados de libre comercio, en especial el de los Estados Unidos.

Al finalizar el acuerdo de competitividad, las exportaciones de la cadena cárnica se concentran en los despachos de ganado en pie y carnes de cortes de bajo valor o no compensados, que no son suficientes para alcanzar las metas de exportación planteadas. Adicionalmente, los precios de la carne no alcanzan a cubrir los costos de producción, beneficio y acondicionamiento de la producción, por lo que deben ser compensadas con los recursos del Fondo de Estabilización de precios FEP, aunque resulta inconveniente que la totalidad de las exportaciones de carnes deban ser compensadas.

### ¿Son las actividades y resultados del programa consistentes con el impacto y los efectos esperados?

Para desarrollar la trazabilidad del sector ganadero Colombia creó oficialmente el Sistema Nacional de Identificación de Ganado Bovino (SINIGAN) con la expedición de la Ley N° 914 del 21 de octubre de 2004, posteriormente modificada por la Ley N° 1659 de julio de 2013. En el año 2012 el MADR delegó al Instituto Colombiano Agropecuario – ICA la administración del sistema de identificación, hoy denominado “IDENTIFICA”. Las competencias del ICA, en materia de trazabilidad, comprende la producción primaria hasta la llegada de los animales a las plantas de sacrificio. Sin embargo, luego de catorce años, sólo el equivalente al 15,7% del inventario de 2017 ha sido identificado.

Las cifras de consumo interno de carne bovina muestran un decrecimiento atribuible a problemas de sanidad, trazabilidad y alternativas de mercados de alto valor, aunque no se está contabilizando el contrabando de carne en las zonas de frontera, ni el sacrificio ilegal el cual ha venido aumentando por la aplicación del Decreto 1500 de 2007, que ha provocado el cierre de cientos de plantas de sacrificio y dejado sin alternativas tanto a comercializadores, expendedores y consumidores de grandes áreas del país .... Las cifras de consumo interno de carne bovina muestran un decrecimiento atribuible a problemas de sanidad, trazabilidad y alternativas de mercados de alto valor, aunque no se está contabilizando el contrabando de carne en las zonas de frontera, ni el sacrificio ilegal el cual ha venido aumentando por la aplicación del Decreto 1500 de 2007, que ha provocado el cierre de cientos de plantas de sacrificio y dejado sin alternativas tanto a comercializadores, expendedores y consumidores de grandes áreas del país .

## Eficacia

### ¿En qué medida los objetivos son alcanzados o probablemente serán alcanzados?

Visto en retrospectiva, el camino hacia la consolidación de mercados naturales en el momento de la formulación del plan partía de la base de que Venezuela era el principal mercado de los productos de origen bovino, por lo que se consideraba como *esencial la regulación de la oferta nacional*, para no afectar los precios internos, cuando Venezuela incrementaba la demanda de carne y ganado en pie.



En la estrategia de incursión y consolidación de nuevos mercados, se tenían grandes expectativas en los Estados Unidos tras la firma del Tratado de Libre Comercio – TLC en el año 2004, por lo que era urgente culminar rápidamente los demás procesos para lograr el acceso efectivo a esos mercados.

Para certificar el sistema sanitario colombiano, de manera equivalente a los procedimientos de los países potenciales de las exportaciones, se requería de una reingeniería de la institucionalidad sanitaria.

## ¿Cuáles son los mayores factores que influyen el logro de los objetivos o el incumplimiento de los logros?

### Logro de objetivos

La ganadería de la región Caribe, es considerada de las más avanzadas en el país, la cual se proyectó inicialmente en el mercado externo del vecino país por su cercanía, y posteriormente como respuesta a las posibilidades de incursionar en los mercados originados en los tratados de libre comercio

El Modelo Exportador fue proyectado a partir de la vocación exportadora del país. Tal vocación se basa principalmente en tres factores: por su posición geográfica, las características de su ganadería (tercer hatillo más grande de Sudamérica, producción en pastoreo y variedad de razas), y disposición de recursos de fomento (Fondo Nacional del Ganado e incentivos del Estado). Adicionalmente, las exportaciones del sector son un factor dinamizador del crecimiento de la actividad, que tiene presencia en prácticamente todo el territorio nacional.

En el año 2009 Colombia, obtuvo la certificación, de país libre de aftosa con vacunación, que la habilitaba para incursionar en nuevos mercados, lo cual se constituyó en el primer logro para acceder a mercados de mayor valor.

En la gráfica 15 de dispersión, producto del análisis para establecer la posible relación entre inversión e inventarios ganaderos en la región caribe, se observa la correlación existente entre las variables: crédito y población bovina por departamento. El coeficiente de correlación arrojó 0,872, lo que significa que el crédito explica en 87.2% el tamaño del hatillo.

Es notable la importancia que le dan a la ganadería en los departamentos de Córdoba, Cesar, Bolívar y Sucre, a nivel institucional, lo cual se encuentra plasmado en sus Agendas Internas para la Productividad y Competitividad, siendo los departamentos de Córdoba y Cesar los de mayor orientación bovina en el Caribe colombiano.

Teniendo en cuenta la destinación del incentivo de capitalización rural a infraestructura productiva, se podría considerar que los departamentos de Cesar, Bolívar y Sucre son los que más le han apostado a la modernización, ya que teniendo un inventario ganadero inferior a Córdoba han realizado una inversión mayor que éste.

La actividad ganadera con mayor asignación del incentivo corresponde a la ganadería de cría y doble propósito con el 90,7% de los recursos pagados en el período, mientras que la ganadería de ceba recibió el 9,3%. El pago de ICR para comercialización de carne bovina sólo tuvo dos operaciones en el año 2016, que correspondieron al departamento de Córdoba en el año 2016, (Ver Cuadro 36).

### Incumplimiento de objetivos:

El sector ganadero no ha logrado recuperar los volúmenes exportados de carne y sus subproductos desde el cierre del mercado Venezolano en el 2012.

... las dificultades de contar con un sistema sanitario y de trazabilidad equivalente, ha restringido las posibilidades de acceder a mercados para las carnes de alto valor.

Las expectativas de exportación de carne hacia mercados de alto valor, las exportaciones de ganado en pie, la disminución del consumo interno de carne bovina, la presencia de los fenómenos naturales y el creciente contrabando de ganado desde Venezuela, han conjugado un sinnúmero de situaciones que están afectando al sector ganadero de la región caribe, lo cual se manifiesta principalmente en la dinámica del sector.

Los escasos avances del sector ganadero en los aspectos de trazabilidad, que involucra también a las entidades responsables de la sanidad y de la inocuidad de la producción impiden la exploración de nuevos mercados.

la necesidad de atender el desafío de apertura de nuevos mercados de exportación ha afectado el ciclo de producción y el mantenimiento o el crecimiento del tamaño de los inventarios de ganado. Esto por cuanto la exportación de ganado en pie ha entrado a competir con los mercados internos de animales de levante para la ceba y ha afectado los ingresos de los ganaderos que hacen parte de este eslabón de la cadena cárnica para mercados domésticos.

Como parte de la estrategia de sostenimiento de la certificación ante la Organización Mundial de Sanidad Animal –OIE, el país debe realizar dos ciclos de vacunación en el año a todo el inventario ganadero en el territorio nacional, estos ciclos fueron sufragados con recursos de la cuota parafiscal. Aunque estas actividades se realizaron, resultaron insuficientes por cuanto a pesar del despliegue que se realiza, el país no logra cerrar la frontera para evitar la entrada de ganado de Venezuela, donde hay presencia de la enfermedad y donde las acciones de control no son suficientes. Esta circunstancia crea un nuevo riesgo, el cual amenaza el mantenimiento del estatus sanitario en cuanto pre-requisito para acceder a mercados valiosos.

El país solo cuenta con cuatro plantas para el beneficio, conservación, industrialización y comercialización de carne bovina debidamente certificados para la exportación de carne, de las cuales tres se encuentran en la región Caribe y una en la región Oriental del país. Adicionalmente la capacidad de operación de los frigoríficos localizados en la zona norte del país es solo del 50%, lo cual incide en la eficiencia de esta infraestructura.

La limitante de mayor incidencia en lograr una mayor cobertura en la identificación individual del inventario ha sido la asignación y ejecución de recursos. El programa desde su implantación solo ha contado como fuente de recursos con el presupuesto nacional, inicialmente a partir de recursos del programa agro ingreso seguro y posteriormente con recursos del ICA.

Los sistemas (IDENTIFICA y SIGMA) utilizados para el proceso de trazabilidad presentan grandes dificultades relacionadas con la integración de los mismos, la actualización y sincronización de las bases de datos administradas por estos sistemas, que además presentan duplicidad de la información (se

entienden como dos sistemas con distintos repositorios de la misma información). Adicionalmente se desconoce el control dado por los administradores que permitan minimizar los riesgos informáticos, que pueden afectar a estos sistemas y sus bases de datos.

En la Gráfica 3 puede apreciarse que los niveles de precios eran similares para los ganados de levante, ceba y cebado en 2012, para luego iniciar el mayor dinamismo en el precio de los primeros, estimulando una fase de retención, lo cual implica mejores precios del ganado hembra, como futuro proveedor de crías con destino al levante y la ceba hasta alcanzar el momento del sacrificio.

El ICA ha venido recogiendo información del inventario ganadero en las campañas de vacunación, que, si bien no es completamente fiable porque depende de la voluntad de los productores para vacunar su ganado, y del difícil acceso a algunos predios que no se alcanzan a vacunar, si da una muestra del comportamiento de los inventarios desde el nivel municipal hasta el nacional.

Otro factor que puede dar una visión errada es el contrabando de ganado, del cual no hay estimativos, pero que se supone que existe en los departamentos fronterizos y hasta lejos de ellos, como se detectó en los brotes de Fiebre Aftosa en Cundinamarca en 2017, donde se aisló una cepa de virus procedente de Venezuela. Sobre el contrabando, la Dirección de Gestión de Policía Fiscal y Aduanera, se remite a información de Fedegán, quien estima que al país ingresan de manera ilegal más de 250 mil bovinos al año, de estos, solo en la frontera de Norte de Santander el cálculo asciende a 150.000 aproximadamente.

Entre las causas para esta situación de mayores precios para ganado de levante, se tienen los efectos de la ola invernal de 2010-2011, los cuales se sintieron en varios predios hasta 18 meses después y de los cuales muchos productores no han podido librarse al no haber logrado recuperar sus inventarios de ganado y sus niveles de producción, como se comunicó por parte de productores entrevistados en la región del Canal del Dique.

Posteriormente, en 2015 se presentó el fenómeno de “El Niño”, el cual fue particularmente severo en la región, afectando la productividad y como resultado la disponibilidad de ganado para engorde, como son los machos de 2 a 3 años (Ver Cuadro 6)

Por otro lado, la demanda interna de carne bovina ha estado estancada, aunque el consumo de proteínas de origen animal ha aumentado de manera importante, donde el mayor aumento ha sido por parte del consumo de pollo y de cerdo (Gráfica 5)... Esta pérdida de participación, se atribuye a la baja competitividad de la carne bovina por su mayor precio al consumidor en comparación con otros productos sustitutos, a su vez, dicho valor también está relacionada con el mayor precio (Gráfica 6) de la carne bovina en el mercado, que en el transcurso de esta década (2010-2017) se ha incrementado el 41% con un promedio anual del 6% y con el hecho de que las exportaciones de ganado y carne sirven de válvula de escape a los excesos de oferta que pudieran presentarse.

Las movilizaciones de ganado muestran grandes variaciones en el departamento de La Guajira, las cuales pudieran ser explicadas por el contrabando de ganado, lo cual es más notorio en los municipios con fácil acceso a la frontera, como son Maicao, Albania y Riohacha.

Los agricultores y ganaderos se quejan de las dificultades para acceder al crédito, de la complejidad de los requisitos, de las altas tasas de interés, de plazos que no se ajustan a su ciclo productivo etc.

*Sobre el ICR:* El hecho de que los principales campos demandados por los ganaderos de la región hayan sido adecuación de tierras, infraestructura de producción y adquisición de maquinaria de uso agropecuario indica que las inversiones apoyadas con ICR se han orientado en el sentido que inspiró la creación del incentivo, aunque los recursos sean insuficientes, en la medida en que no hay disponibilidad todo el año. Sin embargo, es necesario avanzar más en inversiones que reduzcan los riesgos de forma duradera, con más adecuación de tierras e infraestructura de producción para poder soportar las adversidades del cambio climático.

## Eficiencia

### ¿Son las actividades costo eficientes?

La limitada competitividad de los sistemas productivos de cárnicos, se manifiesta en los elevados costos de producción, las bajas productividades, la disminuida rentabilidad del negocio ganadero y la subutilización operativa de la plantas de beneficio.

Al comparar el acceso al crédito por departamento (Gráfica 13) con el inventario de bovinos por departamento (Gráfica 14) se observa que existe proporcionalidad entre el crédito y la inversión en animales, dado que los departamentos con mayor acceso a crédito son los mismos que tienen mayor inventario de semovientes y los departamentos con una población bovina más baja son los que tienen menor acceso al financiamiento.

### ¿Los objetivos se cumplen a tiempo?

Por lo anterior, podemos inferir que las acciones del Gobierno en el mejoramiento de las plantas de sacrificio como parte de la admisibilidad sanitaria de los productos cárnicos en los mercados internacionales de alto valor en el 2018, no se cumplieron, por lo que el sector ve nuevamente frustrada su intención de ampliar su participación en el mercado externo.

### ¿El programa o proyecto fue implementado de la forma más eficiente comparado con otras alternativas?

## Impacto

### ¿Qué ha pasado como resultado del programa o proyecto?

Al cumplirse el término del plan estratégico y a escasos meses de que finalice el plazo del acuerdo de competitividad, se evalúa que estos frentes, no fueron desarrollados satisfactoriamente, por lo que el sector ganadero se encuentra en las mismas condiciones de la década anterior, no ha logrado resolver los problemas estructurales que le impiden ser competitivo y participar de los mercados abiertos con los tratados de libre comercio.

Entre los factores específicos del subdesempeño se incluyen: i) los inconvenientes con el sostenimiento del status sanitario, ii) la falta de infraestructura adecuada para la exportación, iii) las limitaciones de la oferta ganadera para la exportación, iv) baja cobertura de la trazabilidad de la producción y v) la insuficiencia de los avances del acuerdo de competitividad. A continuación se documentan y analizan, uno a uno, estos cinco factores de subdesempeño de las autoridades responsables.

¿Existe una diferencia real en los beneficiarios?

¿Cuántas personas han sido beneficiadas?

## Sostenibilidad

¿Cuáles fueron los factores que permitieron (o no) alcanzar la sostenibilidad del programa/proyecto?

Se observa, como en las tres últimas vigencias la asignación de recursos ha sido decreciente, lo cual afecta el cumplimiento de la meta relacionada con un inventario ganadero debidamente identificado en el mediano plazo, adicionalmente coloca en riesgo sanitario el hato al no tenerse una plena cobertura en las zonas de frontera.

Las metas del proyecto de “prevención y control de enfermedades” del ICA, relacionadas con el sector ganadero y que harían parte del acuerdo de competitividad, en principio resultan insuficientes frente al tamaño del inventario ganadero y los predios destinados a esta actividad, Cuadro 5.

... los únicos recursos que tienen origen y destinación específica a los propósitos del acuerdo, son los aportes de los ganaderos a través de los fondos parafiscales, tanto de fomento como el de estabilización de precios

El objeto de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, es procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

La fuente de recursos del FEP es parte de la cuota parafiscal que aportan los ganaderos por la venta de leche y el sacrificio de ganado. Se estima que las transferencias de la cuenta de carne y leche al administrador del FEP ascienden al 16% del recaudo de la cuota, y en el período de estudio, en promedio le representan ingresos por \$15 mil millones.

## **Ficha 3**

## Evaluación al estudio: Aplicación de la Consulta Previa en Colombia 2011- enero de 2018

### Relevancia

#### ¿En qué medida los objetivos del programa siguen siendo válidos?

En Colombia la CP se viene aplicando desde hace 27 años, a partir de la promulgación de la Ley 21 de 1991 que ratifica el Convenio, mediante la cual se comienzan a desarrollar los derechos consagrados en la Constitución Política que van dirigidos a proteger el Estado Social de Derecho, la participación de todos en las decisiones, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica, religiosa, cultural, lingüística, entre otros.

El proceso de CP se desarrolla con base en la Directiva Presidencial 10 de 2013 la cual señala que “Es deber del gobierno nacional y del Estado garantizar el goce efectivo de los derechos de las comunidades étnicas y la implementación de la Consulta Previa como mecanismo para su protección y pervivencia (...)”. Igualmente establece las siguientes etapas: Certificación de la presencia de las comunidades, Coordinación y Preparación, Pre consulta, Consulta previa y Seguimiento. En tanto que el Mininterior registra en su base de datos los estados de situación en los que se puede encontrar una CP a lo largo de su ciclo de vida: Suspendida (E00), Por Iniciar (E01), Coordinación y Preparación (E02), Pre consulta (E03), Apertura (E04), Talleres de Impactos (E05), Preacuerdos (E06), Protocolización (E07), Seguimiento (E08) y Cierre (E09).

De acuerdo con el artículo 6° del Convenio 169 de 1989 de la OIT los gobiernos deberán consultar a los pueblos cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlas directamente.

#### ¿Son las actividades y los resultados del programa consistentes con la meta global y con el cumplimiento de los objetivos?

El crecimiento del país requiere del desarrollo de proyectos que por su naturaleza impactan el medio ambiente y el territorio. Es en este escenario en el que las comunidades deben lograr un equilibrio que garantice el respeto de su territorio, su entorno ambiental y sus derechos fundamentales sin obstaculizar el desarrollo de los proyectos, para lo cual se considera indispensable el proceso de la CP.

Las políticas de desarrollo, en Colombia como en los demás países de la OCDE o de acceso a este club de países, buscan reconciliar políticas de mitigación y adaptación al daño ambiental con políticas de inversión y producción que equilibren y concilien los intereses aparentemente opuestos de unos y otros. La CP es uno de los instrumentos más comúnmente utilizados para ello, está consagrada en nuestra Constitución y nuestras leyes, es plenamente respaldada por las cortes y, no menos importante, tiene eficacia demostrada en otros países cuando se la gestiona adecuadamente. En este caso, la gestión es parte absolutamente esencial del éxito de la política por cuanto el impacto de ésta depende de la confianza de las partes, la lealtad y el respeto con que se acerquen a la mesa de negociaciones.

Las comunidades étnicas consideran que si bien la consulta no es un obstáculo para el desarrollo, les aporta muy poco y, por el contrario, se violan continuamente sus derechos territoriales, ancestrales y culturales. Entre otras falencias las comunidades destacan las siguientes:

- Respeto de los derechos de las comunidades.
- Malas prácticas.
- Opinión de las comunidades frente a la formulación de una ley estatutaria de CP.

### ¿Son las actividades y resultados del programa consistentes con el impacto y los efectos esperados?

Pese a la existencia de una normatividad y una jurisprudencia, el proceso de consulta se caracteriza por presentar altos grados de discrecionalidad de cada uno de los actores, lo que impide en la práctica la aplicación permanente del debido proceso, que en materia de CP, es el que garantiza la seguridad jurídica de aspectos fundamentales como la aplicación de la normatividad, el cumplimiento de los acuerdos y el respeto por los derechos fundamentales de las comunidades amén de la creación de confianza entre las partes y de visión u objetivos comunes entre ellos.

Por lo anterior, se considera importante conocer la percepción de cada actor y las dificultades que para ellos significa la aplicación o no de la consulta, identificando algunos ejemplos con base en la información registrada en el Mininterior, las sentencias y los estudios de caso, entre otros.

## Eficacia

### ¿En qué medida los objetivos son alcanzados o probablemente serán alcanzados?

La información analizada permitió determinar que la Consulta Previa no es el principal obstáculo para el desarrollo de los Proyectos, Obras o Actividades como comúnmente quiere hacerse ver. Prueba de ello es que de 4.713 consultas solicitadas el 64,48% se protocolizaron, en tanto que las suspensiones alcanzaron el 2,97%, los desistimientos el 6,07% y se realizaron por test de proporcionalidad el 0,66%. Adicionalmente en los casos de estudio se evidenció que de 31 proyectos, sólo ocho requirieron consulta previa con 34 comunidades, de las cuales se protocolizaron 30, continuando con su ejecución a excepción de uno que fue terminado anticipadamente por insuficiencia en los recursos de financiación.

### ¿Cuáles son los mayores factores que influyen el logro de los objetivos o el incumplimiento de los logros?

#### Logro de objetivos

A la fecha, el Gobierno ha expedido una serie de decretos reconociendo los derechos de las comunidades étnicas (indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y gitanos) reglamentando la protección de tierras, explotación de recursos Mineros y naturales ; así mismo, se han expedido directivas presidenciales estableciendo las responsabilidades y procedimientos para garantizar el derecho de los grupos étnicos a la CP .

Con el fin de viabilizar los procesos de CP, apoyar logísticamente al Mininterior e impulsar los proyectos del sector, la ANH celebró 5 convenios con Fonade por un valor de \$28.489,5 millones entre 2011 y

2016. En el mismo periodo la ANLA asignó para el acompañamiento de procesos de CP \$307,6 millones orientados al pago de honorarios, viáticos y tiquetes.

Durante el periodo de estudio los ejecutores solicitaron al Mininterior iniciar 4.713 CP, de las cuales se protocolizaron 3.039 (Gráfico 1-2).

En los últimos años se observa un aumento del uso de este mecanismo y de su incidencia en sectores que tienen una alta importancia en el desarrollo del país. Este crecimiento se explica, de una parte, por la expedición de leyes que han incentivado la inversión extranjera, recursos privados en infraestructura, la explotación minera y de recursos naturales, y de otro lado, a que las comunidades cada vez se hacen más visibles en razón del desarrollo de la línea Jurisprudencial.

#### Incumplimiento de objetivos:

Sin embargo, el país está en mora de expedir una ley estatutaria que regule este derecho. De hecho, se encuentra en discusión un borrador de proyecto de ley estatutaria, iniciativa que se viene planteando desde el 2008 sin que hasta la fecha se haya concretado para ser radicada por el Gobierno ante el Congreso. En defecto de una ley estatutaria, en Colombia se aplican en mayor medida los estándares tomados del derecho internacional y la jurisprudencia generada por la Corte Constitucional (CC) sobre la materia.

Desde la perspectiva del Gobierno en el documento Conpes 3762 de 2013 “Lineamientos de Política para el desarrollo de Pines”, presenta la CP como uno de los obstáculos que afrontan 53 proyectos de interés nacional de los sectores infraestructura, Hidrocarburos, minería y energía, así:

Entre los proyectos identificados, un 80% tiene dificultades de carácter ambiental, 27% presentan dificultades en lo relacionado con el desarrollo de la consulta previa y 23% tiene dificultades con los temas de adquisición predial.

En el mismo sentido se refiere el documento Conpes 3760 de 2013, “Proyectos Viales Bajo el Esquema de Asociaciones Público Privadas: Cuarta Generación de Concesiones Viales”:

De acuerdo con un análisis de la Agencia Nacional de Infraestructura, para el año 2012 se tenía previsto llegar a un nivel de 273 km de dobles calzadas construidas, meta que fue afectada en cerca de 70 km por desfases con respecto a los cronogramas iniciales. De esta diferencia frente a la meta, el 40% se explicó por demoras y dificultades para la obtención de licencias y permisos ambientales, y el 16% por dificultades en procesos de consulta previa y existencia de comunidades a lo largo de los corredores de los proyectos y el 34% restante es el resultado de la sumatoria de diferentes causas (adquisición de predios, traslado de redes, demoras en las obras etc.) .

De otra parte, la falta de una ley estatutaria sobre la CP ha tenido incidencia negativa al declararse inconstitucionales normas como la Ley forestal, el Estatuto de Desarrollo Rural y la Reforma al Código de Minas, que regularían sectores vitales para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del país.

El sector empresarial manifiesta que la CP es un cuello de botella debido a que puede generar la suspensión de las iniciativas legislativas, proyectos y/o explotación en las zonas de controversia, lo que termina impactando sus beneficios económicos, por los mayores costos en las obras y atrasos en los cronogramas de los proyectos.



La Cámara Colombiana de Infraestructura (CCI), principal interlocutor entre el sector de infraestructura y el Gobierno, en el informe técnico del proyecto vial Ruta del Sol, concluyó:

El proyecto tiene (...) presencia de trece (13) comunidades étnicas con las cuales se deben desarrollar procesos de consulta previa, lo que se ha convertido en el cuello de botella del proyecto, ya que tiene paralizado más del 50% del mismo. (...)

Por su parte las comunidades étnicas indican que la consulta se ha convergido en la práctica en una simple obligación de trámite administrativo, de poca protección para ellas por cuanto los proyectos terminan vulnerando sus derechos y en algunos casos no les garantizan el respeto de su jurisdicción territorial. En este sentido un senador indígena en el Seminario Internacional de Consulta Previa (2015), manifestó su posición al respecto, así:

Necesitamos que se asuma la consulta con responsabilidad; podemos demostrar que el Gobierno ha faltado creando leyes sin la consulta a las comunidades. La consulta no es un obstáculo para el desarrollo, el Estado es quien no ha cumplido.

Mientras que los empresarios y el Estado miran el tema de la Consulta previa como un mero procedimiento que facilite los procesos de explotación de los recursos naturales, los indígenas tratamos de preservar nuestra cultura, creyendo que dichos proyectos tienen que ser una oportunidad para el desarrollo económico de nuestras comunidades.

Prueba de proporcionalidad: El 0,66% (31) de las consultas se llevaron a cabo sin participación de las comunidades debido a su inasistencia sin justificación a las reuniones convocadas.

La información transmitida por los medios de comunicación presenta frecuentemente la CP como un elemento obstaculizador de los proyectos para el desarrollo del país. Sin embargo, al analizar la información disponible, se encontró que si bien es cierto que la CP puede influir en el desarrollo de los proyectos, también lo es que existen factores externos que los afectan, tales como: trámite de licencias ambientales, compra de predios, comunidades no étnicas que manifiestan inconformidades, estudios de pre factibilidad de suelos y de impactos, demoras en la contratación y/o en la financiación, violación de la Ley de CP por parte de los ejecutores, entre otros.

Además, no existe una ley estatutaria que consolide la normatividad vigente y fije un camino único en la aplicación del proceso de consulta. En la actualidad, ante la ausencia de esta ley.

Esta percepción quedó plasmada en los documentos Conpes 3760 y 3762 de 2013 , en los cuales señala que de 53 proyectos considerados de interés nacional el 27% tuvieron inconvenientes relacionados con la CP y el 73% con aspectos ambientales y adquisición de predios. También recomienda la expedición de protocolos para la optimización del funcionamiento de la CP y la coordinación de competencias entre las entidades involucradas.

En otras palabras, el gobierno busca acelerar los procedimientos; pero todo indica que el ritmo de los procedimientos no es la fuente del problema –de hecho, como vimos más arriba, existen ritmos y velocidades muy variables para cumplir con el ciclo de la CP. De hecho, es el propio Gobierno el que por debilidades de gestión, de acción u omisión, genera aspectos críticos al interior de la consulta que demoran su solicitud, desarrollo o no aplicación, como se mencionan a continuación:

- Gestión de Mininterior
- Censo de comunidades
- Articulación de las entidades estatales
- Compensaciones
- Acuerdos
- Medidas legislativas y administrativas.

Del proyecto de ley estatutaria de la CP: Respecto del ante proyecto de ley estatutaria los empresarios tienen algunas reservas relacionadas con la creación de una nueva estructura para manejar la consulta. En la actualidad la DCP del Mininterior cuenta con pocos funcionarios para el desarrollo de sus actividades; una vez se apruebe la ley, se creará la Unidad de Consulta Previa, con un número mayor de funcionarios encargados de la apertura, seguimiento y cierre de las consultas. La preocupación de los ejecutores, además de los costos que se generarán, tiene que ver con la demora que podría darse para que entre a funcionar, además de su burocratización y su politización.

## Eficiencia

### ¿Son las actividades costo eficientes?

Consulta Protocolizadas, con acuerdo y sin acuerdo: si bien es cierto que el 64,48% de las consultas solicitadas fueron protocolizadas, llama la atención que el 40,28% fueron sin acuerdos, lo que permite presumir que la finalidad de la consulta de llegar a un consenso o lograr el consentimiento acerca de las propuestas planteadas no se cumple en gran proporción porque las comunidades no sienten protegida su integridad cultural, social y/o económica o porque los ejecutores no cuentan con la flexibilidad o los recursos para acceder a las peticiones de las comunidades. Si bien es cierto los POA no son objeto de veto por parte de las comunidades, el no acuerdo “tendría una eficacia meramente simbólica, pues finalmente no tendría la capacidad de incidir en las decisiones estatales”

### ¿Los objetivos se cumplen a tiempo?

Consultas Cerradas: El 31,23% están en esta etapa. Llama la atención que algunas de estas fueron protocolizadas desde 1998 sin que se encuentren debidamente cerradas a enero de 2018, lo cual evidencia una falta de gestión en el cierre de tales procesos o fallas en las etapas anteriores que pudieran impedir llevarlos a cierre.

Consultas Suspendidas: En el periodo de estudio fueron suspendidas 140, de las cuales 123 se encuentran en este estado por más de dos años, lo que nuevamente evidencia deficiencias en la gestión. Algunas de estas se relacionan con proyectos estratégicos como la modernización y ampliación del aeropuerto de San Andrés, el cual presenta consultas suspendidas desde el 02/10/2014 y el oleoducto al Pacífico desde 08/06/2016. Los sectores con mayor número de suspensiones fueron los de Hidrocarburos (48) y Minero y Eléctrico con 24 cada uno.

Vale la pena mencionar que la base de datos remitida por el Mininterior presentó inconsistencias que no permitieron identificar con claridad la línea de tiempo de las consultas. Algunas de ellas son:

- En 23 (0,49%) de 4.713 consultas registró fecha en todas las etapas.
- En 9 solo se registró fecha en la etapa de solicitud.

- En 648 se encontró que la fecha de la primera etapa era anterior a la de solicitud de la consulta, lo cual no es coherente. Igual situación se presentó al contrastar las fechas entre las diferentes etapas.
- En 784 se registró una única etapa que no permitió una relación de tiempo entre las etapas y los estados de la CP, así: 24 consultas en cierre; 2 en seguimiento; 479 en protocolización; 1 en preacuerdo; 8 en talleres; 17 en apertura; 48 en pre consulta; 30 en coordinación y preparación y 175 en por iniciar.
- En 372 consultas se reportó la misma fecha para la solicitud, primera y última etapa. En 222 se registró la misma fecha en su iniciación y terminación.

A pesar de lo anterior, en el presente documento se realizó un ejercicio de aproximación del tiempo entre las diferentes etapas, y un cálculo promedio de la duración del proceso, sin pretender estandarizar una línea de tiempo para las mismas por cuanto cada consulta presenta condiciones propias, bien sea por las comunidades afectadas, perímetros, obras, actores involucrados, costumbres, creencias, impactos, entre otros. Así pues, lo que se pretende con este análisis es tratar de identificar el mayor y menor rango de tiempo de ejecución de las consultas.

Para llevar a cabo el análisis relacionado con el tiempo que transcurre entre la fecha de solicitud y el comienzo del proceso de CP, se procedió a establecer seis rangos que van desde un día hasta más de cuatro años (Tabla 2-2). De las 4.056 consultas, el mayor porcentaje (67,95%) se encuentra en el rango de un día a tres meses, ubicándose especialmente en los sectores Ambiental y Medidas Administrativas. En tanto que en los rangos mayores de tres años se encuentran los sectores Eléctrico e Hidrocarburos.

### ¿El programa o proyecto fue implementado de la forma más eficiente comparado con otras alternativas?

Como se observa, a partir de 2015 se intensificó la intermediación de un proceso judicial para solucionar el inconformismo de las comunidades étnicas y las deficiencias de los procesos consultivos, lo que a su vez ha generado en algunos casos la cancelación de licencias ambientales, desistimientos y suspensiones de los proyectos, en tanto se lleva a cabo el proceso de Consulta.

Si bien el 10,34% del total de consultas se inician por orden judicial, llama la atención que, desde el punto de vista de la distribución de las CP dentro de cada sector, el 30,82% de las CP de minería y el 18,84% de las de infraestructura se iniciaron por decisión judicial.

Se entiende por protocolización la culminación de la fase de concertación entre el ejecutor y la comunidad, cuyo resultado puede ser con acuerdos, acuerdos parciales o sin acuerdos formalizados mediante acta.

Se protocolizaron 3.039 consultas que corresponden al 64,48% de las solicitadas. El sector con más protocolizaciones fue Hidrocarburos con 743, seguido de Medidas Administrativas 560, Ambiental 512, Eléctrico 487, Orden Judicial 288 e Infraestructura 221. (Gráfico 1-3)

°De las 3.039, el 43,11% se protocolizó con acuerdo, el 40,11% sin acuerdo y el 16,78% no reportó información (Tabla 1-4). Siendo el sector Minero el que finaliza más procesos sin acuerdos (88,89%), seguido de Hidrocarburos (66,76%), Infraestructura (48,87%) y Ambiental (48,24%).

Una vez depurada la información se analizó el comportamiento de 4.056 consultas (incluye 164 consultas en estado de suspensión y desistimiento). Se encontró que el 43,96% comenzaron en la etapa EO1 (por iniciar), mientras que las demás lo hacen en etapas posteriores, sin que permita evidenciarse el cumplimiento de las etapas anteriores a cada una de éstas. Por ejemplo, se pudo establecer que en la E03 Preconsulta se iniciaron el 31,90% y en la E07 Protocolización el 12,20%.

## Impacto

### ¿Qué ha pasado como resultado del programa o proyecto?

De las 34 comunidades se protocolizaron 24 consultas con acuerdos, cuatro con acuerdos parciales, tres finalizaron sin protocolización, dos sin acuerdo y una se fue a test de proporcionalidad.

Aunque el 71% de las consultas se protocolizaron con acuerdos, tres comunidades de la vía Popayán-Santander de Quilichao llegaron a acuerdos parciales sin firma de la comunidad, y el caso de la IP Guajira – Cesar que dio por terminado el proceso con las dos comunidades antes de la etapa de protocolización.

### ¿Existe una diferencia real en los beneficiarios?

### ¿Cuántas personas han sido beneficiadas?

## Sostenibilidad

### ¿Cuáles fueron los factores que permitieron (o no) alcanzar la sostenibilidad del programa/proyecto?

El literal f, numeral 4 de la Directiva Presidencial 001 de 2010, señala que: “Las entidades, organismos, empresas o titulares de proyectos deberán contar con las apropiaciones presupuestales necesarias para financiar los proyectos o acciones que requieren la garantía del derecho a la Consulta Previa”.

El proceso requiere de una revisión debido a las deficiencias que presenta en su desarrollo, relacionadas con:

- Falta de articulación entre las entidades públicas a pesar de las recomendaciones hechas en los Conpes 3760 y 3762 de 2013.
- Los actores presentan un alto grado de discrecionalidad en el desarrollo de la consulta en razón a los vacíos en el acervo normativo existente y a la falta de constiucción gradual, sólida y transparente de consensos a lo largo del proceso de CP, lo que impide la aplicación del debido proceso y el respeto por los derechos fundamentales de las comunidades.

Ante esta problemática, el Gobierno ha puesto en consideración con los diferentes actores un borrador de una ley estatutaria como mecanismo para consolidar la normatividad vigente. No obstante, dicha Ley no es de buen recibo por los actores, toda vez que: a) Existe falta de interés del GN por impulsar el proyecto de ley que pueda darle vida; b) Los empresarios tienen serias reservas relacionadas con la

creación de una nueva estructura y la imposición de cargas económicas para el manejo de la consulta y

c) Las comunidades no han sido proclives porque reglamenta tiempos de duración, costos y compensaciones, entre otros, que coartan su autodeterminación.

## Ficha 4

### Evaluación del Estudio: El Desarrollo del GLP en Colombia

#### ¿Avizorando Una Oportunidad Hacia El Futuro?

#### Relevancia

##### ¿En qué medida los objetivos del programa siguen siendo válidos?

- Para tener una visión contextualizada del actual marco legal del GLP, es necesario acudir a lo previsto en la misma Carta Política que en el Artículo 334 establece que la dirección de la economía está a cargo del Estado y a su vez determina la intervención en la explotación de los recursos naturales y en los servicios públicos; en especial el acceso efectivo a los servicios básicos a las personas de menores ingresos.
- En el año 1991 el Gobierno Nacional, basado en las recomendaciones del documento CONPES 2571 de 1991<sup>12</sup>, propuso diversificar la matriz energética del país, mediante la promoción del consumo masivo de gas natural (GN) y propano (GLP),...con los objetivos de diversificar la canasta energética del país, sustituir combustibles más costosos en la cocción de alimentos, tales como, la electricidad y el cocinol, evitar la quema de leña para combatir la deforestación y los beneficios que esto proporciona a la salud; e incrementar la competitividad estimulando la inversión privada.
- El subsidio al consumo de GLP tiene su sustento en la propia Constitución Política (Artículo 368) y en el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 (Servicios Públicos Domiciliarios); en los cuales además de delimitar el alcance de dichas ayudas establecen los topes de los mismos.

##### ¿Son las actividades y los resultados del programa consistentes con la meta global y con el cumplimiento de los objetivos?

- Inicialmente el programa apuntaba a masificar el consumo de gas propano, con una adecuación de infraestructura que permitiera incrementar la capacidad de importación y más adelante con gas natural. Sin embargo, con la certificación de los hallazgos de gas natural en Cusiana y la Guajira (Chuchupa, Ballenas y Riohacha), que duplicó el nivel de reservas al pasar de 3.700 GPC en 1992 a 7.000 GPC en 1993, el CONPES 2646 de 1993 replantea la estrategia inicial priorizando la masificación del uso del gas natural en diversos sectores de la economía, tales como, el residencial, termoeléctrico, industrial, petroquímico y vehicular . Aunque dicho cambio en la política desplazó el

<sup>12</sup> Documento Conpes 2571 de 1991 “Programa para la masificación del uso del gas”

consumo del GLP en las grandes ciudades, continuó siendo el combustible llamado a sustituir la quema de leña en las zonas rurales del territorio Nacional.

- Más adelante, en el año 1993, se certificaron reservas de gas natural por el orden de 7.000 GPC, que correspondían a los recientes hallazgos en la Guajira y Cusiana. Por lo anterior en el documento Conpes 2646 de 1993 se replantea la política en el sentido de priorizar el programa de masificación del consumo con gas natural, razón por la cual el Gobierno Nacional inicia la construcción del sistema nacional del transporte de gas natural gracias a las ventajas comparativas del este, como se observa en el Cuadro 1, lo cual desplazó el uso del GLP en las ciudades. Con esta decisión de política pública tomada por el MME el GLP no continuó masificándose en las grandes ciudades, pero se incentivó su uso en las zonas rurales con el objetivo de evitar la quema de leña, debido a sus características de transporte para llevarlo a zonas aisladas y con baja densidad poblacional, donde se dificulta o es ineficiente llevar las redes de gas natural.
- El subsidio al consumo de GLP tiene su sustento en la propia Constitución Política (Artículo 368) y en el artículo 99 de la Ley 142 de 1994 (Servicios Públicos Domiciliarios); en los cuales además de delimitar el alcance de dichas ayudas establecen los toques de los mismos. Hasta 2013 se podía subsidiar únicamente el GLP distribuido por redes a través del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRDI), lo que excluía a los usuarios de cilindros (Decreto 841 de 2001).
- Además, el uso del mismo en el sector vehicular estaba limitado a los vehículos de reparto en la operación interna - artículo 22 de la ley 689 de 2001 ley y en la ley 1753 de 2015 se autoriza para el autogas. El sector domiciliario carecía de los subsidios otorgados a los estratos menos favorecidos. Sin embargo en el año 2013 inicio plan piloto de subsidios que buscaba incentivar su uso en las áreas rurales.
- Con la expedición de la Ley 1151 del Plan de Desarrollo - PND 2006 – 2010 el sector del GLP reestructuró su esquema operativo, dando lugar a la aparición de nuevos agentes del mercado
- Para tener una visión contextualizada del actual marco legal del GLP, es necesario acudir a lo previsto en la misma Carta Política que establece en el Artículo 334 que la dirección de la economía está a cargo del Estado y a su vez determina la intervención en la explotación de los recursos naturales y en los servicios públicos; en especial el acceso efectivo a los servicios básicos a las personas de menores ingresos.
- Los objetivos y metas establecidos en el PND 2014-2018 para la expansión y consolidación del sector del gas licuado del petróleo no se cumplieron dado que las proyecciones en el incremento de la oferta estaban basadas en cifras que tenían restricciones y por lo tanto el nivel de oferta siguió limitando el desarrollo del sector el cual tiene como principal consumidor el sector doméstico. (*¿ El programa era consistente con la metas globales??*)

### ¿Son las actividades y resultados del programa consistentes con los impactos esperados?

- La oferta de GLP en el país supedita el desarrollo del sector y atiende principalmente la demanda del sector domiciliario, considerado un servicio público domiciliario, lo que obliga al Estado a garantizar su abastecimiento. Por este motivo los otros sectores productivos no encuentran en este combustible condiciones estables de oferta que les garantice una oportunidad de abastecimiento sostenido.
- A pesar de lo anterior en el sector residencial se ve un grado de complementariedad ya que de los 10,3 millones de usuarios de gas, 2,1 millones usan GLP y 8,2 millones gas natural. El 42% de los

usuarios de GLP se encuentran en la zona rural, mientras en el caso del gas natural tan solo el 2% pertenece al área rural, quiere decir lo anterior que donde no llega el gas natural el GLP lo cubre.<sup>13</sup>

- Los gremios del sector esperan de las entidades reguladoras, que se establezcan las condiciones para que el GLP encuentre un desarrollo de mercado a la par de lo que ha ocurrido con el gas natural y se amplíe la diversificación a otros usos (Industrial, comercial y autogas), objetivo planteado en el PND que no se ha logrado materializar.
- Básicamente la demanda de GLP corresponde al consumo del sector residencial, y es utilizada esencialmente para la cocción de alimentos, que por ser declarado como un servicio público domiciliario su abastecimiento debe ser garantizado prioritariamente por el Estado.
- Con el Decreto 2195 de 2013 el Ministerio de Minas y Energía elimina la exclusión a usuarios de cilindros y establece de manera general el otorgamiento del subsidio a los consumidores de GLP distribuido por dicho medio, definiendo quiénes pueden ser los beneficiarios (Estratos 1 y 2) y en qué montos (máximo 50% del consumo de subsistencia para estrato 1 y 40% para el estrato 2); supeditando la implementación a nivel nacional a los resultados de un programa piloto.

## Eficacia

### ¿En qué medida los objetivos son alcanzados o probablemente serán alcanzados?

- Además, el uso del mismo en el sector vehicular estaba limitado a los vehículos de reparto en la operación interna - artículo 22 de la ley 689 de 2001 ley y en la ley 1753 de 2015 se autoriza para el autogas. El sector domiciliario carecía de los subsidios otorgados a los estratos menos favorecidos. Sin embargo en el año 2013 inicio plan piloto de subsidios que buscaba incentivar su uso en las áreas rurales.
- En el año 1991 el Gobierno Nacional, basado en las recomendaciones del documento CONPES 2571 de 1991 , propuso diversificar la matriz energética del país, mediante la promoción del consumo masivo de gas natural (GN) y propano (GLP), bajo las siguientes consideraciones: aumentar la producción de propano al interior de las refinerías de Cartagena y Barrancabermeja y la extracción de gas natural en Cusiana. Iniciar un programa de masificación en el uso del gas en todos los sectores de la economía en especial en el sector residencial para la cocción de alimentos, esto con el fin de sustituir energéticos costosos como la electricidad y el cocinol y disminuir el uso de la leña. Incrementar la competitividad estimulando la inversión privada para el financiamiento del sector.
- La oferta de GLP está dirigida esencialmente a atender y suplir las necesidades de las poblaciones más pobres y apartadas del país, a las que llega en su mayoría por medio de cilindros al no tener acceso al gas natural por no haber sido beneficiados de la infraestructura creada para recibir el servicio del GLP por red. Además, aún subsiste un consumo importante en las grandes ciudades, esta particularidad constituye el GLP como un servicio público e impone al Estado la obligación de asegurar la prestación eficiente del mismo, para ello utiliza la ley para regularlo, vigilarlo y controlarlo, en aspectos de cobertura, calidad, financiación y en el establecimiento del régimen tarifario, tal como lo consagra la Constitución Nacional.
- Como resultado de lo anterior se puede afirmar que el pretendido desarrollo que el Gobierno Nacional propuso llevar al sector del GLP en el periodo 2014 – 2018, con estrategias tales como “expandir y consolidar el mercado de gas combustible” con acciones tales como incentivar la

<sup>13</sup> Datos tomados del documento UPME, Cadena del Gas 2017 para datos del GLP y SUI para el GN

creación de nuevos grupos empresariales en la distribución de GLP, una revisión de los subsidios a los estratos bajos y el aumento de los usuarios de GLP por red, no logró su propósito final toda vez que la premisa inicial de obtener un incremento significativo de la oferta no se cumplió.

## ¿Cuáles son los principales factores que influenciaron el alcance o el incumplimiento de los objetivos?

### Logro de los objetivos

- En el nivel operativo del sistema se encuentran los productores de gas y demás agentes que hacen parte de la cadena de prestación del servicio, como son los distribuidores y comercializadores. En el primer caso, se tiene a Ecopetrol, como el mayor productor de GLP en el país, quien produce el 95% de la oferta total, destinada básicamente a atender la demanda domiciliaria. Como se puede observar en la Gráfica 2, la producción se ha mantenido relativamente constante en un rango de 16.000 y 17.000 BPD. La oferta de GLP en el país se destina básicamente para atender la demanda del sector residencial, la cual es definida por la Ley 142 de 1994 como un servicio público domiciliario por lo que el Estado debe garantizar su abastecimiento. De ahí que cuando se presenta un descenso en la producción por pequeña que sea la cantidad, esta debe ser compensada con importaciones, de manera que se pueda satisfacer la demanda; al contrario cuando existen excedentes estos volúmenes pueden ser exportados.
- En desarrollo de los postulados constitucionales se estableció el régimen de los servicios públicos (Ley 142 de 1994), que en sus primeros artículos acoge entre otros, la distribución de gas como objeto de la norma y retoma las competencias del Estado para intervenir en los servicios públicos, en lo que respecta a la planificación, asignación y uso, bien sea a través de empresas oficiales, mixtas o privadas; así como lo referente a las actividades de comercialización, construcción y operación de gasoductos. Propósitos que se materializan en las actuaciones que al respecto realizan el MME y la CREG.
- La institucionalidad en este aspecto se materializa a través de la CREG y le es facultada en la ley de servicios públicos 142 de 1994 con el fin de establecer reglas de comportamiento a la posición dominante a Ecopetrol.
- Igualmente la regulación de los servicios públicos por parte del Estado colombiano tiene a las Comisiones de Regulación como unidades administrativas especiales adscritas al respectivo ministerio, que actúan como delegatarias de las funciones del Presidente de la República. Para el caso en estudio, corresponde a la CREG, que entre otras funciones debe regular los monopolios, evitar la posición dominante, determinar unidades de medida y tiempo al definir el consumo, ordenar escindir empresas cuando ejercen posición dominante que estén afectando el desarrollo de la competencia en el mercado o que realiza prácticas restrictivas a la competencia, regular el mercado mayorista y determinar régimen de fijación de tarifas (regulada, vigilada o libre).
- El régimen tarifario establecido por la CREG involucra todas las actividades de producción, transporte, distribución, comercialización, acopio y conexión, En la actualidad en el país existe una posición dominante en la oferta de GLP por parte de ECOPETROL quien a través del tiempo ha ofertado el 95% de la demanda la cual esencialmente es domiciliaria. La otra fracción es suministrada por otros proveedores. Tal situación ha llevado a que se regule la posición dominante, mas no así a los pequeños proveedores quienes se mueven en una libertad de oferta con precio de venta libre. La oferta se regula en dos aspectos, la primera hace referencia a la distribución del producto la cual debe ofertarse según el sitio de origen en el contexto



nacional y entregarla mediante oferta pública a los agentes distribuidores y comercializadores en la cantidad marcada por el regulador en un sistema denominado Oferta Pública de Cantidades – OPC. Así las denominadas OPC, son el sistema implementado y diseñado por la CREG para la venta del gas licuado de petróleo con precio regulado, que busca generar las condiciones de igualdad, oportunidad, transparencia, libre acceso y no discriminación, para la participación de los diferentes agentes del mercado interesados en adquirir el producto. El sistema funciona cuando el comercializador mayorista ofertante presenta una OPC al público, el distribuidor interesado manifiesta su interés en la OPC y como resultado en caso de ser asignadas, se suscriben los respectivos contratos de suministro-. La otra forma de regulación se realiza a través de la determinación de precios al suministro de GLP a comercializadores mayoristas y distribuidores, para lo cual el regulador ha establecido un “precio paridad exportación” que consiste en reconocer el costo de oportunidad de transar el GLP en el contexto internacional referenciado en el mercado Mont Belvieu (MB), descontando el valor o costo en que incurriría en transporte y embarque si lo fuera a colocar en venta en el mercado internacional. Complementando lo anterior, el regulador establece una calidad para el producto ofertado.

- Para dar respuesta a la hipótesis planteada se tiene que la CREG ha ejercido la función de regulación en aras de evitar actuaciones o actividades de posición dominante por parte de ECOPETROL, como productor del 95 % del GLP que se oferta en el mercado. *(La regulación ha ayudado a que los objetivos se cumplan)*
- En el 2008 el sector fue objeto de una reestructuración que finalizó en el año 2010, transformando el modelo de operación denominado “cilindro universal”, en el que cualquier distribuidor-comercializador podía utilizar los cilindros a disposición, situación que generó problemas de inseguridad, calidad e ilegalidad, diluyendo la responsabilidad ante esos eventos dado que se desconocía la procedencia del cilindro y la aplicación de los recursos destinados a su mantenimiento y reposición que eran pagados por el usuario a través de la tarifa. Con el fin de solucionar esta problemática, se implementó un nuevo esquema operativo denominado “responsabilidad de marca” en el cual el agente distribuidor - comercializador es dueño del cilindro y responde por los eventos de seguridad, ilegalidad y calidad. Además, como propietario del cilindro debe registrarlo en la base de datos del Sistema de Información de Cilindros Marcados – SICMA.
- La producción normativa toma relevancia en la implementación de las políticas públicas y se constituye en la herramienta mediante la cual se materializa la toma de decisiones del Estado.
- La actividad de transporte de GLP por ductos operados por Ecopetrol también presenta una posición dominante, por lo cual la CREG ha regulado la materia . Inicialmente a Ecopetrol mediante la Resolución 016 de 2010 y una vez transferida dicha infraestructura en el 2012 a la empresa Cenit Transporte y Logística de Hidrocarburos S.A.S. filial de Ecopetrol, entidad que asumió la operación de estos, dando aplicación a las resoluciones 016 y 099 de 2010.
- Otro punto a considerar y que tiene como finalidad la protección del abastecimiento interno, es la obligatoriedad de la inclusión de la cláusula contractual denominada interrumpibilidad, la cual consiste en asegurar que en caso de que sobrevenga el riesgo de escasez de GLP, se deberá destinar este producto a la demanda nacional.
- El Gobierno Nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo – PND, 2014 - 2018 “Todos por un nuevo país” con fundamento en su diagnóstico sectorial de Gas propone en el Objetivo 5, Consolidar el desarrollo minero energético para la equidad regional, numeral 2) Expandir y consolidar el

mercado de gas combustible . Lo anterior sustentado en las expectativas de un incremento sustancial de la oferta de GLP (20.000 BPD a 40.000 BPD), iniciando un programa de masificación en el uso del gas en todos los sectores de la economía en especial en el sector residencial para la cocción de alimentos, esto con el fin de sustituir energéticos costosos como la electricidad y el cocinol y disminuir el uso de la leña.

- En el marco de la estrategia de expandir y consolidar el mercado de gas, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, el Gobierno Nacional planteó el desarrollo del GLP en Colombia, buscando que fuera más complementario e integrado con su homólogo el gas natural, mediante acciones como la revisión del piloto del programa de subsidios al GLP y la autorización de su uso como carburante en motores de combustión interna y en transporte automotor (Autogas), así como su utilización en los demás usos alternativos en todo el territorio nacional.
- En el PND se propuso dinamizar el desarrollo de sectores como el vehicular e industrial promoviendo el uso del GLP en los motores de combustión interna y para ello el Gobierno Nacional realizó las siguientes actividades:
- Permitió el uso del GLP en los motores de combustión, mediante la Ley 1753 de 2015 del PND artículo 210 parágrafo 1 y estableció que el MME debía expedir los reglamentos necesarios.

#### Incumplimiento de los objetivos

- Aunque el GLP no siguió masificándose en las grandes ciudades, se incentivó su uso en las zonas rurales con el objetivo de evitar la quema de leña, debido a sus características de transporte para llevarlo a zonas aisladas y con baja densidad poblacional, donde aún no llegan las redes de gas natural.
- La oferta de GLP en el país supedita el desarrollo del sector y atiende principalmente la demanda del sector domiciliario, considerado un servicio público domiciliario, lo que obliga al Estado a garantizar su abastecimiento. Por este motivo los otros sectores productivos no encuentran en este combustible condiciones estables de oferta que les garantice una oportunidad de abastecimiento sostenido.
- Durante el periodo 2009-2017 el mercado de GLP en Colombia registra movimientos de exportaciones e importaciones, sin embargo, llama la atención de la CGR los reportes de exportación e importación a finales de 2017 y principios de 2018, por cuanto en ese momento la oferta no fue suficiente para atender la demanda residencial lo cual obligó a cubrir el déficit mediante la importación de 892.barriles, sin embargo se observa que Ecopetrol, durante el mismo lapso de tiempo, realizó exportaciones del orden de 1.072 BPD. Ver Gráfico 5.
- Sin embargo, transcurrido un quinquenio bajo este modelo de operación aún persisten eventos de ilegalidad, inseguridad y calidad y es un sentir manifestado por gremios del sector por cuanto ven menoscabada su operación, dado que sus cilindros están siendo hurtados y trasladados a llenaderos ilegales y entregándose a los usuarios finales con el supuesto respaldo del cilindro marcado y registrado.
- La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG y GASNOVA, coinciden en manifestar que hace falta un régimen sancionatorio más expedito para combatir estos fenómenos . Tal situación no favorece lo planteado en el PND 2014 - 2018 y no da margen para un desarrollo sostenido del sector ni para avanzar en incrementar el consumo doméstico. Esto conlleva a cuestionar si tal situación se debe a una falta de voluntad por parte de Ecopetrol de liberar a la oferta más producción y adelantar las inversiones requeridas para tal fin, máxime si se tiene en cuenta que actualmente está reservando el 25% de su producción para

consumo propio y exportación, manifestando su inconformidad por ser el único productor regulado y cuestionando el papel del regulador al no dar señales claras de precio que le permitan emprender inversiones con un margen razonable de rentabilidad.

- Ante esta situación ECOPETROL mantiene una posición de disconformidad manifestando que es “El único agente regulado en el mercado de GLP”, restricción que le impide fijar libremente un precio con el fin de ofertar unos mayores volúmenes de producción y obtener un razonable margen económico de remuneración que le beneficie.
- De la misma manera, se observa que los departamentos con subsidio no están experimentando la reducción de demanda que presentan los departamentos no subsidiados, lo que probablemente indicaría que es debido a la sensibilidad de los consumidores al tema de precios (los no subsidiados son más sensibles al cambio de precio que los subsidiados). Si se observa el promedio de venta del minorista, es evidente que el período de caída de la demanda coincide con el alza del precio (ver Gráfico 12) la cual fue, en promedio, mayor para los departamentos no subsidiados que para los que reciben el beneficio.
- No sucede lo mismo con el GLP el cual su mayor consumo se concentra en el sector residencial 91% y su oferta no ha permitido el desarrollo de otros sectores.
- La CGR observa que aunque Cusiana I, Reficar y Termoyopal ya se encuentran aportando, la oferta de GLP en el año 2017 no abasteció completamente la demanda residencial y fue necesario recurrir a importar.
- De igual manera la empresa expresa que las entidades del Estado, competentes en la materia, no dan señales regulatorias adecuadas que permitan establecer un mercado de precios del GLP que genere rendimientos superiores a los costos de producción, dando un margen de ganancia razonable como incentivo para incrementar su producción y por lo tanto su oferta al sector residencial y a otros sectores y usos.
- Dadas las grandes inversiones que se deben realizar en infraestructura por parte de los agentes privados, estos siguen a la espera de que las entidades estatales expidan las señales necesarias para incentivar el sector del GLP, lo cual beneficiaría a los sectores de población de menores ingresos y redundaría en utilidades para todos los agentes del sistema. Además, permitiría continuar cumpliendo el objetivo ambiental al avanzar en la sustitución de la leña para la cocción de alimentos en zonas rurales, evitando la emisión de gases efecto invernadero y daños a la salud humana.
- Los consumidores de GLP no subsidiado se están adaptando mejor a las señales de precios y el mercado en conjunto está perdiendo eficiencia por cuenta de los subsidiados aunque de manera progresiva como es la idea de este tipo de programas, pero en detrimento de la asignación eficiente para todos los demás. Todo esto a su vez apunta a que se prolongue el escenario de bajo desarrollo del sector GLP, el cual sin señales claras de precios y cantidades se puede considerar distorsionado dificultando la consecución de los objetivos macro del Plan Nacional de Desarrollo que busca expandir y apalancar este mercado en el sector residencial principalmente en estratos de menores ingresos e incentivar su uso en otros sectores productivos o económicos.
- Mientras que el gas natural permea todos los sectores de la economía incluso en aquellos que inician una etapa de innovación en su consumo como el sector vehicular, gracias a la capacidad de oferta con que se cuenta actualmente, no sucede lo mismo con el GLP el cual su mayor consumo se concentra en el sector residencial 91% y su déficit de oferta no ha permitido su uso y consumo en otros sectores.
- Así mismo relaciona Cupiagua con una producción a 2018 de 12.937 BPD. Cuando este proyecto aún no entra en funcionamiento. Ver Gráfico 6.

- Los incrementos en las proyecciones de producción reportadas por los agentes productores a la UPME, especialmente en el caso de Ecopetrol, estaban asociados al desarrollo de proyectos de inversión los cuales requieren de un tiempo de construcción y estabilización de producción para llegar a su capacidad nominal. Dado que la UPME incorpora esta proyección sin tener en cuenta estas consideraciones, los volúmenes de producción y oferta de GLP no llegan en la proporción señalada. A modo de ejemplo, el proyecto de Cupiagua a la fecha apenas inicia su construcción y las proyecciones de producción para este campo no son las indicadas por la UPME, y estaban relacionadas a una capacidad nominal de 4.000 BPD.
- El caso de Cartagena llama la atención por cuanto en el balance de la UPME se registra que la producción se mantendrá constante en el tiempo hasta el año 2024 en el orden de 2.893 BPD. Contrastando esto con la información suministrada a la CGR por Ecopetrol se observa que los dos (2) primeros años del periodo del PND, la planta no ofertó GLP al país y tan solo registró unas pequeñas producciones que se destinaron a la exportación; para el año 2014 reporta 144 BPD y para el 2015 unos 718 BPD. Sin embargo para los años 2016 – 2017 reporta producciones de 5.141 BPD y 5.629 BPD respectivamente. Esto puede obedecer a la entrada en operación de la modernización de la planta (Reficar), aun así también se observa que una parte de esta producción es destinada a la exportación; la del año 2016 el 29,5% unos 1.518 BPD y para el 2017 19,6% o sea 1.072 BPD.
- 

## Eficiencia

### ¿Son las actividades costo-eficientes?

- La oferta se regula en dos aspectos, la primera hace referencia a la distribución del producto la cual debe ofertarse según el sitio de origen en el contexto nacional y entregarla mediante oferta pública a los agentes distribuidores y comercializadores en la cantidad marcada por el regulador en un sistema denominado Oferta Pública de Cantidades – OPC.
- El programa tiene un costo anual aproximado de \$ 42 mil millones anuales<sup>14</sup>. Comparado con el tamaño del mercado minorista significa que aproximadamente el 11,7% del GLP vendido en cilindros es subsidiado si bien cuando se hace el ejercicio en términos monetarios el porcentaje baja a 4,37% pues debe recordarse que no se subsidia todo el GLP sino el nivel de subsistencia (50% para estrato 1 y 40% para el 2).
- Mercado Secundario: Este espacio de comercialización del GLP se presenta como subsidiario del mercado principal, en el que se ofrece el GLP que los comercializadores de oferta no compraron en el mercado primario, pero también pueden vender los comercializadores de demanda que tienen excedentes del producto o bien del GLP importado. Ahora los demandantes de la oferta pueden ser todos los agentes del sistema que sean comercializadores mayoristas, los distribuidores, los UNR o cualquier actor que busca suplir los desbalances. Las negociaciones se realizan de manera bilateral, ya que las partes tienen la libertad de determinar los precios, cantidades y los plazos en los suministros del GLP. Como consecuencia de lo anteriormente descrito se deduce que el aspecto sobresaliente se encuentra en la propuesta del esquema de comercialización del GLP en el mercado primario, mediante el mecanismo de subasta pública y otorgarlo al mejor postor, lo que dejaría sin efectos la regulación de precios a la posición dominante.

---

<sup>14</sup> Este monto equivale a cerca del 0,89% de los recursos asignados al Ministerio de Minas y Energía para los programas PND.

### ¿Fueron los objetivos alcanzados a tiempo?

- Para el año 2017 la demanda se situó en 18.000 BPD de los cuales Ecopetrol aportó para la oferta 15.832 BPD, el 86%, el restante fue atendido por terceros e importaciones. La CGR observa que aunque Cusiana I, Reficar y Termoyopal ya se encuentran aportando, la oferta de GLP en el año 2017 no abasteció completamente la demanda residencial y fue necesario importar. Tal situación no favorece lo planteado en el PND 2014 -2018 y no da margen para un desarrollo sostenido del sector ni para avanzar e incrementar el consumo doméstico. Esto conlleva a cuestionar si tal situación se debe a una falta de voluntad por parte de Ecopetrol de liberar a la oferta más producción y adelantar las inversiones requeridas para tal fin, máxime si se tiene en cuenta que actualmente está reservando el 25% de su producción para consumos propios y exportación, manifestando su inconformidad por ser el único productor regulado y cuestionando el papel del regulador al no dar señales claras de precio que le permitan emprender inversiones con un margen razonable de rentabilidad.

### ¿Es el programa/proyecto implementado en la forma más eficiente comparado con otras alternativas?

- En resumen mientras no se disponga de una oferta adecuada de GLP los sectores diferentes al residencial no tienen un horizonte claro y continúan en las mismas condiciones que al inicio del actual PND.
- Aunque el mecanismo se muestra transparente (*sobre el mercado secundario*), este solo interesa al productor en un marco de escasez en el cual el producto alcanzaría precios favorables al productor, pero existiendo en el mercado un productor mayorista con posición dominante este agente podría crear un escenario de escasez, lo cual desvirtuaría la bondad del proceso. Aunque la CREG tiene previsto solucionar esta situación por medio de la imposición de un menor precio al producto no declarado y ofertado, esta medida es rechazada de antemano por el productor mayorista.
- Esto en términos económicos implica que los consumidores de GLP no regulado son los que terminan cubriendo el déficit a favor de los subsidiados, de manera progresiva como es la idea de este tipo de programas, pero a costa de la eficiencia de señales de precios para el mercado nacional. Todo esto a su vez desemboca en un bajo desarrollo del sector GLP el cual sin señales claras de precios y cantidades se puede considerar distorsionado lo que aleja las iniciativas de inversión privada en el mismo y va, por lo tanto, en contravía de los objetivos macro del Plan Nacional de Desarrollo que busca expandir y apalancar este mercado en el sector residencial de bajos estratos.

## Impacto

### ¿Qué ha pasado con el resultado del programa/proyecto?

- Aunque el GLP no siguió masificándose en las grandes ciudades, se incentivó su uso en las zonas rurales con el objetivo de evitar la quema de leña, debido a sus características de transporte para llevarlo a zonas aisladas y con baja densidad poblacional, donde aún no llegan las redes de gas natural.
- Esta crisis golpeó fuertemente las inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos y por ende las actividades del sector gas por cuanto éstas se realizan asociadas con las de petróleo, por tal motivo los proyectos de inversión en las plantas de secado de gas se pospusieron o cancelaron.

### ¿Cuántas personas han sido beneficiadas con el programa/proyecto?

- La oferta de GLP está dirigida esencialmente a suplir las necesidades de las poblaciones más pobres y apartadas del país, a las que llega en su mayoría por medio de cilindros al no tener acceso al gas natural por no haber sido beneficiados de la infraestructura creada para recibir el servicio por red. Además, aún subsiste un consumo importante en las grandes ciudades. Al ser el GLP un servicio público impone al Estado la obligación de asegurar la prestación eficiente del mismo, para ello utiliza la ley para regularlo, vigilarlo y controlarlo en aspectos de cobertura, calidad, financiación y en el establecimiento del régimen tarifario, tal como lo consagra la Constitución Nacional
- Con el Decreto 2195 de 2013 el Ministerio de Minas y Energía elimina la exclusión a usuarios de cilindros y establece de manera general el otorgamiento de subsidios a los consumidores de GLP distribuido por dicho medio, definiendo quiénes pueden ser los beneficiarios (Estratos 1 y 2) y en qué montos (máximo 50% del consumo de subsistencia para estrato 1 y 40% para el estrato 2); supeditando la implementación a nivel nacional a los resultados de un programa piloto.
- Dado que la hipótesis del documento plantea que los subsidios han apoyado la expansión y apalancamiento del mercado de GLP que se vende en cilindros en estratos 1 y 2, y que éstos han permanecido casi-constantemente desde la adopción de los mismos, se hace necesario observar el comportamiento de la demanda residencial tanto en los departamentos objeto del subsidio como del resto del país.
- A pesar de lo anterior en el sector residencial se ve un grado de complementariedad ya que de los 10,3 millones de usuarios de gas, 2,1 millones usan GLP y 8,2 millones gas natural. El 42% de los usuarios de GLP se encuentran en la zona rural, mientras en el caso del gas natural tan solo el 2% pertenece al área rural, quiere decir lo anterior que donde no llega el gas natural el GLP lo cubre.
- En el 2014 existían a nivel Nacional 33.990 usuarios de GLP por red y en el 2017 se reportan 74.047 usuarios, significando lo anterior que fueron conectados 41.057 nuevos usuarios, los cuales están distribuidos en 15 departamentos donde Santander registra el mayor número de nuevos usuarios con 10.857, seguido del Departamento del Tolima quien en el año 2017 reportó 5.998 nuevos usuarios y Huila 5060 nuevos usuarios. Departamentos como Putumayo y Valle del Cauca que al inicio del periodo del PND no reportaban información, en el año 2017 reportan 2.252 y 2135 usuarios respectivamente. Lo anterior evidencia que la demanda de GLP por red creció en un 100% al pasar de 2,34 millones de M3 a 4,66 millones de M3 en el 2017. Verificando la meta programada en este aspecto se evidencia que se encontraba subestimada por cuanto en el primer año ya se había cumplido.
- Con base en los resultados del Piloto de subsidios se expidió la Resolución 90434 de 2014, en la cual se establecen los parámetros generales para su reconocimiento y pago. Los municipios beneficiados fueron los 15 originales del piloto y uno adicional de Nariño, para un total de 24.759 hogares, de los cuales el 86% es estrato 1 y el resto estrato 2; sin embargo tal población se amplió al mes siguiente (Mayo de 2014) mediante la Resolución 90580 de 2014 la cual especifica que los municipios objeto de subsidio son todos los de Nariño (63), Caquetá (16), Putumayo (13) y San Andrés y Providencia (1) para un total de 93 municipios con cubrimiento, subiendo a 130.831 hogares el beneficio.
- En 2016, mediante Resolución 40720 se incluyó al Departamento del Cauca con sus usuarios estrato 1 y 2 y además se amplió el beneficio a las comunidades indígenas de los departamentos anteriormente mencionados. Finalmente, con la Resolución 40005 de 2017 se limita el programa de subsidios a los usuarios rurales de estratos 1 y 2.
- Como puede verse en la Gráfica 8, el 93.7% de los beneficiados son hogares sisbenizados y están ubicados en Putumayo, Cauca, Nariño, Caquetá, San Andrés y Providencia (86% son estrato 1 y 14%

de estrato 2) y el resto 6.3% son hogares indígenas. La mayor parte del subsidio es otorgada en Nariño (tanto a sisbenizados como indígenas).

- El programa en sus 4 años se ha ampliado, pasando de 130.831 hogares en junio de 2014 a 239.873 en abril de 2018 lo cual se traduce en un crecimiento del 83% en número de hogares, sin embargo hay que recalcar que el promedio mensual de 211.000 hogares beneficiados se ha mantenido relativamente estable durante el mismo periodo. Tal cantidad de hogares equivale a un estimado de 886.723 personas que se benefician del programa (ver Gráfica 9).

## Sostenibilidad

¿Cuáles son los mayores factores que influencia el logro (no logro) de la sostenibilidad del programa o del proyecto?

- Por lo anterior, cuando se presenta un descenso en la producción por pequeña que sea la cantidad, esta debe ser compensada con importaciones, de manera que se pueda satisfacer la demanda, al contrario cuando existen excedentes estos volúmenes pueden ser exportados.
- Dado que la hipótesis del documento plantea que los subsidios han apoyado la expansión y apalancamiento del mercado de GLP que se vende en cilindros en estratos 1 y 2, y que éstos han permanecido cuasi-constantemente desde la adopción de los mismos, se hace necesario observar el comportamiento de la demanda residencial tanto en los departamentos objeto del subsidio como del resto del país.
- El programa (*de subsidios*) tiene un costo aproximado de \$42 mil millones anuales. Comparado con el tamaño del mercado minorista significa que aproximadamente el 11,7% del GLP vendido en cilindros es subsidiado si bien cuando se hace el ejercicio en términos monetarios el porcentaje baja a 4,37% pues debe recordarse que no se subsidia todo el GLP sino el nivel de subsistencia (50% para estrato 1 y 40% para el 2).

## Ficha 5

Evaluación del Estudio: Pie de Fuerza Militar y Capacidades de las Fuerzas Militares en la Disminución del Conflicto y la Construcción de la paz 2008 - 2017

## Relevancia

¿En qué medida los objetivos del programa siguen siendo válidos?

Se entiende por acción integral “la integración de las FFMM con los campos político, económico y social de manera conjunta, coordinada, interinstitucional, interagencial y combinada, en apoyo al proceso e interés de la Nación”.

En el país ha sido una estrategia de carácter interno, que involucra las fases antes, durante y después del conflicto, para buscar una verdadera consolidación territorial por parte de las FFMM, implementando programas de carácter social, económico, cultural y político, que generen en las regiones los cimientos necesarios para el restablecimiento de la paz.

En el marco de los objetivos estratégicos del Plan 2030, se tiene que uno de los principales lineamientos de las FFMM, es alcanzar y mantener superioridad en cada una de las operaciones que se lleven a cabo a través de la integración de las capacidades militares, convirtiéndolas en una estructura interoperable, adaptable y sostenible, bajo un concepto conjunto, coordinado, integral y combinado.

La transformación se plantea en tres etapas . La primera de 2014 a 2018, con el objetivo fundamental coadyuvar en la implementación del acuerdo para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera; la segunda, de 2018 a 2022, que responde a la preparación y alistamiento de la Fuerza para los cambios en camino hacia la transformación; y la tercera de 2022 a 2030, en donde la Institución se consolida como un Ejército Multimisión.

### ¿Son las actividades y los resultados del programa consistentes con la meta global y con el cumplimiento de los objetivos?

El Ejército Nacional ha presentado una reducción de 15% en el número de militares activos en el período de análisis, (35.173 uniformados menos, 97% del total de la reducción), especialmente reflejado por la disminución en 94% del rango de Soldados Campesinos, los cuales pasaron de 23.947 en 2008 a 1.382 en 2017; le siguen en reducción los Soldados Bachilleres Regulares con 18%, pasando de 86.158 en 2008 a 71.026 en 2017, y se presenta una reducción de 14% en personal en formación (Alféreces, Cadetes, Alumnos). Por el contrario se evidencia incrementos en los Oficiales y Suboficiales en 13% y 6% respectivamente durante el período de análisis... Este análisis permite inferir que del total de la disminución de las FFMM, el 62% fueron de los Soldados Campesinos del Ejército Nacional; así mismo, que en los niveles de mando y coordinación como lo son los Oficiales y Suboficiales el Ejército Nacional se ha fortalecido; en el nivel de Suboficiales se incorporaron 12% más frente a los retiros y en el nivel Oficial, se incorporaron 29% más frente al número de retirados.

La Armada Nacional ha presentado una reducción de 5,3% en el número de militares activos en el período de análisis (1.644 uniformados menos), reflejado por la eliminación del rango Infantes de Marina Campesinos, de los cuales para el 2008 existían 1.255 y para 2017 no existe personal en este rango (76% del total de la reducción de la fuerza); le sigue en reducción los Infantes de Marina Regulares Bachilleres con 21,3%, pasando de 12.716 en 2007 a 10.013 en 2017. Por el contrario, se evidencia incrementos de 28,4% en los Oficiales, 16,7% en los Suboficiales y 11% en el personal en escuelas de formación... Similar a lo sucedido en el Ejército, del total de la disminución de esta Fuerza, la terminación del rango del Infante Campesino ocupa 76% del total de la reducción; así mismo, en los niveles de mando y coordinación la Armada Nacional se ha fortalecido; en el nivel de Suboficiales se incorporaron 38% más frente a los retiros y en el nivel Oficial, se incorporaron 59% más frente al número de retirados.

La Fuerza Aérea, a diferencia de las otras dos fuerzas, presenta un crecimiento en el número de uniformados activos en el período de análisis (2008 – 2017), pasando de 10.578 en 2008 a 10.977 en



2017 (4% de incremento); este aumento reflejado especialmente en el incremento del número de Oficiales en 39%, pasando de 2.104 en 2008 a 2.934 en 2017, seguido por los Suboficiales con un incremento de 21%, pasando de 3.178 en 2008 a 3.830 en 2017, y finalmente el personal en formación se incrementó en 10%. Por el contrario, se encuentran reducciones en el rango de Soldados Regulares y Bachilleres en 24%, pasando de 4.742 en 2008 a 3.602 en 2017.

En total para las tres fuerzas, durante el período de análisis, se retiraron 26.136 uniformados de los niveles de Oficiales y Suboficiales, por el contrario ingresaron a estos rangos 32.501 militares, un aumento de 6.365, que representan 24% de incremento en los dos rangos más altos de las FFMM.

Las acciones de los grupos armados ilegales en general muestran una reducción constante desde 2013, en gran medida por el desescalamiento del conflicto con las FARC; sin embargo, preocupa el incremento de las acciones por parte del ELN y los GAO, que si bien no se comparan en número con las adelantadas por las FARC, demuestran junto al incremento en las neutralizaciones, que existe un fortalecimiento de estos actores producido por las amplias rentas del narcotráfico.

Posterior a la firma de los acuerdos, desde el COET se crea el Comando Conjunto de Monitoreo y Verificación que se encargó de gestionar y articular las acciones tendientes a garantizar las condiciones de seguridad de la población civil y los miembros de las FARC que participaron en el proceso de desmovilización. Esta labor se desarrolló con la creación de tres Fuerzas de Tarea (Norte, Oriente y Suroccidente), quienes apoyaron el establecimiento de los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) y la delimitación y cuidado de las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZTVN), así mismo, coordinaron las labores de abastecimiento, atención médica, acceso vial, sustitución de cultivos ilícitos y desminado humanitario. Con la coordinación del Comando Conjunto de Monitoreo y Verificación y el apoyo de las Fuerzas de Tarea y el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MM&V), se logró la movilización hacia las ZTVN y PTN de 6.946 integrantes de las FARC, en donde se registraron 142 desertores y 23 expulsados; con lo que se dio comienzo al proceso de dejación de armas, en donde se contabilizó la entrega de los elementos que se aprecian en el cuadro que sigue.

### ¿Son las actividades y resultados del programa consistentes con el impacto y los efectos esperados?

La relación de retiros e incorporados en los niveles de Oficiales y Suboficiales durante 2008 a 2017, muestra un crecimiento en Ejército de 15,5%, Armada 43,3% y la Fuerza Aérea 65,4%; lo que indica, que la Fuerza Aérea es la que más ha crecido en relación con las otras dos fuerzas.

El análisis de este acápite permite establecer que la reducción de las FFMM, presentada durante los últimos 3 años, se encuentra en gran medida focalizada en la disminución del número de uniformados de los niveles de Soldados Regulares y Campesinos; por el contrario, existe un incremento en el número de uniformados de los rangos Oficiales y Suboficiales en las tres Fuerzas, que sugieren inicialmente una tecnificación y profesionalización de su labor misional requiriendo mayor número de uniformados con capacidad de coordinación, mando y liderazgo, que solo la formación en estos rangos puede suministrar, en detrimento de la cantidad de soldados necesarios. Otro elemento de análisis responde a los incentivos de ascenso y estímulos que ofrecen los rangos de Oficiales y Suboficiales en la carrera militar,

haciéndose más atractivos para el ciudadano que desea hacer parte de la Fuerza Pública y que ve en ella una oportunidad laboral, sin embargo, este aspecto no hace parte de este estudio.

Lo anterior evidencia, que mientras las FFMM se han reducido en un 13,3% en el período análisis, la Policía Nacional creció en 34% (44.567 activos adicionales), especialmente en los rangos de alumnos (359%), Nivel Ejecutivo (63%) y Oficiales (55%); por el contrario se observa reducción de 96% en el rango de Agentes, debido a la eliminación de este nivel en la estructura policial.

## Eficacia

### ¿En qué medida los objetivos son alcanzados o probablemente serán alcanzados?

Los cambios en la composición de los rangos de las Fuerzas Militares, unido a la doctrina y proyecciones para el post-acuerdo, indica la presencia de transformaciones al interior de las mismas, orientadas a la modernización y profesionalización, en donde de 2008 a 2017, se dio una reducción neta de 36.418 efectivos, representada, en 42.269 soldados, 514 alumnos en formación, y un aumento de 6.365 oficiales y suboficiales. El efecto neto de ésta reducción, no se refleja en la disminución del gasto por éste concepto, dado que el personal de mando, quienes hacen carrera militar, adquieren la totalidad de los derechos prestacionales.

El acuerdo de paz adelantado con las FARC, permitió la reducción en las acciones terroristas y combates, disminuyendo el número de muertos y heridos; sin embargo, para el mismo período el ELN y los GAO han incrementado sus ataques, que si bien no alcanzan las cifras de las FARC, preocupa el fortalecimiento armado y la presencia en el territorio nacional, apalancados por los ingresos del creciente negocio ilegal del narcotráfico.

### ¿Cuáles son los mayores factores que influyen el logro de los objetivos o el incumplimiento de los logros?

#### Logro de objetivos

En el desarrollo de su función constitucional y legal, las FFMM han desarrollado siete planes de guerra desde el año 2010, los cuales se resumen en el anexo 2, que se encuentra al final del presente documento. Estos planes de guerra, junto a sus operaciones han tenido importantes resultados relacionados con la neutralización de los líderes de los grupos armados ilegales; sin embargo, la evidencia indica que no se da la extinción del grupo y por el contrario, tras la eliminación de un líder se inician las disputas por quien será su sucesor. El detalle de las acciones en el marco de los planes de guerra se describe a continuación:

**Combates:** En relación con el número de combates sostenidos por las FFMM en el país, se observa que desde el año 2010, estos se han reducido en 87%, pasando de sostener 1.251 combates en 2010 a 168 en 2017; reducción marcada claramente por la disminución en el número de combates con las FARC, los cuales en 2010 ascendieron a 1.134, pasando en 2017 a 36 (reducción de 97%). Claramente la reducción en el número de combates totales, es resultado directo del comportamiento de estos enfrentamientos con la guerrilla de las FARC como principal actor armado subversivo y como producto del proceso de negociación (iniciado el 4 de septiembre de 2012) y la posterior firma de los acuerdos de Paz (26 de

septiembre de 2016) en la Habana (Cuba). No obstante, para el caso del ELN el número de combates para 2017, conserva el comportamiento de 2010 (65- 64 combates), y en el caso de los GAO, presentan incrementos de 45%, al pasar de 44 combates en 2010 a 64 combates en 2017.

**Afectación de tropas propias:** Durante el período 2010 – 2017, los asesinatos se han reducido en 92%, pasando de 323 en 2010 a 25 en 2017; reducción evidenciada principalmente en los asesinatos cometidos por las FARC, que pasaron de 278 en 2010 a 4 en 2017 (reducción de 99%), seguidos de los asesinatos cometidos por el ELN, que pasaron de 41 en 2010 a 15 en 2017 (reducción de 63%).

Por su parte el número de heridos se redujo en 87%, pasando de 839 en 2010 a 110 en 2017; reducción evidenciada principalmente por los heridos ocasionados por las FARC, que pasaron de 749 en 2010 a 27 en 2017 (reducción de 96%), seguidos por los ocasionados por el ELN que pasaron de 74 en 2010 a 55 en 2017 (reducción de 26%). Por el contrario, los heridos ocasionados por los GAO han incrementado en 77%, pasando de 13 en 2010 a 23 en 2017.

**Neutralizaciones:** En materia de neutralizaciones, que incluyen las presentaciones voluntarias, los sometimientos por presión de las Fuerza Pública, las capturas y los muertos en operaciones, se contabilizan desde el año 2010 un total de 94.967; las cuales se han incrementado año a año, pasando de 8.471 en 2010 a 15.130 en 2017(incremento de 79%); esto contrario a lo sucedido con la disminución en el número de combates en el mismo período de tiempo... Frente a la composición del total de neutralizaciones (94.967), el 87% corresponden a capturas, 10% a presentaciones, 2% a muertos en combate y 1% a sometimientos.

**Acciones de grupos armados ilegales:** Las principales reducciones se encuentran relacionadas con las acciones de las FARC, las cuales se disminuyeron en 88%, pasando de 154 en 2010 a 19 en 2017; por el contrario el ELN pasó de 15 acciones en 2010 a 145 en 2017 (incremento de más de 800%) y los GAO pasaron de 4 acciones en 2010 a 74 en 2017 (incremento de más de 1.000%). De estas acciones 74% fueron cometidas por las FARC, 17% por ELN, 6% por DELCO y 2% por GAO.

**Incautaciones:** En materia de afectación logística a grupos armados ilegales, las Fuerzas Militares han realizado importantes incautaciones, representadas principalmente por armamento, explosivos, dinero en efectivo, combustibles y víveres, entre otros; así mismo, han destruido infraestructura destinada a la producción y tráfico de estupefacientes, como laboratorios, campamentos y depósitos ilegales.

#### Incumplimiento de objetivos:

Según el Comando General de las Fuerzas Militares, posterior a la firma del acuerdo de paz con las FARC, estos grupos armados organizados, especialmente el residual de las mismas FARC, tomaron los territorios desalojados (espacios vacíos) y en la actualidad adelantan una afectación territorial en 1.768 veredas que integran 103 municipios en 17 departamentos (Amazonas, Arauca, Antioquia, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Guainía, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Tolima, Valle del Cauca y Vaupés). En cuanto a los Grupos Armados Organizados (Clan del Golfo, Pelusos y Puntilleros del Vichada y Meta), se ha registrado un despliegue delictivo hacia 06 municipios de 05 departamentos donde anteriormente tenía injerencia las FARC, así: Vistahermosa (Meta), El Retorno (Guaviare) Ituango, Anori, (Antioquia), Norosi (Bolívar) y Tierralta (Córdoba) (ver anexo 3).

Una situación similar se observa con los GDO (Grupos de Delincuencia Organizada), los cuales para 2017, por primera vez se enfrentaron a las Fuerzas Militares en 3 ocasiones; lo que evidencia que al igual que los GAO, vienen ganando en capacidad armada y en presencia en el territorio.

A diferencia de los demás indicadores analizados, el proceso de paz con las FARC, no demuestra algún efecto sobre la disminución del narcotráfico en el país, a pesar de mostrarse como los principales actores del negocio en años previos; por el contrario, las cifras de incrementos de cultivos de hoja de coca, pasando de 49.000 hectáreas en 2012 a 146.000 en 2016 (incremento de 198% en 4 años), asociadas a los indicadores de incautaciones expuestos, demuestran que el conflicto interno en el país ha cambiado de naturaleza; la lucha ideológica e insurgente de las otrora guerrillas, ha sido desplazada por una guerra por el dominio de lucrativos negocios ilegales como el contrabando, la minería y especialmente el narcotráfico. Visiblemente los dividendos económicos de dichos negocios apalancan a estos grupos ilegales en la consecución de armamento y reclutamiento por sueldo de hombres que componen en ejércitos ilegales, encargados de proteger la producción, tráfico y comercialización de sus mercancías prohibidas.

A pesar de disminuir los indicadores de enfrentamientos armados y víctimas, en virtud de los acuerdos con las FARC, se observa la existencia y fortalecimiento de múltiples actores armados que mantienen conflictos internos y aumentan la criminalidad. Estos fenómenos que en principio deberían ser atendidos por la Policía Nacional, han sido enfrentados por militares, muestra de ello es el 60% de las neutralizaciones a grupos de delincuencia común, adelantadas por las Fuerzas Militares.

## Eficiencia

¿Son las actividades costo eficientes?

¿Los objetivos se cumplen a tiempo?

¿El programa o proyecto fue implementado de la forma más eficiente comparado con otras alternativas?

## Impacto

¿Qué ha pasado como resultado del programa o proyecto?

Este análisis indica la necesidad que existe de enfrentar los conflictos internos que aún persisten en el país y otras actividades que ha asumido la Policía Nacional, con personal armado de naturaleza civil; claramente los problemas de seguridad ciudadana han ganado importancia en relación con el conflicto existente con las guerrillas (ELN y FARC), la ciudadanía ha venido demandando una mayor presencia de uniformados que ha redundado en el aumento del personal; por su parte, las FFMM han apoyado en gran medida estas labores policiales, combatiendo fenómenos de criminalidad interna. En países como El Salvador y Guatemala, que llevaron a cabo procesos de Paz con grupos armados beligerantes, similar a lo sucedido en Colombia con las FARC; los indicadores de seguridad ciudadana en el postconflicto, se encuentran en niveles que se alejan de lo esperado tras la firma de los acuerdos y su imagen es de países inseguros y violentos. Esto sugiere que para afrontar el postconflicto en el país, es necesario

contar con una Fuerza Pública fortalecida que enfrente las múltiples amenazas en materia de seguridad y defensa.

Claramente la reducción en el número de combates totales, es resultado directo del comportamiento de estos enfrentamientos con la guerrilla de las FARC como principal actor armado subversivo y como producto del proceso de negociación (iniciado el 4 de septiembre de 2012) y la posterior firma de los acuerdos de Paz (26 de septiembre de 2016) en la Habana (Cuba). No obstante, para el caso del ELN el número de combates para 2017, conserva el comportamiento de 2010 (65- 64 combates), y en el caso de los GAO, presentan incrementos de 45%, al pasar de 44 combates en 2010 a 64 combates en 2017.

Con estas cifras se puede evidenciar que el proceso de paz con las FARC, tuvo un efecto positivo al reducir considerablemente su presencia en los territorios y el número de enfrentamientos y en consecuencia el número de muertos y heridos en combates, tanto militares como subversivos; sin embargo, preocupa que a 2017 los combates con el ELN se mantienen y en el caso de los GAO, su incremento demuestra un fortalecimiento y una mayor presencia de estos grupos en el territorio nacional y particularmente en los territorios que fueron abandonados por las FARC tras la firma de los acuerdos.

En este acápite (*Neutralizaciones*) se encuentra con claridad la presencia de las FFMM en el ejercicio policial, al ejecutar 60% de neutralizaciones del período (en su mayoría por capturas, 69% del total) a grupos de delincuencia común; así mismo, preocupa que a diferencia del número de combates, el incremento en la cantidad de neutralizaciones se presentó de manera generalizada en todos los grupos, salvo en las FARC. Se puede inferir que las bondades que produjo el proceso y acuerdo de paz con las FARC, en la reducción en el número de combates y muertos, dista del número de neutralizaciones realizadas a otros grupos delictivos, abriéndose la posibilidad de plantear dos tesis: La primera que indica que la seguridad ciudadana entró en un proceso de debilitamiento a causa de un incremento de capacidades delictuales de los demás grupos delictivos, y una segunda, que revelaría que las FFMM han desplazado sus capacidades en mayor medida a apoyar labores policiales, obligadas por la coyuntura y la crisis que presenta la seguridad ciudadana, permitiendo resultados operativos de mejor alcance; no obstante, las tesis no serían excluyentes y deberán ser objeto de análisis más profundos.

### ¿Existe una diferencia real en los beneficiarios?

Con este análisis (*Afectación de Tropas Propias*) se refuerza la certidumbre de una reducción en el conflicto interno y los beneficios que han tenido los diálogos y el acuerdo con las FARC, recordando que esta guerrilla en su momento se preparaba exclusivamente para enfrentarse en combates armados con la Fuerza Pública, causando cientos de muertos y heridos de cada bando. Por el contrario, los grupos ilegales actuales, incluido el ELN, enfocan su actividad delictual a los ataques terroristas aislados y en su mayoría, a la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes, con lo que se han reducido el número de víctimas en enfrentamientos, pero dichos grupos se vienen fortaleciendo económicamente como producto de las economías ilegales.

Desmovilización: Esta estrategia, por el período de análisis arrojó como resultado un total de 14.320 desmovilizados en todo el territorio nacional. Las mayores desmovilizaciones se presentaron entre 2008 y 2011, años que coinciden con los mayores niveles de inversión realizados. Durante 2015 y 2016, las

FFMM han realizado 29 brigadas de desmovilización, en los departamentos de Meta, Arauca, Tolima, Nariño, Norte de Santander, Chocó, Antioquia, Bolívar y Cauca, dando como resultado 10.150 personas beneficiadas.

**Prevención:** El programa ha desarrollado actividades de deporte, cultura, recreación, formación de valores y el arte. En ésta materia se realizaron 101 jornadas de juegos por la vida, beneficiando a 12.300 niños y adolescentes, actividades que fueron realizadas en los departamentos de Cesar, Guajira, Norte de Santander, Cauca, Meta, Guaviare, Tolima, Caquetá, Putumayo, Antioquia, Arauca, Putumayo, Vichada, Nariño, Magdalena, Santander, Cundinamarca, Casanare, Huila, Córdoba y Valle del Cauca.

**Consolidación:** Se refiere a la ejecución de proyectos con entidades públicas y con organismos de cooperación internacional para beneficiar a las comunidades más vulnerables, realizando obras de infraestructura y proyectos de respuesta rápida de impacto en las poblaciones más vulnerables. Se han ejecutado 181 proyectos de infraestructura en 30 departamentos, beneficiando a 1.057.762 personas residentes en las zonas afectadas y cuyo valor ascendió a \$270.156 millones. Los departamentos que se han beneficiado de éstos proyectos han sido: Bolívar, Cesar, Guajira, Magdalena y Córdoba, Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, Antioquia, Cundinamarca, Huila, Tolima y Norte de Santander, Arauca, Meta, Vichada y Boyacá, Guaviare y Caquetá.

**Proyectos Productivos:** La gestión realizada está encaminada a fortalecer el desarrollo agrario, económico y social de la población campesina. También tiene por objeto, apoyar programas de lucha contra el narcotráfico, sustitución de cultivos lícitos, desminado humanitario y minería ilegal. La ejecución de los programas han favorecido a 6.930 familias, en los departamentos de Norte de Santander, Nariño, Cauca y Valle del Cauca. También se han logrado acuerdos con la Agencia de Desarrollo Rural, los cuales han dado como resultado la realización de siete proyectos productivos en departamentos tales como Caquetá y Meta, por un valor de \$1.453 millones.

**Gestión Comunicacional:** Durante el ejercicio de su labor, han desarrollado 32.943 notas periodísticas, referidas resocialización, tejido social y seguridad. Igualmente, se han ejercido actividades de relaciones institucionales con alcaldes, gobernadores, ministerios y empresas privadas, con el propósito de generar un ambiente de seguridad y acompañamiento.

**Asesoría Jurídica:** Como parte de la gestión, se realizaron 346 informes para los comandantes de brigadas con análisis de 930 expedientes de desmovilizados, se apoyó la realización de 301 mesas de trabajo entre la Fiscalía, Policía Nacional y las FFMM.

**Asuntos étnicos:** Se puede destacar la capacitación de 11.905 miembros de las Fuerzas Militares, sobre el uso, costumbres y tradiciones, con la finalidad de fortalecer la legitimidad y el cumplimiento y protección de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

¿Cuántas personas han sido beneficiadas?

## Sostenibilidad

### ¿Cuáles fueron los factores que permitieron (o no) alcanzar la sostenibilidad del programa/proyecto?

Por el período de análisis 2008 – 2017, la ejecución de recursos de este programa, alcanzó a precios constantes de 2017 \$487.546 millones, de los cuales en 2014 ejecutó el mayor valor con \$158.459 millones, que equivalen al 32,5% del total mencionado.

Se observa en el gráfico (*Gráfico 3-1*), a pesar que en el 2016 se llevó a cabo la firma del acuerdo de paz con las FARC, se nota que ha sido en éstos dos últimos años, donde el gobierno ha destinado una menor proporción de recursos para llevar a cabo proyectos encaminados a mejorar el tejido social y a suplir las necesidades de Estado a las comunidades afectadas.

De 2015 a 2017, fue el período en el que se comprometió la menor proporción de recursos, cerca de \$3.471 millones, lo que representa frente a la inversión total 0,71%, situación que coincide con la desmovilización del antiguo grupo armado ilegal FARC.

Comportamiento del Presupuesto de las Fuerzas Militares: Luego de apreciar el panorama del Sector Defensa y Seguridad, desarrollaremos el análisis del presupuesto ejecutado por las Fuerzas Militares. En este sentido, se encuentra que durante el período comprendido entre 2008 y 2017 tuvo diversos cambios (gráfico 4-2). Inicialmente, entre 2008 y 2011 mostró una disminución de 9,4% -de \$12,16 a \$11,02 billones, luego en los dos años siguientes presentó un crecimiento importante (22%) alcanzando un monto de \$13,44 billones en 2013. Y en los últimos cuatro años, se dio una nueva reducción (-21,3%) hasta llegar a \$10,57 billones en 2017. Debido a este hecho, se ha venido registrando un descenso en la participación porcentual de las FFMM dentro del presupuesto ejecutado por el Sector Defensa y Seguridad (mientras que en el año 2008, dicha participación era de 47,4%, en 2017 llegó a 35,3%). Como se analiza más adelante, esta tendencia ha sido influida por dos factores: a) una reducción en las inversiones destinadas a los equipos operacionales de las FFMM y b) un alto crecimiento del presupuesto orientado a las asignaciones de retiro y pensiones del Sector... Sin embargo, en los últimos cuatro años, luego de terminarse la provisión de estos recursos, se produjo una caída en el presupuesto de inversión de las FFMM (-76,7%), llegando a \$648.012 millones en 2017. Lo anterior se tradujo en menores recursos para la adquisición y mantenimiento de equipos operacionales (en especial, aéreos, marítimos y fluviales). Según la información reportada por el Ministerio de Defensa, dichos recursos son inferiores a los requeridos para reemplazar los equipos que están próximos a cumplir su ciclo de vida útil.

Como se señaló en una sección anterior, los gastos de personal han crecido pese la actual disminución del pie de fuerza militar, debido al costo cada vez mayor de las primas y bonificaciones. Este hecho se convierte en una fuente de inflexibilidad presupuestal dado que el Estado Colombiano debe cumplir con dichas obligaciones; sin embargo, al aumentarse más que los recursos destinados a las FFMM, terminan haciéndose recortes en rubros cuyo presupuesto pueda ser ajustado, entre ellos: las inversiones y gastos generales destinados a equipos y otros temas (infraestructura física, dotaciones, capacidad).

## **TERCERA PARTE - DIAGNÓSTICO, DISEÑO Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTINUIDAD EN LA REALIZACIÓN DE LOS ESTUDIOS SECTORIALES POR PARTE DE LA CGR**

### Introducción

La continuidad de los estudios sectoriales por parte de la CGR dependerá tanto del entorno institucional (tolerante o habilitante?) como del ambiente interno. En cuanto al ambiente interno, el factor clave es continuar con el modelo de cambio de gestión, acomodándole a los nuevos desafíos que se presenten. Los desafíos actuales se desprenden del cambio de las directivas de la CGR en 2018, al cambio de delegados y a la continuidad del acompañamiento de expertos externos, tanto expertos en evaluación de políticas y programas públicos como de programas sectoriales.

### Factores clave para la profundización, extensión y utilización efectiva de las evaluaciones de la CGR

La mejor manera de visualizar las condiciones requeridas para la profundización, extensión y el mejoramiento continuo es visualizar la manera como se han reunido y como han operado los factores clave para el avance logrado hasta ahora logrado.<sup>15</sup>

### La gestión del cambio en la CGR

La gestión del cambio y la estrategia de comunicación interna y externa se han posicionado en los últimos 25 años como componentes absolutamente esenciales para introducir cambios que suponen actitudes, comportamientos, relaciones y cultura renovados dentro de una organización. Como cuando se renueva el modelo de gestión, el de información o el de control. O cuando una organización lanza un nuevo producto o una nueva línea de servicios.

Esos componentes son herramientas poderosas frente a la natural resistencia que presenta el confort del status quo. Los hábitos y las rutinas nos dan seguridad y confianza y nos hacen resistir el desafío de avanzar hacia espacios desconocidos.

En el caso de los estudios de evaluación del desempeño, las Entidades de Fiscalización Superior de países con control externo avanzado comenzaron por identificar los desafíos del cambio y diseñaron estrategias idóneas para introducirlo, institucionalizarlo y asegurar la sostenibilidad del mismo.<sup>16</sup>

También la CGR de Colombia tiene una trayectoria y numerosas experiencias acumuladas por años en

---

<sup>15</sup> Los párrafos siguientes, con la descripción del modelo de gestión de cambio utilizado hasta ahora, se basan en el correspondiente análisis de la gestión del cambio incluido en el informe del consultor Fernando Rojas sobre las lecciones aprendidas del acompañamiento a las Auditorías de Desempeño, agosto 2018.

<sup>16</sup> Cf. Pollitt, C. et al (2000). Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries. Oxford University Press.



materia de estudios de evaluación de políticas y programas públicos (no así en materia de Auditorías de Desempeño, que fueron introducidas por la CGR hace apenas un par de años).

Para ser exitosa, la gestión del cambio debe irrigar a toda la organización, en este caso la CGR.<sup>17</sup> Se la planea como proyecto de desarrollo gradual, en la trayectoria de círculos concéntricos que se expanden. En el núcleo de esos círculos concéntricos existe un pequeño grupo líder, conformado por actores que cumplen con roles y responsabilidades individuales.

De entre esos líderes se destacan los llamados *champions*, que están situados en cada unidad de la organización. Los *champions* de la gestión del cambio tienen la visión de la organización después del cambio y de los hitos intermedios de cambio que deben alcanzarse en el tiempo. Están motivados por los beneficios esperados y conocen la estrategia de implementación dentro de sus respectivas unidades; la vigilan y evalúan los logros de cada etapa crítica. Motivan y apoyan a los equipos individuales.

Así, este consultor encontró, entre otros, verdaderos *champions* en los evaluadores de trayectoria, precomprometidos con esta línea de servicio de la CGR, especialmente entre los evaluadores que prepararon las sucesivas guías de evaluación, las más recientes en conformidad con las guías ISSAI para la evaluación de resultados. Fue perceptible su liderazgo en los equipos de evaluación de los que hacían parte. Más allá de su conocimiento detallado de los estándares y las guías, su motivación era contagiosa y su búsqueda de un producto de excelsa calidad jalonaba los demás miembros del equipo. Es posible que este acompañamiento hubiera contribuido al surgimiento de nuevos *champions* que siembran sus semillas en los equipos de a cargo de las evaluaciones de resultados. Fuere como fuere, lo importante es que hoy en día (agosto 2018) existen dentro de la CGR numerosos *champions*; ellos dan garantía, con su rol y responsabilidad, de que la onda del control de resultados continuará expandiéndose.

La labor y la responsabilidad de los *champions* habría sido insuficiente si no se hubiera contado también con *sponsors*, funcionarios que están en posición de tomar decisiones, dentro de su Delegada o dentro de la planeación y vigilancia de todas las evaluaciones dentro de la CGR. Los *sponsors* son generalmente directivos de la organización que participan activamente y son referente visible del proceso de cambio. Construyen coaliciones con otros directivos; comunican visión, avances y dificultades a funcionarios y empleados. Registran riesgos y retrocesos y despliegan nuevas iniciativas para el éxito del proceso del cambio. Están preparados para atender las resistencias y tienen buen tacto para la negociación sin pérdida del rumbo. Comparten y celebran los éxitos; dan ejemplo de los nuevos comportamientos. Por encima de todo, perseveran en la gestión del cambio y mantienen inquebrantable la visión final.

---

<sup>17</sup> McKinsey ha identificado los cinco factores que explican los casos exitosos de reforma de sector público (en su experiencia, apenas el 20 por ciento del total de las reformas intentadas son exitosas). Esos cinco factores son: propósito y prioridades claras, liderazgo comprometido, cadencia y coordinación en la implantación de las reformas, comunicación motivante y capacidad para el cambio. El primero de los factores requiere justamente de univocidad en la dirección, los objetivos y la estrategia de reforma. McKinsey & Company – Public Sector. “Elements of a successful government transformation”, Our Insights, por T. Allas et. al, 9 julio 2018.

Los Delegados fueron comprometidos *sponsors*, como lo fueron también los funcionarios responsables de planificar y vigilar la entrega oportuna de los productos de las evaluaciones. Asimismo, los funcionarios responsables de los programas de capacitación, de comunicación y de auto-evaluación dirigidos a fortalecer capacidad en análisis de desempeño.

Nótese que en tratándose de gestión del cambio no existe incompatibilidad en que directivas sean al mismo tiempo líderes y pilares de soporte de la reforma. Bien, por el contrario, las lecciones de la experiencia internacional indican que el cambio interno, como la introducción de una nueva modalidad de evaluación, requiere abanderados del más alto nivel. De no contar con ese apoyo, los equipos de auditores caminarán a la deriva y algunos se aferrarán al status quo de las auditorías conocidas de tiempo atrás.

En cuanto al acompañamiento de estos consultores externos, su contribución continua a lo largo del primer semestre del 2018 se basó en el apoyo de Fedesarrollo/Unión Europea y en el decidido apoyo del Contralor, la Vicecontralora, los Delegados y los directores de estudios dentro de la CGR. La experiencia vivida por estos consultores indica que generalmente es positivo contar con un balance entre especialistas expertos e internos. El especialista externo debe conocer las mejores prácticas externas, servir informalmente de árbitro o cuando menos de orientador de la solución de diferencias de criterio entre los especialistas internos. Para acreditar su contribución y granjearse la confianza de los equipos de evaluadores y acrecentar la demanda por sus servicios, deberá aportar información, orientación y perspectivas estratégicas adicionales a las que ya tienen internamente los equipos de la CGR. En este caso se contó con la ventaja adicional que el consultor era a la vez especialista en gestión del cambio y estrategia de comunicación.

Factor adicional para facilitar la implantación rápida de las evaluaciones de desempeño en el marco de las políticas públicas fue contar con equipos multidisciplinarios de evaluadores. De hecho, los evaluadores de la CGR son expertos en combinar procesos con información, tecnologías y teorías, hasta el punto que ven este ejercicio como natural y rutinario. Tienen prácticas de reunión y trabajo en equipo, de planeación y distribución del trabajo según especialidades, de liderazgo que no menoscaba la participación ni la iniciativa de ningún miembro de equipo; de horarios de labor individual y de horarios en mesa de trabajo. Saben dar la bienvenida a un consultor externo y a las cabezas de las entidades de gobierno, hasta dar a todos confianza y crear clima de colaboración. Saben trabajar como unidad en torno a un objetivo compartido, con coordinación y capacidad de decisión interna. Una vez se les asigna el ejercicio, se sienten empoderados para llevarlo a cabo con autonomía técnica y conceptual.

Los Delegados y los líderes de fiscalización dentro de las Delegadas saben bien que los colectivos de trabajo no funcionan automáticamente, en respuesta a la sola comisión de hacer el trabajo conjunto. Por ello, seleccionan miembros de equipo de composición interdisciplinaria, que trabajen cómodamente unos con otros y designan líderes de equipo que ayudan a los demás a avanzar de cara a la contribución individual de cada uno a la meta común. Cuando el equipo de una Delegada a cargo de una evaluación solicitó colaboración



UNIÓN EUROPEA

para una de las AD acompañadas por este consultor, siempre la obtuvo, con calidad y con sentido de pertenencia a una misma organización, la CGR.

## **CUARTA PARTE - LOGROS, PROBLEMAS ENCONTRADOS Y RECOMENDACIONES, CON RESUMEN DE LA METODOLOGÍA EMPLEADA E IDENTIFICACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES DE DIÁLOGO DE POLÍTICA ENTRE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DE ESTE PROYECTO.**

### **El logro alcanzado**

El principal logro alcanzado fue la elevación del interés, el compromiso y la satisfacción de los equipos de la CGR con la evaluación de desempeño basada en un marco de políticas públicas. Si bien no hubo medición rigurosa de este avance motivacional en los equipos acompañados, la mayoría (no todos) de ellos expresó avidez por seguir avanzando esta línea de la CGR. Comprenden los conceptos fundamentales de la evaluación de política pública, y el rol y las limitaciones de la intervención de la CGR. Por encima de todo, aprecian su potencial contribución al mejoramiento de los programas públicos.

En la percepción de estos consultores, los estudios han mejorado notablemente. Así, en las primeras iteraciones de las fichas se encontraban escasos criterios de evaluación internacional y varias de las preguntas más relevantes en el tema de evaluación de impacto a nivel internacional quedaban sin respuesta. En la última iteración de las fichas, se encontró un gran avance en este tema, casi todas las preguntas tienen respuestas de acuerdo con los criterios bajo las cuales se construyeron las fichas incluidas en la Segunda Parte de este Informe.

### **El problema principal**

El principal obstáculo enfrentado por estos consultores fue la cultura de evaluación y control del cumplimiento. Esta cultura, valiosa por sí misma, se basa en análisis y conclusiones precisos, casi comparables a las ciencias naturales: se dio o no se dio el incumplimiento. En cambio, en materia de gestión existen muchos tonos grises que los evaluadores deben recorrer con fineza de criterio. Por razón de esos tonos grises, el aprendizaje de esta competencia se consigue más a través del estudio de caso que del estudio de manuales o reglas tajantes.

### **El método**

En el siguiente Cuadro elaboraremos brevemente esta dificultad y la manera como esta consultoría buscó resolverlo. Lo hacemos a propósito de las cinco áreas temáticas incluidas en la Primera Parte de este Informe

Cuadro 12

## Del método del acompañamiento cuando no hay respuestas de validez universal ni incontrovertibles

Las cinco áreas temáticas seleccionadas de la práctica de acompañamiento a los estudios no han alcanzado aún fórmulas precisas; tampoco se aplican de manera idéntica en todo el mundo. Han sido desarrolladas, especialmente entre países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), para responder a un desafío común a aquellos países y especialmente agudo en América Latina: cómo elevar transparencia y reducir posibilidades de corrupción en la gestión pública, de manera que se reconstituya la confianza ciudadana en las instituciones?

Las áreas aquí tratadas hablan de cambio en los instrumentos, los procesos, las instituciones. Se vienen desarrollando de manera dinámica, por gobiernos, académicos y practicantes de países de la OCDE y de los países de ingresos medios de América Latina que buscan responder a una pregunta de más alto nivel: ¿cómo fortalecer transparencia, combatir clientelismo y corrupción y, en última instancia, reconstituir confianza ciudadana en las instituciones?

Por ello, mal podría este documento enseñar los instrumentos per se: estos son cambiantes, vienen evolucionando. La mayor aspiración de este documento es que los evaluadores de la CGR entiendan el propósito, los avances y las limitaciones de aquellas herramientas que están en la frontera del conocimiento contemporánea. Como muchos otros pilares de la gestión en general, y de la rendición de cuentas por los resultados del gobierno en particular, estos desafíos no se responden con una fórmula científica. Se responden mediante aproximaciones, gracias al avance continuo de las lecciones aprendidas.

En cuanto desafíos con los que los evaluadores de la CGR tropiezan día tras día, ellos tienen que estar preparados para enfrentar el desafío con los ojos abiertos: tienen que saber qué se ha logrado, cómo y cuándo utilizarlo en Colombia, cuáles ajustes hacerles. Pero no hace falta que se conviertan en arqueólogos de la administración pública; tampoco necesitan ser especialistas en todas y cada una de las derivadas de estas áreas. En cuanto autoridades en la práctica de la evaluación, lo que les interesa es saber cuándo, por qué y para qué utilizarlos.

Como toda herramienta de gestión y de evaluación, la trayectoria de innovaciones y de logros o fracasos parciales de desarrollo de estas áreas se remonta décadas atrás. Por ello, este breve documento no podría pretender un cubrimiento exhaustivo de la materia ni proponer fórmulas absolutamente contundentes en estas áreas.

De allí que el documento se limite a sintetizar los conceptos y, sobre todo, a discutir los usos y los objetivos de los instrumentos aquí presentados. El documento sienta apenas los cimientos, con el fin de contribuir a que los evaluadores de la CGR y otros actores interesados continúen acumulando conocimientos, madurando internamente lo que sirve a sus desafíos y lo que les es de menos utilidad. Y, por esta vía, para que la CGR refuerce su auto-confianza para insertarse en la comunidad internacional, con los aportes de sus propias experiencias, en la seguridad de que en esta materia, estamos todos aprendiendo y avanzando a partir de los informes de evaluación y las autoevaluaciones de nuestro progreso.

Al final de cuentas, el criterio rector de los evaluadores de la CGR de Colombia no puede ser distinto al criterio rector que siguen los evaluadores de las contralorías externas de los países avanzados: las evaluaciones deben conducir a mejorar los servicios para los ciudadanos, las firmas o los ahorros en el gasto.

### Oportunidades de diálogo de política

Los actores involucrados en el Programa tienen en común su mandato y su preocupación con la relevancia, la eficacia, la eficiencia, la sostenibilidad y el impacto de las intervenciones públicas, particularmente con el gasto público que las financia.

Ese terreno común se presta para múltiples intercambios y refuerzos mutuos, sea de información, de indicadores, de teorías y análisis o de formas de presentación y comunicación de los informes.

En la percepción de esta consultoría el potencial de enriquecimiento mutuo y avance del sector público colombiano en este sentido se ve restringido por problemas “territoriales”. Para seguir avanzando es necesario romper con la actitud de “éste es mi campo, de competencia exclusiva”. Un programa de gestión del cambio y una estructura de gobernanza, acompañadas de instrumentos de coordinación, podrían ayudar a romper con esta restricción.

---