

Capítulo 3

La toma de decisiones basada en hechos y datos objetivos

Este capítulo evalúa en qué medida podría el Gobierno Central de Colombia mejorar sus prácticas en la toma de decisiones, aprovechando sus impresionantes logros en la evaluación del desempeño del conjunto del gobierno, vinculando los presupuestos a la implementación de estrategias, y en la auditoría y control del conjunto del gobierno para combatir la corrupción. El capítulo aborda la necesidad que tiene Colombia de mejorar su capacidad de visión estratégica, aprovechando la evidencia sobre desafíos y tendencias emergentes en un horizonte de planificación de diez a veinte años, para sustentar sus planes de desarrollo cuatrienales. Se evalúa la capacidad de Colombia relacionada con la evaluación de desempeño, la definición de regulaciones y reglas, y la auditoría y el control, destacando éxitos de reformas recientes y sugiriendo que el Gobierno Central los aproveche y desarrolle capacidades en estas áreas en el nivel subnacional.

Introducción

La experiencia de la OCDE sugiere que la toma de decisiones basada en evidencias por parte del conjunto del gobierno conduce a una mayor efectividad y eficiencia en el logro de resultados estratégicos (ver Recuadro 3.1). El análisis de políticas basado en evidencias claramente fundamenta importantes decisiones políticas que está tomando el gobierno de Colombia, notablemente en relación con la implementación de su Plan Nacional de Desarrollo. El sistema SINERGIA, del Departamento Nacional de Planeación, el sistema nacional de Colombia para monitorear y evaluar el desempeño de la gestión pública, es una herramienta elaborada, bien diseñada y usada sistemáticamente por el gobierno para evaluar el desempeño de políticas y programas públicos claves relacionados con el Plan; este sistema arroja información de desempeño sobre si se están logrando o no los objetivos de las políticas públicas y de qué manera. SISMEG, su componente de monitoreo, es una herramienta de calidad excepcional que ha sido desarrollado bajo los más exigentes estándares.

Dicho esto, el gobierno de Colombia afronta una serie de problemas relacionados con la utilización de una evidencia sólida que sirva de base para la toma de decisiones, en lo que respecta a la definición, implementación y evaluación de desempeño de las estrategias, los cuales serán abordados en este capítulo:

- La capacidad de las instituciones del centro de gobierno (GC) de Colombia (ver Capítulo 2) para mejorar el ejercicio de lo que la OCDE denomina “visión estratégica”, es decir la capacidad para anticipar y prever acontecimientos perturbadores, amenazas o dificultades en el largo plazo (por ejemplo, más allá de un horizonte de planeación a cuatro años) y cumplir con éxito las exigencias de política fiscal del gobierno;
- El hecho de que hasta la fecha, como lo concluye el Informe de las Reformas Reglamentarias de Colombia realizada por la OCDE (2013, próxima a publicarse), el gobierno de Colombia no garantiza formal y sistemáticamente hacer cumplir el uso obligatorio de las evaluaciones de impacto regulatorio con carácter previo a la promulgación de una legislación o imposición de una regla;
- Los desafíos relacionados con la vinculación del desempeño del Plan Nacional de Desarrollo al del gasto bajo el Presupuesto Nacional, dada la división entre el Departamento Nacional de Planeación, que gestiona los componentes de inversión de capital del Presupuesto para implementar el Plan, y el Ministerio de Hacienda, que administra el presupuesto operativo del gobierno; y
- El sistema de Auditoría y Control de Colombia, que plantea retos relacionados con solapamientos funcionales entre instituciones de control del gobierno central, debilidades y desafíos de capacidades en sus controles internos, así como retos significativos en esta área en el nivel territorial.

Conocimiento estratégico

Como se pone de manifiesto en los dos primeros capítulos de este Informe, la preocupación del gobierno de Colombia se focaliza en la urgente necesidad de solventar el problema de pobreza persistente, la baja productividad laboral, la aguda desigualdad de ingresos, la seguridad y las disparidades regionales, adaptándose simultáneamente a un entorno crecientemente globalizado y complejo. Para cumplir estos desafíos exitosamente, el gobierno ha implementado sucesivas reformas para desarrollar una administración pública más flexible, comprometida y estratégicamente ágil. La agilidad estratégica en el contexto del sector público implica contar con la capacidad y el compromiso con el conocimiento estratégico, la implicación colectiva y la flexibilidad de recursos (ver Recuadro 3.2). En un

mundo rápidamente cambiante, el sector público necesita ser capaz de cambiar la dirección de las políticas rápida y efectivamente según lo exijan las circunstancias. Esto también significa ser capaz de distinguir cuál es la acción más apropiada a nivel conjunto de gobierno, cuándo se requiere de coordinación central, y cuándo se considera que es más ágil actuar de una forma delegada para lograr una mayor receptividad.

Recuadro 3.1. Experiencia de la OCDE sobre toma de decisiones con base en evidencias

El análisis de políticas con base en la evidencia, permite que las decisiones vayan dirigidas a implementar y dirigir estrategias que van a ser adoptadas en pos de los intereses a mediano y largo plazo del país. Basadas en evidencias derivadas de la visión estratégica, y de la observación del entorno, que identifiquen correctamente los desafíos y oportunidades, internas e internacionales a corto y largo plazo, en una evaluación de desempeño, permitiendo una priorización razonable del gasto, para lograr los mejores resultados con el mínimo de recursos, y en temas individuales objeto de análisis, dentro de un marco estratégico más amplio.

En toda la OCDE, las prácticas de buena gobernanza sugieren, que las políticas deben. La experiencia en gobernanza pública determina cómo las evidencias contribuyen en la identificación de políticas alternativas y cómo se hacen las reglas. Estas evidencias necesitan estar disponibles en el momento correcto y evaluadas por las personas competentes. Las buenas prácticas de la OCDE, sugieren que los siguientes aspectos son necesarios para la obtención y correcto uso de “evidencias”:

- Una metodología sólida, que permita adecuadamente la consideración inmediata y a largo plazo de un tema y de los criterios que respaldan las diferentes opciones para la intervención de una política (incluyendo la posibilidad de no hacer nada);
- Buenos datos para el análisis;
- Acceso público a los datos, supuestos y metodologías usadas en cada asunto, opciones identificadas para abordarlo, jugando así el escrutinio o sondeo un papel importante, siendo el análisis replicado independientemente;
- Tiempo para hacer el análisis adecuadamente y para consultar al público en general sobre sus resultados;
- Un servicio civil apto y capacitado, incluyendo personas con formación en métodos cuantitativos;
- Un ambiente “receptivo para la definición de políticas”, es decir, líderes políticos dispuestos y capaces de decidir con base en las evidencias presentadas.

Fuente: OCDE (2013), *Public Governance Review of Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París (próximamente).

Recuadro 3.2. Desarrollo de agilidad estratégica: algunos conceptos claves

El mundo y la sociedad dinámica de hoy, requiere que los gobiernos sean capaces de cambiar la dirección de las políticas, de forma rápida y efectiva según lo exijan las circunstancias. La **agilidad estratégica** es la capacidad del gobierno y de la administración pública, para anticipar y responder flexiblemente a los desafíos complejos de las políticas, y para determinar a qué nivel se necesita actuar (es decir, a nivel del conjunto del gobierno, a un nivel local delegado o a nivel sectorial).

La OCDE ha adaptado el trabajo de Doz y Kosonen (2008) para ser usado en el contexto del sector público con el fin de identificar tres componentes necesarios para desarrollar agilidad estratégica:

Recuadro 3.2. Desarrollo de agilidad estratégica: algunos conceptos claves (continuación)

- **Conocimiento estratégico**, es la capacidad para entender y equilibrar los valores de gobierno, las preferencias de la sociedad, costes y beneficios actuales y futuros, conocimientos y análisis de expertos, y para usar dicho conocimiento en la planeación, la definición de objetivos, la priorización de los mismos y la toma de decisiones.
- **Compromiso colectivo**, es la adhesión y el compromiso con una visión común y con un conjunto de objetivos generales, y su uso para orientar el trabajo individual de los actores públicos. Así como, la coordinación y colaboración con otros actores (tanto dentro como fuera del gobierno y entre niveles de gobierno, según sea necesario para lograr metas de forma colectiva.
- **Flexibilidad de recursos**, es la capacidad para reasignar recursos (de personal y financieros) entre prioridades cambiantes en la medida en que sea necesario; para identificar y promover fórmulas innovadoras maximizando los resultados de los recursos utilizados; y para aumentar la eficiencia y productividad de la consolidación fiscal y de reinversiones en políticas y servicios públicos.

Fuente: OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París.

El conocimiento estratégico como prerrequisito para la agilidad estratégica del GC

Un elemento clave para lograr la agilidad estratégica, es la capacidad de conocimiento estratégico de los gobiernos y las administraciones públicas. En el contexto del sector público, el conocimiento estratégico requiere de la habilidad y capacidad para hacer planeación dinámica e interrelacionada a largo y corto plazo, basada en una visión y conocimiento del conjunto del gobierno. Lograr el conocimiento estratégico depende por lo tanto, de la capacidad del gobierno para buscar y consolidar la experiencia de múltiples partes implicadas, en desarrollar e implementar una visión estratégica a través de marcos de planeación estratégica.

El conocimiento estratégico requiere de planeación y toma de decisiones, con base en datos, análisis y consultas flexibles y continuamente actualizadas. Es importante determinar el tipo de planeación y/o de toma de decisiones requeridas para seleccionar los “inputs” más apropiados para lograr el conocimiento estratégico. Identificar prioridades a largo y mediano plazo, por ejemplo, puede beneficiarse de la participación ciudadana y el análisis de datos, pero los acontecimientos a muy largo plazo pueden ser impredecibles y “discontinuos” (es decir, no basados en patrones históricos), y por ende requerir de otros tipos de planeación de escenarios. Además, las consultas pueden no ser siempre apropiadas para la toma de decisiones a corto plazo, debido a la necesidad de respuestas rápidas o debido a la sensibilidad del tema en cuestión. En tal caso, sin embargo, es aún más importante que quienes toman las decisiones dispongan de información general sobre las preferencias ciudadanas (ver Recuadro 3.3).

Un conocimiento estratégico fuerte es un elemento clave para lograr agilidad estratégica. En el sector público, el conocimiento estratégico requiere de la habilidad y la capacidad para hacer planeación estratégica dinámica (en lugar de estática) e interrelacionada a largo y corto plazo, basada en los pronósticos y el conocimiento del conjunto del gobierno. A fin de alcanzar un conocimiento estratégico, los gobiernos deben aprovechar la experiencia de todas las partes implicadas, desarrollando una visión estratégica e implementándola posteriormente a través del desarrollo de marcos de planeación estratégica.

La capacidad para adquirir conocimiento estratégico, será crítico para que Colombia pueda implementar estrategias, a fin de lograr los resultados de las políticas identificados en su Plan Nacional de Desarrollo. El resto de esta sección abordará áreas claves del conocimiento

Recuadro 3.3. Horizontes de análisis: necesidades de toma de decisiones estratégicas por marcos temporales de planeación

Necesidades analíticas	Características	Requisitos	Ejemplos
Visión estratégica (Largo plazo: a más de 10 años)	Anticipación de, y preparación para, tendencias y necesidades de capacidades tanto previsibles como perturbadoras / discontinuas; incluidos costes futuros de las decisiones de hoy	Observación y consultas continuas; reconocimiento de patrones; análisis de "señales débiles"; estudios futuros; vistas consensuadas	Informes de futuros; observación de horizontes; estimación de presupuestos a largo plazo; planeación de escenarios
Planeación estratégica (Mediano plazo: 3 a 10 años)	Anticipación de, y preparación para, cambios y necesidades de capacidades previsibles; priorización; incluidos costes futuros de las decisiones de hoy; análisis de riesgos	Análisis de datos históricos y de tendencias; información y análisis comparables dentro del gobierno; consultas sobre valores y opciones	Programa de gobierno; marcos presupuestales a mediano plazo; planeación de personal; planeación de inversiones de capital y de espacio; estrategias de innovación
Toma de decisiones (Corto plazo: 1-2 años)	Receptividad; rapidez; rendición de cuentas; capacidad para determinar en qué nivel es necesario tomar las decisiones	Acceso rápido a información y análisis pertinentes; capacidad de reasignación; vistazo general de las preferencias de las partes interesadas	Acción ejecutiva; presupuestos anuales y a mediano plazo; respuesta a crisis

Fuente: OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París.

estratégico, donde se podrían incrementar las capacidades, particularmente incorporando la toma de decisiones basada en evidencias en el desarrollo y la implementación de políticas, ampliando el alcance de los informes de visión estratégica y usando el conocimiento estratégico para crear una visión de largo plazo para el país.

Incorporación de la toma de decisiones con base en evidencias en el desarrollo e implementación de políticas

La toma de decisiones con base en evidencias, es una herramienta clave mediante la cual los gobiernos adquieren conocimiento estratégico, examinando y midiendo los posibles beneficios, costes y efectos de sus decisiones. Tras realizar consultas e investigaciones, y asegurarse de haber contemplado todos los escenarios posibles, los gobiernos pueden usar esta información para aumentar la transparencia de sus procesos de toma de decisiones. Esto también aporta una “verificación de la realidad” sobre el coste de los objetivos del gobierno, y le aporta herramientas a los gobiernos para priorizar objetivos alternativos.

Un mayor interés en la eficiencia y eficacia de la administración pública en los países de la OCDE, ha incrementado la toma de decisiones con base en evidencias. A medida que aumenta la complejidad de los desafíos de las políticas, también aumenta el uso de enfoques basados en evidencias. La clave para la toma de decisiones y la definición de políticas con base en evidencias en la administración pública, es usar el conocimiento obtenido del conjunto de datos y análisis, para sustentar e influir sobre las políticas, en lugar de determinarlas. Estos conjuntos plurales de evidencias permiten apreciar de manera más completa los complejos desafíos de las políticas. Asuntos transversales e interrelacionados del portafolio de políticas, requieren involucrar a múltiples actores dentro de la sociedad; la búsqueda de esta amplia participación ha abierto enfoques de red para los procesos de las políticas tales como consultas e involucramiento de la ciudadanía y de las partes interesadas. El diseño, implementación y evaluación de políticas efectivas depende de varias bases probatorias.

El papel del gobierno en la toma de decisiones con base en evidencias es encontrar, consultar e interactuar proactivamente con actores en áreas claves de conocimiento, y analizar y empaquetar ese conocimiento para sustentar la toma de decisiones del gobierno. Para

emprender la toma de decisiones con base en evidencias, la administración pública debe comprometerse con este proceso y establecer las estructuras y recursos para facilitar dicho trabajo. Esto incluye: un marco y herramientas para la recopilación de conocimientos; la capacidad de realizar investigaciones y análisis; datos de buena calidad: tiempo y recursos suficientes para recopilar, analizar y probar los datos; transparencia en la recolección y uso del conocimiento, y evaluación y adaptación (ver Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4. Pilares de la toma de decisiones con base en evidencias

Marcos y estructuras analíticas para recolectar y analizar los conocimientos para la toma de decisiones

(por ejemplo, *Análisis de Impacto Reglamentario*; *Concreción de beneficios*)

Capacidad y posibilidad de realizar investigaciones y análisis

(por ejemplo, *habilidades del sector público*; *recursos suficientes para recolectar, analizar y probar los datos*; y *entorno receptivo para las políticas*)

Acceso a datos de calidad

(por ejemplo, *políticos*; *profesionales*; *investigadores, analíticos y ciudadanos*; *conjuntos de datos de alta calidad e interoperables*)

Transparencia y apertura en la recolección y uso de los conocimientos

(por ejemplo, *consultas, participación*; *involucramiento*; *información*; y *comunicación*)

Evaluación y adaptación

(por ejemplo, *evaluación ex post*; *evaluaciones de eficiencia*; *revisión de capacidades*)

Fuente: OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París.

Colombia cuenta con marcos que contribuyen a una cultura de toma de decisiones con base en evidencias, tales como el Departamento Nacional de Planeación y el DANE, el departamento nacional de estadística del gobierno central. Adelanta consultas con partes interesadas del público. Ha desarrollado sistemas que abarcan todo el gobierno, para medir el desempeño de las políticas —SISMEG y SINERGIA (ver Capítulo 2)— basados en los más exigentes estándares. Sin embargo, estas prácticas no necesariamente se traducen en un uso sistemático de la toma de decisiones con base en evidencias. Por ejemplo, el gobierno aún no ha implementado en todo el gobierno, un sistema obligatorio para el análisis del impacto regulatorio y de las políticas (ver siguiente sección).

Más allá del análisis del impacto regulatorio y de las políticas, un aspecto clave para la toma de decisiones con base en evidencias es el acceso a datos de calidad (esencial en sí mismo para sistemas sólidos de EIR, así como para las capacidades de evaluación de desempeño). El acceso a datos de calidad es fundamental para el desarrollo de bases de datos —y de conocimientos—, ya sea para la definición de estrategias, para su implementación, y para fines de evaluación de desempeño. La calidad de los datos es un elemento esencial para el análisis, y se considera uno de los mayores desafíos para la toma de decisiones con base en evidencias. Puede consumir tiempo y recursos, y requiere de un enfoque sistemático y funcional. La utilidad de la toma de decisiones con base en evidencias depende de la calidad de los datos incorporados en el proceso de toma de decisiones. Y el desafío al que se enfrentan muchos gobiernos, es tener la capacidad para generar buenos datos, convertir dichos datos en evidencias, usar estas evidencias efectivamente para tomar decisiones, y aprovechar las evidencias sólidas para movilizar actores públicos y privados internos y externos para definir e implementar coherentemente las estrategias.

Los datos o conocimientos usados en la toma de decisiones con base en evidencias, deben ser recolectados de numerosas áreas para garantizar su integralidad. Esto es particularmente importante a medida que aumenta la complejidad de las políticas, lo que requiere de consultas e involucrar a una amplia gama de partes interesadas y de redes de consulta. La toma de decisiones con base en evidencias en la administración pública, aporta la metodología para el conocimiento estratégico. Aprovechando múltiples bases de evidencias de diversos actores, los gobiernos sustentan los procesos de toma de decisiones y la definición de políticas.

Esto es particularmente importante en Colombia, debido a las prioridades del gobierno de utilizar la descentralización, como medio para lograr resultados estratégicos en materia de equidad y disparidad regional. Como lo sugiere el Capítulo 4, en Colombia es difícil obtener datos sólidos sobre el desempeño subnacional de manera sistemática, y esto es crucial para que el desarrollo de políticas logre alcanzar estos objetivos estratégicos, así como para evaluar el desempeño de las políticas y medir los resultados.

El objetivo de la toma de decisiones con base en evidencias, es permitir que los gobiernos puedan aprovechar y analizar información recolectada de diferentes fuentes para ser contemplada en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, para alcanzar mayor agilidad estratégica, los gobiernos deben tener la capacidad de identificar las evidencias requeridas para los diferentes tipos de decisiones. Sirva de ejemplo, para responder preguntas complejas de política, se debe consultar a un grupo lo más amplio posible de partes interesadas. De forma análoga, un grupo más pequeños de partes interesadas y bases de evidencias, puede ser consultado o involucrado en relación con asuntos de políticas urgentes / críticas, en materias que requieran de decisiones inmediatas. También es importante armonizar el tipo de base de evidencias con el marco cronológico de planeación (ver Recuadro 3.4). Por ejemplo, aquellos asuntos de visión estratégica que van a ser considerados a más de diez años, pueden requerir un nivel diferente de recopilación de evidencias, que el requerido para la toma de decisiones de corto plazo dentro de un horizonte a uno a dos años.

Visión estratégica

El entorno de políticas que afrontan los gobiernos ya no está dominado por que sea predecible. Cada vez es más complejo, impredecible e inmediato, con múltiples actores actuando simultáneamente tanto interna como internacionalmente. Un entorno de este tipo exige que los gobiernos sean proactivos, observando, recopilando y analizando información para orientar la toma de decisiones y la definición prioridades. Los informes de visión estratégica ayudan a los gobiernos a mirar hacia delante, para identificar riesgos y oportunidades futuras como medio para priorizar y enfocar las políticas de gobierno; es un componente esencial para adquirir conocimiento estratégico. En efecto, en los últimos tiempos muchos países de la OCDE han afrontado actividades de prospectiva estratégica.

Por ejemplo, el esfuerzo sistemático de prever cuál va a ser el desarrollo de la sociedad y cuáles son los riesgos y oportunidades emergentes, se inició en las universidades de Finlandia a finales de la década de 1970. Sin embargo, no fue sino hasta finales de la década de 1990 que el gobierno, el parlamento y los ministerios de Finlandia se involucraron más en los informes a futuro. Los informes de prospectiva del gobierno han sido emitidos en la práctica en Finlandia desde 1993, cuando el primer Informe horizontal de Prospectiva del Gobierno, titulado “Las Opciones de Finlandia”, fue presentado al Parlamento. Este informe inicial contenía la visión estratégica sobre importantes desarrollos futuros y escenarios alternativos para Finlandia, planteado en el contexto de investigaciones futuras y en las prioridades del gobierno de dicho momento; adicionalmente presentaba un plan para una futura sociedad que el gobierno pretendía crear a través de sus actuaciones futuras. Informes subsiguientes

publicados en las décadas de 1990 y 2000 evaluaron temas sobre el desarrollo de Finlandia usando un horizonte de tiempo de diez a quince años, en particular *Finlandia 2015: Desarrollo Equilibrado*, publicado en 2001.

De hecho, en un entorno de políticas crecientemente complejo y globalizado, los gobiernos por sí mismos no tienen todas las respuestas. Para que los países continúen avanzando hacia el futuro, necesitarán acudir a la experiencia y las ideas de la comunidad ampliada. Esta función debe estar incorporada como parte de la labor diaria. Colombia puede considerar la experiencia de Australia en esta área, que celebró una cumbre en 2008 —La Cumbre *Australia 2020*— que reunió un amplio espectro de individuos de diferente procedencia y experiencia, para encontrar soluciones creativas o ideas sobre los desafíos a largo plazo que afectan el futuro del país (ver Recuadro 3.5).

Recuadro 3.5. Cumbre Australia 2020

En abril de 2008, el gobierno australiano celebró la Cumbre *Australia 2020* para fomentar una discusión nacional sobre el futuro a largo plazo de Australia. La Cumbre buscaba aprovechar las mejores ideas para desarrollar una Australia moderna preparada para los desafíos del siglo XXI. La Cumbre reunió a 1 000 participantes —“algunas de las mejores y más brillantes mentes de todo el país”— para pensar en los desafíos a largo plazo que afrontaba el futuro de Australia y que requerían respuestas de nivel nacional más allá del período habitual del ciclo electoral.

La Cumbre, celebrada en Canberra, la capital de la nación, generó más de 900 ideas en el curso de dos días. Los participantes debatieron y desarrollaron opciones a largo plazo para Australia en 10 áreas críticas:

- La agenda de productividad, educación, habilidades, formación, ciencia e innovación;
- el futuro de la economía australiana;
- población, sostenibilidad, cambio climático y agua;
- direcciones futuras para industrias y comunidades rurales;
- una estrategia nacional de salud a largo plazo, incluidos los desafíos de salud preventiva, planeación de personal y el envejecimiento de la población;
- fortalecimiento de las comunidades, apoyo a las familias e inclusión social;
- opciones para el futuro de los aborígenes y los isleños del Estrecho de Torres;
- hacia una Australia creativa: el futuro de las artes, el cine y el diseño;
- el futuro de la gobernanza en Australia, democracia renovada, un gobierno más abierto (incluido el papel de los medios de comunicación), la estructura de la Federación y los derechos y responsabilidades de los ciudadanos; y
- la seguridad y prosperidad futuras de Australia en una región y un mundo rápidamente cambiantes. La Cumbre fue co-presidida por el Primer Ministro de Australia, Kevin Rudd, y por el Vicerrector de la Universidad de Melbourne, el Profesor Glyn Davis.

Los participantes de la cumbre fueron invitados por un Comité Rector no gubernamental de 10 miembros, que solicitó la asistencia con carácter voluntario de hasta 100 participantes por cada área de la Cumbre. Los participantes provenían de organizaciones empresariales, académicas, sociales e industriales y de los medios, e incluyeron varias eminencias australianas. Los participantes de la cumbre fueron invitados por derecho propio y no como representantes institucionales de alguna organización en particular. Cada una de las 10 áreas de la Cumbre fue co-presidida por un Ministro del Gobierno Federal de Australia y un miembro del Comité Rector. El líder de la oposición federal, junto con Primeros Ministros de los Estados, Ministros en Jefe y sus contrapartes de la oposición, también fueron invitados a participar en la Cumbre. Se invitó a todos los australianos a presentar

Recuadro 3.5. Cumbre Australia 2020 (continuación)

propuestas sobre los 10 desafíos futuros, y 8 800 de estas propuestas fueron presentadas a los participantes.

La Cumbre tenía los siguientes objetivos:

- aprovechar las mejores ideas de toda la nación;
- aplicar esas ideas a los 10 desafíos básicos para Australia identificados por el gobierno, para garantizar el futuro a largo plazo de Australia hasta el año 2020;
- ofrecer un foro para el debate público libre y abierto en el que no existían respuestas “correctas” o “erradas” predeterminadas;
- producir opciones para ser consideradas por el gobierno, para cada una de las 10 áreas de la Cumbre después de la reunión;
- permitirle al gobierno de Australia presentar una respuesta pública a estas opciones, con miras a moldear la dirección a largo plazo de la nación desde el año 2009 en adelante.

El Departamento del Primer Ministro y del Gabinete ejerció la secretaría de la Cumbre y fue el responsable de coordinar la preparación del informe de la Cumbre y la respuesta del gobierno australiano a la Cumbre, así como de la implementación de políticas y programas derivadas.

Fuente: www.australia2020.gov.au.

En Colombia, como en otros países, el gobierno central no puede abordar los desafíos más complejos de políticas del futuro sin tener en cuenta al nivel subnacional y su experiencia. Por lo tanto, necesita consultar a las autoridades municipales y regionales y fomentar su participación en la selección de temas de prospectiva, así como en la preparación e implementación de informes. El capítulo 4 destaca el hecho de que el actual gobierno ha adoptado una serie de herramientas claves de gobernanza multinivel para coordinar todo, desde la planeación de políticas hasta la prestación de servicios. El gobierno podría contemplar usar estas herramientas para involucrar a las autoridades subnacionales, en diálogos sobre actividades de prospectiva a largo plazo y objetivos de políticas basados en la visión.

Prospectiva estratégica para generar una visión de largo plazo para el país

El uso de la toma de decisiones con base en evidencias, de la planeación a mediano y largo plazo y de los informes de prospectiva, ofrece a los gobiernos la información necesaria para adquirir el conocimiento estratégico, incorporando inquietudes y contextos tanto presentes como futuros. Tomando como punto de partida los esfuerzos alcanzados, los gobiernos estar mejor posicionados para formular una visión estratégica y los planes necesarios del gobierno para implementarla, con base en la información disponible y las aportaciones de los ciudadanos, empresas y la sociedad civil, y teniendo en cuenta los riesgos y oportunidades futuras. Una visión estratégica funciona en dos niveles a la vez: una visión compartida del conjunto de la sociedad para el futuro del país, y la agenda del gobierno para su período de mandato.

Una visión estratégica es la expresión del futuro que un gobierno desea o pretende para el país. ¿Hacia dónde ven los líderes políticos que se dirige su país? ¿Cómo quieren que se vea su país en diez, veinte o treinta años? ¿Cuáles son los dos o tres principales meta-resultados que los líderes políticos buscan procurar para su país y sus conciudadanos? Si se interrelacionan adecuadamente las respuestas a este tipo de preguntas, articuladas en visión nacional, podría ser una herramienta poderosa para dar una dirección estratégica clara al gobierno, si recibe

la aceptación de las partes interesadas del sector público, privado y de la sociedad civil. De hecho, idealmente, una visión estratégica se desarrolla consultando a las partes interesadas y se tiene en cuenta los informes de prospectiva y el horizonte interno e internacional.

Las visiones estratégicas a largo plazo pueden servir por consiguiente, para movilizar debates nacionales sobre el futuro del país. Pueden ser herramientas poderosas para involucrar a la rama Legislativa, grupos de la sociedad civil y ciudadanos, sobre el futuro de su país y de su papel para alcanzarlo.

Incorporación del Plan Nacional de Desarrollo dentro de una visión nacional de largo plazo

Por supuesto, Colombia ya realiza una amplia y profunda planeación a mediano plazo. Sin embargo, últimamente, el éxito de la planeación en Colombia depende de la continuidad de las políticas más allá del horizonte cuatrienal del PND. El Departamento Nacional de Planeación, a pesar de su papel como órgano técnico que apoya al Presidente en la implementación de su estrategia política (sobre la que él/ella hace campaña como candidato/a a la Presidencia), y cuyo marco cronológico de implementación está definido por la duración de su mandato, en efecto ha logrado garantizar un cierto grado de continuidad entre planes cuatrienales sucesivos a juzgar por su enfoque en políticas prioritarias (Tabla 3.1), a pesar de la ausencia de un horizonte de planeación a largo plazo. Esto debe fortalecerse para garantizar una visión nacional a largo plazo clara y compartida.

Tabla 3.1. **Lista temática de los Planes Nacionales de Desarrollo**
1961-2010

Foco temático del PND	Presidente a cargo	Años de implementación
Plan Decenal: Desarrollo económico y social	Alberto Lleras Camargo	1961-70
Planes y programas para el desarrollo	Carlos Lleras Restrepo	1969-72
Las cuatro estrategias	Misael Pastrana Borrero	1970-74
Para cerrar la brecha	Alfonso López Michelsen	1974-78
Integración nacional	Julio César Turbay Ayala	1978-82
Cambio con equidad	Belisario Betancur Cuartas	1982-86
Economía social	Virgilio Barco Vargas	1986-90
La revolución pacífica	César Gaviria Trujillo	1990-94
El salto social	Ernesto Samper Pizano	1994-98
Cambio para construir la paz	Andrés Pastrana Arango	1998-2002
Hacia un estado social	Álvaro Uribe Vélez	2002-06
Estado social: desarrollo para todos	Álvaro Uribe Vélez	2006-10
Prosperidad para todos	Juan Manuel Santos Calderón	2010-14

Fuente: Gobierno de Colombia (2013), Informe de Antecedentes de la RGP (documento de trabajo no publicado).

Colombia ya afronta ciertas formas de actividad de prospectiva que pueden sustentar el desarrollo de visiones estratégicas para el futuro del país:

- El Ministerio de Hacienda mantiene una proyección fiscal macroeconómica a diez años de la carga de la deuda-PIB en el contexto de gestión del gasto bajo la regla fiscal del gobierno (ver siguiente sección y los capítulos 1 y 2). Este marco fiscal a mediano plazo puede ser una valiosa herramienta de planeación sobre la cual edificar

objetivos estratégicos para el país con base en la visión, dado que señala el espacio fiscal a mediano plazo que el gobierno podrá usar para implementar inversiones de capital y gastos de programación en futuros Planes Nacionales de Desarrollo;

- El actual Plan Nacional de Desarrollo ya incorpora indicadores estratégicos cuatrienales a nivel de programa y de desempeño dentro de un marco de tiempo más largo: bajo sus sistemas de seguimiento, el Plan anticipa resultados hasta el año 2032. Por ejemplo, el Plan 2010-14 sugiere que a partir de una línea base del PIB per cápita de 2010 de más de USD 5,100, el país generará USD 6,200 de PIB per cápita en 2014 y USD 20,000 en 2032. Esto significa que el Departamento Nacional de Planeación le dedica atención a objetivos a largo plazo (usando en este caso un horizonte de planeación a veinte años). Dicho esto, la identificación de metas de desempeño a ser logradas bajo el Plan, parece restringirse al marco 2010-14.
- El Plan Nacional de Desarrollo también hace referencia a una estrategia titulada “Visión Colombia 2019” (en referencia al bicentenario de la independencia del país); sin embargo, aparte de seguridad y defensa, no parece que la visión articulada en esta estrategia haya influido en el contenido del Plan 2010-14.

Por ende, no parece que el gobierno central use prospectiva a largo plazo basada en la visión, como algo habitual para sustentar los objetivos estratégicos articulados en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, en un entorno globalizado de políticas y crecientemente complejo, con gran cantidad de incertidumbres, la capacidad de los gobiernos para anticipar tendencias futuras más allá de un único ciclo electoral y su posible impacto sobre el desarrollo nacional cobra más importancia. Más aún, en países que abordan el grado de planeación de Colombia, la capacidad para identificar objetivos a mediano plazo frente a una visión estratégica de más largo plazo, o para garantizar que la estrategia a mediano plazo tenga plenamente en cuenta las evidencias de desafíos internos y externos emergentes, cuyo impacto solo se verá más allá del ciclo electoral, podrían otorgar un grado de estabilidad y continuidad a la definición e implementación de estrategias, que de otra manera podrían no estar disponible, si los planes de desarrollo se restringen a un horizonte de planeación definido por el ciclo electoral.

Muchos países de Convergencia¹ dentro de la Unión Europea y la OCDE abordan diversos niveles de planeación del gobierno central. Sin embargo, la mayoría procura integrar planes anuales o de corto plazo dentro de objetivos estratégicos a mediano y largo plazo. Polonia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia y la República Checa son ejemplos de este caso. En el caso de Polonia, por ejemplo, la estrategia clave de desarrollo nacional a largo plazo del país está articulada en *Polonia 2030: la tercera ola de modernidad-Una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo* (ver Recuadro 3.6). Esta estrategia identifica desafíos internos e internacionales claves que afectan el desarrollo de Polonia. Posteriormente, presenta una visión integral de largo plazo para el desarrollo nacional de Polonia que tiene en cuenta las dimensiones sociales, económicas, ambientales, territoriales e institucionales del país. Esta visión del país se centra en tres “pilares” nacionales de desempeño (OCDE 2013):

- El pilar de la *innovación* (modernización): construcción de una nueva ventaja competitiva para Polonia basada en un mayor capital intelectual (humano, social, relacional y estructural) y en el uso de tecnología digital para incrementar la competitividad de la economía y la sociedad polaca;
- El pilar de la *difusión* (equilibrio): procurar un desarrollo espacial equilibrado y cohesión social para optimizar el potencial de desarrollo de Polonia;
- El pilar de la *efectividad*: volver al estado más efectivo convirtiéndose en más accesible y útil para el ciudadano, evitando ejercer responsabilidades en áreas no deseadas de la vida nacional, pero actuando efectivamente en aquellas áreas en las que interviene.

Recuadro 3.6. Visión a treinta años de Polonia y estrategias decenales integradas para implementarla

Categoría de la iniciativa	Horizonte de tiempo	Perfil
Estrategia nacional de desarrollo a largo plazo titulada: Polonia 2030. La tercera ola de modernidad: Una estrategia nacional de desarrollo a largo plazo.	Finalmente una perspectiva de implementación a 15 años (largo plazo), un marco estratégico integral horizontal	Especifica las principales tendencias y desafíos que surgen del desarrollo interno de Polonia, al igual que cambios en su entorno externo. Incluye una idea integral del desarrollo social y económico nacional visto desde una perspectiva de largo plazo que contempla sus dimensiones sociales, económicas, ambientales, territoriales e institucionales.
Concepto nacional de desarrollo espacial	Perspectiva a 20 años (largo plazo)	El documento más importante sobre el ordenamiento espacial de Polonia. Su objetivo estratégico es usar el espacio disponible efectivamente contemplando su potencial de desarrollo diferenciado para mejorar la competitividad, la tasa de empleo, la efectividad del estado, y la cohesión social, económica y espacial en una perspectiva a largo plazo.
Plan nacional de desarrollo espacial	De acuerdo con la perspectiva nacional de desarrollo del uso de tierras	Un plan operativo de desarrollo espacial formulado de acuerdo con el Concepto Nacional de Desarrollo Espacial.
Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo	Perspectiva de desarrollo de 4 a 10 años, un documento horizontal e integral que incluye disposiciones de la estrategia nacional de desarrollo a largo plazo	Especifica los fundamentales objetivos y direcciones para el desarrollo nacional a lo largo de las dimensiones sociales, económicas, regionales y de uso de tierras implementadas a través de las estrategias de desarrollo con la ayuda de programas de desarrollo. La perspectiva a mediano plazo permite la formulación de objetivos más específicos así como de herramientas para su implementación.
Otras estrategias de desarrollo	Habitualmente con una perspectiva de implementación de 4 a 10 años, pero no más largas que la perspectiva de implementación de la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. Relacionadas con las áreas indicadas en la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. Sujetas a una evaluación de concordancia con la estrategia nacional de desarrollo a mediano plazo. La categoría incluye: <ul style="list-style-type: none"> • 9 estrategias de desarrollo integradas, • una estrategia suprarregional, • estrategias de desarrollo provincial. 	
Marco de referencia nacional estratégico (Estrategia nacional de cohesión)	Corresponde al período de programación de la UE (mediano plazo)	Determina las actividades de desarrollo a ser emprendidas para lograr los objetivos estratégicos de la Política Europea de Cohesión. Son las directrices para el uso de Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión y ofrece el marco para la preparación de programas operativos.
Programas operativos	Implementación de la Política de Cohesión de la UE	Desarrollados e implementados a nivel nacional y regional para utilizar los Fondos Estructurales de la UE y el Fondo de Cohesión. Los programas operativos logran los objetivos fijados por la estrategia nacional de cohesión y las estrategias de desarrollo. Los programas operativos incluyen: <ul style="list-style-type: none"> • programas operativos nacionales, • programas operativos regionales.
Programas	De conformidad con la legislación nacional	Documentos operativos para las estrategias de desarrollo, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> • programas plurianuales, • programas provinciales.

Fuente: OCDE (2013), *Public Governance Review of Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París (próximamente).

La forma en la que el gobierno pretende implementar esta visión, se presenta en su marco estratégico a mediano plazo, titulado *Estrategia Nacional de Desarrollo a Mediano Plazo 2020* (END), centrado en un horizonte a diez años. Este marco de implementación a mediano plazo integra los objetivos de políticas del Unión Europea bajo su estrategia *Europa 2020* para el crecimiento. De hecho, la Comisión Europea hace pronósticos estratégicos bajo un horizonte de planeación a diez años (ver Recuadro 3.7 —presentado aquí simplemente para ilustrar el punto). La END identifica los motores fundamentales de las políticas, objetivos y direcciones para el desarrollo nacional, bajo sus dimensiones socioeconómicas, regionales y del uso de tierras. Se centra en lograr un estado efectivo y eficiente, una economía más competitiva y una mayor cohesión social y territorial.

Recuadro 3.7. Europa 2020

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea hasta el año 2020. Se basa en cinco objetivos, cada uno de ellos con metas concretas para la UE:

- **Empleo:** 70% de las personas entre los 20 y los 64 años de edad estarán empleadas
- **Innovación:** 3% del PIB de la UE (público y privado combinado) invertido en I&D / innovación
- **Educación:** Reducir las tasas de fracaso escolar por debajo del 10%; al menos el 40% de las personas entre los 30 y 34 años de edad con educación terciaria completada
- **Pobreza / exclusión social:** Al menos 20 millones de personas menos en riesgo de pobreza y exclusión social
- **Clima / Energía:** Emisiones de gases de invernadero 20% (o incluso 30% si las condiciones son las adecuadas) más bajas que en 1990. 20% de la energía de fuentes renovables; aumento del 20% en la eficiencia energética

Las metas de la UE se traducen en metas nacionales para cada estado miembro. Cada estado miembro ha adoptado sus propias metas nacionales en cada una de estas áreas. Lograr las metas de la estrategia Europa 2020 requiere de una vigilancia reforzada para abordar desafíos macroeconómicos claves, y un enfoque temático para acelerar reformas estructurales que impulsen el crecimiento. El monitoreo de la Comisión Europea y el Consejo se organiza en torno al denominado “Semestre Europeo”. Esto empieza con la publicación de la Encuesta Anual de Crecimiento. La reunión de primavera del Consejo Europeo, basada en la Encuesta Anual de Crecimiento, hace un balance de la situación macroeconómica global; del progreso hacia las cinco metas de la UE; y del progreso de las iniciativas principales. Ofrece orientaciones de política que cubren temas fiscales, macroeconómicos y de reforma estructural y áreas para mejorar el crecimiento, y aconseja vínculos entre ellos. Los estados miembros presentan entonces sus estrategias presupuestales a mediano plazo en sus Programas de Estabilidad y Convergencia, y definen las acciones a seguir (por ejemplo, en empleo, investigación, innovación, energía e inclusión social) en sus Programas Nacionales de Reforma. Estos dos documentos son enviados a la Comisión en abril para su evaluación. Con base en la evaluación de la Comisión, el Consejo expide orientaciones específicas a los estados miembros en junio / julio. Esto significa que la asesoría sobre políticas se da a los estados miembros, antes de que empiecen a finalizar sus borradores de presupuesto para el año siguiente. Cuando no se actúa teniendo en cuenta las recomendaciones dentro del marco de tiempo determinado, se pueden expedir recomendaciones de política. También existe la opción de hacerlas cumplir a través de incentivos y sanciones, en el caso de desequilibrios macroeconómicos y presupuestarios excesivos. La UE monitorea los desarrollos en tres frentes: factores macroeconómicos; reformas para mejorar el crecimiento; y finanzas públicas.

Fuente: Comisión Europea (n.d.), “Europe 2020”, Unión Europea, Bruselas. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

El marco de planeación decenal de Polonia, debe ser implementado a través de la aplicación de un conjunto de estrategias de desarrollo integradas, que se centran en: la innovación y la eficiencia de la economía; el desarrollo de capital humano; el desarrollo del transporte; la seguridad energética y el medio ambiente; el estado efectivo; el desarrollo de capital social; desarrollo regional; seguridad nacional; y desarrollo sostenible de áreas rurales y agricultura. Tomadas en conjunto, estas estrategias integradas presentan similitudes con el Plan Nacional de Desarrollo, excepto por el horizonte de planeación: el de Polonia es de diez años, mientras que el de Colombia es de cuatro. Pero el enfoque metodológico para la definición e implementación de las estrategias a mediano plazo de Polonia no difiere considerablemente del que se sigue para el Plan de Desarrollo de Colombia.

El gobierno de Colombia podría por lo tanto contemplar construir sobre su kit de herramientas existente —en particular el marco fiscal plurianual del Ministerio de Hacienda y el marco de evaluación de desempeño del Departamento Nacional de Planeación—, para identificar desafíos de políticas nacionales e internacionales emergentes y tendencias de largo plazo, permitiéndole definir objetivos estratégicos a largo plazo, tanto por sectores como multisectoriales, dentro del cual se podrían incorporar las metas a cuatro años del Plan de Desarrollo. Para implementar esto, podría tener que desarrollar capacidades dentro del gobierno central para dedicarse sistemáticamente a desarrollar actividades de prospectiva estratégica, pronósticos a largo plazo en mayor medida de lo que lo hace ahora, involucrando en este proceso y de manera permanente a las partes interesadas claves del gobierno central y subnacional y a la sociedad civil.

Estas capacidades deben estar ubicadas lógicamente dentro del Departamento Nacional de Planeación. Una unidad de prospectiva estratégica y planeación, podría tener el mandato de realizar consultas amplia y regularmente y compartir los resultados de las mismas de manera generalizada, con el fin de garantizar que la visión nacional resultante, refleje claramente las aportaciones de estos actores claves. Además, podría trabajar de manera muy cercana y permanente con todos los actores claves del gobierno central en este proceso, desde el DANE hasta los ministerios y departamentos administrativos claves involucrados en todas las políticas sociales, económicas y ambientales, que respaldan el desarrollo del país, así como con sus análogos en los gobiernos subnacionales y con actores claves de la sociedad civil.

El trabajo de prospectiva estratégica y planeación, tendría que reflejar las agendas políticas y las plataformas de campaña de los líderes nacionales entrantes —empezando por el Presidente—, lo que acrecienta la necesidad de garantizar que esta unidad esté bien sintonizada y en capacidad de reflejar e integrar elementos políticos y fiscales claves del entorno interno y externo del país, que determinarán su trayectoria de desarrollo a lo largo del horizonte de planeación a largo plazo definido en los trabajos estimativos.

Regulación y análisis del impacto regulatorio

La eficiencia y efectividad con las que los gobiernos desarrollan e implementan reglas, para dar efecto a las decisiones de política diseñadas para implementar la estrategia nacional de desarrollo, apuntala la implementación de estrategias basadas en la visión —independientemente de la amplitud de su horizonte de planeación—. La definición de reglas y el análisis del impacto regulatorio, son en primer lugar responsabilidad de instituciones del GC. Una vigilancia estratégica efectiva del conjunto del gobierno por parte del GC sobre la definición de reglas, es esencial para mejorar la capacidad estratégica estatal, lo que explica por qué se aborda este tema aquí, a pesar de que la OCDE recientemente ha realizado un Informe de las Reformas Reglamentarias por separado, por mandato del gobierno de Colombia. El Informe Regulatorio identificó asuntos claves que el gobierno de Colombia necesitará abordar para fortalecer, entre otras cosas, su

compromiso con una política de calidad regulatoria del conjunto del gobierno, adelantando una vigilancia activa y permanente de los procedimientos regulatorios para implementar políticas reglamentarias efectivas y eficientes basadas en el uso de evidencias, incluyendo análisis de coste —beneficio frente a metas claramente definidas de las políticas, sosteniendo así una alta calidad regulatoria. Dado que estos asuntos son competencia de instituciones del GC, de hecho están en el núcleo de su mandato, se resumen en el presente.

La regulación, junto con el gasto y la tributación, es una herramienta de gobierno clave:

- Es de una importancia particularmente alta para implementar las estrategias: las reglas basadas en evidencias tienden a ayudar a los gobiernos a lograr las metas de las políticas, mientras que las mal diseñadas tienden a menoscabar la operación de la economía y poner dificultades a los ciudadanos. Una regulación mal concebida puede impedir la innovación y el emprendimiento, reducir el bienestar y ralentizar el crecimiento.
- El que una regla esté bien o mal diseñada depende en gran medida de la calidad y del uso de las evidencias utilizadas la definición de la regla. De hecho, la regulación basada en evidencias puede ser promovida mediante la implementación de herramientas tales como consultas y Análisis / Evaluaciones de Impacto Reglamentario (AIR / EIR).

Como se señaló en el Capítulo 2, la Constitución de 1991 marcó un cambio en el papel del Estado en la regulación de la actividad económica. El Estado abandonó su papel intervencionista como único proveedor de servicios y abrió la economía a la participación del sector privado. Al hacerlo, el Estado:

- Adoptó reformas administrativas para establecer unos marcos regulatorios más predecibles, coherentes y transparentes, para estimular la participación privada en actividades económicas, acompañado de la creación de agencias reguladoras, llamadas Comisiones de Regulación, junto con la función supervisora independiente a través del establecimiento de Superintendencias.²
- Abordó esfuerzos de simplificación administrativa, cuya meta principal ha sido agilizar y simplificar los trámites regulatorios que afectan a las empresas y los ciudadanos.
 - En este frente, el actual gobierno ha venido impulsando una ambiciosa agenda de simplificación administrativa, con la meta global de agilizar trámites que afectan a las empresas y ciudadanos. Esta agenda se concentra en eliminar cargas administrativas innecesarias, simplificando aquellos trámites que tienen impacto significativo, automatizando aquellos con un amplio alcance en el nivel nacional, e implementando la interoperabilidad para garantizar el acceso a servicios públicos y estandarizar los procedimientos. El gobierno actual ha tenido éxito en la promoción de “ventanillas únicas” (*one-stop shops*), para agilizar procedimientos empresariales específicos (por ejemplo, para constituir una empresa, registrar propiedades, realizar operaciones de comercio exterior) y definir mecanismos de participación, tales como el programa de Regulación Competitiva.
- Introdujo principios y herramientas para mejorar la calidad de las regulaciones, principalmente para mejorar la redacción jurídica; y, más recientemente
- Se ha dedicado a la mejora de la efectividad de las operaciones internas del gobierno. El gobierno adoptó recientemente un modelo de calidad total en la gestión pública, basado en legislación de 2003 e implementado mediante decreto en 2004, el cual establece normas técnicas de calidad en la gestión pública. Estos esfuerzos han ayudado a eliminar regulaciones y simplificar procedimientos con base en el principio de la efectividad administrativa.

- El gobierno actual promueve estrategias adicionales de alto impacto con base en una Directiva Presidencial de 2012, tales como el reconocimiento de buenas prácticas para eliminar trámites y procedimientos internos y el desarrollo de planes anuales para la eficiencia administrativa. Más recientemente, el DAFP, el Alto Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, y el MINTIC³ lideraron conjuntamente una iniciativa denominada “Política de Eficiencia Administrativa y Cero Papel en la Administración Pública”, centrada en identificar procedimientos y trámites internos que limitan el valor agregado y la capacidad de la administración para actuar eficientemente. Esta iniciativa generó un número considerable de propuestas de servidores públicos y proveedores del gobierno, que serán evaluadas con base en su impacto, relación coste-beneficio, facilidad de implementación, y grado de innovación.

Esta sección repasa cómo los procesos actuales de definición de reglas, respaldan los principios básicos de buena regulación y de toma de decisiones con base en evidencias. Al hacerlo, resume conclusiones claves contenidas en el Informe de las Reformas Reglamentarias de Colombia 2013 emitido por la OCDE.

La elaboración de nuevas regulaciones

Las regulaciones son elaboradas en el nivel nacional a través de leyes, decretos, resoluciones y circulares (ver una descripción de su jerarquía en la Figura 2.2). En el nivel subnacional, las regulaciones son expedidas por los Departamentos a través de ordenanzas, y por los municipios a través de acuerdos. En Colombia no existe un procedimiento único para preparar regulaciones que pueda ser comúnmente aplicado en toda la administración nacional, a pesar de que algunas instituciones, tales como las comisiones de regulación, han logrado establecer procedimientos que han mejorado con el paso del tiempo. En los últimos años, algunas instituciones han introducido requisitos específicos, tales como la necesidad de consultar con las partes afectadas o hacer esfuerzos iniciales para realizar evaluaciones de impacto, para garantizar que se utilizan controles de calidad, mejoras y mecanismos transparentes en el diseño y preparación de regulaciones.

Las propuestas de regulaciones se inician en la institución cuyo mandato está relacionado con el tratamiento del asunto a resolver. Todas las instituciones tienen un departamento jurídico que hace el seguimiento a la preparación de la propuesta y se asegura que cumple con los requisitos legales pertinentes. Se promueve la coordinación entre otras instituciones de un determinado sector, así como las consultas con partes interesadas afectadas, a pesar de que los procedimientos de consulta específicos difieren. Con excepción de la autoridad de competencia, la Superintendencia de Industria Comercio (SIC), ninguna otra institución hace comentarios sobre las propuestas reglamentarias de manera obligatoria, e incluso esto sucede a discreción de otras instituciones, dependiendo de si envían o no sus propuestas para ser revisadas por la SIC.

Transparencia administrativa y predictibilidad

La transparencia y la apertura son elementos básicos de un sistema normativo que regula consistentemente con base en evidencias. La transparencia regulatoria es esencial para establecer un entorno regulatorio estable y accesible, que promueva la competencia, el comercio y la inversión, y ayude a blindarse de influencias indebidas. La transparencia refuerza la legitimidad y justicia del sistema regulatorio. Por ende, la transparencia ayuda a que sea más fácil entender las reglas, y contribuye a facilitar la implementación y a darle

coherencia y predictibilidad a los procesos de apelación. Un procedimiento transparente para producir regulaciones, aprovechando herramientas tales como planeación a futuro o lenguaje sencillo, también abre oportunidades para que las partes interesadas provean información, sobre la cual puedan apoyarse las autoridades para recolectar evidencias y tomar decisiones; primero, en materia de si la regulación es la mejor opción para abordar un problema de una política pública, y, si este es el caso, para diseñar la intervención reglamentaria con base en dichas evidencias.

Varios países de la OCDE han establecido mecanismos para publicar detalles de la regulación que planean preparar en el futuro. La planeación a futuro o anticipativa ha demostrado ser útil para mejorar la transparencia, predictibilidad y la coordinación de regulaciones. Fomenta la participación de las partes interesadas en el inicio del proceso reglamentario, pudiendo reducir los costes de transacción, al anunciar con mayor anticipación sobre las próximas regulaciones próximas a emitirse.

En lo referente a la actividad regulatoria, la planeación a futuro no se lleva a cabo de forma sistemática. Sin embargo, algunas instituciones, tales como los ministerios, establecen objetivos regulatorios con ayuda de sus unidades de planeación, y estos tienen que ser acordes con sus planes sectoriales del Plan Nacional de Desarrollo. Además, las Comisiones regulatorias tienen que definir una agenda reglamentaria anual, en la que definan los proyectos y estudios que serán realizados durante el siguiente año. Las Comisiones tienen que consultar las agendas regulatorias de sus respectivos sectores e incorporar en sus planes definitivos comentarios de otras instituciones. Con el apoyo de sus oficinas de planeación internas, las Superintendencias también establecen programas de planeación.

Los gobiernos necesitan asegurarse de que el público en general pueda entender fácilmente las metas, estrategias y requisitos regulatorios. Esto es esencial para mantener la confianza pública en la necesidad e idoneidad de la regulación, y un elemento importante para garantizar su cumplimiento. Fundamentalmente, esto exige que los textos legales sean claros y fácilmente entendibles, incluso para personas no expertas en temas legales. Si bien el lenguaje técnico puede ser apropiado e incluso necesario para algunas partes interesadas, es importante que los ciudadanos sin formación específica en el tema, puedan entender los rasgos básicos de una determinada propuesta regulatoria.

En Colombia, el Decreto 1345 de 2010 fija las directrices para la publicación de regulaciones, e indica en su artículo 11 que “la redacción del proyecto deberá caracterizarse por su claridad, precisión, sencillez y coherencia, de tal forma que no exista ambigüedad ni contradicciones”. Sin embargo, el uso adecuado de estas directrices, depende de la discrecionalidad de los redactores jurídicos, dado que no existe una única entidad a cargo de monitorear su aplicación.

El uso de consultas para fomentar el diálogo con grupos afectados

Las consultas efectivas son claves para asegurarse de tener en cuenta los intereses de los ciudadanos y las empresas, en el desarrollo y diseño de regulaciones. Se mejora la efectividad de las regulaciones, aprovechando la información que tienen las entidades reguladas sobre los posibles impactos de la regulación. El efecto positivo de la mayor transparencia y del involucramiento de las partes interesadas no se limita tan solo a las regulaciones, sino que también a mejorar el desarrollo y la prestación de políticas y programas.

En Colombia, a través de varios instrumentos se promueven las consultas públicas sobre definición de regulaciones (el Capítulo 2 presentó el grupo más general de mecanismos de consulta usados por Colombia). El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo de 2011, estipula que cada institución está obligada a publicar “los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objetivo de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para tal efecto, las instituciones deberán señalar el plazo dentro del cual, se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público”. El Código, sin embargo, le otorga discrecionalidad a las instituciones sobre la forma y los medios de adelantar las consultas públicas. En consecuencia, y contrastando radicalmente con la experiencia de los países de la OCDE, no existe un requisito único, sistemático y obligatorio de realizar consultas públicas sobre asuntos de regulación en un plazo de tiempo, ni hay homogeneidad en la forma de realizar consultas públicas en Colombia.

Elección de instrumentos de política: regulación y sus alternativas

La primera respuesta de los gobiernos a un asunto de política es a menudo dictar una regla, pero es apropiado preguntarse si la regulación tradicional es la vía óptima de acción. En muchas situaciones, puede haber un rango de opciones disponibles diferentes a la regulación tradicional de “ordenar y controlar”. Las alternativas a la regulación tradicional se enmarcan en tres categorías principales: instrumentos enfoques basados en el mercado, en la auto-regulación y co-regulación, y esquemas de información y educación.

La capacidad de elegir la herramienta más eficiente y efectiva es crítica para una buena regulación, ya sea reglamentaria o no reglamentaria, para cumplir el objetivo de una política. Esta elección siempre debe hacerse con base en evidencias. Generalmente, sin embargo, existen elementos disuasorios de la innovación entre los servidores públicos: el uso de métodos no probados conlleva riesgos y la burocracia puede ser inherentemente conservadora. Las autoridades de la reforma deben asumir un claro papel de liderazgo, apoyando y promoviendo alternativas a los enfoques reglamentarios tradicionales, si se han de desarrollar e implementar opciones innovadoras.

No existe una sistemática consideración de alternativas, en el proceso de preparación de nuevas regulaciones en Colombia, debido primordialmente a la falta de capacitación en el uso de tales alternativas y al enfoque legalista a la solución de problemas, además del no uso sistemático de análisis de impacto para recopilar y analizar evidencias. El uso de alternativas depende del tema objeto de análisis y de las capacidades técnicas de los expertos que están tratando el asunto.

Potencial para el uso del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

Entre los mecanismos sistemáticos para evaluar los beneficios de los proyectos regulatorios ex ante, y evaluar si los beneficios estimados de la regulación propuesta superan los costes, el uso de AIR tiene una gran importancia en los países de la OCDE. La OCDE ha sido una fuerte defensora del uso de AIR para este fin. El Informe del Consejo de Política Reglamentaria y Gobernanza de la OCDE de 2012⁷ recomienda a los gobiernos integrar el AIR en las etapas iniciales del proceso de políticas, para la formulación de nuevas propuestas regulatorias; identificar claramente las metas de las políticas, y evaluar si la regulación es necesaria y cómo puede ser más efectiva y eficiente para el logro de esas metas; contemplar medios diferentes a la regulación; e identificar las compensaciones de los diferentes enfoques analizados para seleccionar la mejor alternativa.

El AIR es una herramienta básica esencial para garantizar la calidad de nuevas regulaciones, a través de un proceso riguroso y basado en evidencias para la toma de decisiones. Un sistema de AIR bien implementado puede ayudar a promover la coherencia de las políticas, haciendo que las compensaciones inherentes a las propuestas reglamentarias sean transparentes,

identificando quiénes se verán probablemente beneficiados por la distribución de los impactos regulatorios, y cómo la reducción de riesgos en un área puede generar riesgos para otra área de las políticas del gobierno. El AIR mejora el uso de la evidencia en la definición de políticas y reduce la incidencia de fracasos regulatorios surgidos de regular, cuando no hay argumentos para hacerlo, o por no regular cuando la necesidad es evidente.

El AIR es fundamental para consolidar un enfoque regulatorio integral, dado que es una herramienta que ofrece elementos objetivos y evidencias, tales como costes, beneficios y opciones, para la toma de decisiones. Un sistema de AIR solo puede ser consolidado y mejorado a lo largo del tiempo. En Colombia no existe el requisito obligatorio de hacer AIR, a pesar de que hay varias iniciativas piloto para explorar si es factible adoptar el uso sistemático de AIR. Para desarrollar, implementar y afinar un sistema de esta naturaleza, la experiencia de la OCDE apunta hacia un conjunto de buenas prácticas que han funcionado en países de la OCDE y que el gobierno de Colombia podría contemplar tener en cuenta a medida que procede a:

- **Maximizar el compromiso político con el AIR.** La experiencia de la OCDE indica que el uso de AIR debe ser avalado en los más altos niveles del gobierno. El AIR debe ser respaldado por un instrumento legal, que haga que su uso sea obligatorio en las entidades de la administración. El compromiso político puede expresarse de diversas formas, pero la más común es un reconocimiento claro de la obligación de hacer AIR, de su papel en la toma de decisiones, y de la forma en que la herramienta contribuye a promover la calidad reglamentaria en el país. Dicho compromiso político es necesario para arraigar una cultura de mejora reglamentaria en toda la administración pública y crear un entorno “receptivo para la definición de políticas” (ver Recuadro 3.4, experiencia de la OCDE en materia de toma de decisiones con base en evidencias).
- **Asignar responsabilidades para los elementos del programa de AIR cuidadosamente.** La experiencia en los países de la OCDE muestra, que el AIR fracasará si deja enteramente en manos de los reguladores, pero también si es demasiado centralizado. Para garantizar el sentido de pertenencia de los reguladores y establecer al mismo tiempo un control de calidad y consistencia en todo el gobierno, las responsabilidades del AIR son compartidas a menudo entre los ministerios y una unidad central de control de calidad.
- **Capacitar a los reguladores.** Los reguladores deben tener la aptitud para preparar evaluaciones económicas de alta calidad, incluido un entendimiento del papel del AIR para garantizar la calidad regulatoria y una comprensión de los requisitos metodológicos y de las estrategias de recolección de datos. Todas las herramientas complejas para la toma de decisiones, tales como la producción de un AIR adecuado, requieren de un proceso de aprendizaje.
- **Usar un método analítico consistente pero flexible.** La OCDE recomienda como principio clave que las regulaciones deben “producir beneficios que justifiquen los costes, valorando el impacto de dichas regulaciones en la sociedad”. Un análisis de coste-beneficio es el método preferido para considerar los impactos regulatorios, porque tiene como objetivo generar políticas públicas que maximicen el bienestar.
- **Dirigir los esfuerzos de AIR.** El AIR es un proceso difícil que a menudo encuentra su oposición en los ministerios que no están familiarizados con la revisión externa o que tienen limitaciones de tiempo y de recursos. La preparación de un AIR adecuado, es una tarea intensiva en materia de recursos para los redactores de las regulaciones. La experiencia muestra que las unidades centrales de vigilancia pueden verse colapsadas por un elevado número de AIR referente a regulaciones triviales o de bajo impacto. Por

ende, una buena práctica es dirigir los esfuerzos de AIR, hacia aquellas regulaciones con impactos significativos sobre la economía.

- **Desarrollar e implementar estrategias para la recolección de datos.** Un factor clave para la toma de decisiones con base en evidencias es el acceso a datos de calidad. La utilidad de un AIR depende de la calidad de los datos usados para evaluar el impacto. Una evaluación de impacto limitada a análisis cualitativos, significa menor rendición de cuentas para sus propuestas por parte de los reguladores. Dado que los problemas de los datos están entre los aspectos más problemáticos para la realización de evaluaciones, el desarrollo de estrategias y orientación para los ministerios es esencial para un programa exitoso de AIR cuantitativo.
- **Integrar el AIR en el proceso de definición de políticas, comenzando lo antes posible.** Integrar el AIR en el proceso de definición de políticas logrará, con el paso del tiempo, asegurar que las disciplinas de sopesar costes y beneficios, identificar y contemplar alternativas, y elegir políticas de acuerdo con las evidencias y con su capacidad de cumplir los objetivos, se vuelvan rutinarias en el desarrollo de políticas. Si el AIR no se integra dentro de la definición de políticas, la evaluación del impacto se convierte simplemente en una justificación *ex post* de las decisiones ya tomadas, y poco aporta a la mejora de la calidad regulatoria. La integración es un proceso a largo plazo, que a menudo implica cambios culturales significativos dentro de los ministerios reguladores. Una pronta integración del AIR en el proceso de las políticas, requeriría de incentivos más fuertes y de posibles sanciones por incumplimiento.
- **Comunicar los resultados.** Los supuestos y datos usados en los AIR pueden ser mejorados, si se prueban mediante divulgación y consulta pública. Divulgar los AIR junto con los borradores de los textos regulatorios como parte del procedimiento de consulta, es una buena forma de mejorar la calidad de la información disponible sobre nuevas regulaciones, y al hacerlo, mejora la calidad de la regulación propiamente dicha.
- **Involucrar al público ampliamente.** El público, y especialmente aquellos afectados por las regulaciones, pueden ser fuentes efectivas en materia de costes de los datos y evidencias necesarios para completar un AIR de alta calidad. Las consultas también pueden aportar verificaciones importantes sobre la factibilidad de las propuestas, la gama de alternativas contempladas, y el grado de aceptación de la regulación propuesta por las partes afectadas. El reto es usar esta información de manera estructurada y crítica, evitando en particular, promover los intereses de partes interesadas.
- **Aplicar el AIR tanto a regulaciones existentes como nuevas.** Los AIR son igualmente exitosos tanto para revisar regulaciones existentes como para evaluar nuevas medidas normativas. Se necesitan evaluaciones y revisiones periódicas para evaluar el impacto de las regulaciones y verificar si se están logrando los resultados deseados. Revisar el inventario de regulaciones es un complemento de los controles reglamentarios *ex ante*, ya que lo primero corrige problemas y lo segundo los evita. En efecto, la revisión de regulaciones existentes implica menos problemas con los datos, de manera que la calidad del análisis resultante es potencialmente mayor. La aplicación de AIR a las regulaciones existentes es una prioridad clave.

Una posible hoja de ruta para Colombia

A continuación se resumen las recomendaciones para desarrollar nuevas regulaciones, contenidas en el Informe de las Reformas Reglamentarias de la OCDE mencionada al inicio de esta sección. El gobierno de Colombia podría valorar:

- Mejorar los estándares y requisitos administrativos para la preparación de regulaciones, haciéndolos obligatorios
 - Adoptar un enfoque integral para la transparencia, predictibilidad y comunicación en la preparación de regulaciones, como parte de una estrategia para la regulación de alta calidad.
 - Integrar principios claves de las buenas prácticas reglamentarias en la preparación de nuevas regulaciones de manera exhaustiva, usando un enfoque de conjunto de gobierno.
- Mejorar y estandarizar el uso de consultas públicas
 - Contemplar que las consultas sean obligatorias para todas las instituciones de la administración nacional, estableciendo criterios metodológicos y plazos claros para aceptar comentarios, y garantizando que las consultas públicas vayan acompañadas no solo por el borrador de la propuesta, sino por documentos de soporte que den información sobre la decisión en discusión y estimulen la participación, tales como evaluaciones de impacto *ex ante*.
 - Las consultas deben hacerse en el inicio del proceso de definición de reglas, para garantizar que contribuyan a mejorar los borradores de las leyes y regulaciones y que los comentarios del público sean debidamente escuchados.
- Integrar el uso sistemático de Análisis de Impacto Reglamentario (AIR) en el proceso regulatorio
 - Contemplar promover el uso de AIR como herramienta clave para mejorar la calidad de las nuevas regulaciones, teniendo en cuenta características administrativas, económicas, políticas y culturales, reflejando al mismo tiempo buenas prácticas internacionales.

Vinculación del presupuesto a la estrategia para optimizar el desempeño en Colombia: una evaluación

Mejorar la calidad de la gestión de las finanzas públicas como medio para optimizar el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo nacional, es un desafío clave en Colombia, como lo es en muchos países. De hecho, en la Unión Europea, la Comisión de la UE constituyó un grupo de trabajo de toda la UE dentro del Comité de Política Económica de la Comisión, para examinar la calidad de las finanzas públicas, testimonio de la importancia de explorar los vínculos entre la calidad de las finanzas públicas y el crecimiento, y de abordar los principales desafíos que afectan a las finanzas públicas de los miembros de la UE.

Colombia ha implementado varias reformas en este campo, siendo la más destacable su nueva Regla Fiscal para administrar el déficit estructural del país (que puede servir como buena práctica que cumple los estándares de la OCDE), y la reforma de las regalías que implementa un nuevo sistema de regalías (ver Capítulo 4) para administrar más eficientemente, la distribución de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales. Mejorando los procesos e instituciones presupuestarias, se potencia la calidad de las finanzas públicas. La eficiencia, la efectividad y la transparencia son tres objetivos básicos de los presupuestos modernos. Las reglas fiscales, los marcos a mediano plazo y la elaboración de presupuestos por resultados han demostrado ser efectivos para el logro de estos objetivos. Esta sección evalúa cómo se han implementado estas herramientas en Colombia, concentrándose en los esfuerzos para vincular la planeación a los gastos y la gestión del presupuesto.

Uso del presupuesto para implementar estrategias

El presupuesto es una herramienta clave para la toma de decisiones estratégicas. Necesita ser integral, cubriendo todas las rentas y gastos del gobierno, de manera que se puedan evaluar las compensaciones necesarias entre opciones de política, con base en evidencias sólidas frente a parámetros del marco fiscal del gobierno. El presupuesto provee información crítica que constituye una condición *sine qua non* para implementar decisiones estratégicas racionalmente. Esto es una de las herramientas estratégicas que usan los gobiernos para afrontar el cambio. La carencia de un proceso presupuestario moderno, receptivo, transparente y centrado en los resultados, restringe la capacidad de un gobierno para ejecutar y entregar los resultados estratégicos a los ciudadanos y empresas en un entorno rápidamente cambiante y plagado de incertidumbres.

El objetivo fundamental de implementar presupuestos basados en desempeño o en resultados (PBD), es mejorar la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, mediante la gestión de las finanzas públicas de una manera que permita al gobierno evaluar, si el gasto está logrando resultados estratégicos. Los PBD fortalecen la eficiencia en la asignación de recursos, la capacidad de planeación fiscal plurianual y la transparencia y rendición de cuentas. Los PBD se basan en una metodología focalizada en los resultados obtenidos a través del gasto del sector público, en lugar de enfocarse en cuánto se gasta en un programa en particular. Esto aumenta la transparencia y la rendición de cuentas, porque los resultados pueden ser evaluados en función de objetivos y metas de gasto, y las discrepancias o desconexiones pueden entonces ser solventadas, pudiendo generar ahorros o reasignaciones suspendiendo gastos disfuncionales o de baja prioridad.

Si bien el uso de presupuestos por desempeño varía en gran medida, casi todos los países de la OCDE usan actualmente metas / medidas de desempeño no financieras⁶ en su metodología presupuestal. Esto generalmente implica que un gobierno desarrolle un marco, a través del cual se puedan fijar objetivos, y los resultados puedan ser documentados mediante indicadores de desempeño. En algunos países los objetivos e indicadores son desarrollados como parte de un plan estratégico global para el gobierno; en otros, los objetivos e indicadores serán fijados y monitoreados de acuerdo a las prioridades de un área de política en particular. En la práctica, esto significa varias cosas. Esta información puede ser usada para adquirir conocimientos, sobre cómo contribuyen diferentes programas para el logro de las metas de las políticas del gobierno. Dependiendo del tipo de información de desempeño, esto también puede ayudar a explicar por qué algunos programas funcionan y si son eficientes. Usada en la formulación de políticas y presupuestos, esta información puede sustentar el diseño de mejores programas. Hay diferentes tipos de evaluaciones para implementar un enfoque global para la evaluación de desempeño: evaluación de la operación y los resultados, evaluaciones institucionales, evaluaciones de resultados, y así sucesivamente. A medida que ha evolucionado la gestión por desempeño, las evaluaciones basadas en resultados han adquirido mayor importancia (en los países de la OCDE).

La medición y evaluación del desempeño son parte integral de la toma de decisiones presupuestales

La gestión mediante evaluación por desempeño para tener éxito requiere de un enfoque horizontal y de colaboración por parte de los actores implicados. Por lo tanto, los incentivos no son necesarios para que los servidores públicos admitan un sistema de este tipo. Además, las habilidades claves para la preparación de presupuestos por resultados no requieren de formación específica. Estos incentivos podrían provenir en forma de reconocimiento por parte del ministro y de la alta gerencia y/o a través de una mayor transparencia en la implementación de la medición del desempeño, como parte de la evaluación anual de los empleados públicos teniendo efecto sobre su remuneración y promoción o ascenso profesional.

Más allá del presupuesto, las herramientas de medición y evaluación del desempeño pueden ser integradas en los mecanismos de evaluación de impacto regulatorio *ex-ante* y *ex-post* (ver sección anterior); estas herramientas son críticas para evaluar políticas e identificar éxitos y fracasos, y para mejorar las políticas según corresponda. El proceso de medición del desempeño incluye la definición de objetivos concretos y medibles y la evaluación de si estos han sido logrados. Ayuda a garantizar que las estrategias sustentan la toma cotidiana de decisiones, para mejorar la rendición de cuentas y la credibilidad y comunicar los avances.

La experiencia de la OCDE sugiere que medición del desempeño funciona mejor si se basa en objetivos claros, datos de buena calidad, y está incorporada en una cultura de aprendizaje y mejora continua. Si los indicadores no se complementan con análisis cualitativos de mayor profundidad, o si terminan siendo relacionados imprecisamente con el objetivo de política del programa que está siendo implementado para lograrlo, existe el riesgo de que estos indicadores conduzcan a una situación, en la que se recompensa la programación que no está logrando sus resultados pretendidos, o que arroja resultados perversos. Más aún, una concentración exclusiva en “lo que es medible” conduce a suspender o a dejar de medir otros objetivos de desempeño importantes. La OCDE ha concebido una metodología para ayudar a los países a desarrollar mediciones de desempeño (ver Recuadro 3.8).

Recuadro 3.8. De la fijación de objetivos a la medición de resultados: un proceso de 7 pasos

La medición y evaluación del desempeño necesitan ser integradas en todas las principales iniciativas de políticas tanto *ex-ante* como *ex-post*; estas herramientas son críticas para evaluar políticas con el fin de identificar éxitos y fracasos, y para mejorar las políticas según corresponda. El proceso de mediciones del desempeño incluye definir objetivos concretos y medibles y evaluar si se han logrado. Ayuda a garantizar que las estrategias sustentan la toma de decisiones cotidianas, para mejorar la rendición de cuentas y la credibilidad y comunicar los avances. Las mediciones del desempeño funcionan mejor si se basan en objetivos claros, datos de buena calidad y están incorporadas en una cultura de aprendizaje y mejora continua.

Sin embargo, hay riesgos: si las mediciones no son complementadas con análisis cualitativos de mayor profundidad, estos indicadores conducen a una situación en la que se recompensa la programación que no está logrando sus resultados pretendidos, o está arrojando resultados perversos. Más aún, una concentración exclusiva en “lo que es medible” conduce a suspender o a dejar de medir otros objetivos de desempeño importantes.

La OCDE ha desarrollado una metodología de 7 pasos para ayudar a los decisores de políticas, a fijar objetivos para sus políticas y evaluar si estas se han logrado. La figura de la siguiente página ofrece una ilustración concreta de la aplicación del método de siete pasos a una política, para el fortalecimiento del cumplimiento de normas de tráfico para reducir las muertes en accidentes de tráfico.

Paso 1: Establecer políticas prioritarias

Para que los indicadores aporten información valiosa, deben estar adecuadamente arraigados en la política misma. Al mismo tiempo, es irreal, y quizás indeseable, vincular indicadores a todas las iniciativas de las políticas. Por ende, las políticas necesitan ser priorizadas de acuerdo con su capacidad para ayudar al gobierno a cumplir sus objetivos estratégicos. Una política prioritaria debe ser articulada como una vía de acción consistente, expresada como un enunciado causal y concreto (ver ejemplo a continuación).

Paso 2: Definir las metas

Una meta es un objetivo concreto que indica el grado o nivel de logro esperado con respecto a su política prioritaria asociada. Las metas se vinculan más directamente con indicadores de resultados, y con el grado o nivel de logro en que las medidas de una meta pueden basarse en diversos parámetros comparativos, dependiendo de la comparación de base y de los resultados buscados.

Recuadro 3.8. De la fijación de objetivos a la medición de resultados: un proceso de 7 pasos (continuación)

Paso 3: Identificar actividades claves

Una actividad es un programa, iniciativa o proyecto específico que respalda claramente el logro de una meta. Las actividades deben estar vinculadas clara y sistemáticamente con metas y deben ser expresadas con verbos de acción. Por lo tanto, términos como “capacitar”, “implementar” y “construir”, funcionan bien para encabezar una “declaración de actividad”, pero “mejorar”, “fortalecer” o “realzar”, por ejemplo, no lo hacen.

Paso 4: Desarrollar indicadores de “inputs”

Los indicadores de salida miden el avance de una actividad, y por lo tanto estos dos componentes deben estar vinculados. Un indicador de salida bien planteado es medible. Por ende, debe ser cuantitativo (es decir, expresado en unidades físicas o monetarias) y ligado al tiempo (es decir, limitado a la vida de la actividad correspondiente). Una pregunta clave que debe hacerse al establecer un indicador de salida es ¿qué producirá la actividad que se está midiendo?

Paso 5: Desarrollar indicadores de resultados

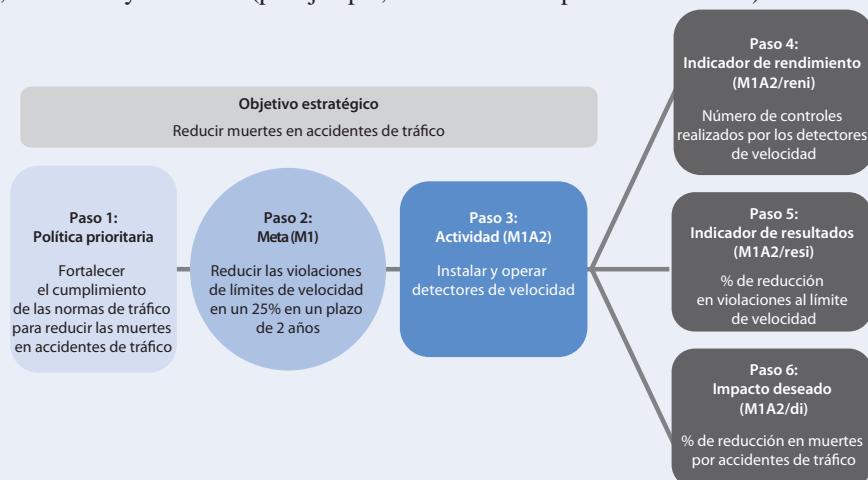
Miden los resultados de las actividades en términos de su contribución a las metas correspondientes. Por lo tanto, están estrechamente asociados a las metas.

Paso 6: Identificar el impacto deseado

Un indicador de impacto (“outcome”) define una perspectiva a largo plazo y ofrece información sobre el efecto que actividades claves tienen sobre la política prioritaria, y adicionalmente sobre el objetivo estratégico. Los indicadores de impacto son particularmente difíciles de desarrollar, porque la atribución o causalidad es difícil de establecer, es decir, determinar un vínculo directo y completo entre el impacto de la actividad y el objetivo de la política puede ser difícil. Esto se debe a que otros factores, a menudo fuera del control del gobierno, pueden estar involucrados en el cumplimiento de un objetivo estratégico o de política. Por lo tanto, puede ser más gratificante y apropiado, identificar el impacto deseado de una actividad sobre una política prioritaria, y más fundamentalmente el impacto de una política prioritaria sobre un objetivo estratégico. Dicha conversación puede *a)* ayudar a centrar el pensamiento de las políticas dando un marco o una orientación dentro de la cual se puedan tomar otras decisiones; *b)* inspirar un más amplio esfuerzo institucional e individual (OCDE 2009).

Paso 7: Identificar métodos de investigación cualitativa apropiados

Hay muchos enfoques para determinar la efectividad de las actividades y/o políticas prioritarias. Los indicadores de salida, resultados e impacto pueden comportar problemas y llevar a los gobiernos a “investigar en profundidad” para encontrar las causas del problema e identificar las acciones apropiadas. Los métodos de investigación cualitativa pueden agregar valor a los indicadores y un entendimiento de la efectividad de las políticas. Dichos métodos de investigación pueden incluir estudios de casos, grupos focales, entrevistas y revisiones (por ejemplo, evaluación de expertos de la OCDE).



Fuente: OCDE (2011, 2012), información tomada de material de capacitación interno.

Herramienta de gestión por desempeño y monitoreo de políticas y presupuestos de Colombia

Colombia lleva más de veinte años desarrollando herramientas de gestión de la información para implementar la elaboración y gestión de presupuestos basados en resultados. El génesis de la gestión por desempeño en Colombia es la Constitución de 1991, que estableció la obligación de monitorear y evaluar las políticas públicas. A comienzos de la década de 1990, para cumplir con esta obligación constitucional, el gobierno desarrolló e implementó SINERGIA (ver Recuadro 3.9), el conjunto de herramientas diseñadas para monitorear y evaluar el desempeño (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública). El Departamento Nacional de Planeación está a cargo de administrar SINERGIA. El Departamento presta soporte técnico para gestionar el sistema dado que también es el responsable de la planeación, programación, monitoreo y evaluación a mediano plazo de las políticas y programas públicos.⁷

Recuadro 3.9. SINERGIA

- Colombia ha desarrollado y refinado un sistema integral de información para monitorear y evaluar si el país está logrando sus principales metas. Este sistema, inspirado por experiencias internacionales tales como la Unidad de Prestación (*Delivery Unit*) del Reino Unido y los Tableros de Control de la Casa Blanca (*White House Dashboards*), le ha permitido al país discutir las prioridades e identificar los mayores desafíos. Mediante la aplicación Sinergia, Colombia ha integrado toda la información de las diferentes entidades y sectores, con diversos indicadores, directrices y metas claras. A través de un conjunto completo de indicadores, han desarrollado tableros de control y cuadros de mando accesibles al usuario proporcionando la información pertinente.
- La Constitución colombiana exige que todas las políticas públicas sean monitoreadas y evaluadas, y SINERGIA es el sistema nacional responsable de estas tareas. SINERGIA es liderado por la Dirección de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas dentro del Departamento Nacional de Planeación y por la Presidencia de la República. Un sistema de monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo debe ser implementado por todos los gobiernos subnacionales, con el objetivo de alinear las intervenciones de políticas municipales y departamentales y las agendas de inversión con las del Plan Nacional de Desarrollo (este componente de monitoreo es denominado SINERGIA TERRITORIAL). SINERGIA mide el progreso y las metas de los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo mediante tres herramientas principales:
 1. *SINERGIA Seguimiento*: un conjunto de indicadores de desempeño que mide las salidas y resultados de las políticas identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo. El sistema está construido siguiendo una estructura piramidal con tres niveles principales: estratégico, sectorial y de gestión. Los indicadores estratégicos están en la cúspide y se relacionan con los pilares principales del gobierno indicados en el Plan Nacional de Desarrollo. El seguimiento lo hace el Presidente y el Consejo de Ministros. Los indicadores sectoriales describen metas específicas por sector y son monitoreados por el Presidente y cada Ministro en reuniones bilaterales y dentro de cada Ministerio. Finalmente, los indicadores de gestión son indicadores estándar que se miden para que todas las entidades hagan seguimiento de la eficiencia institucional.
 2. *SINERGIA Evaluación*: un sistema para evaluar los resultados de las principales políticas y programas públicos implementados dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. Cada año, las políticas a ser evaluadas son elegidas por un Comité del DNP y aprobadas por el CONPES. Las políticas son evaluadas por un tercero reconocido y experimentado (consultoría) para garantizar la objetividad y transparencia del proceso. *Sinergia evaluación* ha crecido significativamente, llegando a 102 evaluaciones contratadas o apoyadas en 2013.

Recuadro 3.9. SINERGIA (*continuación*)

3. Encuestas de percepción: las Encuestas de Percepción del Plan Nacional de Desarrollo se realizan periódicamente para comparar la percepción pública y los resultados del gobierno. Los resultados de las encuestas son públicos y se encuentran en el sitio web SISDEVAL. Las encuestas miden la percepción de la forma en la que el gobierno está logrando las metas fijadas.
- En sus inicios, SINERGIA se centró únicamente en la gestión del gobierno central; en 2004, su ámbito fue ampliado para incluir asistencia técnica para el monitoreo y evaluación de los planes de desarrollo de los gobiernos subnacionales. Ahora provee información sobre el desempeño general del plan nacional de desarrollo en todos los niveles de gobierno en Colombia. Sin embargo, en el nivel territorial, la implementación de la gestión por desempeño sigue estando relativamente subdesarrollada. En 2011 se dictaron directrices metodológicas sobre la gestión de desempeño en el nivel subnacional; adicionalmente se creó una red de funcionarios regionales para fomentar el intercambio de mejores prácticas en el ámbito de la gestión por desempeño.
 - A través de SINERGIA, el seguimiento está disponible fácilmente. La Presidencia, el Gobierno y los ciudadanos pueden hacer seguimiento del desempeño del gobierno. Es una herramienta esencial para generar confianza en el gobierno.

Fuente: Gobierno de Colombia (2013), Informe de Antecedentes de la RGP (documento de trabajo no publicado).

Este sistema es, para los estándares latinoamericanos y de la OCDE, uno de los sistemas más avanzados de monitoreo del desempeño del conjunto del gobierno, usados en el mundo actualmente. El sistema evalúa el desempeño de las políticas en todo el gobierno, usando una elaborada serie de indicadores basados en desempeño, que cubren todo el espectro de las actividades relacionadas con la implementación del PND. A través de los años, SINERGIA ha evolucionado y sus principales debilidades han sido abordadas. Ahora es un sofisticado sistema de información. De hecho, Colombia ha logrado progresos significativos en un área en la que los países de la OCDE siguen teniendo dificultades: la medición y el reporte sistemático del desempeño del presupuesto en el logro de los objetivos estratégicos nacionales. Si bien no es perfecto, es considerablemente más avanzado que los existentes en la mayoría de los países de la OCDE.

Todos los Ministerios y Departamentos Administrativos definen sus políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo. Al hacerlo, se les exige aportar información periódica de desempeño con base en indicadores formales sistemáticamente registrados en los sistemas del gobierno, que monitorean y evalúan el desempeño procurando las metas del gobierno. A través de SINERGIA, el gobierno central hace la evaluación y el monitoreo del desempeño de políticas y programas nacionales claves. Este sistema pretende proporcionar información de desempeño, para evaluar si los objetivos visualizados por las políticas públicas y los presupuestos asignados para su implementación se han logrado.

La herramienta de SINERGIA para *monitorear* el desempeño del gobierno en procura de las metas de sus políticas de desarrollo social y económico, conocidas por sus siglas en español SISMEG (Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno), representa un innovador esfuerzo del conjunto del gobierno para coordinar iniciativas y hacer seguimiento al desempeño de los diferentes ministerios y agencias que participan en la implementación, para impulsar las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo:

- *SINERGIA-Seguimiento* es usado por el Presidente para sustentar los diálogos con los Ministros, y por funcionarios del gobierno.
- *SINERGIA-Seguimiento* registra los objetivos generales del gobierno y las metas individuales de los Ministerios y Departamentos Administrativos derivadas de los planes estratégicos aprobados por el Presidente.
- Los indicadores de desempeño pueden estar orientados a productos o resultados y se definen de acuerdo a una periodicidad que permite un seguimiento adecuado (mensual en muchos casos).
- Para los indicadores que no pueden ser definidos con la periodicidad deseada (debido a falta de información o restricciones de presupuesto), se usan indicadores alternativos para generar evidencias sobre el desempeño.

Cada unidad de gobierno dispone de una libreta de calificaciones para sus metas estratégicas principales, junto con los indicadores de desempeño pertinentes. Se rellena mensualmente y se califica usando una anotación tipo semáforo. Estas libretas de calificaciones (basadas en los Tableros de Control de la Casa Blanca en los EE.UU.) son revisadas por el Departamento Nacional de Planeación, la oficina del Alto Consejero para el Buen Gobierno en la Presidencia, y luego por el Presidente. Pueden ser presentadas en reuniones del gabinete y son usadas para discusiones del Presidente con los Ministros y Directores. Se han diseñado libretas de calificaciones para prioridades claves del gobierno, incluyendo Empleo, Reducción de la Pobreza, Seguridad, Medio Ambiente e Innovación.

Estas libretas de calificaciones son fundamentales para coordinar el despliegue de políticas entre unidades del gobierno, dado que miden el desempeño individual en relación con la búsqueda de una meta de política multisectorial común. Todas las unidades que participan activamente en el logro de metas de política relacionadas con las prioridades de desarrollo económico y social del gobierno, tienen metas específicas que luego se reflejan en las metas del gobierno en general. *SINERGIA* se actualiza cada mes y toda la información de desempeño se registra en un sistema de información, que está a disposición de todas las unidades del gobierno y del público en general.

Para implementar plenamente un presupuesto basado en resultados, se deben adoptar estructuras y procedimientos presupuestarios, integrando la información de desempeño en todas las fases del ciclo presupuestario. En Colombia, el Presupuesto General de la Nación se presenta siguiendo una clasificación funcional⁸, es decir, los gastos se clasifican en función del objetivo buscado. La clasificación funcional es similar a la usada por el Fondo Monetario Internacional, facilitando así las comparaciones internacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo que presenta los objetivos claves del gobierno a mediano plazo, ha sido enriquecido recientemente con tres herramientas de presupuesto, que han ayudado a mejorar la planeación estratégica en Colombia:

- La recientemente aprobada Regla Fiscal del gobierno (ver siguiente sección);
- El marco fiscal a mediano plazo (MFMP) del gobierno, que está integrado dentro del Plan de Desarrollo y presenta las proyecciones de las principales variables fiscales y económicas, que enmarcan el “contexto fiscal” para el diseño de políticas públicas (ver sección anterior y siguiente);
- La fase de programación del Plan ha sido reforzada con un sistema de presupuestos de arriba hacia abajo, lo que significa:
 - El borrador de la ley de presupuesto fija el montante total de los recursos de presupuesto disponibles para el gobierno;

- El techo de gasto aprobado permite discutir sobre la asignación de recursos en todo el gobierno.

El uso de un enfoque de arriba hacia abajo, obliga a los ministerios a ordenar sus prioridades y programas de presupuesto. Durante la etapa de programación presupuestaria, la información de desempeño se usa no solo para determinar las asignaciones presupuestarias, sino para reformular programas y mejorar la definición de políticas.

Un desafío para la implementación de los presupuestos por desempeño en muchos países de la OCDE, es determinar quién establece los objetivos de los gastos del presupuesto. Si estos objetivos son establecidos por la entidad técnica responsable de lograrlos (por ejemplo el ministerio), existe la posibilidad de que un sesgo institucional influya sobre la naturaleza y calidad de los objetivos, que se están estableciendo, debido a que la entidad deseará definir objetivos fáciles de alcanzar con miras a maximizar su asignación de presupuesto. Por otra parte, si estos objetivos son fijados por la autoridad presupuestaria, existe el riesgo de establecer objetivos inalcanzables, debido a que la autoridad presupuestaria tiende a no poseer los conocimientos técnicos requeridos para fijar objetivos realistas. En Colombia este desafío parece haber sido asumido: el Departamento Nacional de Planeación es una institución con un vasto conocimiento técnico, que está estrechamente vinculada tanto con el Ministerio de Hacienda como con los demás ministerios.

Al ejecutar el presupuesto nacional, es esencial que los gestores del presupuesto tengan objetivos claros. Este requisito se cumple claramente en Colombia, debido al hecho de cada programa de SINERGIA está vinculado a un administrador responsable, de lograr las metas específicas identificadas para ese programa. Otro tema importante durante la ejecución del presupuesto, es contar con información oportuna y exacta. Esta es otra fortaleza del sistema colombiano, ya que SINERGIA es un mecanismo poderoso que ofrece información adecuada durante la implementación de los presupuestos. Esta información puede ser sumamente útil para enmiendas presupuestarias.

Posibles mejoras al sistema de implementación del presupuesto y evaluación de desempeño de Colombia

En la Constitución colombiana está regulado el marco de planeación. Esta circunstancia es positiva, ya que otorga una mayor estabilidad y fortaleza a la planeación. Sin embargo, existe el riesgo de provocar rigidez en el proceso, ya que se han llevado a cabo muchos esfuerzos en regular en detalle cada procedimiento, incluyendo la metodología para obtener información, definir objetivos, hacer las evaluaciones, y así sucesivamente.

El concepto de la gestión orientada al desempeño también está delimitado en la Constitución. Más aún, goza del beneficio de un fuerte apoyo político (por ejemplo, las libretas de calificaciones de *SINERGIA-seguimiento* usadas regularmente por el propio Presidente). Como Colombia ha invertido tres décadas desarrollando herramientas de gestión de desempeño, el diseño del sistema ha venido mejorando a lo largo de los años, con base en el aprendizaje de sus propias experiencias así como de prácticas internacionales. El Departamento Nacional de Planeación ha jugado un papel clave en la implementación del sistema. El sistema de desempeño está conectado directamente con el Plan Nacional de Desarrollo. Por ende, está estrechamente en línea con la estrategia política y a mediano plazo. Este es un marco excelente para desarrollar la gestión del desempeño y continuar construyendo un sistema de presupuesto por resultados. De hecho Colombia, de acuerdo con el índice PRODEV, está muy por encima del resto de América Latina en el uso de información de desempeño. Más aún, esta información es pública y accesible en línea, lo que constituye una manera fundamentalmente positiva de mejorar la transparencia económica.

Por lo tanto, el desafío clave es cómo integrar la información de desempeño de manera más sistemática en el proceso de presupuesto, y cómo usar esta información para sustentar y orientar la preparación y ejecución de presupuestos subsiguientes. Durante la definición del presupuesto, la información de desempeño podría promoverse no solo cuando el gobierno está preparando el presupuesto, sino también en el Congreso. Durante la ejecución del presupuesto, la información de desempeño podría usarse cuando se enmienda el presupuesto, y podría guiar la preparación de presupuestos subsiguientes.

Esta evaluación del proceso presupuestario y de las instituciones de Colombia ha identificado los siguientes obstáculos a ser superados, para aplicar plenamente y de manera exitosa la preparación de presupuestos basados en resultados:

- Muchos recursos presupuestarios son asignados mediante fórmulas, especialmente las transferencias para las administraciones subcentrales (por ejemplo, bajo el Sistema General de Participaciones, ver Capítulo 4). En estos casos, hay poco espacio para aplicar la información de desempeño.
- La gestión presupuestaria es compartida entre dos instituciones: el Departamento Nacional de Planeación está a cargo del Presupuesto de Inversiones y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda administra el Presupuesto Operativo.⁹ La responsabilidad de la evaluación también está dividida entre estas dos instituciones. Si bien la intención de este Informe no es recomendar un cambio en este ordenamiento institucional, dicha división, en ausencia de una coordinación y una puesta en común más estrecha y permanente de información entre estas dos instituciones claves, podría complicar el uso de información común de presupuesto por resultados, para orientar la definición y ejecución de los componentes tanto operativos como de inversión de capital del Presupuesto. El uso de información de desempeño se limita principalmente solo al Departamento Nacional de Planeación.
- El uso final de un alto porcentaje de los recursos públicos está fijado por ley. Si bien esta práctica es usada ampliamente en América Latina, puede ser un desafío para la implementación efectiva de la capacidad de evaluación de desempeño. Dicho esto, todavía es posible medir el desempeño de los fondos en áreas claves de gastos salvaguardados por ley; si bien recortar el gasto deficiente no puede hacerse sin cambios legislativos, todavía se puede hacer mucho para mejorar el desempeño del gasto en estas instancias.
- Las evaluaciones son una herramienta de información suplementaria que complementan a los indicadores. Por lo tanto, las evaluaciones pueden contribuir significativamente a mejorar la calidad de la información de desempeño. De manera que es muy positivo que Colombia haya hecho tales esfuerzos durante los últimos años, para aumentar el número y la calidad de los indicadores basados en desempeño.
- La amplitud y profundidad de la información de desempeño sigue siendo un desafío clave en el nivel subnacional, para potenciar la elaboración de presupuestos basados en resultados en los niveles nacional y subnacionales. Si bien esta información existe, durante los últimos años el desarrollo de información de desempeño se ha centrado en indicadores del nivel central, y se le ha prestado una atención limitada a la mejora del sistema de evaluación de desempeño en las administraciones públicas regionales y locales. Será importante avanzar en mejorar la elaboración del presupuesto basado en resultados a nivel nacional, ampliando y profundizando la gama y la calidad de indicadores en los niveles regional y local.

Aunque Colombia ha logrado un alto grado de implementación en los presupuestos por resultados, se podrían contemplar mejoras adicionales. Dado que los presupuestos por

resultados son una efectiva herramienta para vincular la planeación y la estrategia con el presupuesto, mejorando así la calidad de la gestión de los recursos públicos, Colombia podría mejorar el actual sistema. En el ámbito de América Latina, concretamente en México y Chile, se pueden encontrar buenas prácticas referentes a la gestión del presupuesto basado en desempeño. El Recuadro 3.10 presenta la experiencia chilena.

Recuadro 3.10. La experiencia chilena en materia de presupuestos basados en resultados

Desde mediados de la década de 1990, **Chile ha venido desarrollando procesos y herramientas gradualmente para implementar un sistema de presupuestos por resultados**, llegando a un sistema muy avanzado en la década de 2000. Hoy en día, el sistema comprende una serie de herramientas de evaluación de información de desempeño que son administradas por la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Además, el Congreso Nacional y la prensa también están involucrados en este proceso. Las herramientas más importantes del sistema son las siguientes:

- **Indicadores de desempeño:** los indicadores buscan evaluar el desempeño en diferentes dimensiones, incluyendo economía, eficiencia y eficacia. Estos incluyen indicadores de proceso, salida, resultados intermedios y resultados o impacto final.
- **Evaluaciones:** las evaluaciones de las políticas y programas públicos son elementos claves del sistema. Son realizadas por paneles expertos y consultores independientes, quienes aplicaron metodologías comunes para desarrollarlas. Actualmente, hay diferentes tipos de evaluaciones: evaluaciones de escritorio, evaluaciones de impacto y revisiones integrales del gasto. Desde 1997, cuando se instituyeron las evaluaciones, se han realizado 370 evaluaciones de programas y 48 evaluaciones en instituciones.

Teniendo en cuenta **las recomendaciones de las evaluaciones**, las unidades de gestión adquirieron compromisos para mejorar su desempeño. Se han logrado mejoras significativas tanto en el diseño de los programas como en su administración, gracias a este sistema de evaluación, mejorando así la calidad de las finanzas públicas.

Además de las evaluaciones mencionadas arriba, todos los **programas de inversión** son sometidos a **evaluación, conocidas formalmente como el Sistema Nacional de Inversiones**. Solamente aquellos proyectos que alcancen un umbral técnico mínimo en estas evaluaciones son elegibles para ser financiados por el presupuesto público.

- **Programa de Mejora de Gestión:** este es un sistema original de evaluación por parámetros de referencia, que asocia los objetivos de gestión con “bonificaciones” monetarias.
- **Informes Integrales de Gestión:** todas las instituciones del gobierno central tiene que presentar un informe con los resultados financieros y no financieros logrados. Con este mecanismo se potencia la rendición de cuentas entre las instituciones públicas.

En comparación con otros países miembros de la OCDE, el **sistema chileno ha combinado exitosamente la integración de información de desempeño en el presupuesto, con el uso sensato de esta información en la toma de decisiones**, y por lo tanto evitando un vínculo directo entre el desempeño y la financiación. Para institucionalizar el uso de información de desempeño en las negociaciones de presupuesto, Chile ha creado una **unidad de evaluación especial** que suministra información de desempeño a los analistas del presupuesto, quienes están a cargo de negociar las asignaciones de presupuesto con los ministerios.

Fuente: Blöndal, J. y Curristine, T. (2004), “Budgeting in Chile”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 4(2), www.oecd.org/chile/40139802.pdf.

Contemplar reducir las rigideces y mejorar la financiación de contingencia

El gobierno también podría desarrollar una estrategia para reducir las rigideces del sistema presupuestario, causadas por la asignación de recursos significativos mediante fórmulas. Esto podría facilitar una más amplia implementación de los presupuestos por resultados.

Identificar explícitamente en cada Presupuesto Anual un fondo nacional de contingencia, podría ayudar a evitar desviaciones presupuestarias durante la ejecución del presupuesto. Si bien el Ministerio de Hacienda cuenta actualmente con flexibilidad para usar esquemas de financiación de contingencia, puede tener sentido consolidarlos y definir su uso explícitamente: incluir un fondo de contingencia nacional explícito en el Presupuesto Nacional, para atender gastos no discrecionales podría reforzar la programación y la ejecución del presupuesto. Podría ayudar a gestionar situaciones imprevistas, tales como desastres naturales, de una manera más transparente y sin afectar a la programación relacionada con el Plan de Desarrollo o manteniendo el equilibrio fiscal del país bajo la Regla Fiscal. De hecho, la experiencia española (ver Recuadro 3.11) sugiere que la planeación de un fondo de contingencia también podría incluirse en los presupuestos de los Departamentos y Municipios.

Muchos países de la OCDE han incluido un fondo de contingencia explícito en sus presupuestos, con experiencias positivas. En América Latina hay experiencias en este campo, por ejemplo en Chile, México y Perú. En muchos países la cuantía de este fondo es un pequeño porcentaje del montante total del presupuesto, por ejemplo un 1% o 2%. Para evitar abusos, se pueden definir reglas para determinar cuándo se puede usar el fondo de contingencia.

Recuadro 3.11. El fondo de contingencia de ejecución presupuestaria de España

En 2001, cuando en España se dictó la primera regla fiscal, en el presupuesto se incluyó un fondo de contingencia de ejecución presupuestaria para atender necesidades no discrecionales e imprevistas que puedan surgir durante la ejecución del presupuesto. La cuantía de este fondo asciende al 2% del límite de gasto fijado para el estado.

Los resultados de la utilización de este fondo de contingencia durante la última década han sido sumamente satisfactorios, dado que han ayudado a evitar las desviaciones entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejecutado. En otras palabras, fue un instrumento útil para disciplinar las finanzas públicas.

Teniendo en cuenta la experiencia positiva de la utilización del fondo de contingencia en el Presupuesto del Estado, la nueva regla fiscal obliga a las Comunidades Autónomas y a las Municipalidades a incluir un fondo de contingencia en sus presupuestos.

Fuente: Gobierno de España (2013), Oficina del Primer Ministro.

Contemplar racionalizar SINERGIA y potenciarlo subnacionalmente

Colombia podría concentrar sus esfuerzos en racionalizar la aplicación de SINERGIA, en contraposición a la actualización continua de regulaciones que rigen su uso. Los esfuerzos podrían concentrarse en aplicar el sistema actual en todo el gobierno y subnacionalmente y en solventar las debilidades existentes para hacerlo más eficiente. De hecho, si el sistema sigue su patrón de implementación observado durante los últimos años, existe el riesgo de “burocratizar” el proceso mediante demasiadas reglas que lo harían inmanejable, e inefectivo. Más aún, simplificar el proceso podría racionalizar costes.

Colombia podría focalizarse en mejorar el sistema de monitoreo de la implementación y el desempeño de las políticas de manera permanente. Por ejemplo, el número de indicadores

dentro de SINERGIA, que llega a 700, lo cual parece excesivo. Los cuadros o tablas de control usados por el Presidente y los miembros del Consejo de Ministros ascienden a 150 indicadores, cifra que también parece alta. Se podría evaluar todos los indicadores con el objetivo de reducir su número, concentrándose al mismo tiempo en aumentar su relevancia para la medición del desempeño, incluido el logro de “value for money”, y asegurándose de que estén basados en resultados (cuando sea posible).

El gobierno central es consciente de la necesidad de vincular más sistemáticamente el gasto con los resultados. Por ejemplo, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones está abordando este asunto con sus propias estrategias de administración electrónica. En el anexo C sobre materias de administración electrónica, destacan experiencias recientes en Dinamarca referente a esta área, adoptando un enfoque de modelo de negocios para tomar decisiones sobre inversiones públicas en las TIC (ver Recuadro C.3 en el Anexo C), los cuales podrían ser adoptados por el gobierno de Colombia como herramienta. Este no es un tema afrontado exclusivamente por Colombia, ya que un asunto clave de muchos países de la OCDE que desarrollan información de desempeño, consiste en determinar un número adecuado de indicadores de desempeño.

Para implementar los presupuestos por resultados en las administraciones subnacionales, el gobierno de Colombia podría contemplar definir directrices metodológicas para avanzar, estableciendo un grupo de trabajo mixto con personal del Departamento Nacional de Planeación y de las administraciones territoriales y centrarse en mejorar la capacidad para implementar sistemas de información y bases de datos a nivel local dentro de un enfoque regional para la recopilación y presentación de datos de desempeño (ver Capítulo 4). En esta dirección, el Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Desarrollo Territorial y usando la herramienta de evaluación de desempeño SINERGIA TERRITORIAL, está tratando de mejorar la capacidad institucional subnacional para formular planes regionales de desarrollo y hacerle seguimiento a las metas de desarrollo regional.

Contemplar introducir revisiones del gasto estratégico para definir el espacio fiscal para prioridades emergentes

De acuerdo con la experiencia de la OCDE, es más fácil vincular el presupuesto con la estrategia si existe un marco de planeación a mediano plazo y es aplicado en todo el gobierno. En Colombia coexisten varios marcos a mediano plazo en el sistema presupuestario: el marco fiscal a mediano plazo, el marco presupuestario a mediano plazo, y el presupuesto plurianual de inversiones (que en la práctica es un marco a mediano plazo para la inversión):

- El marco fiscal a mediano plazo (MFMP¹⁰) incluye estimaciones y metas fiscales claves para el año en curso y los siguientes *diez años* (este es el marco destacado en la sección anterior sobre planeación estratégica). Fue introducido en Colombia en 2003 cuando se promulgó la Ley de Responsabilidad Fiscal y el objetivo inicial era reducir la deuda pública y garantizar su sostenibilidad a mediano plazo. Sin embargo, con la implementación de esta herramienta, el MFMP también ha sido utilizado como herramienta táctica para reforzar la planeación estratégica e incrementar la transparencia.
- Desde 2006, Colombia usa un marco de gastos a mediano plazo (MGMP) que contiene el techo y prioridades de gasto distribuidas por los sectores y categorías de gasto listados en el Presupuesto Nacional para un horizonte rotativo de *cuatro años* (revisado anualmente). Este marco usa un proceso estratégico para planear y priorizar decisiones de gasto, garantizando que las decisiones de los presupuestos anuales estén en línea con las prioridades y políticas y cumplan con las limitaciones presupuestarias a mediano plazo.

- Un presupuesto cuatrienal específico de inversiones se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene los principales programas de inversión de la república. Dentro de este marco plurianual, cada año se aprueba un Plan Operativo Anual de Inversiones con los principales programas de inversión clasificados por sectores, unidades administrativas y programas. En principio, el Plan Anual de Inversiones es consistente con el marco fiscal a mediano plazo y el marco presupuestario a mediano plazo; una vez aprobado por el CONFIS y el CONPES, sirve de base para el Plan Anual de Inversiones del gobierno.

Los escenarios de gastos a mediano plazo son sumamente útiles para la planeación estratégica y los presupuestos plurianuales. La existencia de procesos paralelos de definición e implementación de presupuestos en Colombia, como consecuencia del marco presupuestal colombiano donde la responsabilidad es compartida entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, si bien ciertamente no es un obstáculo para definir marcos integrados de gasto a mediano plazo (MGMP) en todo el gobierno, implica la necesidad de una gran y permanente coordinación entre las dos instituciones para garantizar su coherencia a lo largo del período de planeación, ya sea el ciclo electoral cuatrienal o un horizonte de planeación de más largo plazo.

Varios países han introducido MGMP y presupuestos por resultados como parte del mismo paquete de reformas, por ejemplo Austria, Francia y Corea del Sur.¹¹ La experiencia sueca (ver Recuadro 3.12) muestra la importancia de institucionalizar un marco de gastos a mediano plazo para que todos los actores sean conscientes de que el gobierno está comprometido con dicho marco.

Recuadro 3.12. Marco a mediano plazo y techo de gasto en Suecia

En Suecia, el Parlamento fija un techo de gasto para los siguientes tres años, al mismo tiempo que decide el límite de los gastos totales del gobierno central para el siguiente ejercicio presupuestario. El techo se aplica a todos los gastos del presupuesto del gobierno central así como al sistema de pensiones de jubilación; solo se excluyen los intereses sobre la deuda nacional. Es importante anotar que esto incluye transferencias y otros gastos obligatorios. El techo de gasto se establece en términos nominales y funciona de forma concatenada con base en propuestas del gobierno.

El techo de gasto total contiene un “margen presupuestario” para gastos imprevistos y el parlamento tiene plena discrecionalidad para revisar dicho techo. Estos son elementos de flexibilidad, pero también elementos que pueden menoscabar la función del marco de gastos a mediano plazo. Por ende, el tope no solo se basa en proyecciones realistas y fiables sino también en un parlamento y un gobierno interesados en restringir efectivamente su propia discrecionalidad en el proceso de presupuesto anual de acuerdo con metas fiscales a mediano plazo. En otras palabras, el gobierno y el parlamento tienen que estar comprometidos con objetivos a mediano plazo, lo que ha sucedido en Suecia donde las metas fiscales a mediano plazo y el tope de gastos han logrado un alto nivel de institucionalización.

Los presupuestos basados en resultados y los marcos de medición del desempeño son esenciales para permitir que los gobiernos hagan una evaluación periódica, y para verificar si los objetivos de las políticas para las cuales se han comprometido gastos, se están logrando efectivamente. Y dado que se requiere de tiempo, para que una iniciativa de política estratégica logre resultados, es necesaria una perspectiva plurianual para permitir que este análisis sea realizado profundamente. Este tipo de evaluación de desempeño, basada en analizar si el gasto está logrando el objetivo de política para el cual fue diseñado, es denominada revisión estratégica operativa o del gasto. Siendo realizada por la institución del GC competente para

monitorear la eficiencia y efectividad del gasto y para identificar áreas de programas que ya no reflejan prioridades del gobierno o cuya eficiencia podría mejorarse significativamente mediante la identificación de ahorros:

- El objetivo estratégico principal de las revisiones estratégicas operativas, es la identificación del espacio fiscal basado en una evaluación de desempeño, con base en evidencias para satisfacer eficientemente prioridades de programas emergentes sin menoscabar el marco fiscal del gobierno o amenazar su capacidad de cumplir sus metas globales de consolidación fiscal.
- Esto adquiere aún mayor importancia en vista de los desafíos de desarrollo que afronta Colombia. Por lo tanto podría ser útil introducir revisiones de áreas o programas de gasto usando información de desempeño (ver Capítulo 1).

Aparentemente las prácticas actuales de control fiscal y gestión de desempeño en Colombia, no incluyen la realización por parte del Ministerio de Hacienda (o por el Departamento Nacional de Planeación) de este tipo de revisión estratégica. SINERGIA, la herramienta perfecta para este tipo de análisis, no parece ser usada de esta manera. Estas instituciones del GC podrían usar SINERGIA para trabajar con los ministerios en la identificación de áreas de programación, donde un análisis en profundidad que evalúe los gastos de uno o diferentes sectores y sus objetivos estratégicos a mediano plazo definidos por el gobierno, puede generar ahorros a través de la eliminación de gastos de menor prioridad y mejoras en los gastos de mayor prioridad, con el objetivo de maximizar el logro de los resultados de las políticas pertinentes.

El gobierno de Colombia podría por lo tanto querer contemplar la introducción gradual de un sistema de revisiones del gasto en una escala que refleje la identificación de metas estratégicas: aquellos programas considerados de menor prioridad para impulsar los objetivos estratégicos del gobierno podrían ser objeto de las revisiones iniciales. Las revisiones podrían usar las herramientas existentes de medición de desempeño para presupuestos y análisis plurianuales, en particular SINERGIA. Estas revisiones deben ser más amplias y más estratégicas en su alcance que las realizadas actualmente por el gobierno de Colombia; sus evaluaciones mensuales de la ejecución de sus presupuestos operativos y de inversión, y la iniciativa de su Ministerio de Hacienda sobre Efectividad y Eficiencia de los Proyectos de Gasto Público son ciertamente útiles, pero no tienen la magnitud ni la importancia estratégica de las Revisiones Estratégicas del Gasto referenciadas aquí, que tienden a ser realizadas anualmente, bienalmente, o incluso cada cinco años para grupos estratégicos de programación.

El gobierno podría “ensayar” primero el sistema, lanzando un par de revisiones piloto en áreas de programas consideradas particularmente maduras para ser evaluadas. Canadá ha venido usando un sistema de este tipo desde 2007. Estas revisiones podrían ser usadas para identificar espacios plurianuales dentro del Plan Nacional de Desarrollo con metas de desempeño claras, a ser informadas y re-evaluadas por ejemplo en cuatro años, de manera similar a las “Revisiones Estratégicas” de Canadá y Australia comentadas en los Recuadros 3.13 y 3.14. Otra fuente de inspiración, si bien en menor escala, podrían ser los Acuerdos de Servicio Público británicos (*British Public Service Agreements-PSAs*) basados en revisiones del gasto y espacios presupuestales a mediano plazo vinculantes para los ministerios (ver Recuadro 3.15).

Recuadro 3.13. El Sistema de Gestión del Gasto y las Revisiones Estratégicas de Canadá

El Sistema de Gestión del Gasto (*Expenditure Management System-EMS*) del gobierno de Canadá orienta la planeación del gasto y la toma de decisiones, la implementación y vigilancia del presupuesto. En junio de 2007 se anunció un enfoque renovado del EMS que garantiza, que todos los programas del gobierno se centren en resultados que generen “value for money” de los

Recuadro 3.13. El Sistema de Gestión del Gasto y las Revisiones Estratégicas de Canadá (continuación)

impuestos de los contribuyentes y estén alineados con las prioridades de los canadienses y las responsabilidades federales.

Las Revisiones Estratégicas son un elemento importante del EMS: los Departamentos y Agencias federales tienen que realizar una Revisión Estratégica cada cuatro años para examinar sus costes directos de programación, con el objetivo de evaluar cómo y si están alineados con las prioridades del gobierno, y si son eficientes. Los resultados de las Revisiones Estratégicas son considerados por el Gabinete como parte de la planeación del Presupuesto. Las Revisiones Estratégicas tienen dos objetivos globales:

- Excelencia Administrativa —las Revisiones Estratégicas afrontan la administración efectiva de los recursos del gobierno para lograr resultados e impulsar la excelencia en el desempeño de los programas y servicios para los canadienses, y
- Credibilidad Fiscal —las Revisiones Estratégicas ayudan a garantizar que el crecimiento global del gasto es consistente con los compromisos del gobierno— en promedio, por debajo del crecimiento anual del PIB.

Las Revisiones Estratégicas le permiten al gobierno evaluar de manera permanente la relevancia y el desempeño del gasto de los programas. Para tal fin, las organizaciones que realizan Revisiones Estratégicas deben:

- Evaluar integralmente el 100% de los gastos directos de sus programas, e identificar áreas donde ajustes a los programas y las políticas, pueden mejorar el desempeño y la relevancia de la programación.
- Evaluar oportunidades de ahorro, identificando su programación de menor prioridad y desempeño junto con ganancias de eficiencia potenciales en servicios internos.

Con el objetivo de reasignar fondos para satisfacer prioridades emergentes del gobierno, se deben fijar metas de reducción. Al inicio del proceso de revisión, la Secretaría de la Junta del Tesoro (Treasury Board Secretariat) envía una carta a cada Departamento o Agencia que vaya a realizar una revisión, en la que se define el alcance de la misma, así como las metas para la programación de menor prioridad y desempeño. Los Ministros y Directores Adjuntos deben aportar evidencias sobre el desempeño del 100% de sus programas y gastos, lo que le permitirá a los Ministros de la Junta del Tesoro responder a las siguientes preguntas claves:

- ¿Todos los programas y gastos están efectivamente alineados con las prioridades del gobierno?
- ¿Todos los programas y gastos son consistentes con las responsabilidades federales?
- ¿Hay otras organizaciones [por ejemplo, federales /provinciales, del sector privado, o del sector sin ánimo de lucro] mejor posicionadas para la prestación de estos programas?
- ¿Todos los programas y gastos son relevantes y siguen satisfaciendo las necesidades de los canadienses?
- ¿Todos los programas están maximizando la eficiencia?
- ¿Todos los programas están cumpliendo efectivamente los propósitos para los cuales fueron creados?
- ¿Se requieren ajustes para mejorar el desempeño [incluyendo eficiencia y efectividad]?
- ¿Se pueden lograr los mismos resultados usando menos recursos?
- ¿La organización tiene la capacidad de gastar y administrar por resultados efectivamente?
- ¿Se pueden hacer mejoras en los servicios internos para maximizar la eficiencia?
- ¿Hay oportunidad para reducir duplicidades, como medio para lograr mayor eficiencia y ahorro?

Las Revisiones Estratégicas usan asesores externos para otorgar independencia al Ministro responsable, y para certificar ante los Ministros de la Junta del Tesoro, que se ha realizado una revisión integral.

Fuente: Gobierno de Canadá (2012), sitio web de la Secretaría de la Junta del Tesoro, www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/index-eng.asp.

Recuadro 3.14. Las revisiones estratégicas en Australia

El Marco de Revisión Estratégica fue introducido en 2007, para trabajar junto con los marcos descentralizados de evaluación y revisión de los programas departamentales de Australia. Las Revisiones Estratégicas son generalmente más amplias que las revisiones departamentales de programas (o de gasto), adoptando una perspectiva de conjunto de gobierno y un mayor grado de escrutinio independiente.

Las Revisiones Estratégicas se centran en áreas importantes de políticas y de gasto, entre programas o portafolios, y demás iniciativas significativas del Gobierno de Australia. Las revisiones también pueden focalizarse en un asunto en particular de interés actual para el gobierno. Un rasgo particular de las Revisiones Estratégicas, es que se centran en examinar la relevancia y el desempeño de forma continua de programas y actividades en curso, y no necesariamente en encontrar ahorros. Cada Revisión Estratégica opera a partir de unos términos de referencia, establecidos para cada revisión individual, con la meta de abordar algunos o todos los Principios de Revisión del Gasto, dependiendo de su relevancia. Los Principios de Revisión del Gasto son la pertinencia, efectividad, eficiencia, integración, evaluación de desempeño y alineación con las políticas estratégicas.

El programa de Revisiones Estratégicas es avalado por el Primer Ministro o por el Comité de Revisión del Gasto del gabinete, y las revisiones son sometidas a la consideración del gabinete. Las Revisiones Estratégicas son lideradas, o bien por una eminencia independiente, o por un empleado de alta jerarquía del Departamento de Finanzas y Liberalización (Finanzas), dependiendo de la naturaleza de la revisión. Los equipos revisores varían de tamaño, y pueden incluir tanto empleados del Departamento de Finanzas, como personal temporal de las agencias pertinentes. Todas las revisiones son realizadas dentro de, y administradas por el Departamento de Finanzas. La duración de una Revisión Estratégica varía dependiendo de la complejidad y el tamaño de las políticas y programas en revisión. Sin embargo, la mayoría de las Revisiones Estratégicas se inician después del presupuesto y son concluidas a finales de noviembre, es decir que duran aproximadamente de cuatro a seis meses, con el objetivo de emitir informe al gabinete, antes de o como parte del siguiente presupuesto.

Fuente: Departamento de Finanzas y Liberalización de Australia, 2013.

Recuadro 3.15. Revisiones del Gasto y Acuerdos de Servicio Público en el Reino Unido

A partir de 1998, las Revisiones Integrales del Gasto implicaron revisiones a fondo de las metas, objetivos y planes de gasto de cada departamento para períodos de tres años. Las Revisiones Integrales del Gasto de la primera década, se centraron en combinar planes plurianuales de gasto, con metas de resultados de las políticas para dicho período. Esto dió origen a los Acuerdos de Servicio Público (*Public Service Agreements*-PSAs), los cuales fijaban metas medibles de los objetivos del gobierno para programas de gasto público. Cada departamento tenía su propio PSA (cuasi-contrato) negociado con la Tesorería, para presentar los resultados obtenidos de acuerdo con el nivel de financiación para un período de tres años. Por lo tanto, la Tesorería jugaba un papel principal tanto en el desarrollo del marco de desempeño de los PSA y de los PSA de cada departamento, como en el proceso de Revisión del Gasto dirigido a cada departamento.

Los PSA fueron empleados para la medición *ex post* de las salidas / resultados en relación con los gastos, pero también como herramienta *ex ante* para motivar a los departamentos, a dirigir las operaciones con el fin de obtener resultados correctos. Sin embargo, también se reconoció que las medidas de desempeño de los PSA y la definición de metas no podían ser aplicadas a todos los gastos del gobierno.

Las Revisiones Integrales del Gasto realizadas con posterioridad, adoptaron un enfoque más profundo, pasando de incrementar el gasto, a realizar revisiones de base cero en los departamentos involucrados. Los gastos departamentales eran analizados teniendo en cuenta los objetivos a largo

Recuadro 3.15. Revisiones del Gasto y Acuerdos de Servicio Público en el Reino Unido (continuación)

plazo del gobierno, para evaluar que la prestación de los servicios se realizaba con efectividad y que el gasto se ajustaba a las prioridades.

La Revisión del Gasto 2010 se centró en establecer un marco global para reducir el déficit público, focalizando en objetivos como la reasignación de presupuestos, eficiencia y ahorros. Adicionalmente los PSA también están evolucionando, de un sistema de gestión de desempeño de arriba hacia abajo, a “planes de negocio departamentales” que proporcionaran información sobre el desempeño y el gasto, incluyendo los siguientes datos de cada departamento:

- visión y prioridades a 2014-15;
- plan de reforma estructural, incluyendo acciones y plazos para implementar reformas durante los dos años siguientes; y
- fomentar la transparencia, incluyendo indicadores para los que se publicarán datos, con la finalidad de mostrar el coste, el impacto de los servicios públicos y de las actividades departamentales. Esta sección será publicada, pudiendo ser consultada, para garantizar que el Gobierno fije a tiempo los indicadores más relevantes, para el inicio del período de Revisión del Gasto en abril de 2011.

Las revisiones conllevan la definición de metas de desempeño plurianuales, para una determinada política. Estas metas podrían estar vinculadas al plan financiero plurianual del Plan de Desarrollo (o mejor aún, el marco con el horizonte de planeación a diez años). De hecho, con base en tendencias recientes entre los miembros de la OCDE, las proyecciones fiscales a largo plazo pueden mejorar el marco fiscal colombiano, dado que pueden ayudar a abordar desafíos a largo plazo. Las proyecciones fiscales suponen un medio para evaluar la sostenibilidad fiscal, con base en políticas actuales, impuestos estables, parámetros demográficos y variables micro y macroeconómicas relevantes.¹² Entre otros beneficios, estas proyecciones refuerzan la planeación estratégica en el largo plazo.

Recuadro 3.16. Requisitos de la UE para los marcos fiscales a mediano plazo: la aplicación española

- Para incorporar la perspectiva presupuestaria plurianual del marco de supervisión del presupuesto de la Unión, la regulación del denominado “six-pack”, donde se establece que la planeación de la legislación del presupuesto anual debe basarse en planeación fiscal plurianual derivada del marco presupuestario de mediano plazo. Por lo tanto, los miembros de UE deben aprobar marcos presupuestales de mediano plazo, los cuales deben contener, entre otras, proyecciones de gastos y rentas para el año presupuestario y varios siguientes. (*Directiva del Consejo Europeo sobre requisitos para los marcos presupuestarios de los Estados miembros*).
- Desde comienzos de la década de 2000, España ha venido aprobando un marco presupuestario a 3 años únicamente para el Gobierno Central. Con la aprobación de la nueva regla fiscal en España, esta práctica se ha ampliado a las administraciones subnacionales (Comunidades Autónomas y Municipios), con el fin de reforzar las técnicas presupuestarias en el nivel territorial, y garantizar que la programación presupuestaria sea plenamente consistente con los objetivos fiscales y de deuda.
- La regla fiscal establece el contenido mínimo obligatorio para estos marcos, con el fin de asegurar que la programación presupuestaria de todos los niveles de la Administración sea consistente.

Fuente: Contribución de la evaluación del experto español.

Contemplar la posibilidad de aplicar marcos de presupuesto a mediano plazo en el nivel subnacional

El gobierno podría contemplar también, la posibilidad de ampliar la aplicación de los marcos presupuestarios a mediano plazo a las administraciones territoriales. Dado que han demostrado ser una herramienta eficiente para la planeación y la elaboración del presupuesto, como así lo ilustran las experiencias en la UE y en España (ver Recuadro 3.16).

La regla fiscal de Colombia: contemplar reforzarla con una regla de gasto

Para reforzar el marco presupuestario colombiano y mejorar la disciplina fiscal, el gobierno de Colombia adoptó una nueva regla fiscal en junio de 2011 (ver Recuadro 3.17). Esto constituyó una importante mejora, dado que esta regla refuerza la disciplina fiscal del país, contribuyendo a disminuir la volatilidad presupuestaria asociada al impacto de los cambios en los mercados internacionales de productos básicos (ver Capítulo 1), a la vez que crea un marco adecuado para la planeación. La nueva regla fiscal Colombia está dirigida al equilibrio estructural, siguiendo tendencias de la OCDE y, en particular, la experiencia chilena que ha alcanzado resultados positivos.

Recuadro 3.17. La regla fiscal de Colombia: una instantánea

Los **principales objetivos** de la regla fiscal colombiana son los siguientes:

- Consolidar la sostenibilidad fiscal mediante la reducción de la deuda.
- Mejorar la gestión de incrementos imprevistos de rentas: los ingresos que superen las rentas públicas estructurales por productos básicos y no básicos, serán ahorrados temporalmente en el Fondo de Ahorro y Estabilización.
- Habilitar políticas contra-cíclicas, a través del Fondo de Ahorro y Estabilización.
- Facilitar la coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

Principios claves de la regla:

- La regla fiscal es objeto de aplicación en el gobierno central, dado que dicho gobierno es el que en mayor grado ha contribuido a la generación del déficit global y a la acumulación de deuda (87%) del sector público no financiero.
- La meta: el déficit estructural del gobierno central debe reducirse al 1% del PIB para el año 2022 (bajando del 2.7% en 2011), con metas intermedias alineadas con las elecciones presidenciales: 2.3% del PIB para 2014 y 1.9% para 2018.
- El déficit estructural se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos estructurales. Los primeros están ajustados por ciclo económico, y por variaciones imprevistas o transitorias en los ingresos relacionados con productos básicos (es decir, desviaciones de los precios y cantidades a largo plazo). El gasto estructural es definido como el gasto total, excluyendo programas de gasto contra-cíclicos (discrecionales) específicos.
- El nuevo marco crea un Fondo de Ahorro y Estabilización, gestionado por el Banco Central, donde los aumentos imprevistos de ingresos (es decir, aquellos resultantes de una tasa de crecimiento de la economía o de los precios de los productos básicos, por encima de su nivel a largo plazo) han de ser ahorrados. Se puede gastar hasta el 10% de los recursos del Fondo, en programas de gasto contra-cíclicos.
- La regla incluye una cláusula de escape. Cuando la brecha es negativa y la tasa de crecimiento real esperada, es al menos 2 puntos porcentuales más baja que la tasa a largo

Recuadro 3.17. La regla fiscal de Colombia: una instantánea (continuación)

plazo (estimada por el gobierno entre el 4.3 y el 4.8%), se puede aprobar un programa de gasto contra-cíclico. Este gasto contra-cíclico debe ser suprimido progresivamente dos años después de que el crecimiento económico haya alcanzado, o esté por encima de, su tasa a largo plazo.

- Dos comités integrados por expertos independientes, se constituyen para hacer estimaciones de la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía y de los ingresos por productos básicos. Otro comité de expertos independientes —profesores universitarios, economistas y presidentes de las Comisiones Económicas del Congreso—, evaluará los parámetros incorporados en la regla fiscal y los posibles cambios propuestos por el gobierno. También monitoreará la implementación de la regla.
- El gobierno tiene que presentar anualmente, un informe al Congreso sobre la implementación de la regla.

Fuente: Echeverry Garzón, J.C., Suescún Melo, R. y Alonso Masmela, G. (2011), “Regla fiscal para Colombia”, *Notas Fiscales*, No. 4, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%204%20Regla%20Fiscal.pdf.

La regla fiscal colombiana sigue buenas prácticas internacionales, adaptándolas a los rasgos específicos del país. Las características de esta regla están en línea con las denominadas “reglas fiscales post-crisis”¹³ o “reglas fiscales de segunda generación”. Por ejemplo, la regla fiscal se focaliza en el déficit estructural de Colombia, en lugar de en la deuda global; permitiendo una política fiscal contra-cíclica. Es una regla fiscal flexible, e incluye una cláusula de escape en caso de desaceleración económica. El reto esencial es la implementación de la regla fiscal. En los primeros años de implementación de la regla, según los datos estimados, el contexto macroeconómico será positivo, con tasas significativas de crecimiento del PIB. En este contexto, pueden surgir presiones para relajar la aplicación de la regla fiscal, como sucedió en la UE con la enmienda del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico en 2004.

Las reglas fiscales son para períodos de auge; esta es una de las lecciones aprendidas de la crisis de la UE. Durante períodos expansivos, las reglas fiscales ayudan a crear el espacio fiscal necesario para aplicar políticas contra-cíclicas durante recesiones. Se ha producido una clara mejoría de la regla fiscal de Colombia, en comparación con la regla *ex ante*. Sin embargo, podrían fortalecerse los siguientes aspectos:

- Las acciones correctivas a ser adoptadas en caso de desfases, no están claramente definidas. Para mejorar aún más la credibilidad del gobierno, se podría crear una “cuenta de compensación” o “fondo de contingencia” nacional, similar al marco para frenar la deuda de Suiza (donde las desviaciones de la regla se acumulan, con el requisito de ajustarse en un determinado marco de tiempo), como se menciona arriba.
- Puede ser necesario ampliar el alcance de la regla fiscal, dado que algunas empresas y entidades públicas del sector financiero y de la salud, así como los gobiernos subnacionales (ver Capítulo 4), podrían causar desfases.
- Si se dificulta la implementación del equilibrio fiscal estructural, porque la fijación de los precios y las cantidades de referencia para el sector de productos básicos no es una tarea fácil (como lo demuestran las experiencias de Chile y México), se podría agregar una regla de gasto al marco.

En efecto, la experiencia internacional sugiere que las reglas fiscales basadas en el déficit estructural, han demostrado ser efectivas para inyectar disciplina a las finanzas públicas (por ejemplo Chile). Sin embargo, estas reglas tienen desventajas asociadas al grado de incertidumbre en el cálculo de la brecha de producción, y otros factores que pueden conducir a una revisión sustancial en la estimación del déficit estructural.

Estas dificultades metodológicas son aún más complicadas en América Latina, donde es necesario estimar precios y cantidades de referencia para el sector de productos básicos, un importante motor económico de las economías latinoamericanas. Las experiencias en Chile y México revelan, que estos cálculos suponen un grado de incertidumbre aún mayor. Estos problemas metodológicos pueden por ende, complicar el monitoreo de la regla, y obstaculizar la transparencia y la rendición de cuentas. Estas limitaciones han sido superadas por reglas de gasto, dado que su meta puede ser controlada directamente por el gobierno. Siguiendo experiencias internacionales, una regla de gasto, que es más fácil de implementar, podría ser agregada al marco¹⁴.

Además, de acuerdo con la experiencia de la UE, las reglas de gasto han logrado un equilibrio adecuado entre los objetivos de disciplina presupuestaria y estabilización macroeconómica¹⁵, jugando un papel importante en el control del gasto público, especialmente en los períodos de crecimiento. Se basa en el criterio establecido por el llamado “*Six Pack*” de la UE —que reformó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento—, que impulsó la obligación de incluir reglas de gasto en el marco fiscal de los Estados miembros de la UE (ver la experiencia española en la implementación de una regla de gasto en el Recuadro 3.18).

Recuadro 3.18. La regla de gasto de España

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, contiene una regla de gasto en línea con los requisitos de la regulación de la UE. Según esa regla, el incremento del gasto público no superará el crecimiento del PIB. Adicionalmente, cuando los ingresos públicos recaudados superen a los estimados en el presupuesto, estos ingresos tendrán que ir destinados a la amortización de la deuda pública, en lugar de financiar nuevos gastos.

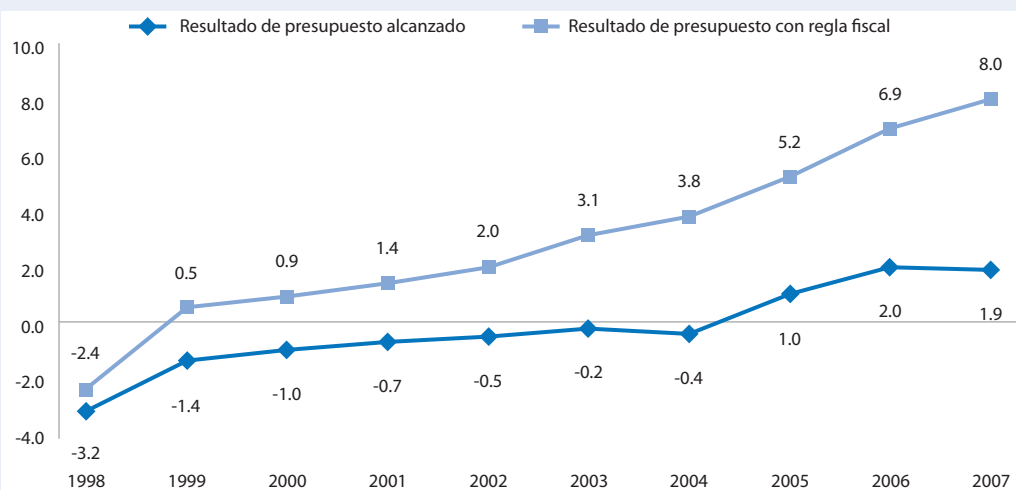
La regla de gasto es un complemento necesario a la regla de presupuesto equilibrado, que ayuda a lograr mejores resultados fiscales y a solventar algunas debilidades de estos últimos. Por ejemplo, durante el período 2005-07, España registro tres superávits fiscales consecutivos. Si bien se lograron las metas de equilibrio fiscal, la tasa de crecimiento del gasto durante este período, estuvo muy por encima de la tasa de crecimiento del PIB.

Según el Banco de España,* si España hubiese tenido una regla de gasto vigente durante el período de expansión, el superávit fiscal registrado hubiese sido significativamente más alto (es decir, en 2007 el superávit fiscal hubiera sido el 8% del PIB en lugar del 1.9% alcanzado).

¿Qué habría pasado, si España hubiese tenido una regla fiscal durante el período de crecimiento económico?

Recuadro 3.18. La regla de gasto de España (continuación)

Resultados de presupuesto como % del PIB



* Banco de España (2011), *La reforma del marco fiscal en España: Los límites constitucionales y la nueva regla del crecimiento del gasto público*, Publicaciones del Banco de España, www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Sep/Fich/art4.pdf.

La principal desventaja de incluir metas de gasto en la regla fiscal colombiana, es que hará que la implementación de la regla sea más compleja. Para abordar este asunto, teniendo en cuenta que la regla fiscal fue aprobada recientemente, el gobierno podría contemplar aplazar dos o tres años, la introducción de la regla de gasto, hasta que todos los procedimientos e instituciones se hayan adaptado a la nueva regla fiscal.

Contemplar la aplicación de la regla fiscal subnacionalmente

Cuanto más amplio sea el alcance de la regla fiscal, mejor será. La cobertura de la regla fiscal debe extenderse a todo el Sector Público, incluyendo a aquellas empresas públicas y demás entidades, financiadas principalmente con recursos públicos. Algunos cambios pueden ser requeridos para aplicar la regla fiscal a las empresas públicas, dado que algunas de estas compañías también pueden tener ingresos privados. Por ejemplo, siguiendo la experiencia española (ver Recuadro 3.19), la Ley de Estabilidad establece una regulación especial para las empresas públicas, diferente a la del resto de la administración pública. En este sentido, las entidades públicas tienen que mantener una posición de equilibrio fiscal, aunque no tienen metas fiscales.

Recuadro 3.19. La experiencia española: extendiendo la regla fiscal al nivel subnacional

- España tiene una de las más altas tasas de descentralización del gasto público: alrededor del 45% del gasto público es gestionado por las Comunidades Autónomas y los Municipios.
- Las reglas fiscales promulgadas en 2001 y 2006, contenían disposiciones especiales para los gobiernos subcentrales. Sin embargo, teniendo en cuenta la necesidad de potenciar la disciplina y coordinación fiscal en todos los niveles de la administración, la nueva regla

Recuadro 3.19. La experiencia española: extendiendo la regla fiscal al nivel subnacional (continuación)

fiscal recientemente aprobada* —mayo de 2012— incluye una regulación detallada para las Comunidades Autónomas y Municipios. Para mencionar tan solo algunos ejemplos:

- Se fijaron metas de déficit y de deuda para todos los niveles de Gobierno.
- Se aprobaron mecanismos preventivos en el nivel subcentral, para garantizar el logro de estas metas fiscales (mecanismos de advertencia temprana).
- Se reforzaron los mecanismos correctivos mediante el establecimiento de un sistema gradual de sanciones.
- Se realizó la transparencia económica en el nivel subcentral, incrementando las obligaciones relacionadas con el suministro de información económica y fiscal. Los plazos para la publicación de esta información han sido fijados por ley.

* Ley Orgánica 2/2012 sobre Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Fuente: Gobierno de España (2013), Oficina del Primer Ministro.

El alcance de la regla fiscal podría ser ampliado a los departamentos y municipios, para crear un marco fiscal nacional más fortalecido. La regla fiscal solo se aplica en el nivel central, con base en el supuesto, de que el gobierno central ha sido el que más ha contribuido en el pasado, al déficit global y a la acumulación de deuda (87%) por parte del sector público no financiero. Sin embargo, hay varios motivos para proponer ampliar el alcance a las administraciones subnacionales:

- En el pasado, las administraciones subcentrales también registraron desequilibrios fiscales significativos.
- El sistema de reforma de las regalías, afecta directamente a las finanzas públicas subnacionales, incrementando significativamente las rentas públicas para algunos departamentos. Se deben promover mecanismos de disciplina, para controlar todos estos cambios.
- Implementar la regla fiscal en el nivel subnacional, podría ayudar a administrar un marco común de disciplina fiscal en todos los niveles de gobierno. También se podría reforzar la planeación en el nivel territorial.
- Garantizar que las reglas subnacionales para las finanzas públicas estén totalmente en línea con la regla fiscal nacional, aplicando la misma regla fiscal a todos los niveles de gobierno, podría fortalecer el marco global de Colombia para el manejo de la disciplina fiscal.

Auditoría, vigilancia y control: una evaluación

Descripción general

En Colombia, el marco que rige el sistema de control público está estipulado en la Constitución, que establece instituciones de control externo totalmente independientes de las tres ramas de gobierno. La diferencia entre la auditoría externa e interna también está anclada en la Constitución, donde se definen los principales componentes del sistema de control de Colombia. En el nivel central, el sistema de control está compuesto por los dos órganos siguientes:

- La Contraloría General de la República de Colombia, es una institución independiente del gobierno que actúa como el más alto nivel de control fiscal en el país (ver siguiente sección). Su misión es vigilar la adecuada asignación de fondos públicos (en términos de resultados logrados a través del gasto y la inversión), y contribuir a la modernización del estado mediante la mejora continua en la gestión fiscal de las diversas entidades públicas.
- La Procuraduría General de la Nación de Colombia, es una institución pública independiente, que vigila la conducta pública de los funcionarios que ocupan cargos y ejercen mandatos públicos, vigilando por lo tanto el correcto funcionamiento de las instituciones y agencias del gobierno (incluida la policía). La Procuraduría General de la Nación de Colombia no es una institución judicial. El mandato del Procurador General es salvaguardar los derechos ciudadanos, garantizar la protección de los derechos humanos e intervenir en nombre del pueblo para defender el interés público.

Otras dos entidades, si bien formalmente no forman parte de las instituciones de control de Colombia, también juegan un papel clave dentro del sistema de control del país:

- La Fiscalía General de la Nación de Colombia fue incorporada en 1991, con la promulgación de la nueva Constitución. Pertenece a la rama judicial del gobierno, y tiene plena autonomía administrativa y presupuestaria. Su propósito principal es asegurar la rápida y eficiente administración de la justicia a los ciudadanos. Esto incluye vigilancia anticorrupción, así como vigilancia del funcionamiento del sector público globalmente y a todos los niveles.
- La Auditoría General de la República de Colombia¹⁶, es un órgano autónomo del estado creado por la Constitución de 1991, para vigilar y controlar las instituciones de auditoría. Como auditor del Gobierno de Colombia, informa directamente a la Procuraduría General de la Nación. La Auditoría General es por ende, una entidad supervisora de segundo nivel, responsable de monitorear la gestión fiscal de la Contraloría General de la República, y de sus análogos subnacionales en las contralorías departamentales y municipales, y de asegurar que la supervisión fiscal se lleva a cabo de manera eficiente y efectiva, sin demoras.

En el nivel territorial, el control externo lo ejercen instituciones tales como las Contralorías, Veedurías y Personerías territoriales. El control interno está a cargo de las Oficinas de Control Interno (OCI) dentro de los ministerios.

La Constitución de 1991 estableció por primera vez, la obligación de implementar procedimientos de control interno dentro de las entidades públicas, y cambiar de control *ex ante* a auditorías selectivas *ex-post*, en línea con las tendencias internacionales.¹⁷ Las autoridades colombianas han hecho esfuerzos significativos, para implementar un sistema de control interno sólido, cuyo principal logro fue la definición e implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en 2005. La implementación de este modelo se ha producido en todos los niveles del sector público.

El desarrollo de estas instituciones de control se produjo en paralelo, con la necesidad de combatir la corrupción. Este objetivo global llevó a las autoridades colombianas, a crear un número significativo de entidades de control, y a ampliar sus competencias con el paso del tiempo. Esto explica el actual marco de auditoría y control en Colombia: un número significativo de instituciones de control a nivel nacional y territorial, operan con amplias responsabilidades y complejas interrelaciones. Esta sección evalúa estas instituciones de control, centrándose en sus competencias y en las relaciones horizontales y verticales entre ellas.

A nivel general, este Informe concluye que Colombia no solo posee adecuadas instituciones de control, sino que desde la promulgación de la Constitución de 1991, las mejoras realizadas constituyen un tributo al compromiso político del gobierno de luchar contra la corrupción. Sin embargo, los desafíos de coordinación entre estas instituciones, pueden crear superposiciones o duplicidades en la ejecución de sus competencias, creando ineficiencias en el sistema. El sistema de control de Colombia se inspira en el sistema de México, cuyo sistema de control acaba de ser sometido a reformas significativas debido a los desafíos de coordinación que estaba afrontando (ver Recuadro 3.20).

Recuadro 3.20. El sistema de control de México y su reforma reciente

En México, un número significativo de instituciones de control dentro de la administración pública, ejercían funciones de auditoría interna y externa: la Secretaría de la Función Pública, los órganos de Control Interno de la Administración Federal, la Contraloría del Estado, la Auditoría Superior de la Federación, las Auditorías Superiores Locales y las Contralorías Internas de los órganos constitucionales independientes.

Sin embargo, la insuficiente coordinación entre estas instituciones se tradujo en un desempeño inferior al estándar. La Auditoría Superior de la Federación confirmó, que la opacidad y la corrupción en la gestión de los recursos públicos, no se había podido contener, debido a la atomización y disparidad de esfuerzos por parte de las instituciones de auditoría en los tres niveles de gobierno. El diagnóstico fue claro: México contaba con instituciones de control adecuadas, pero debido a la falta de coordinación y a la amplia gama de metodologías, los resultados no eran los esperados. Los desafíos claves eran: *a)* desconexión entre las instituciones; *b)* marcos legales y papeles diferentes; *c)* el nivel de independencia; *d)* aspectos técnicos referentes a la planeación de las auditorías, las metodologías y los diferentes plazos para presentar los resultados.

En 2010, México llevó a cabo una reforma llamada Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)*. La reforma consistió en examinar en detalle la administración pública y el uso de los recursos públicos dentro del sistema de control. La reforma fue llevada a cabo, tomando como marco una serie de principios y actividades interrelacionadas, para establecer una coordinación efectiva entre todas las instituciones que ejercían funciones de auditoría y control en México. Los resultados claves buscados por la reforma fueron:

- Eliminar superposiciones, omisiones y contradicciones.
- Potenciar la efectividad y ampliar el alcance de las evaluaciones de desempeño.

La implementación del SNF busca dar certeza a las entidades públicas que están siendo auditadas, y garantizar a los ciudadanos que la evaluación del manejo de los recursos públicos, se ejerce de una manera más organizada, sistémica e integral. El plan para implementar el SNF tiene 6 objetivos estratégicos:

Plan de implementación del *Sistema Nacional de Fiscalización*

Objetivo 1: Definir estándares para la planeación, ejecución e informes de las auditorías

- Definir una regulación común para desarrollar las auditorías en todos los niveles de Gobierno, en línea con las reglas internacionales.
- Revisar el proceso de control interno a través de patrones adecuados, resaltando la importancia de la prevención y detección temprana de irregularidades.

Objetivo 2: Formación del personal

- A través de programas de formación, cubriendo todas las instituciones fiscales y las evaluaciones por expertos, con miras a mejorar la calidad profesional de los auditores públicos.
- El programa de formación se basará en las áreas en las que los miembros del SNF estén más interesados.

Recuadro 3.20. El sistema de control de México y su reforma reciente (*continuación*)

Objetivo 3: Intercambio de información y trabajo conjunto

- Identificar áreas comunes para ejercer auditorías conjuntas o auditorías coordinadas entre las instituciones. Con base a ello, se definirán programas anuales de auditoría que involucren a todas las instituciones de auditoría.
- Promover el control interno en las entidades auditadas, a través de asistencia técnica y apoyo institucional.
- Un plan de evaluación por expertos, para intercambiar experiencias y mejores prácticas, entre las instituciones de auditoría que forman parte del sistema.

Objetivo 4: Cambios del marco legal relacionado con la auditoría

- Encuesta para identificar los cambios necesarios en el marco legal, desde el punto de vista de los miembros del sistema.
- Enmiendas a leyes y regulaciones para impulsar la mejora continua, en el desempeño de las oficinas superiores de auditoría fiscal y en las oficinas de control interno.
- Nueva ley del Sistema Nacional de Fiscalización para hacer obligatoria la implementación de principios, metodologías y regulaciones de auditoría.

Objetivo 5: Potenciar los logros de la lucha contra la corrupción

- Definir y aprobar un marco común con criterios generales para la prevención, detección, disuasión y penas impuestas a los comportamientos corruptos.
- Promover la transparencia y evaluación de la gestión pública, incorporando mejores prácticas.

Objetivo 6: Fortalecer el papel de las auditorías en la fijación de las responsabilidades de los empleados públicos

- Definir mecanismos disciplinarios efectivos, teniendo en cuenta las competencias disciplinarias de cada institución de auditoría miembro del Sistema.
- Establecer directrices comunes sobre los procedimientos disciplinarios.

Las reformas mexicanas están en su fase inicial de implementación. Los resultados no pueden ser evaluados todavía. Sin embargo, se ha diseñado una estrategia para monitorear su impacto con el fin de evaluar los resultados logrados.

* El 17 de febrero de 2010, durante la presentación de los Resultados de la Auditoría de las Cuentas Públicas correspondientes a 2008 en el Parlamento, el Auditor Superior de la Federación mencionó por primera vez la necesidad de establecer un Sistema Nacional de Auditoría / Fiscalización. Posteriormente, debido a la importancia de la implementación de un Sistema Nacional de Fiscalización en México, la Auditoría Superior de la Federación incluyó esa meta en el Plan Estratégico para 2011-17.

Con base en el enfoque actual dado a la reforma del sistema de control público en México, el gobierno de Colombia podría contemplar:

- **Mejorar la profesionalización del personal competente en implementar las funciones de control, mediante el establecimiento de un sistema de selección del personal basado en el mérito y fomentando el desarrollo de la capacidad técnica y profesional de control en todos los niveles de la administración.** Esta recomendación pretende alcanzar un doble objetivo: primero, mejorar el perfil técnico y la cualificación de los contralores públicos y, segundo, garantizar su independencia de los ciclos electorales.
- Si bien la mejora del recurso humano es un desafío clave para toda la administración colombiana, adquiere una importancia significativa en el caso de los empleados públicos responsables de las tareas de control y rendición de cuentas, teniendo en cuenta las características específicas del país. En España, por ejemplo, hay diferentes procesos selectivos para empleados públicos a cargo de tareas de control, diferenciando los cargos de control interno de los de control externo. Además, la dificultad del

proceso selectivo aumenta con el nivel del cargo público específico al que se aspira, de manera que hay exámenes diferentes para auditores séniores, contadores, etc.

- **Mejorar la concentración de las instituciones de control interno y externo en auditorías orientadas al desempeño, incluyendo medir el desempeño en función de los resultados y maximizando la eficiencia, en línea con las tendencias en los países de la OCDE.** Las auditorías financieras y legales son importantes, pero se deben potenciar la efectividad y las auditorías de desempeño siguiendo las tendencias de los estados miembros de la OCDE¹⁸, especialmente en el caso de las instituciones de control externo.
- **Procurar implementar iniciativas de transparencia tales como la publicación de informes de auditoría y acciones correctivas.** Estas iniciativas de transparencia tienen un efecto disuasorio y pueden ser vistos como una forma de combatir la corrupción.
- **Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones de control, para lograr una cobertura más amplia en la auditoría de los recursos públicos, tanto en el nivel nacional como en los niveles territoriales.** Los pilares para fortalecer esta coordinación, son la ejecución de auditorías complementarias, y el intercambio de información oportuna y precisa.

El resto de esta sección evalúa el estado actual de cada una de las principales instituciones de control de Colombia, así como el estado de la coordinación horizontal entre estas instituciones en el nivel central, y el estado de la coordinación vertical en esta área entre el nivel nacional y los niveles subnacionales.

La Contraloría: contemplar mejorar su papel de liderazgo en el nivel nacional y en los niveles subnacionales

La Contraloría¹⁹ es una institución con mandato constitucional que ejerce el más alto nivel de control fiscal en Colombia. Su propósito es garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante las recomendaciones para la mejora continua en toda la administración pública. Introduciendo las TIC en sus operaciones, actúa como agente modernizador²⁰, aumentando los procedimientos electrónicos. Tanto los informes de control como las advertencias se publican en el sitio web de la Contraloría. Esto puede ser visto como una buena iniciativa de transparencia, que refuerza el marco para luchar contra la corrupción.

La Constitución de 1991 constituyó un punto de inflexión en el papel de esta institución. Pasó de hacer controles perceptivos *ex ante*, a hacer auditorías *ex post* de carácter selectivo, en línea con las tendencias internacionales. Sin embargo, este nuevo enfoque también permite controles *ex-ante*, llamados “control de prevención” o “control de advertencia”. Estos controles permiten a la Procuraduría, comunicar en tiempo real las deficiencias identificadas y recomendar medidas correctivas. El objetivo de este papel de prevención es lograr instituciones más eficientes y efectivas. Dicho esto, estos “controles de prevención”²¹ pueden estar dificultando la gestión, dado que estas acciones preventivas parecen ser excesivas: entre el 1° de agosto de 2011 y el 13 de junio de 2012 se realizaron 163 controles de este tipo.

La característica más importante de la Contraloría es su independencia, reconocida por la Constitución. De hecho, la Constitución especifica que el Contralor será elegido por el Congreso para un período igual al del Presidente de la República, de una lista de tres candidatos, uno nombrado por la Corte Constitucional, otro por la Corte Suprema de Justicia, y el tercero por el Consejo de Estado, y no pudiendo ser reelegidos. La Constitución también

específica, que quien haya desempeñado el cargo de Contralor General no puede ocupar ningún otro cargo público del nivel nacional, ni presentarse como candidato en una elección popular, sino hasta un año después de haber salido de este cargo. El Contralor no puede ser miembro del partido político del Presidente ni de la coalición del Presidente.

Las auditorías desarrolladas por la Contraloría cubren una amplia gama de actividades con diversos objetivos: eficiencia, economía, equidad y la evaluación de costes ambientales. Para cumplir estos objetivos, la Contraloría ejecuta tres auditorías diferentes: auditorías financieras, auditorías de gestión y auditorías de desempeño. La Contraloría juega el papel tradicional atribuido a las Instituciones Superiores de Auditoría:

- **Vigilancia de auditoría:** para vigilar la gestión fiscal no solo de la administración pública sino también de individuos o entidades que manejan fondos o activos de propiedad de los contribuyentes.
- **Vigilancia jurisdiccional:** para establecer dónde recae la responsabilidad de la gestión fiscal e imponer sanciones financieras según sea necesario.

Adicionalmente, la Contraloría es competente para evaluar la calidad y eficiencia del control interno²² y las Cuentas Nacionales de Colombia²³, que son realizadas por la Contaduría.²⁴ La Contraloría puede expedir recomendaciones sobre las actividades evaluadas para disuadir riesgos graves que podrían poner en peligro los fondos públicos. En estos casos, se realizan auditorías posteriores para verificar las acciones adoptadas²⁵ y hacer un seguimiento de las recomendaciones. Si la Contraloría identifica un problema de gestión pública, la entidad auditada tiene que desarrollar un plan de mejora. Se atribuye a las Oficinas de Control Interno de la entidad, el monitoreo de la implementación del plan y tras el debido proceso, la Contraloría, aprueba las conclusiones de la auditoría.

Dependiendo de la naturaleza de estas conclusiones, los informes serán presentados a las siguientes instituciones: la Procuraduría, en caso de asuntos disciplinarios, o la Fiscalía General de la Nación, en caso de una conclusión que dé lugar a un alegato de actividad ilegal. La Contraloría puede imponer sanciones en los casos de faltas fiscales. La Contraloría, como institución de auditoría externa, ha seguido las prácticas internacionales ejerciendo su papel como institución suprema de auditoría de Colombia. Colombia es miembro de la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) y, en particular, participa en el grupo de trabajo regional OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores).

La evaluación ha concluido que el desafío clave para el gobierno, es potenciar la coordinación con otras instituciones, especialmente la Procuraduría, para incrementar la eficiencia y eliminar la superposición de actividades. Para hacerlo, el gobierno podría contemplar:

- **Reforzar el papel asesor de la Contraloría y potenciar su independencia de los órganos de control interno.** Actualmente, la Contraloría es miembro del Consejo Asesor que aprueba las directrices de control interno. Dado que la Contraloría ya está a cargo de evaluar los procedimientos de control interno, no puede desempeñar esta función de manera objetiva si también forma parte del Consejo que define la política de control interno. Por lo tanto, se podría dar a la Contraloría el derecho de voz pero no de voto en el Consejo Asesor.
- **Garantizar que la Contraloría General juega un papel de liderazgo, en el proceso de solventar las disparidades en la capacidad de las Contralorías territoriales.**

La Procuraduría: contemplar mejorar su eficiencia y racionalizar su mandato

La Procuraduría²⁶ General de la Nación es una institución ordenada por la Constitución, cuyas funciones principales son:

- Supervisar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, decisiones judiciales y decretos administrativos.
- Proteger los derechos humanos y garantizar su efectividad, con la asistencia del Defensor del Pueblo.
- Defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, especialmente la protección del medio ambiente.

Como en el caso de la Contraloría, la Procuraduría es una institución independiente de las tres ramas del Estado. La Constitución establece su independencia; el Procurador General es elegido por el Senado para un período de cuatro años de una lista de candidatos seleccionados por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.²⁷ La Constitución identifica tres tipos de acciones a ser ejercidas por la Procuraduría: preventivas, de intervención y disciplinarias:

- El papel *preventivo*, es considerado la responsabilidad principal de la Procuraduría, dado que esta institución debe “prevenir antes de imponer sanciones”. La Procuraduría supervisa el desempeño de los empleados públicos y expide recomendaciones si hay hechos / comportamientos que puedan violar reglas o procedimientos. La recomendación no suspende los procedimientos administrativos, de manera que el papel preventivo se ejerce en paralelo con la gestión pública. La ejecución de estas acciones preventivas, no implica co-administrar o interferir en la gestión de un expediente por las entidades públicas. A través de las acciones preventivas la Procuraduría vigila todos los aspectos de la gestión pública, más allá del control de los fondos públicos.
- El papel de *intervención*, le permite a la Procuraduría intervenir en procedimientos legales en presencia de las autoridades judiciales (o administrativas), para defender el ordenamiento legal, el interés público o los derechos humanos fundamentales.
- Bajo el papel disciplinario, la Procuraduría se encarga de iniciar, desarrollar y dictar fallos en investigaciones contra funcionarios públicos o cualquier individuo que ejerza funciones públicas o administre recursos públicos, de conformidad con el *Código Disciplinario Único*.²⁸

La Procuraduría ejecuta sus facultades disciplinarias, con base en acciones iniciadas por las Oficinas de Control Interno Disciplinario ubicadas en los ministerios y otras entidades públicas. En el nivel subnacional, la Procuraduría ejecuta sus facultades disciplinarias con base en acciones iniciadas por los Personeros en las entidades subnacionales. La gestión fiscal de la Procuraduría es vigilada por la Contraloría.

La Procuraduría es una de las instituciones más apreciadas en Colombia. Este hecho otorga poder a la institución y refuerza su legitimidad. Esta institución está ampliamente anclada y presente en todos los niveles del sector público colombiano. El alcance de sus funciones es amplio, abarcando desde la protección de los derechos humanos hasta garantizar el principio de transparencia en la contratación pública. Dicho esto, si bien las funciones preventivas de la Procuraduría en teoría adoptan la forma de recomendación, en la práctica aplica fuertes controles *ex-ante* porque esta institución ejerce unas fuertes responsabilidades disciplinarias. De hecho, la función preventiva llevada a cabo por la Procuraduría puede estar ralentizando la toma de decisiones, por el temor por parte de los gestores públicos de contravenir una regla

involuntariamente. Adicionalmente, los actuales controles preventivos generan solapamientos en las actividades de la Procuraduría y los sistemas de control interno; potencialmente, esto implica que se desaprovechan recursos además de demorar la toma de decisiones.

Para abordar estos asuntos, el gobierno podría contemplar **aclerar y comunicar ampliamente los procesos mediante los cuales la Procuraduría ejerce su función preventiva, vinculándolos claramente con el objetivo de combatir la corrupción dentro del amparo de la Constitución.**

Control interno: contemplar racionalizar sus operaciones y prestar una vigilancia efectiva

El actual sistema de control interno²⁹ también está fijado en la Constitución, la cual establece que las entidades del sector público tienen que diseñar e implementar métodos y procedimientos de control interno. Colombia ha seguido referencias internacionales tales como COSO³⁰ y COCO, y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para desarrollar su sistema de control interno. La filosofía de estos marcos de control interno es integrar los controles como parte del proceso de la gestión pública, analizando procedimientos, identificando riesgos y definiendo e implementando controles para mitigarlos. Marcos similares de control interno han sido implementados en todo el mundo.

El ámbito de la función de auditoría interna de Colombia abarca todo el sector público en todos los niveles de gobierno, e incluye no solo la rama Ejecutiva sino también las ramas Judicial y Legislativa. Se usa el Modelo Estándar de Control Interno (el MECI), en línea con las tendencias internacionales. Este modelo define cómo implementar una estrategia de control en cada entidad pública, su gestión de control y su evaluación.

La responsabilidad de establecer y desarrollar un sistema de control interno, recae sobre el superior jerárquico de cada entidad pública. Por lo tanto, cada entidad pública tiene una Oficina de Control Interno (OCI). Las OCI son la piedra angular del sistema de control interno, ya que están a cargo del monitoreo y evaluación del sistema. En particular, sus competencias son:

- Auditar y supervisar los procedimientos de control interno.
- Asesorar a la alta dirección de la entidad pública en la implementación de procesos de control y, cuando se requiera, introducir los correctivos necesarios para lograr las metas y objetivos de la entidad.

Los Jefes de las OCI Nacionales son nombrados por el Presidente de la República. Si bien esta reciente reforma, es un importante paso dirigido a fortalecer la independencia del sistema de control interno, los jefes de las OCI, en teoría, podrían ser cambiados por un nuevo Presidente. Anteriormente eran nombrados por la gerencia de la entidad pública controlada. Los jefes de las oficinas de control interno no pueden participar en los procedimientos administrativos de la entidad.

La coordinación interna entre la OCI y su entidad pública controlada, se desarrolla por medio de un Comité de Coordinación de Control Interno, integrado por el jefe de la OCI y la alta dirección de la entidad controlada. Su papel es coordinar y asesorar a los representantes legales de la entidad pública en materia de control interno.

Para garantizar la independencia del sistema de control interno:

- Las OCI son autónomas y se organizan a sí mismas; los jefes de las OCI tienen libertad para definir la naturaleza y el alcance de sus evaluaciones internas, en su ministerio / entidad pública controlada; son totalmente autónomos para proponer

un plan de auditoría basado en una valoración de riesgos y respuestas, que debe ser aprobado por el Comité de Coordinación de Control Interno.

- No existe un plan general para todo el gobierno que rija las auditorías; tampoco hay mucho en cuanto a coordinación sistemática entre las OCI en todo el gobierno. El plan de auditoría es propuesto por el jefe de control interno y aprobado por el Comité de Coordinación de Control Interno. Cada año, el Presidente de la República recibe un informe, que resume los informes de auditoría preparados por las OCI y usados como “input” por la Contraloría y la Procuraduría.

Los presupuestos asignados a la OCI los decide la entidad en la que reside la OCI. Más aún, no existe una regulación que establezca disposiciones comunes para todas las OCI en cuanto a salarios, personal, etc. Esto ha generado disparidades significativas en la estructura, plantilla de personal y escalas salariales de las OCI en todo el gobierno. En algunos casos, el número de empleados de una OCI no tiene ninguna relación con el tamaño de la entidad pública controlada. Además, los salarios tienden a ser mucho más altos en las empresas públicas que en los ministerios. Hay diferencias significativas en el perfil técnico del personal. Por ejemplo, no existe la obligación de tener un contador dentro del personal. Por otra parte, las cualificaciones del personal de las OCI en ocasiones no son las apropiadas para el papel asignado a estas oficinas. Si bien, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha hecho significativos esfuerzos recientemente, para mejorar la formación de los empleados públicos de las OCI, se podría desarrollar y darles una formación más específica (por ejemplo, cursos específicos sobre evaluación de riesgos).

Con una periodicidad cuatrimestral, el jefe de la OCI tiene la obligación de publicar un informe detallado sobre la situación de control interno en su organización, el incumplimiento de dicha obligación puede conllevar medidas disciplinarias contra el jefe de la OCI, el mencionado informe está disponible en el sitio web de cada entidad pública. De hecho, en los sitios web de los ministerios y entidades públicas, figura mucha información sobre las auditorías realizadas. Adicionalmente, existen regulaciones que asignan a los jefes de las OCI responsabilidades específicas de transparencia, tales como la obligación mencionada anteriormente. Este hecho positivo fomenta la transparencia.

Cada año, se presenta un informe ejecutivo al Ministro (o Director) correspondiente con las principales conclusiones de la evaluación de control interno de la entidad controlada, sus resultados y recomendaciones, para que la gestión sea más eficiente, efectiva y transparente. Este informe ejecutivo anual, también se presenta al Presidente de la República cada año. Estos informes son la base del informe ejecutivo anual del conjunto del gobierno, presentado al Presidente con los principales resultados y conclusiones de todos los informes de las OCI.

Estos informes también se envían al Consejo Asesor del gobierno de Colombia y al DAFP. El DAFP juega un papel significativo en el control interno dado que está a cargo de formar a los empleados públicos así como de desarrollar directrices para las políticas de control interno. Para estos fines, el DAFP cuenta con una Dirección específica para la aprobación de las guías metodológicas y demás herramientas para las OCI. Estas guías son de aplicación obligatoria para las entidades de la Administración Central y del nivel territorial.

Aunque no existe una vigilancia de la elaboración de informes de auditoría en todo el gobierno, el sistema de control interno está ampliamente regulado en Colombia, no solo porque es requerido por la Constitución, sino porque existe un alto grado de conciencia en todo el sector público, sobre la necesidad de implementar controles internos efectivos para combatir la corrupción. Se han hecho esfuerzos significativos para institucionalizar y aprobar regulaciones de control interno. Sin embargo, el marco reglamentario está atomizado entre una infinidad de leyes, decretos, directivas presidenciales, etc.

Para atender estos asuntos y reforzar las OCI como pilar clave del sistema de control de Colombia, el gobierno podría:

- **Desarrollar e implementar legislación sobre el estatus y las funciones del Controlador Interno, como seguimiento a las propuestas del Instituto de Auditores Internos, para regular las competencias, facultades, obligaciones, responsabilidades y otros asuntos específicos que afectan directamente a los auditores internos, y para establecer un Servicio de Auditoría Interna (ver abajo).** Esta recomendación podría ayudar a diferenciar el papel de las OCI del de otras instituciones de control.
- **Establecer un Servicio de Auditoría Interna mediante legislación, ya sea como un departamento técnico independiente o como una unidad del DAFP, que podría asumir las competencias existentes relacionadas con las OCI que actualmente desempeñan entidades tales como el DAFP, el Consejo Asesor del gobierno de Colombia y los Comités Ministeriales pertinentes, para coordinar a las OCI y darles soporte específico, quizás siguiendo el ejemplo de Chile y de la Comisión Europea (ver Recuadro 3.21).** Este Servicio podría:
 - **Desarrollar una estrategia armonizando la estructura de las OCI para mejorar la efectividad del sistema.** Por ejemplo, actualmente las OCI dependen de su entidad controlada para el soporte operativo. Este Servicio podría centrarse en desarrollar una escala salarial que refleje la complejidad de las funciones desarrolladas; estandarizar el tamaño del equipo de control con base en la dimensión y complejidad de la entidad controlada, y regular la composición de estas oficinas estableciendo la necesidad de contadores, especialistas legales, etc. (actualmente el perfil técnico del personal no está regulado). En España, por ejemplo, el número de controladores públicos y funcionarios contables de cada ministerio y entidad pública se fija con base en el tamaño de la entidad controlada y también en la complejidad de las auditorías. La implementación de esta estrategia podría mejorar la autonomía y la independencia de las OCI.
 - **Supervisar el desempeño de las OCI** con el objetivo de garantizar la calidad y la fiabilidad de las acciones de las OCI.
 - **Iniciar y vigilar la planeación de las auditorías y establecer auditorías transversales dentro de la administración pública.** Al hacer esto, se pueden identificar las principales debilidades de los procedimientos administrativos, y de este modo, se podría mejorar la gestión de riesgos. La iniciativa de proponer el plan de auditoría podría ser atribuida a las OCI, dado que éstas están próximas a la gerencia y tienen un conocimiento más profundo sobre dicha materia. Sin embargo, el plan de auditoría global podría ser aprobado por el Servicio de Auditoría Interna, para garantizar que se cubren todos los procesos y áreas del sector público.
 - **Apoyar al Consejo Asesor haciéndose cargo de su Secretaría.**
 - **Diseñar e implementar un Plan Nacional de Formación** para controladores internos.
 - **Atender asuntos técnicos, definir y aprobar guías metodológicas** para estandarizar los procedimientos de control interno de conformidad con reglas internacionales, así como el diseño del MECI.
- **Impulsar la coordinación entre el Servicio de Auditoría Interna y la Contraloría,** y garantizar que todos los informes del primero sean presentados a la segunda.

La coordinación horizontal de todo el gobierno central en esta área, es un asunto importante que se comenta más adelante.

Recuadro 3.21. Los Servicios de Auditoría Interna en Chile y la CE

En Chile existe un Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno (CAIGG) con competencias tales como: proponer un Plan General de Auditoría Interna centrado en las prioridades del gobierno y en los asuntos claves de la gestión pública; aprobar el Plan de Auditoría Interna de cada Ministerio;* el CAIGG puede ejecutar auditorías focalizadas en asuntos específicos, por ejemplo las auditorías sobre la integridad administrativa en los recursos humanos y en la contratación pública;** y, finalmente, el CAIGG tiene competencias para coordinar el trabajo de los auditores y revisarlo, y proponer recomendaciones.

En la Comisión Europea el pilar del sistema de control interno es el Servicio de Auditoría Interna.*** Si bien, los controladores de las auditorías internas desarrollan sus funciones en cada Directorio General, así como en los órganos autónomos de la UE, el Servicio de Auditoría Interna depende de la Vicepresidencia de la Comisión. Las competencias del Servicio de Auditoría Interna son las siguientes: hacer recomendaciones para ayudar a los gerentes de la Comisión a emplear los recursos con eficiencia; contribuir a la eficiencia y efectividad en toda la Comisión, y ayudar a la Comisión a controlar riesgos, proteger activos y monitorear el cumplimiento. Además, este servicio tiene competencias para desarrollar auditorías específicas solicitadas por la Vicepresidencia.

*Ver la guía metodológica n° 33 sobre la Planeación de la Auditoría General 2011.

**Ver la guía metodológica n° 44 sobre integridad administrativa.

***Según informes de expertos independientes sobre la reforma de la Comisión: www.europarl.europa.eu/experts/default_es.htm.

Contemplar promover una mayor coordinación horizontal en el nivel central

Como sucede en la mayoría de los países, las instituciones de control externo e interno trabajan juntas para atender asuntos de interés común, compartir conocimientos y apoyar el cumplimiento de sus respectivas funciones. En Colombia, la relación entre la Contraloría y las OCI se basa en lo siguiente:

- La Contraloría usa los informes de las OCI como base, para iniciar su propia evaluación de una entidad o conjunto de entidades públicas.
- Cuando una entidad pública implementa un plan, para hacer el seguimiento de una auditoría realizada por la Contraloría, la OCI de la entidad asume la responsabilidad de monitorear la implementación de este plan.
- La Contraloría puede auditar y evaluar a la OCI de una entidad pública y el sistema de control que ha establecido.

Por lo tanto, las OCI y la Contraloría son los interlocutores regulares mutuos. Por otra parte, la Procuraduría no tiene una relación permanente con las OCI, fuera de que estas tengan que transmitir a la Procuraduría todos los asuntos que descubran, en el ejercicio de sus responsabilidades en su entidad controlada.

La relación entre la Procuraduría y la Contraloría se basa en dos elementos:

- La Procuraduría tiene el derecho de realizar auditorías por iniciativa propia. Al usar esta prerrogativa, la Procuraduría puede interrumpir los procedimientos emitidos por la Contraloría.

- Se puede dar una colaboración *ad hoc* entre la Contraloría y la Procuraduría; pero no está institucionalizada.³¹

Además, dependiendo de los resultados de las evaluaciones de desempeño o auditorías de una entidad pública, se puede requerir la intervención de las instituciones de control externo. Los hechos podrán concluir en una responsabilidad disciplinaria, penal, o fiscal. Si se trata de una responsabilidad disciplinaria, se convoca a la Procuraduría para evaluar el asunto e imponer una sanción. Si se trata de un asunto fiscal, la Contraloría determinará la sanción. Y si se trata de un asunto del código penal, la Fiscalía General de la Nación evaluará los hechos. De hecho, el mismo caso podría dar lugar a tres procedimientos diferentes simultáneamente, lo que podría generar ineficiencias en el sistema para dilucidar los hechos y determinar responsabilidades. Otros países han abordado este asunto. España, por ejemplo, se asegura de que la jurisdicción penal tenga la prioridad para analizar los hechos, que puedan causar una irregularidad penal. Por lo tanto, los procedimientos disciplinarios y/o fiscales / contables se suspenden hasta tanto se hayan determinado responsabilidades penales.

En Colombia, además de las entidades de control externo comentadas arriba, la Comisión Nacional para la Moralización, liderada por el Presidente, se creó en 2011 para combatir la corrupción.³² El (La) Contralor(a) General, el (la) Procurador(a) General y el (la) Fiscal General son miembros de esta Comisión. Su responsabilidad principal es trabajar conjuntamente con las otras entidades de control para combatir la corrupción. Varios órganos asesores influyen también sobre el sistema de control interno: el DAFP y varios Comités y Consejos (por ejemplo, el Comité de Coordinación de Control Interno o el Consejo Asesor). Estas entidades pueden proponer regulaciones, para fortalecer el sistema de control interno.

Por ende, la principal ineficiencia del sistema se deriva de las superposiciones reales o potenciales en el ejercicio de las responsabilidades de control, ya que muchos procedimientos se dan al mismo tiempo. El desafío clave es por lo tanto, evitar duplicidades y garantizar la calidad de los procedimientos realizados por las OCI, que posteriormente establecerán las bases para el trabajo de la Contraloría, además de ser “inputs” fiables del Consejo Asesor del gobierno de Colombia. Para abordar estos asuntos, el gobierno podría contemplar:

- **Aclarar las responsabilidades de las instituciones de control, para que el sistema sea más efectivo en sus operaciones cotidianas.** Si bien en teoría, la definición de competencias es clara, en la práctica, surgen superposiciones principalmente entre la Procuraduría y la Contraloría con respecto a evaluaciones / auditorías / controles disciplinarios y fiscales. Para evitar las superposiciones, el gobierno podría:
 - Definir un protocolo de ejecución sobre cómo proceder, cuando un caso individual involucra a más de una institución de control. El gobierno podría decidir qué asuntos tienen prioridad, en un caso que involucre múltiples infracciones. Una vez se haya definido esta jerarquía, cada institución de control puede proseguir en su área de responsabilidad.
 - Potenciar la coordinación entre la Contraloría y la Procuraduría; se podría contemplar la ejecución de auditorías conjuntas (con un equipo mixto de contralores y procuradores); el gobierno podría permitir que la Procuraduría solicite que la Contraloría ejecute auditorías especiales.
- **Renovar la concentración en los controles *ex post* y reducir los controles *ex ante*.** Las tendencias internacionales muestran, que todos los países están pasando de controles *ex ante*, a controles *ex post* ya que los primeros ralentizan la gestión pública. Los controles *ex ante* podrían ser limitados a casos específicos donde se presuman daños efectivos.

- **En caso de ser establecido, garantizar que el Servicio de Auditoría Interna (ver arriba) y las OCI comuniquen sus actividades pertinentes a la Contraloría, para facilitar la coordinación entre las unidades de control interno y externo, cuando sea posible.** En particular, la Contraloría podría ser informada sobre la planeación de auditorías y los resultados de las mismas.
- **Definir directrices metodológicas comunes para evaluar el control interno.** La Contraloría podría evaluar metodologías comunes, para ejecutar controles internos y trabajar con el Servicio de Auditoría Interna, si es creado, para implementarlas en todo el gobierno.

Contemplan fortalecer la coordinación vertical con el nivel subnacional

En el nivel territorial, el control lo ejercen las mismas instituciones que en el nivel central. En el nivel local, la supervisión fiscal la ejercen las contralorías territoriales (distritos, departamentos y municipios), que son entidades autónomas. Tiene un presupuesto independiente de la Contraloría General y plena autonomía en el desempeño de sus funciones.³³ Igualmente, los departamentos, distritos y municipios tienen autonomía para organizar sus propios sistemas de control interno. De manera que, como en el nivel central, el tamaño de las OCI no tiene que ser proporcional a la dimensión de la administración territorial auditada. El presupuesto de estas instituciones es financiado por el presupuesto de la entidad territorial. La distribución de responsabilidades es la siguiente:

- Las contralorías territoriales están a cargo de controlar los recursos de las entidades territoriales (“*recursos territoriales*”). Sin embargo, la Contraloría General también tiene el derecho de controlar estos mismos fondos.³⁴
- Las contralorías territoriales también tienen la responsabilidad de auditar las transferencias recibidas del Presupuesto Nacional. Esta es una competencia compartida con la Contraloría General, la cual tiene prioridad en caso de conflicto.
- Para proyectos financiados conjuntamente con recursos territoriales y nacionales, como regla general, la responsabilidad de ejecutar la auditoría, se atribuye a la Contraloría del nivel de gobierno con el mayor porcentaje en el proyecto. Sin embargo, la Contraloría General puede intervenir si lo considera apropiado.³⁵

Hay 32 Procuradurías Regionales con competencias relacionadas con los empleados públicos en los Departamentos, y 52 Procuradurías Provinciales con competencias sobre los municipios. Por lo tanto, en el nivel local hay dos instituciones adicionales, que desempeñan las responsabilidades de la Procuraduría en el nivel territorial: las Personerías y las Veedurías. Sin embargo, la Procuraduría tiene el derecho de revisar sus informes. Para combatir la corrupción, los Comités Territoriales de Moralización, que se reúnen al menos una vez por trimestre, apoyan el trabajo de la Comisión Nacional creada en 2011 (ver arriba).

El control interno en el nivel territorial es más débil que en el nivel central:

- El Departamento Administrativo central responsable de la función pública (el DAFP), ha hecho esfuerzos considerables para definir guías metodológicas en el nivel territorial, y ofrecer formación a los empleados territoriales. Sin embargo, si bien los criterios del DAFP son vinculantes para las contralorías territoriales, las disparidades en la capacidad subnacional en esta área, explican su limitada aplicación en la práctica.
- La distribución actual de responsabilidades entre la Contraloría General y las contralorías territoriales, está definida por ley. En teoría, las contralorías territoriales están a cargo de controlar tanto los recursos territoriales, como los fondos nacionales

invertidos en sus departamentos / municipios. Sin embargo, la Contraloría General también tiene competencia de control sobre dichos recursos. En la práctica, por lo tanto, esta distribución de responsabilidades puede dar lugar a confusiones y posiblemente a ineficacias en el uso de los recursos de auditoría.

El control en el nivel territorial se caracteriza de la siguiente manera:

- El sector público territorial tiende a estar menos formalizado, es decir, con una carencia comparativa de registros, debilidades contables, menos estadísticas, y así sucesivamente. Este no es un problema específico del sistema de control, pero puede afectar a su eficiencia y efectividad en el nivel subnacional.
- En el nivel territorial, la independencia de las entidades de control es menor que en el nivel central, porque las autoridades políticas territoriales nombran a los Contralores (de listas determinadas por los correspondientes Tribunales de lo Contencioso Administrativo). Los alcaldes y gobernadores nombran a los jefes de las OCI, para un período de cuatro años, el cuál debe ser diferente al de los propios alcaldes y gobernadores.
- Existen significativas divergencias tanto en el tamaño como en la capacidad de las Contralorías regionales y las OCI, debido a que no existen regulaciones que establezcan requisitos de capacidades mínimas. Las entidades territoriales dependen de sus propios presupuestos, para configurar la calidad de las instituciones de control. Adicionalmente, en el nivel territorial hay carencias de preparación y formación técnica del personal local de auditoría, y del personal que da formación a los auditores locales.

El desafío clave es garantizar que continúe el proceso de descentralización, que las instituciones regionales de control adquieran las capacidades para cumplir con sus responsabilidades de auditoría y control adecuadamente a medida que nuevos recursos son transferidos a las entidades subnacionales, particularmente bajo la reforma de las regalías, dado que esto implica un incremento significativo de recursos públicos para muchos territorios. El proceso de descentralización debe ir acompañado de un fortalecimiento de las instituciones de control en el nivel territorial, para garantizar que los recursos que se gastan en los departamentos y municipios, sean administrados adecuadamente y se alcancen los resultados estimados. La plantilla de personal de la Contraloría General se aumentó recientemente para este fin.

Las recomendaciones de la sección anterior sobre coordinación horizontal, se pueden aplicar en el nivel subnacional. Además, el gobierno podría contemplar las siguientes recomendaciones adicionales, teniendo presente las agudas disparidades en las capacidades de los diferentes departamentos y municipios:

- **Desarrollar auditorías conjuntas entre la Contraloría General y las contralorías territoriales, para hacer que el sistema sea más eficiente.** Estas auditorías conjuntas podrían ser una buena oportunidad para compartir conocimientos.
- **Vincular el desarrollo de capacidades en el sistema de control territorial, con la implementación de la reforma de las regalías.** Dado que los recursos se aumentarán de manera significativa en muchos departamentos, existe un alto riesgo de que los actuales procedimientos de control en el nivel territorial, no sean suficientes para monitorear todos los proyectos de regalías. Por lo tanto, la reforma de las regalías podría ser aprovechada para mejorar la capacidad de control a través de apoyo financiero en el nivel territorial, trabajando con el nuevo personal dotado para estos fines en la Contraloría General.
- **Desarrollar e implementar un plan para profesionalizar la función de control interno en el nivel territorial, posiblemente incluyendo la centralización del**

proceso selectivo y la formación de auditores en un órgano nacional, por ejemplo el Servicio de Auditoría Interna propuesto, el DAFP, o la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

- En España, por ejemplo, los controladores internos en el nivel local tienen que ser seleccionados a nivel nacional, para garantizar su independencia de la entidad auditada. La formación de estos empleados públicos también está centralizada en el Instituto Nacional de Administraciones Públicas, para garantizar un determinado nivel de competencia técnica. Los municipios son clasificados por categorías, lo que determina la dimensión de la oficina de control interno (y el número de controladores internos asignados).
- En febrero de 2013, el Consejo de Ministros de España aprobó un borrador de legislación sobre reforma de la administración local, en la cual la independencia del controlador interno será reforzada, y la Ley Nacional de Presupuestos fijará los salarios de estos empleados públicos (actualmente, un porcentaje del salario es fijado por la autoridad local). Además, la colaboración entre los órganos de control local y la Autoridad Nacional de Control Interno, será promovida a través de acuerdos multinivel.

Conclusión

Este capítulo se ha centrado en el uso de evidencias sólidas para la toma de decisiones del gobierno central, implementándose así la estrategia nacional de desarrollo de Colombia. El capítulo ha destacado la importancia de la visión estratégica, recomendando que el gobierno de Colombia contemple la posibilidad de establecer competencias de planeación a largo plazo. Incorporando su planeación cuatrienal a mediano plazo, dentro de un conjunto de resultados estratégicos a largo plazo. Siendo considerado un medio para aumentar la estabilidad de la planeación más allá del horizonte del ciclo electoral presidencial, y otorgar así un mayor grado de continuidad de la planeación para lograr los objetivos de prosperidad fijados por el gobierno.

Este capítulo identificó formas de aprovechar la capacidad para medir el desempeño del gasto en función de los resultados estratégicos, solventando las rigideces del presupuesto, agilizando y racionalizando el sistema de medición del desempeño, mejorando la regla fiscal del presupuesto con una regla de gasto, e implementando las capacidades para realizar revisiones operativas estratégicas con el objetivo de identificar el espacio fiscal para acometer política emergentes prioritarias.

Este capítulo abordó la reforma regulatoria, destacando las recomendaciones contenidas en el Informe recientemente emitido por la OCDE sobre las Reformas Regulatorias, para implementar un sistema integral y obligatorio de Análisis de Impacto Regulatorio en los procesos de toma de decisiones del gobierno. Finalmente, este capítulo subrayó la necesidad de reforzar el sistema de control y potenciar su eficiencia, sin ralentizar la toma de decisiones y prestación de servicios en el sector público, en los niveles tanto central como subnacional, en especial a medida que el gobierno continúa con su agenda de descentralización y su nuevo sistema de distribución de regalías.

El siguiente capítulo examina el enfoque dado por Colombia a la gobernanza multinivel.

Notas

1. Es decir, los países cuyo PIB está convergiendo hacia el promedio de la UE o de la OCDE.
2. Algunos Ministerios y comisiones de regulación tienen funciones de implementación y supervisión. En la mayoría de los casos, esta función está reservada a las Superintendencias.
3. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia.
4. Capítulo II del Decreto 2696 de 2004.
5. OCDE, 2012.
6. OCDE, 2007. Base de Datos de Prácticas y Procedimientos de Presupuesto: P. 71 “¿Qué tipos de información de desempeño se producen para evaluar el desempeño no financiero del gobierno?”
7. El Departamento Nacional de Planeación también administra otras herramientas de gestión de la información, incluyendo aquellos para desarrollar el presupuesto de inversión del Plan Nacional de Desarrollo: el SUIFP (Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas) y el SPI (Seguimiento a Proyectos de Inversión).
8. También hay clasificaciones orgánicas y económicas disponibles.
9. En Colombia, el presupuesto se articula con base en una clasificación que no coincide con la noción de gastos de capital y corrientes. Por una parte, la Dirección General de Presupuesto administra más de tres cuartas partes del presupuesto (77% del Presupuesto Nacional para 2013). Esta porción incluye parte de los gastos corrientes y operativos tales como la adquisición de equipos, mantenimiento, y personal, así como el servicio de la deuda. Por otra parte, el Departamento Nacional de Planeación administra el gasto de inversión, incluyendo el relacionado con programas de educación, al igual que subsidios de salud, gasto militar, capital fijo, y transferencias a entidades subnacionales.
10. Marco Fiscal de Mediano Plazo.
11. OCDE, 2008b.
12. Anderson, 2009.
13. Shick, 2010.
14. OCDE, 2013.
15. Ayuso-I-Casals, 2012.
16. Artículo 274 de la Constitución de Colombia.
17. Con los cambios en la administración pública en los últimos 30 años, se ha desplazado el énfasis de las auditorías financieras y legales hacia el control de desempeño, que evalúa la eficiencia y la efectividad de la gestión pública.
18. Ruffner y Sevilla, 2005.
19. En inglés, “Office of the Comptroller General of the Republic of Colombia” o “Supreme Audit Institution”. En este informe, la palabra Contraloría no será traducida para efectos de precisión.
20. Canales Aliende, 2012.
21. La Directiva Presidencial 02 de 2010 estipula las instrucciones para desempeñar y monitorear las funciones de advertencia.
22. Artículo 268 de la Constitución de Colombia.

23. *Balance General de la República.*
24. La Contaduría General de la Nación (CGN) es una institución pública regulada por la Constitución que está a cargo de preparar las Cuentas Nacionales, enviarlas a la Contraloría y presentarlas al Congreso.
25. Artículo 5.7 del Decreto 267 de 2000.
26. En inglés, “Office of the Inspector General of Colombia”. En este informe, la palabra Procuraduría no será traducida para efectos de precisión.
27. Artículo 276 de la Constitución de Colombia.
28. Ley 734 de 2002.
29. Los controles internos se definen como los procesos, regulaciones y estructuras de gestión que le garantizan a la alta dirección que las acciones que se están desempeñando son legales, eficientes y efectivas en materia de costos y cumplen con las regulaciones.
30. El COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway) es un marco de control interno ampliamente utilizado, creado originalmente en los Estados Unidos, y el COCO (Criterios de Control) fue publicado por primera vez por el Instituto Canadiense de Contadores Públicos (*Canadian Institute of Chartered Accountants*) en 1995.
31. Por ejemplo, en 2009, la Procuraduría conjuntamente con la Contraloría, hizo una inspección técnica de la contaminación del Manglar Caimanera debido al manejo indebido de la planta de tratamiento del alcantarillado de Coveñas, Sucre (Informe de Gestión de la Procuraduría 2009-2012).
32. Decreto 1474 de 2011 (artículo 62).
33. En los municipios más pequeños que no llegan a un umbral mínimo de ingresos y población, no hay contralorías territoriales. En estos casos el control fiscal lo asumen las contralorías departamentales.
34. Ley 42 de 1993 (artículo 26).
35. Resolución Orgánica 6289 de 2011, aprobada por la Contraloría General (Artículo 36).

Bibliografía

- Anderson B. (2009), “The Benefits of Long-term Fiscal Projections”, *OECD Policy Brief*, octubre de 2009, OCDE, París.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2011), *Plan estratégico de la ASF (2011-2017)*, Ciudad de México, www.asf.gob.mx/uploads/58/_Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf.
- Auditoría Superior de la Federación (2012), “Bases generales de coordinación para promover el desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización”, Ciudad de México, www.asf.gob.mx/uploads/139_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion/Bases_Grales._de_Coordinacion_para_promover_el_desarrollo_del_SNF.pdf.
- Ayuso-I-Casals, J. (2012), “National Expenditure rules: Why, How and When”, *Economic Papers* 473, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, Bruselas, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_en.pdf.
- Canales Aliende, J.M. (2012), “Algunas consideraciones sobre los nuevos retos de la modernización del control de las Administraciones Públicas contemporáneas”, *Revista Auditoría Pública*, No. 58, Órganos Autonómicos de Control Externo, Sevilla.
- Gobierno de Colombia (2013), *Informe de Antecedentes de la RGP*, (documento de trabajo no publicado).
- DAFP (Departamento de Administración de la Función Pública) (2009), “Rol de las oficinas de control interno en Colombia, Auditoría Interna o quien haga sus veces”, *Departamento Administrativo de la Función Pública*, Bogotá, http://portal.dafp.gov.co/form/formularios/retrieve_publicaciones?no=561.
- Diamond, J. (2002), “The Role of Internal Audit in Government Financial Management: An International Perspective”, *IMF Working Paper*, WP/02/94, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, http://info.worldbank.org/etools/docs/library/97379/Kenya%20-%201-3%20March%202004/pdf/auditafrica2004_diamond_imfwp0294.pdf.
- Comisión Europea (2012), *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012*, Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2010), “Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process”, *IDB working paper series*, No. 160, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hernández de Cos, P. (2011), “La reforma del marco fiscal en España: Los límites constitucionales y la nueva regla del crecimiento del gasto público”, *Boletín Económico*, septiembre de 2011, Banco de España, Madrid.
- Iglesias Quintana J. (2009), “Manual didáctico de los Presupuestos Generales del Estado”, *Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2004), “INTOSAI GOV 9100 – Guía para las normas de control interno del sector público”, *Comité de Estándares Profesionales*, http://es.issai.org/media/14449/intosai_gov_9100_s.pdf.
- INTOSAI (2007), “INTOSAI GOV 9130 – Información Adicional sobre la Administración de Riesgos de la Entidad”, *Comité de Estándares Profesionales*, http://es.issai.org/media/14457/intosai_gov_9130_s.pdf.

- Marcel, M., Martínez, J.P. y Sanginés, M. (2012), “El Presupuesto basado en el desempeño: una vía para mejorar el gasto público. Las instituciones fiscales del mañana”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, Washington, DC.
- Organización Internacional del Trabajo (2013), “Base de datos LABORSTA”, <http://laborsta.ilo.org/>.
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- OCDE (2012a), *Economic Assessment Colombia*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013), *Public Governance Review of Poland: Implementing Strategic-State Capability*, OECD Publishing, París (próximamente).
- OCDE (2012b), *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010), *Public Governance Review: Finland*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2008b), *Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results 27-28 octubre de 2008*, Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, Comité de Gestión Pública, OCDE, París.
- OCDE (2007). *International Budget Practices and Procedures Database*, www.oecd.org/gov/budget/database.
- OLACEFS (Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores) (2011) “El Sistema Nacional de Fiscalización y la ASOFIS”, *Revista*, Quito.
- Ruffner, M. y Sevilla, J. (2005), *Public Sector Modernization: Modernizing Accountability and Control*, OECD Publishing, París.
- Schaechter A., et al. (2012), “Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the “Next-generation” Rules. A New dataset”, *IMF working papers*, julio de 2012, FMI, Washington, DC.
- Shick, A (2010), *Post-Crisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance while Responding to Economic Aftershocks*, Reunión Anual de Funcionarios del Presupuesto Parlamentario de la OCDE, Berna, 11-12 de febrero de 2010, www.oecd.org/gov/budgeting/44694993.pdf.
- Weber, A. (2012), *El Servicio Civil en Chile y la Modernización del Estado*, Seminario – Fortaleciendo la Capacidad del Empleo Público Colombiano, 27 de julio de 2012, Bogotá.