

## Capítulo 4

### Gobernanza multinivel en Colombia

*Este capítulo resalta la importancia de una gobernanza multinivel efectiva y eficiente para mejorar los resultados del desarrollo nacional para los ciudadanos y las empresas. El capítulo destaca la evolución del enfoque dado por Colombia a la gobernanza multinivel, recalcando el compromiso del gobierno central con la descentralización, incrementando el poder político y fiscal a las autoridades subnacionales desde 1991. El capítulo sugiere que Colombia construya sobre sus éxitos en esta área, centrándose en maneras de vincular más explícitamente la definición e implementación de estrategias nacionales y regionales, para alcanzar resultados de desarrollo, y perfeccionar las capacidades en el nivel subnacional para garantizar la coherencia vertical, de manera que todos los niveles de gobierno puedan contribuir efectiva y eficientemente en abordar las disparidades regionales y la pobreza persistente.*

## Introducción

La OCDE usa el término “Gobernanza Multinivel” (GMN<sup>1</sup>) para definir las relaciones entre actores públicos de diferentes niveles administrativos, denominada también “relaciones intergubernamentales”. La GMN se refiere a compartir, de forma explícita o implícita, autoridad, responsabilidad, desarrollo e implementación de políticas en diferentes niveles administrativos y territoriales. Por lo tanto, la GMN se centra en las interacciones:

- Entre diferentes ministerios y/o agencias públicas a nivel del gobierno central (horizontal superior);
- Entre diferentes órdenes de gobierno en los niveles local, regional, departamental / provincial, nacional y nivel supranacional (verticalmente), y
- Entre diferentes actores del nivel subnacional (horizontal inferior).
- Esta definición excluye la interacción entre entidades públicas y privadas, incluyendo ciudadanos y empresas.

El concepto de GMN fue introducido para describir el mecanismo de gobernanza dentro de la Unión Europea en la década de 1990 (Marks, 1996). Ayudó a describir a la UE como una serie de gobiernos con múltiples objetivos, actores y niveles, participando en el proceso de gobernar, en lugar de un mecanismo vertical claramente ordenado (Skelcher, *et al.* 2005). El marco inicial de la GMN, basado en la interacción formal entre actores, ha evolucionado hacia relaciones y condiciones menos formales, en las que hay una ausencia relativa de reglas y regulaciones. Este enfoque valora las redes y la dotación de capital social dentro de los territorios y dentro de sectores de política (Hooghe, Marks, 2003).

La evidencia empírica y los análisis de la OCDE demuestran que la ordenación de gobernanza multinivel es específica para cada país. Por tanto, no existe un único nivel óptimo de descentralización, ni por sector de políticas públicas ni para la totalidad de la administración pública, dado que compartir y aplicar competencias sigue siendo fuertemente condicionado por el contexto y depende de muchos factores internos y externos, incluyendo el desempeño económico global del país en cuestión. Sin embargo, las buenas prácticas y experiencias internacionales desarrolladas e implementadas en países de la OCDE, pueden servir de guía y pueden ahorrar tiempo, recursos y fondos públicos, relacionados con el proceso de encontrar un buen nivel de descentralización de las responsabilidades del estado.

Este capítulo ilustra la gobernanza multinivel en Colombia, evalúa sus principales desafíos, y ofrece consejos sobre políticas con base en buenas prácticas internacionales. De hecho, a medida que avanza en la implementación de la agenda de descentralización, Colombia ha enfatizado la importancia de profundizar en la colaboración entre los distintos niveles de gobierno. El análisis en este capítulo tiene en cuenta esta agenda, y pretende fortalecer los esfuerzos del gobierno en esta área, con recomendaciones basadas en prácticas que han funcionado en países de la OCDE. Este capítulo también aborda asuntos específicos relacionados con la gestión de recursos humanos y gobierno desde una perspectiva territorial. El Anexo 4.A1 al final de este capítulo presenta el estudio de caso del municipio de Barranquilla, cuyas conclusiones sustentan algunos de los consejos presentados aquí.

El gobierno de Colombia ha identificado como prioridad de gobernanza, su objetivo de mejorar y explotar plenamente las ventajas de la participación ciudadana en la definición de políticas, como parte del esfuerzo para mejorar el compromiso ciudadano y la consulta pública, pilar de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership-OGP*) de la cual Colombia es miembro activo. Parte del Plan de Acción de Colombia bajo la OGP, es centrarse en reformas de gobierno abierto en el nivel local, usando una serie de instrumentos para incitar a la sociedad civil a jugar un papel activo en la construcción de un gobierno

abierto y participativo. Los mecanismos adoptados por Colombia en el nivel local incluyen “Auditorías Visibles” y los Acuerdos para la Prosperidad<sup>2</sup> para mejorar los servicios centrados en el ciudadano en el nivel local.

## **El raciocinio de política tras la descentralización en Colombia<sup>3</sup>**

Esta sección proporciona información sobre el proceso de descentralización en Colombia y sobre los principales pasos para lograrla, y está dividida en tres partes. La primera parte trata sobre el impacto clave de la Constitución de 1991 sobre la descentralización; la segunda sección presenta las diferentes posiciones que influyeron en el debate constitucional en el país. La última parte comenta si existe un nivel óptimo de descentralización que pueda ayudar a los países a prestar políticas públicas de manera más eficiente y efectiva.

### ***Diferentes motores de la descentralización en Colombia***

La Constitución de Colombia dice que el gobierno central deberá delegar facultades en los gobiernos subnacionales y asegurarse de que tengan los recursos necesarios para implementar sus nuevos mandatos. La Constitución de 1991 representa tanto un logro como un punto de partida para el país:

- Puso fin al viejo debate sobre la necesidad de asignar más poder y responsabilidad a los gobiernos subnacionales, para mejorar la accesibilidad en todo el país a los servicios públicos claves y promover una mayor igualdad de ingresos.
- Constituyó el punto de partida de un proceso de prueba y error a través del cual el gobierno central ha tratado de coordinar la disciplina fiscal, la sostenibilidad económica y el desarrollo regional, con el proceso de democratización a lo largo y ancho del país.
- Aumentó el número de actores relevantes —incluidas las entidades territoriales— dentro del marco de gobernanza nacional. Este nuevo marco generó un aumento del coste de transacción política, forzando a las entidades en todos los niveles de gobierno, a mejorar la coordinación y la cooperación.

Durante los últimos treinta años, Colombia ha vivido oleadas de involución y re-centralización al intentar encontrar un equilibrio entre la sostenibilidad fiscal y una gobernanza más incluyente y compartida. Esta evolución también se vio influenciada por consideraciones internacionales:

- A principios de la década de 1990, Colombia pudo atraer IED debido a que su desempeño económico era considerado positivo. La IED fue usada entonces para financiar la deuda pública, incluida la de las entidades subnacionales.
- Sin embargo, durante la crisis internacional de finales de la década de 1990 y debido a la persistencia de graves problemas de seguridad interna, la IED se redujo considerablemente. El gobierno ya no podía sufragar los costes ilimitados de la descentralización incluidos en la Constitución.

El gobierno nacional de Colombia ha sido tradicionalmente centralista, para compensar la fragmentación geográfica natural del país, conteniendo al mismo tiempo las fuerzas centrífugas de grupos de interés, insurgencias extra-democráticas y minorías etno-culturales basadas regionalmente (ver Capítulo 1). Fuertes circunscripciones económicas y políticas han dominado tradicionalmente el discurso político nacional. Algunas han tratado de operar dentro del sistema político legítimo, como los educadores y los productores de café y azúcar, mientras

otros se alzaron en armas para desafiar al sistema político, desde guerrillas y movimientos paramilitares hasta los carteles de las drogas (ver Capítulo 1). Sin embargo, lo que es específico de la historia política de Colombia es que los intereses legítimos tradicionales dentro del sistema han tenido éxito, exigiendo al gobierno y obteniendo resultados usando la amenaza implícita (o explícita) de movilizar fuerzas regionales (o ilegítimas) en pro de sus causas. De hecho, Colombia promulgó regulaciones para impulsar la descentralización, o para reducir la autonomía fiscal regional al generar recursos para financiar la implementación de programas del gobierno central, atendiendo así a desigualdades y disparidades regionales, tanto en respuesta a los grupos de presión que operan fuera del marco político legal como a las agendas de grupos de interés legítimos que ejercen presión democrática sobre el gobierno (BID, 2010).

La descentralización se inició en Colombia con la desconcentración de las rentas nacionales en 1969 hacia unidades administrativas subnacionales, mediante una fórmula definida para compartir rentas esencialmente señaladas con destino a sectores específicos (Bird, 1984). Posteriormente, el debate político que moldeó la involución en el país se cristalizó en dos narrativas dominantes —y a veces opuestas— (Leyva, 2011):

- La primera narrativa, que podría denominarse la visión “política” a favor de la descentralización, surgió a principios de la década de 1980 como reacción a la agitación social que definiría el período (ver Capítulo 1). Como lo sugiere Maldonado (2005), los objetivos articulados en esta narrativa se centraron en mejorar la democracia local, la participación local y la calidad y cobertura de los servicios públicos. Esto se llevó a cabo a través de las medidas que se incluyeron en la Acto Legislativo 01 de 1986 y en todas las reformas subsiguientes anteriores a 1995. Esta fue la narrativa que sustentó la Constitución de 1991, la cual introdujo las elecciones directas para el cargo de gobernador (los alcaldes eran elegidos desde 1981, ver Capítulo 1), e invocó el aumento del montante de las rentas asignadas a los departamentos, ampliando la base del sistema existente del reparto de rentas. La Ley 60 de 1993 mejoró la fórmula fiscal (ver siguiente sección). La Constitución y la Ley 60 comprometieron así al gobierno nacional a ampliar la compartición de rentas con los gobiernos territoriales, llegando hasta aproximadamente la mitad de las rentas totales del estado, proyectado en 1993 para darse en 2002.
- La segunda narrativa, que podría definirse como la visión “escéptica” de la descentralización, surgió a mediados de la década de 1990, como reacción a la pérdida de disciplina fiscal, causada por la fórmula inicial de reparto fiscal promulgada para hacer efectivas la obligación contenida en la Constitución de 1991 en esta área. La transferencia de poderes y recursos a las autoridades subnacionales sin asistencia técnica, desarrollo de capacidades y un adecuado monitoreo y evaluación del desempeño, causó que el gasto público en el nivel subnacional se disparara. En consecuencia, esta narrativa planteó que los altos niveles de descentralización conducían a una gestión indebida y a un nivel de corrupción considerable en el nivel local, dado que los agentes locales gozaban de plena libertad para impulsar sus propias agendas, sin un grado significativo de rendición de cuentas fiscales.

La paradoja es que tanto la narrativa “política” como la “escéptica” generaron el mismo problema de gobernanza: los gobiernos subnacionales y otros actores de la gobernanza quedaban despojados de responsabilidad política. De hecho, Castro (2007, p. 115) argumenta que la gran mayoría de iniciativas políticas que implementaban la descentralización, solo tenían “contenido e impacto fiscal y/o administrativo”, mientras que solo unas pocas se centraron en reformas políticas. Según Castro (ibíd.), estas reformas no estimulaban el surgimiento de nuevos líderes sociales y políticos subnacionales capaces de gobernar la descentralización:

las reglas que regían la participación política y las elecciones permanecieron sin modificación durante este período de reforma, generando así disfunciones en la gobernanza subnacional (ibíd.). Dado que los grupos tradicionales locales se vieron repentinamente inundados por gran cantidad de nuevos recursos fiscales, los cuales no estaban capacitados para administrar de una manera efectiva y eficiente y de los cuales seguían sin estar obligados a rendir cuentas.

Los proponentes de la narrativa “política”, en sus esfuerzos por apoyar la ampliación del proceso democrático, trataron de articular e implementar un enfoque integral que buscaba regular todas las relaciones posibles entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Este ambicioso objetivo explica por qué Colombia tardó 20 años en promulgar su ley orgánica territorial (la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011, LOOT), que se deriva de la Constitución de 1991 y regula la delegación de facultades a las entidades territoriales (esto, sin embargo, no significa que el gobierno central no regulaba las relaciones intergubernamentales antes de implementar esta legislación; por el contrario, había promulgado varias normas de legislación durante el período entre 1991 y 2011, incluyendo normas legislativas sucesivas regulando las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno mencionadas arriba y descritas en mayor detalle en las siguientes secciones).

Con la LOOT, el gobierno central implementó un tipo específico de delegación: las entidades subnacionales implementan las decisiones y estrategias descritas en el nivel central, mientras trabajan para promover el desarrollo de sus propias regiones. Este enfoque, al menos inicialmente, no generó transferencia de responsabilidades (o capacidades) en materia de definición de políticas o estrategias a las autoridades subnacionales. Y dado que el nivel central no podía constantemente tomar decisiones informadas sobre las necesidades específicas de todas las comunidades del país, y en vista de que las capacidades de gobernanza local no fueron mejoradas para afrontar nuevas exigencias políticas, sociales y económicas que surgieron con la afluencia de nuevos recursos fiscales, los actores locales públicos y privados tuvieron que defenderse por sí solos para generar respuestas endógenas sobre las políticas dirigidas a atender las necesidades de desarrollo de sus regiones. El estudio de caso de Barranquilla (en el Anexo 4.A1 al final de este capítulo) ilustra bastante bien este tema.

Redes informales de actores políticos y económicos han moldeado la gobernanza multinivel en Colombia durante las últimas dos décadas, en reacción a las carencias de las diversas aproximaciones a la descentralización y de las normas e instituciones que estas produjeron. Si bien el orden jerárquico intergubernamental está claramente definido por ley, en la práctica funciona de manera diferente, con base en un complejo cuadro de poder, en la cual los corredores de información, contratos, relaciones y el capital social han creado sus propios procedimientos en los cuales no existe ningún marco multinivel claro para la toma efectiva de decisiones. Al principio, esta situación generó desafíos relacionados con la corrupción y la rendición de cuentas por parte de las entidades subnacionales. Más tarde, para compensar estas deficiencias institucionales subnacionales, la Presidencia de la República tuvo que intervenir para afrontar el mal funcionamiento del sistema. De hecho, el Presidente se ha convertido en un “gobernador multinivel” (Leyva, 2011), un facilitador de relaciones entre los niveles de gobierno. En un intento por combinar las dos narrativas de descentralización, la Presidencia de la República ha creado ahora su síntesis en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), que es al mismo tiempo la agenda política del Presidente y la estrategia regional de desarrollo socioeconómico para el período de gobierno del Presidente.

En resumen, si bien Colombia es un estado unitario, se ha convertido en uno de los países más descentralizados de América Latina. La Constitución de 1991 enmarcó la implementación de varias leyes dirigidas a implantar la descentralización política, fiscal y administrativa. La Constitución introdujo la elección directa de las autoridades departamentales (los alcaldes ya eran elegidos), así como de los concejos y asambleas locales. Esto cortó los vínculos

previos entre el Presidente y los gobernadores. Al mismo tiempo, se dieron responsabilidades a las autoridades subnacionales para la prestación de programas y servicios importantes a sus residentes, en áreas tales como educación, atención de la salud, agua potable, saneamiento básico y alcantarillado, e infraestructura pública. La Constitución les dio así una capacidad fiscal renovada a los gobiernos subnacionales, incluido el derecho de tomar fondos prestados y recibir transferencias intergubernamentales, con miras a elevar su autonomía financiera con respecto al gobierno central.

Hoy en día, el país está afrontando nuevas exigencias de desarrollo urbano y el gobierno está comprometido con la mejora del ordenamiento institucional en el nivel subnacional. En este contexto, un conjunto de leyes (el Plan Nacional de Desarrollo, la LOOT, el nuevo régimen legal de los gobiernos distritales y municipales, así como la nueva ley de Asociaciones Público-Privadas) ofrece nuevas herramientas a las autoridades subnacionales para mejorar su capacidad institucional y para afrontar nuevos desafíos. Las autoridades locales ahora podrán desempeñar sus tareas a través de mecanismos de asociación tales como regiones, áreas metropolitanas y asociaciones públicas, entre otros (ver sección sobre herramientas de asociación más adelante). Estos mecanismos les dan la opción de reducir los costes fiscales y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, a través de la inclusión del sector privado en la inversión de infraestructura y servicios públicos locales.

### *¿Existe un nivel de —y un enfoque hacia— la descentralización “óptima”?*

Como regla general, no existe un único nivel óptimo de descentralización, ya sea en cada política pública o en toda la gama de intervenciones de las políticas públicas. Sin embargo, un nivel eficiente de descentralización, vinculado a la gestión de las relaciones con base en los intereses mutuos de diferentes niveles de gobierno, depende de la necesaria coordinación y capacidad. Más aún, la forma en que se distribuyen las competencias es específica de cada país, y cada país determina su propio nivel de descentralización y centralización que se ajuste a sus condiciones específicas.<sup>4</sup>

En cualquier unidad política dada, los ciudadanos participan en y están sujetos a decisiones públicas tomadas por muchos niveles diferentes de gobierno. En la mayoría de los países, la responsabilidad de suministrar bienes a los ciudadanos está parcialmente descentralizada, con algunos bienes y servicios suministrados y financiados en el nivel local, mientras otros bienes son suministrados en el nivel central o incluso en un nivel internacional como la Unión Europea. En los Estados Unidos, por ejemplo, la educación es financiada fundamentalmente a nivel local con impuestos prediales, mientras que el gasto en parques nacionales o autopistas interestatales se decide primordialmente a nivel federal.

Una amplia literatura teórica provee análisis normativos, basados en compensaciones entre diferentes combinaciones de costes y beneficios tales como diversidad de las preferencias locales, economías de escala, traslado de excedentes de bienes públicos o presupuestarios, compartición de riesgos entre distritos, y consideraciones de agentes políticos. El enfoque habitual en esta literatura es generar enunciados “normativos” de la comparación de la provisión de bienestar entre casos opuestos de centralización y descentralización total (Hatfield, Padró i Miquel, 2008). En la realidad, las fuerzas en pro de la descentralización y de la centralización están en una especie de equilibrio inestable, que genera diferentes combinaciones de los dos enfoques en momentos diferentes; este equilibrio tiende a ser determinado por el grado en que el enfoque específico conduce a resultados de políticas medidos en términos de bienestar total.

Hay varias dimensiones en el razonamiento por la descentralización que deben tenerse en cuenta (Charbit, 2011). Por ejemplo, no siempre está claro si la descentralización tiene un impacto sobre el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad espacial. El

impacto positivo depende también de la capacidad institucional de los órganos territoriales en los cuales se delega el poder. Sin embargo, la capacidad institucional territorial puede incrementarse junto con la asignación de más responsabilidades a los órganos territoriales (Recuadro 4.1).

#### Recuadro 4.1. Descentralización y crecimiento

Visiones teóricas opuestas han provocado gran interés entre los vínculos de la descentralización y el desempeño económico. Sin embargo, los estudios empíricos realizados durante las últimas dos décadas, no han reducido significativamente las incertidumbres asociadas con la descentralización y sus impactos económicos. Los economistas que abogan por la descentralización, a menudo asumen que ésta conduce a una mejor asignación de recursos y a un sector público más productivo, y posiblemente más pequeño (Oates, 1972, 1999; Shah, 1998). Su lógica es que las políticas determinadas localmente, son más capaces de tener en cuenta las condiciones locales para el suministro de bienes públicos, tales como infraestructura, salud y educación. Otros asumen que la descentralización producirá una sana competencia entre diferentes niveles de gobierno, lo que a su vez promoverá menores tasas de impuestos y la prestación eficiente de bienes y servicios públicos (Brennan y Buchanan, 1980). Otros han argumentado que la descentralización también les ofrece incentivos a los gobiernos locales para innovar en la producción y suministro de bienes y servicios públicos (Vásquez y McNab, 2003, citados en Thornton, 2007). Algunas teorías señalan que los argumentos que vinculan la descentralización y el crecimiento económico, a menudo se basan en el supuesto de que las unidades descentralizadas tienen suficientes habilidades institucionales para desempeñar las responsabilidades delegadas, pero este no es siempre el caso. Estas teorías no rechazan los beneficios potenciales de la descentralización, pero se centran en las capacidades de los gobiernos subnacionales para ejecutar las responsabilidades delegadas. En este sentido, algunas investigaciones revelan que potencialmente se refuerzan las disparidades territoriales como resultado de la descentralización, debido a desigualdades preexistentes, especialmente cuando la descentralización no va acompañada de asignación de fondos y soporte institucional y técnico equiparable con las nuevas responsabilidades (Rodríguez-Pose y Gill, 2004).

Los economistas más escépticos frente a los beneficios económicos de la descentralización, argumentan que esta crea muchas dificultades para el manejo de políticas macroeconómicas, especialmente en términos de garantizar la coordinación fiscal e implementar políticas de estabilización (por ejemplo, Prud'homme, 1995; Tanzi, 1996). Más específicamente, varios estudios cuestionan qué sea tan deseable transferir la responsabilidad de las funciones de ingreso y de gasto a los niveles locales, porque un impuesto asignado a los gobiernos locales puede ser administrado más eficientemente en el nivel central. Una segunda preocupación es que los gobiernos subnacionales tengan un incentivo para gastar en exceso en consumo público en lugar de hacerlo en inversión pública, lo que conduciría a niveles subóptimos de gasto.

Los componentes importantes del racionamiento en pro de la descentralización son fiscales y políticos. Los gobiernos han usado la descentralización como un medio para mejorar la efectividad del gasto público, basado en la idea de que los gobiernos subnacionales tienen mejor información sobre las necesidades y preferencias locales de gasto, y como resultado de ello están mejor posicionados para proveer bienes públicos a sus ciudadanos. Políticamente, la descentralización está arraigada en la democracia y en la necesidad de responder a las necesidades de los ciudadanos en el nivel local. Esto se conjuga con la noción de que la competencia política entre funcionarios locales aumenta con la descentralización, y que el impacto de la descentralización tanto sobre la democracia como sobre la competencia, conduce a una mayor rendición de cuentas políticas y transparencia, así como a mejores resultados globales dado que los recursos, tanto humanos como financieros, se desplazarán a los lugares donde mejor se satisfagan sus necesidades.

No obstante, también existen argumentos contrarios a la descentralización con respecto a estos componentes. Fiscalmente, los gobiernos subnacionales pueden no tener la prudencia o la capacidad suficiente para administrar sus asuntos financieros; políticamente, se puede incrementar la corrupción (incluso si documentos del Banco Mundial tienden a mostrar lo contrario (Shah, 2006)); administrativamente, los niveles subnacionales pueden carecer de la capacidad necesaria para asumir sus responsabilidades adecuadamente. Además, hay límites prácticos del “modelo de asignación” de la descentralización, que supuestamente conduce a un tamaño y número óptimo de autoridades locales. Estos límites incluyen impedimentos prácticos para la movilidad de los recursos, información imperfecta y el impacto de entornos externos inciertos sobre el desempeño regional. En cualquier país, la descentralización conlleva riesgos relacionados con el logro de una gobernanza multinivel efectiva y eficiente, incluyendo:

- Una carrera potencial hacia el fondo, por ejemplo, para sistemas redistributivos tales como el bienestar social, o para metas medioambientales, debido a una competencia interlocal o interregional potencialmente dañina para atraer inversiones a través de recortes de impuestos o, por ejemplo, la implementación limitada de estándares;
- La no explotación de economías de escala en toda la región debido a la excesiva multiplicación de gastos fijos administrativos (por ejemplo, para aumentar el empleo y el gasto públicos), lo que generalmente conduce a la duplicidad de tareas.
- Dificultad para cumplir metas macroeconómicas nacionales tales como disciplina fiscal e igualdad. Los gobiernos subnacionales pueden impulsar políticas fiscales diferentes a las que estén implementando los gobiernos nacionales.
- Altos costes de transacción, particularmente con respecto al logro de coherencia entre sectores políticos, cuando estos son prestados por múltiples unidades en diferentes niveles de gobierno. Esta complejidad puede ralentizar las reformas y/o dificultar su implementación (por ejemplo, simplificar un sistema tributario ineficiente).

Los enfoques centralizados y descentralizados pueden funcionar relativamente bien, o relativamente mal, dependiendo del contexto histórico, cultural y político de un país, así como de su capacidad para explotar las fortalezas inherentes y minimizar las debilidades potenciales. Además, el desempeño de las políticas públicas descentralizadas, está fuertemente relacionado con la efectividad de la coordinación entre diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, asumiendo que se cumplen ciertos prerequisites, tales como unas buenas condiciones iniciales para la democracia local y para la compartición de información entre las autoridades públicas, la descentralización tiene resultados positivos, a modo de ejemplo:

- Prioridades en materia de servicios públicos e inversión, que reflejan las preferencias locales y brindan respuestas bien ajustadas a los problemas, gracias a un fuerte y profundo conocimiento local por parte de quienes definen las políticas.
- Progreso en buenas prácticas como resultado de un proceso de innovación de las políticas, gracias a la competencia y a la comparación entre gobiernos locales, en la prestación de servicios y en las actividades de inversión.
- Logros políticos: refuerzo de la democracia local a través de la participación ciudadana, contrapeso político efectivo frente al gobierno central, preservación de la identidad local, al dar a grupos específicos cierto grado de auto gobierno, manteniendo al mismo tiempo la unidad efectiva del país.

### ***Monitorear el desempeño para mejorar la gobernanza multinivel***

En general, un primer paso para evaluar el desempeño de los esquemas de descentralización (o de centralización), es identificar claramente quién está a cargo de qué, en términos de diseño,



regulación, presupuesto e implementación en la política que el gobierno desea mejorar. La trivialidad de este enfoque de “mapa institucional” es meramente aparente: en un primer vistazo parecerá que muchos actores están superponiendo sus funciones con las de otros, mientras dependen de decisiones de otros y están influenciados por el uso de una u otra herramienta administrativa. La superposición, per se, no es una preocupación si la coordinación entre las partes interesadas en la prestación de políticas públicas es efectiva. De no serlo, diversas “brechas” de coordinación pueden explicar algunos fallos en la administración eficiente de las políticas públicas.

El mapa de responsabilidades y facultades es particularmente importante cuando un gobierno está abordando asuntos emergentes. Por ejemplo:

- Un determinado gobierno puede estar afrontando nuevas preocupaciones ambientales o una evolución de la demografía que necesita una respuesta de política específica. Estos nuevos asuntos pueden generar una superposición de competencias: dos ministerios diferentes pueden estar a cargo de asuntos existentes que están interrelacionados dentro del nuevo.
- Alternativamente, el nuevo asunto termina por no ser atendido por ninguna parte del gobierno en ningún nivel: es decir, ocurre un “vacío” de política debido a la ausencia de responsabilidades claras. De nuevo, el tema de capacidad y coordinación con otras partes interesadas, será crucial para atender el asunto.

La OCDE ha identificado una serie de desafíos comunes —o “brechas”— que enfrentan los países cuando implementan ordenamientos de gobernanza multinivel para diseñar y ejecutar políticas públicas. Estas siete brechas dominantes se encuentran en las áreas de información, capacidad de ejecución, recursos financieros, diseño de políticas, capacidad administrativa, incoherencia en los objetivos de las políticas, y rendición de cuentas (Recuadro 4.2) (Charbit, 2011). El “enfoque de brechas” argumenta que esencialmente a través de una mayor coherencia en la acción pública, se pueden lograr que las políticas públicas alcancen la eficiencia, equidad y sostenibilidad. Dicho esto, la coordinación no está libre de costes. Sin embargo, dado que los niveles de gobierno no pueden evitar desempeñar sus responsabilidades con respecto a la prestación de servicios públicos, el punto en cuestión es la identificación de obstáculos, y de soluciones, para mejorarla.

#### Recuadro 4.2. Las siete brechas en la gobernanza multinivel

Le enfoque de la OCDE frente a las “brechas” de coordinación y capacidad, tiene que ser considerado como una herramienta de diagnóstico para identificar las principales dificultades para la implementación de políticas en contextos descentralizados. También puede servir para evaluar los instrumentos usados por los gobiernos para afrontarlas. La serie de “brechas” no solo concierne a la dimensión actual de la interdependencia entre actores públicos; también involucra a su relación dinámica y al riesgo de dificultades futuras si la interacción entre los niveles de gobierno no es fructífera. En particular, las brechas son las siguientes:

- La brecha de información se caracteriza por asimetrías en la información entre los niveles de gobierno, en el momento de diseñar, implementar y ejecutar políticas públicas. Algunas veces la brecha de información es el resultado de comportamientos estratégicos de actores públicos, que pueden preferir no revelar claramente sus fortalezas y debilidades, especialmente si la asignación de responsabilidades está asociada a otorgamientos condicionados. Sin embargo, a menudo sucede que la información propiamente dicha sobre las especificidades territoriales no es percibida por el decisor central e igualmente los actores subnacionales pueden ignorar los objetivos y estrategias fundamentales.

#### Recuadro 4.2. Las siete brechas en la gobernanza multinivel (*continuación*)

- El desafío de capacidad surge cuando hay una carencia de recursos humanos, de conocimiento o de infraestructura disponibles para desempeñar las tareas, independientemente del nivel de gobierno (incluso si, en general, se considera que los gobiernos subnacionales sufren esta dificultad más que el gobierno central).
- La brecha fiscal es representada por la diferencia entre las rentas subnacionales y los gastos requeridos de los gobiernos subnacionales para cumplir con sus responsabilidades e implementar estrategias de desarrollo adecuadas. En una perspectiva más dinámica, las dificultades fiscales también incluyen las discordancias entre las prácticas de presupuesto y las necesidades de las políticas: por ejemplo, la falta de prácticas presupuestarias plurianuales hace que los gobiernos subnacionales puede afrontar incertidumbres en la asunción adecuada del gasto, y ausencia de flexibilidad en el gasto, que es muy beneficioso en un entorno incierto. Una designación demasiado estricta de las asignaciones, también puede impedir la apropiada fusibilidad de recursos y limitar la capacidad subnacional para ejecutar las políticas.
- El desafío de política se da, cuando los ministerios adoptan un enfoque puramente vertical para ser implementado territorialmente, mientras que los gobiernos subnacionales están mejor posicionados para personalizar las complementariedades entre campos de política y concretar enfoques transversales entre sectores. La limitada coordinación entre ministerios puede provocar grandes cargas administrativas, agendas y tiempos diferentes en la administración de acciones correlacionadas, etc. Esto puede incluso dar lugar a fuertes inconsistencias e inquietudes de legibilidad, cuando los objetivos de los decisores de políticas sectoriales son contradictorios.
- La brecha administrativa ocurre cuando la escala administrativa para la definición de políticas, en términos de gasto y de planeación estratégica, no está en línea con áreas funcionalmente pertinentes. Un caso muy común se relaciona con la fragmentación municipal que puede llevar a definir acciones públicas inefectivas, al no beneficiarse de las economías de escala. Algunas políticas concretas también demandan fronteras muy específicas, a menudo naturalmente fijas.
- La brecha entre objetivos se refiere a los diferentes criterios de los decisores de políticas nacionales y subnacionales que crean obstáculos para adoptar estrategias convergentes. Un ejemplo común hace referencia a la pertenencia a partidos políticos, que puede conducir a enfoques opuestos. En dicho caso las divergencias entre los niveles de gobierno pueden ser usadas “políticamente” para arrinconar el debate, en lugar de atender un bien común. Incluso sin ninguna diferencia con el “color” político del gobierno central, un alcalde puede preferir atender a sus circunscripciones locales, en lugar de alinear las decisiones con los objetivos nacionales más amplios que pueden ser percibidos como contradictorios.
- El desafío de la rendición de cuentas es el resultado de la dificultad de garantizar la transparencia de las prácticas entre diferentes circunscripciones y niveles de gobierno. También concierne a posibles desafíos de integridad de los decisores de políticas, involucrados con la administración de la inversión pública.

*Fuente:* Charbit, C. (2011), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/04, OECD Publishing, París.

## Gobernanza multinivel en Colombia

Esta sección está dividida en tres partes. La primera parte ilustra cómo la responsabilidad de ejecutar políticas públicas se distribuye entre sectores y entre niveles de gobierno en Colombia. El papel de las autoridades de control también se presenta aquí. La segunda parte evalúa los esfuerzos de descentralización examinando cómo se financian los niveles

subnacionales. La tercera parte examina el impacto sobre la descentralización y la GMN de las reformas fiscales claves adoptadas por Colombia en los últimos veinte años, el sistema nacional de planeación y el nuevo Sistema General de Regalías.

### ***Marco organizacional y legal***

Colombia es un estado unitario con una estructura de gobernanza multinivel que contiene tres niveles políticos de gobierno: el central, departamentos, y municipios (ver Capítulo 1). La Presidencia controla la actividad de los ministros del gobierno central. Los gobernadores de los departamentos y los alcaldes son elegidos por los residentes locales y son independientes del Presidente de la República. Los gobernadores y alcaldes tienen el mandato legal de coordinar las metas del Plan Nacional de Desarrollo con las de sus planes locales; su incentivo para abordar esta coordinación es el acceso potencial a recursos nacionales. La Presidencia de la República controla la actividad de los ministros del gobierno central y de los gobernadores departamentales, quienes son elegidos por los residentes locales pero le reportan directamente al Presidente de la República. Los gobernadores, a su vez, coordinan las actividades de los alcaldes (elegidos directamente también) de su departamento. Se eligen Asambleas en los tres niveles, el congreso nacional está basado en el Senado, cuyos miembros son elegidos en el nivel nacional, y en la Cámara de Representantes, cuyos miembros son elegidos en el nivel territorial: la Constitución le asigna a cada departamento un cierto número de representantes con base en el tamaño demográfico del departamento. Los roles y responsabilidades del gobierno nacional y de los niveles subnacionales están definidos por la Constitución de 1991, y por la LOOT.

La Constitución de 1991 aumentó el número de actores relevantes, incluidas las entidades territoriales, dentro del marco de gobernanza nacional, las cuales obtuvieron así representación en la Cámara de Representantes (Cárdenas, *et al.* 2006). La Constitución fortaleció los frenos y contrapesos del sistema político, en un esfuerzo por dar a las instituciones políticas una mayor legitimidad, tras décadas de participación limitada y baja representación (ver Capítulo 1). En particular, redujo la capacidad del Presidente de la República para ser el único en definir la agenda, mientras que el Congreso y la Corte Constitucional ganaron poder relativo.

Este nuevo ordenamiento aumentó los costes de transacciones en varias políticas, obligando a las entidades del gobierno, en todos los niveles, a mejorar la coordinación y la cooperación. Además, la nueva Constitución cubre muchos aspectos específicos de las políticas, anteriormente no abordados, reduciendo así el conjunto de asuntos de política anteriormente delegados en la tecnocracia. Este es el caso particular de la política fiscal, donde los componentes claves del gasto público, tales como pensiones, transferencias fiscales para educación y salud, y salarios del sector público, han sido “pre-establecidos” en la Constitución (Cárdenas, *et al.* 2006).

Adicionalmente, la Constitución contiene una descentralización del el poder a favor de los niveles territoriales, garantizando que sean gobernados por sus propias autoridades, que gestionen sus propios recursos, y recauden los impuestos necesarios para dar cobertura a sus operaciones. Algunas de estas entidades territoriales ya existen, tales como los departamentos, municipios y áreas metropolitanas, mientras otras solo están mencionadas en la Constitución, como por ejemplo las regiones administrativas o de planeación, que pueden ser el resultado de la fusión de dos o más departamentos adyacentes. La Constitución no regula con detalle la división de responsabilidades o competencias entre el gobierno central y las entidades territoriales. El Recuadro 4.3 presenta las responsabilidades de las autoridades nacionales y subnacionales.

### Recuadro 4.3. Asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno en Colombia

- La Constitución de 1991 define a Colombia como una República Unitaria. Las decisiones sobre la distribución de funciones y recursos entre los niveles de gobierno y sobre la distribución del poder político, se toman en el nivel nacional (Maldonado, 2005).
- Colombia tiene tres niveles subnacionales de gobierno compuestos por departamentos, distritos y municipios. La Constitución se refiere a éstos como entidades territoriales y el Artículo 287 establece que gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de la Constitución y de la ley. Sus derechos incluyen:
  - Gobernarse a sí mismos bajo autoridades propias.
  - Ejercer las competencias que les correspondan.
  - Administrar sus recursos y establecer los impuestos necesarios para su operación.
  - Participar en las rentas nacionales.
- Las funciones de cada nivel de gobierno se pueden resumir de la siguiente manera:
  - El gobierno central legisla sobre todas las materias y tiene responsabilidades funcionales en áreas tales como defensa nacional, seguridad, asuntos internacionales, administración macroeconómica, infraestructura de transporte, minería y energía, comercio exterior, planeación y regulación en sectores sociales.
  - Los departamentos son responsables de planear y promover el desarrollo económico y social de su territorio. Ejercen funciones administrativas, coordinan con los municipios, y actúan de mediadores entre el gobierno central y los municipios. Prestan los servicios públicos determinados por la Constitución y la ley (ver ejemplos abajo).
  - Los distritos y municipios prestan aquellos servicios públicos determinados por la ley, construyen infraestructuras requeridas para el progreso local, garantizan el desarrollo de su territorio, y promueven la participación civil, y el desarrollo social y cultural de su población (ver ejemplos abajo).
- Las entidades territoriales elaboran y adoptan planes de desarrollo de manera coordinada con el gobierno nacional. La distribución de funciones legales entre los niveles de gobierno se adelanta a través de dos procedimientos normativos principales. Primero, a través de la promulgación de leyes generales para la distribución de funciones y recursos que regulan las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales. Segundo, a través de leyes sectoriales que regulan los diferentes sectores de la administración pública; estas incluyen educación, salud, servicios públicos, infraestructura de transporte y prevención de desastres, entre otros (Maldonado, 2005). Cada una de estas leyes, especifica las funciones y los recursos correspondientes que son distribuidos entre niveles de gobierno.

Educación		
Departamento	Municipios certificados (62)	Municipios no certificados (1039)
Dirige, planea y presta el servicio en municipios no certificados. Administra el personal en los municipios no certificados (selección, nombramiento y traslado). Provee asistencia técnica.	Dirige, planea y presta el servicio. Mantiene y amplía la cobertura. Administra el personal (selección, nombramiento y traslado). Provee asistencia técnica a las instituciones educativas.	Administra los recursos de calidad educativa.

Salud		
Departamento	Distritos y municipios certificados (442)	Municipios no certificados (1039)
Acciones de salud pública. Presta servicios a la población pobre no asegurada. Dirige la red de hospitales.	Administra el esquema de subsidios. Acciones de salud pública. Presta servicios a la población pobre no asegurada.	Administra el esquema de subsidios. Acciones de salud pública.

### Recuadro 4.3. Asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno en Colombia (continuación)

Acueducto y saneamiento básico	
Departamento	Distritos y municipios certificados
Coordina y co-financia esquemas departamentales de acueducto.	Responsable de la prestación del servicio (contrata con operadores). Infraestructura. Esquema de subsidios.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia (1991), Constitución de 1991, Bogotá.

La LOOT especifica el ordenamiento legal y las formas de cooperación territorial, que habilitan el uso de suelos, la planeación y el desarrollo territorial en todo el país. Crea un marco de gobernanza en el cual, los diferentes niveles de gobierno y las diferentes entidades territoriales pueden interactuar y cooperar. La LOOT define las reglas para la descentralización derivadas de la Constitución ofreciendo un marco específico y estable, legal y de política, sin crear nuevos niveles de gobierno; al hacerlo, fortalece la capacidad del gobierno central para coordinar la implementación de la descentralización en todo el país. La LOOT también establece las reglas para una serie de ordenamientos territoriales asociativos, ampliando así las formas de organización territorial ya identificadas en la Constitución. Estas incluyen marcos legales para:

- Regiones Administrativas y de Planificación;
- Regiones de Planeación y Gestión;
- Asociaciones de Departamentos;
- Asociaciones de circunscripciones especiales;
- Provincias Administrativas y de Planificación;
- Asociaciones de Municipios; y
- Áreas de Desarrollo Territorial.

Un conjunto paralelo de reglas para mejorar la cooperación territorial está incorporado en la actual Ley de Áreas Metropolitanas. El principal objetivo es “...dictar normas orgánicas para darle a las Áreas Metropolitanas un régimen político, fiscal y administrativo, que sirva como instrumento de gestión para lograr sus metas y funciones, respetando al mismo tiempo la autonomía reconocida en la Constitución y la Ley”. Además, esta legislación otorga poder a las áreas metropolitanas para fijar e implementar un plan de acción para su desarrollo metropolitano y un plan estratégico para la gestión de su territorio metropolitano.<sup>5</sup> La Figura 4.1 resume las diferentes entidades, ya existentes o mencionadas en la Constitución o en la LOOT pero aún no creadas, que integran el marco de gobernanza multinivel en Colombia.

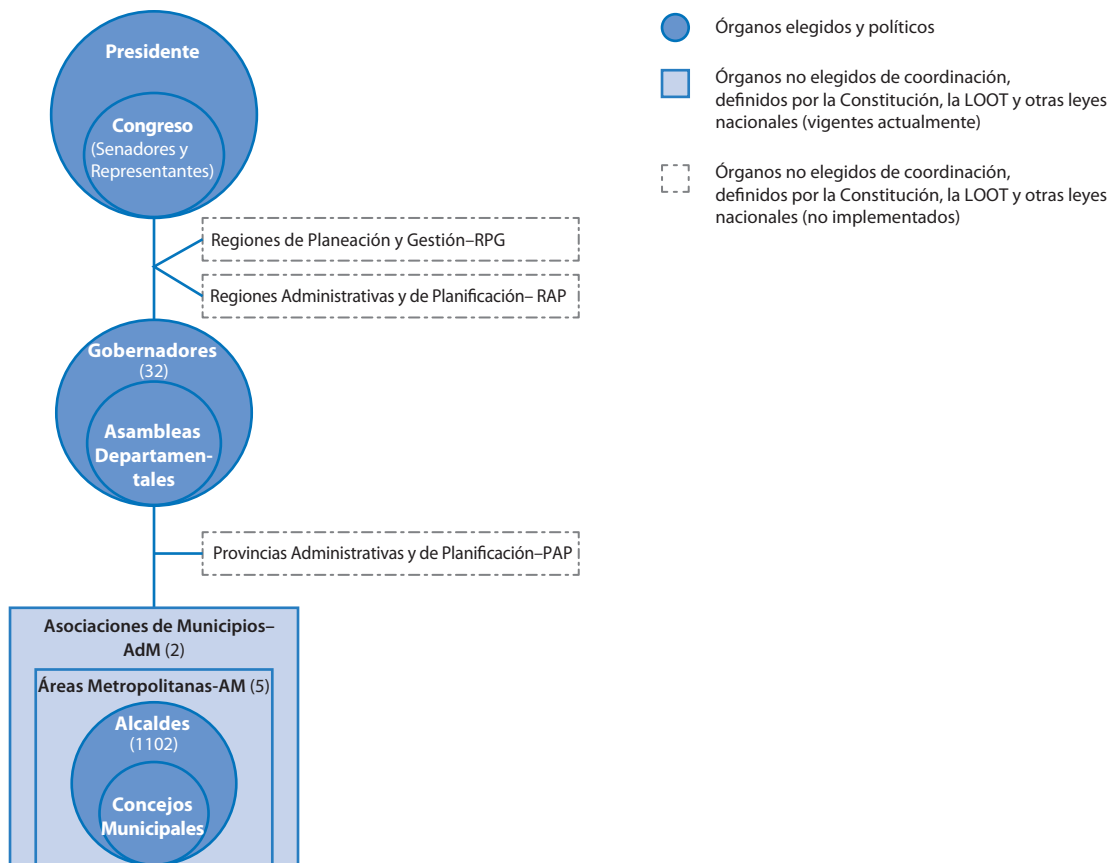
### *Órganos de control dentro del marco de gobernanza multinivel*

Las instituciones de control (ver Capítulo 3) representan otro pilar de la gobernanza multinivel de Colombia. La Constitución de 1991 estableció un sistema multidimensional de control judicial y fiscal sobre las decisiones y acciones de las autoridades públicas de Colombia en todos los niveles. Las instituciones de control están integradas por funcionarios públicos gubernamentales y no gubernamentales quienes trabajan coordinadamente. Por ejemplo, el

procurador trabaja de cerca con el contralor general del gobierno, cuyo trabajo es garantizar la integridad fiscal del gobierno. Un Defensor del Pueblo independiente se hace cargo de las quejas contra la administración y funciona como la institución nacional de derechos humanos.

La Constitución de 1991 también estableció instituciones independientes de auditoría y vigilancia financiera en el nivel subnacional (ver Capítulo 3). El sistema de control territorial es un “espejo similar”: las entidades territoriales replican casi totalmente en su nivel local, las funciones de sus análogos nacionales. Las Contralorías subnacionales son financiadas por los gobiernos subnacionales para garantizar su independencia del nivel central. El Contralor es seleccionado por la rama judicial (de una lista de candidatos preseleccionados) y elegido por la asamblea de la entidad subnacional —el departamento o municipio— donde está ubicada la oficina. La Contraloría local puede iniciar procedimientos de control por iniciativa propia o a instancias de una queja ciudadana. También puede trasladar información pertinente al Fiscal General. Finalmente la Procuraduría General tiene representantes (Personeros) activos en los niveles departamental y municipal. Los Personeros monitorean las acciones de las autoridades locales y tienen facultades para sancionar sus acciones.

Figura 4.1. Órganos de gobierno nacional y territorial en Colombia



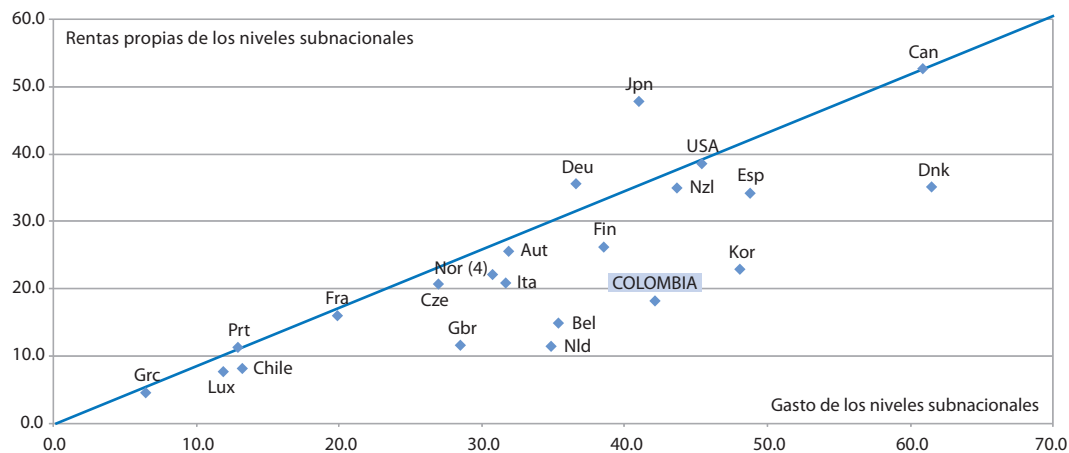
En términos generales, los órganos de control de los niveles central y local tienen fuertes facultades y responsabilidades. Ellos monitorean las actividades de las autoridades públicas, la asignación y el uso de los fondos públicos. También están a cargo de verificar los resultados de las políticas públicas y de evaluar que las intervenciones políticas arrojen los resultados esperados. Los órganos de control pueden remover funcionarios elegidos; ellos cooperan con la Fiscalía General de la Nación para enjuiciarlos.

### ***Financiación de los gobiernos subnacionales: rentas tributarias devengadas limitadas y transferencias significativas***

Los gobiernos subnacionales son financiados por el gobierno central, y recaudan sus propias rentas a través de impuestos locales. Los niveles de descentralización fiscal de Colombia siguen aquellos de varios países de la OCDE (Figura 4.2). El proceso de descentralización fiscal de Colombia ha avanzado paralelamente con un incremento en las rentas de los gobiernos subnacionales, provenientes de tres categorías: las transferencias directas para programación del nivel central; la inversión de capital provista por el gobierno central bajo el marco del Plan Nacional de Desarrollo; los fondos para apoyar inversiones que fluyen a los gobiernos subnacionales por cuenta de las regalías generadas por la extracción de recursos naturales en Colombia.

**Figura 4.2. Descentralización fiscal en países de la OCDE y en Colombia**

Participación de los gobiernos subnacionales en las rentas y gastos generales en 2005 (expresada en porcentajes)



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

La Constitución de Colombia otorga a los departamentos y municipios la facultad de recaudar sus propios impuestos. Los departamentos, en particular, recaudan impuestos de consumo de los cigarrillos y el tabaco, de la gasolina y el diésel, y del impuesto a las bebidas alcohólicas. Los municipios tienen una base tributaria más amplia que incluye impuestos de industria y comercio e impuestos prediales. La Tabla 4.1 ilustra cómo los departamentos están sufriendo una contracción progresiva de su base tributaria, debido a una reducción general en el consumo de los artículos de los cuales dependen, mientras que los municipios han logrado incrementar marginalmente sus rentas tributarias. En comparación con el promedio de la OCDE, Colombia tiene una distribución bimodal de las rentas tributarias: el nivel central tiene más rentas tributarias que un país promedio de la OCDE; los departamentos están muy por debajo del promedio de la OCDE; los municipios tienen rentas tributarias más altas que el municipio promedio de la OCDE (Tabla 4.1).<sup>6</sup>

#### *Transferencias directas del centro*

El objetivo de las transferencias directas es promover la equidad del acceso de los ciudadanos a los servicios públicos claves, de atención de la salud y educación, independientemente de

Tabla 4.1. **Porcentaje de asignación de rentas tributarias por el gobierno central a los subsectores**

	Gobierno central			Gobierno departamental o regional			Gobierno local			Fondos de Seguridad Social		
	1995	2000	2009	1995	2000	2009	1995	2000	2009	1995	2000	2009
<b>Países federales</b>												
Argentina	59.0	66.4	63.9	17.5	17.8	14.7				23.4	15.8	21.5
Brasil	45.0	48.1	46.0	26.3	24.9	23.4	3.7	3.4	3.9	24.9	23.6	26.6
México	80.1	80.7	79.6	2.1	2.0	2.4	1.1	0.8	1.3	16.6	16.5	16.7
Venezuela	94.6	94.6	93.3							5.4	5.4	6.7
OCDE <sup>b c</sup>	53.8	56.6	53.6	15.9	15.4	16.4	7.7	6.9	8.0	22.9	21.1	22.3
<b>Países regionales</b>												
Colombia <sup>d</sup>	61.5	66.7	73.7	5.8	5.0	2.9	9.0	11.3	11.7	23.7	16.9	11.7
OCDE <sup>e</sup>	50.9	49.4	27.7	4.8	7.7	23.7	8.5	9.1	9.4	35.8	33.8	39.2
<b>Países unitarios</b>												
Chile	89.9	87.8	86.3				6.5	7.9	7.5	3.6	4.4	6.2
Costa Rica	66.2	65.3	64.3					2.1	3.0	33.8	32.6	32.7
República Dominicana	99.3	99.0	99.5							0.7	1.0	0.5
El Salvador	85.9	83.6	87.9							14.1	16.4	12.1
Guatemala	83.8	83.6	83.3				0.6	0.9	1.5	15.6	15.5	15.2
Perú	88.2	87.9	85.2						4.2	11.8	12.1	10.6
Uruguay	60.8	63.2	75.7							39.2	36.8	24.3
OCDE <sup>b f</sup>	66.6	66.8	63.5				10.7	11.0	12.1	23.1	22.2	24.6

- Notas:*
- Las cifras excluyen rentas de los gobiernos locales para Argentina, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, El Salvador, Perú (hasta 2004), Uruguay y Venezuela, dado que los datos no están disponibles.
  - Chile y México también hacen parte del grupo de la OCDE.
  - Representa el promedio no ponderado de los países federales miembros de la OCDE.
  - Colombia es constitucionalmente un país unitario con gran autonomía de sus entidades territoriales.
  - Representa España, que constitucionalmente es un país no federal con una estructura política altamente descentralizada.
  - Representa el promedio no ponderado de los países unitarios de la OCDE.

*Fuente:* OCDE (2012b), *Revenue Statistics*, OECD Publishing, París.

dónde residan en el país. El Sistema General de Participaciones es regulado por la Constitución de 1991. Se basa en un importante y creciente componente de transferencias automáticas financiadas por el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos de renta. La concurrencia de estas fuentes permite un modelo de financiación que apoya la descentralización de la esfera fiscal y la descentralización territorial en sus aspectos políticos y administrativos. Como resultado de la combinación de fuentes de financiación territorial, entre 1985 y 2010, el gasto público descentralizado, más específicamente por parte de los gobiernos municipales, creció significativamente como porcentaje del PIB y como proporción del gasto total por parte de los tres niveles de gobierno.

El aumento de las transferencias directas a los gobiernos subnacionales, sin embargo, también generó desafíos significativos para la sostenibilidad fiscal general del país. Por



ejemplo, los rápidos incrementos en los gastos del gobierno, en mayor medida por parte de entidades subnacionales autónomas, junto con la aguda recesión de finales de la década de 1990, puso en grave peligro la sostenibilidad fiscal del país. En 2002, la proporción deuda pública en relación al PIB alcanzó el insostenible nivel del 52% (Bird, *et al.*, 2005). Los aumentos de impuestos a corto plazo no restablecieron el equilibrio fiscal de Colombia. Por ende, el gobierno nacional tuvo que emprender reformas radicales para posicionar al país en una base fiscal más sostenible, respetando al mismo tiempo su mandato constitucional de implementar la descentralización fiscal.

### *Reformas fiscales claves en Colombia*

La racionalización y el control del gasto del gobierno, en particular el de los niveles subnacionales, han sido los objetivos principales de las reformas fiscales de Colombia durante los últimos 15 años. En efecto, el único tipo de reforma que ayudó a controlar el gasto y el creciente déficit, fue la reforma a la descentralización que limitó los incrementos de las transferencias regionales. Tras la introducción de la Constitución de 1991, las entidades subnacionales aumentaron sus gastos dramáticamente y tuvieron que endeudarse e incrementar constantemente el montante de los fondos del sector privado. Esto hizo necesario que el gobierno central promulgara una ley de responsabilidad fiscal (LRF) para atender los desequilibrios creados por los gastos subnacionales. Colombia ya contaba con diversas leyes que restringían el endeudamiento subnacional; tuvo que promulgar una LRF explícita en 2003 para obtener mayor respaldo institucional en procura de sus estrategias nacionales de equilibrio fiscal. La LRF se suma a las restricciones *ex ante* para los gobiernos subnacionales, si bien no contiene disposiciones fuertes para su aplicación obligatoria, y establece algunos procedimientos de transparencia y rendición de cuentas para estimular la prudencia fiscal en el nivel nacional.

El proceso que condujo a la LRF empezó en la década de 1980 y está entrelazado con el proceso de descentralización que Colombia viene implementando durante las últimas tres décadas. A finales de la década de 1980 y en la década de 1990 la tendencia hacia la descentralización política estuvo acompañada de una mayor libertad para el endeudamiento interno subnacional. No existían controles *ex ante* efectivos sobre avances de efectivo de los bancos, y la deuda subnacional con el sector bancario creció del 2.6% del PIB en 1991 al 4.6% en 1997. Para aumentar el control del gobierno central sobre la deuda subnacional, la denominada Ley de Semáforos de 1997 introdujo un sistema de calificación de los gobiernos territoriales, basado en indicadores de liquidez (pago de intereses / ahorros operacionales) y de solvencia (deuda / ingresos corrientes) (BID, 2002). Se prohibió a los gobiernos locales altamente endeudados, concertar nuevos préstamos (por lo tanto se les asignó el semáforo en rojo), y los casos intermedios (a los que se les asignó el semáforo en amarillo) tenían que obtener permiso del Ministerio de Hacienda central. Sin embargo, algunos gobiernos calificados con semáforo en rojo, obtuvieron nueva financiación sin permiso del Ministerio de Hacienda.<sup>7</sup> En lugar de pasar de amarillo a verde, como se esperaba, los departamentos pasaron a menudo de amarillo a rojo.

La importancia de los préstamos bancarios como fuente de financiación para los gobiernos subnacionales en Colombia, convirtió la regulación bancaria en una forma alternativa de controlar el endeudamiento subnacional. La Superintendencia Financiera de Colombia alteró por consiguiente sus requisitos referentes a las disposiciones de préstamos territoriales en mora o vencidos.<sup>8</sup> Tras la expansión de los préstamos tomados por los gobiernos subnacionales de los bancos en 1993-94, la Superintendencia exigió que todos los préstamos subnacionales con vencimientos a más de un año fuesen clasificados como de riesgo. Sin embargo, estas regulaciones se relajaron en 1996, lo que dio lugar a dos años de un alto nivel de préstamos concertados por los gobiernos subnacionales.

En un nuevo intento por implementar reglas fiscales para estabilizar las finanzas subnacionales, Colombia promulgó la Ley 617 en 2000, que funcionaba como una LRF para las entidades subnacionales. Esta ley introdujo varias limitaciones a la capacidad subnacional para adquirir deudas. En particular:

- Los gastos corrientes primarios no podían superar los ingresos corrientes sin destino específico, y no podían superar un porcentaje fijo, dependiendo de la categoría del departamento o municipio; los gobiernos tenían que hacer recortes generalizados cuando los ingresos corrientes efectivos sin destino específico fuesen menores de lo presupuestado;
- Se prohibió a las administraciones departamentales y municipales hacer transferencias a sus entidades públicas;
- Se establecieron restricciones a la creación de nuevos municipios, y los municipios que demostraron ser no viables tuvieron que fusionarse con otros;
- Cuando los gobiernos subnacionales no cumplieron con los límites impuestos por la Ley, tuvieron que adoptar un programa de rescate fiscal, para recuperar su viabilidad en un plazo de dos años;
- Para promover la transparencia, hubo una extensa lista de características y requisitos para la elección de gobernadores, alcaldes, congresistas y sus familiares.

En 2001, el gobierno central modificó la Constitución para racionalizar el sistema de transferencias a los gobiernos subnacionales. El Acto Legislativo 012 de 2001 modificó los Artículos 356 y 357 de la Constitución y creó el Sistema General de Participaciones, que reemplazó el antiguo sistema fiscal, el fondo de compensación educativa (FCE) y el sistema municipal de participaciones. También desvinculó las transferencias regionales de los ingresos corrientes del gobierno central. Más aún, el gobierno central (a través de la Ley 715 de 2001) mejoró los criterios de asignación de fondos para educación y servicios de salud en el nivel regional. Por ejemplo, las transferencias se asignan ahora a los departamentos y municipios, según el número de estudiantes matriculados, en lugar de como resultado del anterior conjunto de reglas complicadas para el sistema fiscal y el antiguo FCE, que basaban la fórmula de las transferencias, en el valor total de los salarios para la educación en cada entidad territorial (BID, 2002).

Esto condujo a la promulgación en junio de 2003 de una LRF adecuada, aplicable tanto al gobierno nacional como a los gobiernos subnacionales. La LRF explica un proceso para fijar metas de presupuesto en los niveles subnacionales y vincularlos a objetivos de deuda y de déficit. La LRF introdujo la obligación de publicar resultados fiscales trimestrales, definir déficits con base en las rentas en efectivo y causación de obligaciones de gasto, y definir la deuda incluyendo deuda flotante. La LRF fijó una meta para eliminar las reservas presupuestarias en dos años. La otra parte de la deuda flotante, las cuentas por pagar, pasó a contabilizarse como deuda regular y a ser controlada por el plan fiscal / financiero. Para ayudar con la disciplina fiscal en todos los niveles, la LRF prohibió al gobierno central hacer préstamos a los gobiernos subnacionales o a garantizar sus deudas, si estaban incumpliendo la Ley 617 de 2000 (que fijó límites al gasto municipal con base en el tamaño demográfico del municipio), o la Ley 357 de 1997 (la “Ley de Semáforos”), o si el gobierno subnacional se encontraba en mora en cualquier servicio de deuda frente al gobierno nacional. De hecho, un gobierno subnacional en esta situación ya no podía concertar préstamos (legalmente).

Para desalentar la unión de la política fiscal al ciclo electoral, la LRF de 2003 también prohibió a los gobiernos comprometer gastos futuros (vigencias futuras) o aumentar los gastos de personal en un año electoral. Se fijaron limitaciones adicionales para los gobiernos

subnacionales en relación con los déficits: la Ley eliminó la categoría de “semáforo amarillo” de la Ley de Semáforos (fijando así restricciones fiscales inmediatamente sobre los gobiernos subnacionales que daban señales de problemas), y exigió que los departamentos y grandes municipios obtuvieran calificaciones crediticias satisfactorias de agencias calificadoras internacionales, previamente a concertar préstamos.

En general, la LRF y las otras reglas para mejorar los controles sobre el gasto subnacional han sido bastante exitosas. Desde 2001, estas reglas han dado lugar a una reducción significativa de los ratios transferencias / PIB, y han contribuido a nivelar los ratios gasto público / PIB. Esto redujo los déficits del gobierno central, y posibilitó superávits agregados en los balances generales subnacionales, en los años caracterizados por un desempeño económico positivo.

Sin embargo, hay una serie de desafíos relacionados con la sostenibilidad fiscal y el comportamiento fiscal de los gobiernos subnacionales que Colombia todavía tiene que abordar. Las medidas implementadas por el gobierno de Colombia desde principios de la década de 2000, simplemente marcan un regreso a un modelo de agente principal en los ordenamientos de GMN. El gobierno central (el principal) diseña las políticas, y los gobiernos locales (el agente) las ejecutan. Se garantiza una mayor disciplina fiscal, pero la eficiencia sufre al no haber rendición de cuentas y autonomía en el nivel local (BID, 2002). Los gobiernos subnacionales tienen pocos o ningún incentivo para aumentar sus rentas propias, es decir sus propios recursos fiscales (OCDE, 2013).

#### *Inversión para promover el crecimiento regional: el Plan Nacional de Desarrollo*

Los gobiernos subnacionales también reciben fondos dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) cuatrienal del gobierno de Colombia, como lo ordena la Constitución (ver Capítulo 2). El PND define las metas y objetivos globales de crecimiento en el país, y articula la planeación a ser implementada para lograrlos. El PND codifica las políticas estratégicas formuladas por el Presidente en materias de seguridad y defensa, economía, gestión ambiental y participación ciudadana. El PND es instrumento legal formal mediante el cual se identifican los objetivos de las políticas que el Gobierno se ha fijado, lo que permite la posterior evaluación del desempeño del gobierno para lograrlos. Como se comenta en el Capítulo 2, el Departamento Nacional de Planeación, como órgano superior de planeación del gobierno, orienta el diseño del Plan coordinando los insumos del Consejo Nacional del Plan, el cual incluye representantes de gobiernos subnacionales, minorías étnicas y la sociedad civil, del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y de circunscripciones seleccionadas de los gobiernos subnacionales y la sociedad civil.

El PND actual —“*Prosperidad para Todos*”— coordina un total de inversiones pronosticadas por valor de USD 317 mil millones (60% de fondos públicos y 40% de inversión privada apalancada) para el período 2010-14. Dado que el desempleo, la desigualdad y las disparidades regionales siguen siendo desafíos de desarrollo claves en todo el país, con varias regiones —especialmente en áreas remotas— menos desarrolladas en términos de PIB per cápita y accesibilidad a los servicios públicos básicos (OCDE, 2013), el PND busca generar oportunidades de trabajo a través de inversiones significativas en innovación y formación de capital humano a lo largo y ancho del país. Las tendencias positivas también se ven influenciadas por el éxito del Plan de Consolidación de Colombia (antiguamente llamado Plan Colombia), cuyo propósito es estabilizar las regiones donde las organizaciones guerrilleras tenían una presencia importante (Recuadro 4.4).

#### Recuadro 4.4. Plan Nacional de Consolidación de Colombia

- La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y su Plan Nacional de Consolidación (PNC) son la columna vertebral de los programas de desarrollo y reforma regional de Colombia. El enfoque de conjunto de gobierno del PNC busca fortalecer la legitimidad, gobernanza y presencia del estado en áreas específicas del territorio, para crear las condiciones para el desarrollo económico y social de áreas que han sido afectadas por décadas de violencia y cultivos ilícitos.
- El PNC está diseñado para ampliar la presencia del estado en áreas vulnerables donde la pobreza, la ausencia del estado de derecho, las actividades de grupos armados ilegales, el narcotráfico y los cultivos ilícitos, las disputas territoriales étnicas reconocidas, y las violaciones de los derechos humanos son más pronunciadas. El PNC busca desplegar una serie de acciones integrales, graduales y coordinadas del Estado bajo tres pilares con miras a:
  - **Recuperar o definir un control institucional y legal irreversible del territorio**, articulando una presencia integral y coordinada del estado para garantizar el pleno disfrute de los derechos fundamentales para los ciudadanos, teniendo en cuenta la gestión y regulación del territorio. Esta línea incluye programas que operan con miras a fortalecer la capacidad de las instituciones para administrar justicia, en el suministro de bienes y servicios públicos.
  - **Garantizar la participación del público y promover la gobernanza local**, de maneras que las comunidades y ciudadanos asuman la propiedad del PNC y participen responsable y activamente en la toma de decisiones, el monitoreo y el control social de lo que se va a invertir en sus regiones, patrocinando así a la comunidad y contribuyendo a la reconstrucción territorial. De igual forma, trabaja en la implementación de estrategias para fortalecer a los gobiernos locales, con el fin de generar capacidades de desarrollo endógeno.
  - **Lograr la integración económica, social e institucional de las regiones objetivo**, apoyando proyectos de infraestructura que habiliten la conectividad y movilidad (vías, electricidad, tecnologías de la información y las comunicaciones, radio, etc.), y proveer educación básica, salud, acueducto y alcantarillado, recreación, así como la presencia de instituciones de soporte financiero y técnico para promover el desarrollo regional.
- El modelo que se pretende implantar es denominado de “Acción Integral” o “Consolidación”. Varias regiones pequeñas e históricamente desgobernadas del país han sido escogidas como objetivo para un esfuerzo escalonado y coordinado de “posesión y construcción”. Un nuevo comité del gobierno central de Colombia, el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), coordina los esfuerzos militares para establecer condiciones de seguridad en estos territorios, y luego esfuerzos civiles para introducir al resto del gobierno y los servicios que presta.
- El estado final deseado es que zonas violentas y donde la ley está ausente, se integren a la vida cívica y económica nacional, convirtiendo a sus habitantes en ciudadanos de pleno derecho, apoyando al estado y abandonando las actividades ilegales. En algunas zonas, la experiencia de Consolidación ha operado por un tiempo suficiente para posibilitar su evaluación. Algunos aspectos de esta experiencia parecen estar funcionando bien: se ha reducido la producción de drogas, y la seguridad, particularmente ha mejorado en el centro de los pueblos. Otros aspectos, sin embargo, plantean riesgos que amenazan el éxito de todo el esfuerzo de Consolidación. Estos asuntos incluyen “militarización”, falta de coordinación y participación de agencias civiles, corrupción local, abusos de derechos humanos, y tenencia de la tierra, entre otros.

Fuente: Basado en <http://Bogotá.usembassy.gov/plancolombia.html> con aportes del DNP.

### *Fondos públicos para los gobiernos subnacionales provenientes de pagos del Sistema General de Regalías*

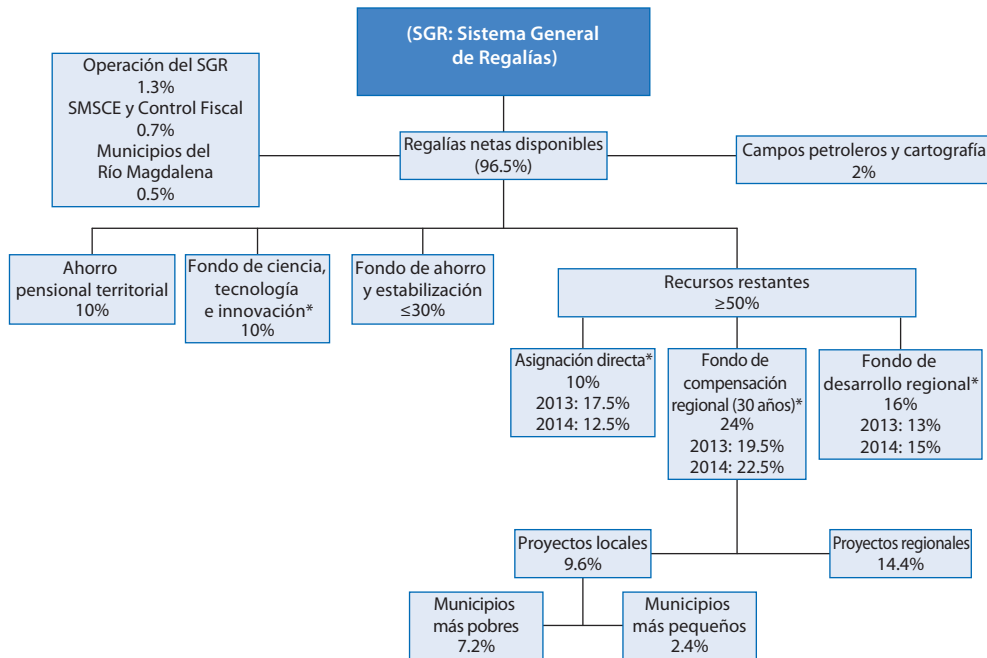
La creciente industria de extracción y procesamiento de recursos naturales de Colombia, le genera al país cada vez más recursos a partir de las regalías que pagan las compañías del sector. Tras hacerle cambios significativos al sistema nacional de pago de regalías, estos fondos se asignan actualmente a las entidades subnacionales de todo el país, para infraestructura básica, generación de empleo y desarrollo económico regional. En particular, el nuevo Sistema General de Regalías promueve el desarrollo regional y la competitividad; también es un instrumento importante que coordina las intervenciones departamentales y municipales dentro de marcos regionales comunes. Una gran parte también se destina a reducir la deuda pública de las entidades locales y a proteger las inversiones frente a la disminución en la explotación de recursos naturales.

El nuevo Sistema General de Regalías (SGR) fue modificado significativamente en 2012. El objetivo de esta reforma fue asignar de manera más efectiva los fondos de regalías generados por las industrias extractivas de todo el país (ver Figura 4.3). Antes de la reforma, el 17% de la población de Colombia se beneficiaba del 80% de los recursos generados por las regalías (cerca del 1.4% del PIB en 2011) (Informe de Antecedentes de Colombia, 2012). Los gobiernos subnacionales de las regiones productoras de los recursos solían invertir estos recursos en proyectos, que solo respondían parcialmente a las necesidades locales de infraestructura y desarrollo. La reforma asigna las rentas de las regalías a todos los departamentos y municipios retrasados en toda Colombia. Las comunidades de las zonas productoras recibirán una participación fija de las regalías generadas localmente (20% cuando la reforma esté totalmente implementada). El SGR asigna las regalías a seis fondos principales (Figura 4.3):

- El 10% financia el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET), administrado por el Ministerio de Hacienda, que cubre las pensiones de los empleados públicos del orden subnacional;
- El 10% es asignado al fondo de ciencia, innovación y tecnología administrado por Colciencias (el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación). Las universidades regionales se incluyen en el proceso de selección;
- Hasta el 30% es asignado al Fondo de Ahorro y Estabilización del orden subnacional (administrado por el Banco de la República, banco central de Colombia). En el primer año, el 25% es asignado a este Fondo y en los años subsiguientes el montante ahorrado deberá crecer a una tasa igual, a la mitad de la tasa de aumento esperada de los ingresos por regalías;
- El 50% restante de las rentas provenientes de regalías se divide entre asignaciones directas a las regiones productoras, el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional. El propósito principal de estos dos últimos fondos es mejorar la productividad regional, destinando la mayor parte de los recursos a la inversión en proyectos de infraestructura (OCDE, 2013):
  - Del 50% restante de los ingresos por regalías, las asignaciones directas a las regiones productoras disminuirán del 50% en 2012 al 20% después de 2014. Los fondos ahorrados de esta manera serán redirigidos a los fondos de Compensación y Desarrollo Regional;
  - El Fondo de Compensación Regional, cuya duración será de 30 años, recibirá el 48% de las regalías restantes después de 2014 e invertirá en proyectos de infraestructura y desarrollo económico local en las regiones y municipios más pobres (más de dos departamentos tienen que estar involucrados);

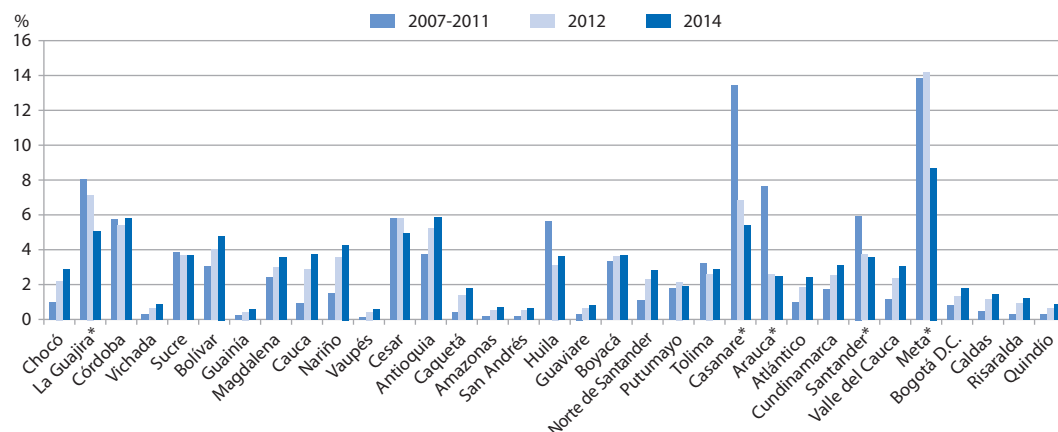
- Al final del trigésimo año, los recursos del Fondo de Compensación Regional migrarán al Fondo de Desarrollo Regional. Mientras tanto, el Fondo de Desarrollo Regional recibirá el 32% de los ingresos restantes por concepto de regalías después de 2014. El dinero no tiene destino específico de gasto. Este fondo funcionará indefinidamente.

Figura 4.3. El Nuevo Sistema General de Regalías



Fuente: OCDE (2013), *Economic Surveys: Colombia*, OECD Publishing, París.

Figura 4.4. Participación de las regalías totales asignadas a regiones individuales antes y después de la reforma



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

Nota: Los Departamentos se ordenan de acuerdo con un indicador que combina Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y población, donde Chocó tiene el valor más alto de este indicador. El \* indica los departamentos que reciben la mayor cantidad de regalías directas por la producción de los productos básicos en 2007-11 (es decir, Meta, Casanare, La Guajira, Santander y Arauca).

Todas las entidades subnacionales que reciben fondos bajo el SGR deben enmarcar sus proyectos de inversión dentro de una estrategia de desarrollo. En particular, los fondos para promover el desarrollo regional son asignados para financiar proyectos de inversión presentados por los municipios, departamentos y demás entidades territoriales a sus *Órganos Colegiados de Administración y Decisión* (OCAD), órganos de gestión del sector público que cubren grandes áreas geográficas. Los seis OCAD regionales de Colombia (Región Caribe, Región Centro-Oriente, Región Eje Cafetero, Región Pacífico, Región Centro-Sur-Amazonía, Región del Llano)<sup>9</sup> son responsables de la definición, evaluación, viabilidad, priorización, aprobación y designación de la ejecución de los proyectos de inversión presentados por los gobiernos territoriales dentro del marco del SGR. La gobernanza de los OCAD incluye representantes de municipios y departamentos. El Senado y la Cámara de Representantes, y los representantes de las comunidades indígenas y otras minorías también participan en los OCAD pero no pueden votar sobre las decisiones. En caso que un OCAD rechace un proyecto de inversión presentado por una entidad subnacional, los fondos asignados a esa entidad se depositan en custodia, a disposición del gobierno subnacional, que debe rediseñar un nuevo proyecto. Los fondos no gastados de los años anteriores pueden ser acumulados.

### *Herramientas para la coordinación intergubernamental de políticas en Colombia*

Esta sección describe las herramientas usadas para promover la coordinación vertical y horizontal en Colombia. La primera parte se centra en las herramientas para coordinar verticalmente, y está dividida en dos subsecciones:

- La primera subsección se centra en el PND y el Sistema General de Regalías como instrumentos amplios de cooperación para alinear las agendas de las políticas de desarrollo.
- La segunda subsección describe una nueva herramienta adoptada por el gobierno nacional: Contratos-Plan entre el gobierno central y las entidades subnacionales.

La segunda parte de la sección ilustra herramientas para fomentar entre las entidades subnacionales la coordinación horizontal de políticas, y se delimitan las principales herramientas introducidas por Colombia (a través del PND y la LOOT) para promover las estrategias compartidas de desarrollo regional. En general, la coordinación de políticas de un solo sector o entre diferentes niveles de gobierno, es un asunto esencial tanto para los países miembros como no miembros de la OCDE, que han adaptado una amplia gama de soluciones (Recuadro 4.5).

#### **Recuadro 4.5. Mecanismos de coordinación nacional de políticas multisectoriales de desarrollo regional en países de la OCDE**

- **Estructuras de coordinación tales como comités y comisiones interministeriales.** Este es uno de los sistemas más sencillos de gobernanza horizontal, dado que se basa en la estructura de gobierno existente. Entre los ejemplos se incluyen el Comité Ministerial de Política Regional en Dinamarca, el Comité Presidencial de Desarrollo Regional en Corea del Sur, y Subcomité de Gabinete de Política Rural y Regional en Noruega.
- **Ministerios plenamente desarrollados con amplias responsabilidades y facultades que abarcan sectores tradicionalmente separados.** Algunas implicaciones positivas de la concentración de diferentes responsabilidades dentro de la misma autoridad incluyen una perspectiva más abierta y coherente, una concentración de pericia y experiencia y la posibilidad de un enfoque más integral. Ministerios específicos de desarrollo regional fueron creados en Chile, la República Checa, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.
- **Planeación y programación estratégica, incluyendo acuerdos, marcos e instrumentos.** La formulación e implementación de programas nacionales de políticas regionales y/o

#### Recuadro 4.5. Mecanismos de coordinación nacional de políticas multisectoriales de desarrollo regional en países de la OCDE (continuación)

de planeación espacial, puede aportar el marco para una mayor coordinación central y es usada ampliamente en los países de la OCDE. La planeación y la programación han sido reconocidas como herramientas para las políticas de competitividad regional. En muchos países, la planeación espacial está gradualmente pasando de marcos de regulación del uso de tierras a documentos estratégicos a largo plazo, centrándose en la coordinación de diversos asuntos e intereses de diferentes sectores así como de niveles de gobierno. A menudo incorpora mecanismos de monitoreo, retroalimentación y revisión. Entre los ejemplos se incluyen el Marco Nacional de Referencia Estratégica en países de la UE, la Estrategia Espacial Nacional en Japón, y el Plan Territorial Integral Nacional en Corea del Sur.

- **Unidades o agencias especiales que prestan apoyo de planeación y asesoría para facilitar la coherencia de políticas entre sectores a nivel central.** Se han creado “unidades especiales” de alto nivel en varios países para garantizar la consistencia entre sectores. Mientras más cercanas estén dichas unidades o coordinadores a un ejecutivo jefe, mayores serán los incentivos para la cooperación entre ministerios sectoriales. Entre los ejemplos se incluyen la Delegación interministerial francesa de Planeación Espacial y Acción Regional (*Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, o DATAR), que está vinculada a la Oficina del Primer Ministro, y la Conferencia Austriaca de Planeación Espacial bajo la dependencia de la Cancillería Federal. Unidades especiales bajo ministerios sectoriales incluyen, por ejemplo, la Oficina de Planeación Nacional y Regional del Ministerio de Tierras, Infraestructura, Transporte y Turismo de Japón, y el Directorio de Política Económica Espacial del Ministerio de Asuntos Económicos en Holanda.
- **Ministerios regionales.** Los ministros deben tomar en consideración los aspectos territoriales de los programas y políticas de sus carteras. Por ejemplo, Canadá nombra “ministros regionales”, los cuales tienen responsabilidades regionales y representan los intereses de sus respectivas regiones. Los ministros combinan los deberes regulares (sectoriales) de sus carteras con sus roles políticos regionales. Francia y Holanda han nombrado un ministro que representa los intereses de la región líder del país, es decir, el secretario de estado para el desarrollo de la *Ile de France* y el ministro del *Randstad*.
- **Mecanismos de comprobación territorial.** La comprobación territorial es un mecanismo que monitorea las políticas del gobierno para evitar que tengan impactos negativos sobre ciertos tipos de territorios. Idealmente, la comprobación debe ser implementada en etapas tempranas del diseño de las políticas. Además del sistema de comprobación rural del Reino Unido y Canadá, Corea del Sur y Suecia introdujeron recientemente un mecanismo de comprobación rural. En Suecia, la estrategia de desarrollo rural fue desarrollada en 2009, y cada ministerio recibió la tarea de revisar su propia área de política y de darle una perspectiva rural. En Finlandia, el Ministerio de Empleo y Economía ha exigido que los decisores de políticas sectoriales definan sus estrategias regionales y desde 2004 se han evaluado los impactos regionales (comprobación regional). Así, diez ministerios sectoriales claves deben definir planes de desarrollo regional en su campo de responsabilidad, ajustándose a las directrices de la Ley de Desarrollo Regional definidos por ley y a las nueve metas de desarrollo regional adoptadas por el gobierno en 2004.
- **Combinación de financiación y/o creación de un presupuesto consistente e integral.** El sistema de elaboración de presupuestos también es una herramienta poderosa para definir políticas integradas. La integración de herramientas y programas financieros puede mejorar la transparencia y la sinergia entre sectores y facilitar la rendición de cuentas y el monitoreo de desempeño. México agrupó los presupuestos ministeriales para políticas rurales en un presupuesto rural oficial bajo el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural. Corea del Sur transformó muchas subvenciones nacionales con fines específicos en subvenciones generales, y estableció la Cuenta Especial para el Desarrollo Regional. Una subvención global fue adoptada entonces para dar a los municipios locales la facultad de diseñar proyectos autónomamente.

Fuente: OCDE (2010), *Regional Policy in OECD Countries*, pp. 25-27, OECD Publishing, París; y: OCDE (2010c), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, París.



### *Coordinación de las agendas de desarrollo nacionales y subnacionales*

Uno de los principales desafíos de gobernanza de Colombia es procurar desarrollar la alineación de las agendas de las políticas nacionales y subnacionales. Hay varios mecanismos y herramientas que, respetando la autonomía de los gobiernos territoriales, alinean las agendas de política e inversión de las entidades subnacionales con las del gobierno nacional:

- El PND articula un marco amplio para coordinar la inversión de capital entre niveles de gobierno. Cada gobierno local, departamento y municipio tiene que producir un plan de desarrollo para implementar la agenda promovida por el alcalde elegido. Gran parte de estos planes subnacionales de desarrollo están en línea con las intervenciones de política del PND y logran su estrategia en todo el país.<sup>10</sup>
- Asimismo, el Sistema General de Regalías ofrece un ejemplo, en el cual las decisiones de inversión de los departamentos y municipios son coordinadas por órganos (los OCAD mencionados arriba) en los cuales el gobierno central juega un papel importante.

Dentro de este marco, al introducir contratos que promueven la cooperación ad hoc, actualmente el gobierno de Colombia está avanzando en lo que respecta a la cooperación con el nivel subnacional: el nivel central y una determinada entidad subnacional pueden convertirse en aliados para la ejecución de una determinada política o la prestación de un servicio en una región o comunidad local específica.

#### *Acuerdos contractuales verticales en Colombia: Contratos-Plan y Acuerdos para la Prosperidad*

La herramienta de los contratos-plan (denominados de aquí en adelante como contratos) promueve la coordinación entre el gobierno central y una o más entidades subnacionales. El objetivo de estos contratos es implementar y financiar proyectos estratégicos de desarrollo, mencionados en el PND, en determinados territorios, que implican a más de un entidad subnacional. Los contratos se basan en los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia definidos por el Plan Nacional de Desarrollo 2012-14, y de manera más general por la Constitución colombiana. Los contratos enumeran proyectos, programas y políticas públicas con base en prioridades nacionales y subnacionales tales como la consolidación de la paz, la equidad de género y el crecimiento económico sostenido.<sup>11</sup>

Hasta ahora se han firmado contratos entre el Departamento Nacional de Planeación y gobiernos locales, pero también pueden ser firmados por municipios y departamentos sin la participación del gobierno central. El Departamento Nacional de Planeación tiene la responsabilidad de prestar asistencia técnica a las entidades subnacionales, para ayudarles a implementar el contrato acordado. El programa de contratos también promueve la cooperación entre los diferentes gobiernos subnacionales involucrados en su implementación. Por ejemplo, los contratos crean asociaciones territoriales para coordinar las capacidades, aptitudes y recursos de los gobiernos subnacionales para consolidar una visión compartida del desarrollo de un territorio dado.

Estos contratos son por lo tanto, una herramienta para lograr los objetivos bajo el Plan Nacional de Desarrollo: estos buscan alinear las agendas de desarrollo nacional y regional, y monitorear y evaluar los resultados. La cooperación entre el gobierno central y las entidades subnacionales comienza por la evaluación de las características y del potencial de crecimiento de un determinado territorio. Con base en esta evaluación, el gobierno central y las entidades subnacionales que participan en el contrato armonizan sus estrategias de desarrollo. Este esquema de coordinación es formal y se basa en directrices contractuales que duran cuatro

años, el mismo período del Plan Nacional de Desarrollo. Los contratos son públicos y son objeto de consulta a la comunidad empresarial local y los ciudadanos. Los contratos también aclaran los objetivos de las políticas y los fondos asignados, simplificando así el monitoreo y la evaluación de las intervenciones de política. Las actividades de monitoreo y evaluación son realizadas por SINERGIA (ver Capítulo 3).

Un proceso de coordinación informal también apoya la implementación de estos contratos. La alineación del Plan Nacional de Desarrollo con los Planes de Desarrollo Territorial, depende de la capacidad para crear apoyo en el nivel local para la consecución de las metas generales de las políticas identificadas en el Plan Nacional. Este proceso informal es importante para asegurar, que los objetivos de la política de desarrollo identificados en el contrato, son realistas y estén apoyados por las circunscripciones locales (comunidades empresariales, asociaciones ciudadanas, etc.). El éxito de estos procesos de coordinación informal dependen del capital político de los gobiernos subnacionales: su capacidad para involucrar y lograr el apoyo de actores locales claves.<sup>12</sup>

Los Acuerdos para la Prosperidad (APP) son mecanismos de coordinación derivados de los Consejos Comunitarios, establecidos por el Gobierno anterior.<sup>13</sup> El propósito de los APP es facilitar la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. El objetivo principal de los APP es la participación ciudadana para promover la transparencia y la eficiencia en la definición e implementación de las políticas. Los APP apoyan el desarrollo regional, promoviendo el diálogo entre las partes interesadas (el gobierno central, las entidades subnacionales y las partes interesadas locales), sobre un asunto de una política específica que es crucial para la estrategia de desarrollo de un territorio dado. La Oficina Presidencial Regional está a cargo de definir el tema del APP, y también tiene la responsabilidad de monitorear el proceso asegurándose de que las contrapartes nacionales y regionales respetan sus compromisos. Una de las características más relevantes de los APP, es que el Presidente de la República participa directamente en debates públicos sobre el desarrollo del APP junto con la comunidad regional, el gobierno o gobiernos subnacionales y otras partes interesadas en el asunto específico tratado en el APP. Los APP han implementados recientemente, de manera que es todavía limitada la información sobre su desempeño real.

Dependiendo del tema central del APP, un Ministerio diferente es el responsable de liderar la implementación de dicho Acuerdo. De manera que, por ejemplo, si el tema central del APP es agricultura, el ministerio involucrado en el APP será el Ministerio de Agricultura. Si el énfasis es en educación, el ministerio a cargo de liderar los preparativos para el APP será el Ministerio de Educación, y así sucesivamente.

### *Herramientas horizontales que apoyan la coordinación entre niveles subnacionales*

La estructura de gobernanza territorial de Colombia está basada en departamentos y municipios. Cada uno de estos niveles, debe diseñar e implementar un plan de desarrollo territorial vinculado con el PND. Sin embargo, en algunos casos, los desafíos de las políticas requieren de una acción coordinada entre diferentes departamentos o municipios para ser más efectivos. La necesidad de la cooperación horizontal entre entidades territoriales fue reconocida inicialmente en la Constitución de 1991, que enumera varias posibilidades para promover la coordinación de políticas en el nivel local. El marco legal actual incorpora estos instrumentos dentro de un marco más amplio y agrega instrumentos nuevos para promover alianzas territoriales entre entidades subnacionales. Algunas de estas herramientas de coordinación ya se han adoptado, mientras otras aún están por implementarse. Estas herramientas incluyen:

- **Asociaciones de municipios:** asociación voluntaria entre dos o más municipios de uno o más departamentos. Su objetivo es mejorar la prestación de servicios, la

infraestructura, y de manera más general promover la eficiencia y la efectividad de la administración municipal. Las asociaciones se constituyen como entidades jurídicas administrativas independientes y administran sus propios recursos. Gozan de los mismos beneficios legales otorgados a los municipios (Ley 136/94).

- **Áreas Metropolitanas:** se basan en dos o más municipios vecinos que forman parte de la misma región funcional (es decir, comparten el mismo mercado laboral y tienen una infraestructura de transporte común), Las Áreas Metropolitanas son entidades jurídicas independientes y administran sus propios recursos. El órgano de gobernanza que lidera el área metropolitana es la Junta Metropolitana, integrada por los alcaldes de los municipios asociados, el gobernador del departamento donde está ubicada el Área Metropolitana, un representante de la asamblea local o el Concejo Municipal del municipio central o principal, y un representante de las otras Asambleas locales. Las Áreas Metropolitanas se constituyen generalmente en torno a un municipio central (Ley 136/94). Hay cinco Áreas Metropolitanas en Colombia: Valle de Aburrá (Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta); Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón); Barranquilla (Barranquilla, Soledad, Puerto Colombia, Malambo y Galapa); Cúcuta (Cúcuta, Villa del Rosario, El Zulia, San Cayetano y Los Patios); Centro Occidente (Pereira, Dosquebradas y La Virginia). Las Áreas Metropolitanas son una herramienta de coordinación común en los países de la OCDE (Recuadro 4.6).
- **Provincias Administrativas y de Planificación:** integradas por dos o más municipios dentro de un mismo departamento. Las Provincias Administrativas y de Planificación son creadas por el nivel central para la prestación de servicios públicos, para realizar tareas específicas relacionadas con el desarrollo de la infraestructura local, y de manera más general para apoyar un desarrollo sostenible más integrado (Artículo 16 de la LOOT).
- **Regiones Administrativas y de Planificación:** una asociación entre dos o más departamentos, con personalidad jurídica, que administra sus propios recursos, y que trabaja por el desarrollo socioeconómico de un territorio específico que trasciende las fronteras departamentales (Artículo 319 de la Constitución).
- **Regiones de Planeación y Gestión:** un mecanismo a través del cual los Gobiernos Subnacionales (o el Gobierno Central) pueden prestar asistencia a otras entidades subnacionales cuya capacidad para prestar servicios claves esté significativamente impedida (Artículo 19 de la LOOT). Las Regiones de Planeación y Gestión se basan en tres principios claves que regulan la coordinación pública en Colombia: complementariedad, concurrencia, y subsidiariedad (Recuadro 4.7).

#### Recuadro 4.6. Tipos de gobernanza metropolitana en países de la OCDE

Muchas ciudades le han dado un mayor énfasis a los instrumentos voluntarios de coordinación y cooperación. La discusión sobre cómo administrar mejor las áreas metropolitanas, gira principalmente en torno a un espectro de modelos, que van desde los relativamente más “pesados” hasta los relativamente más “livianos” en términos del alcance de la reforma que implican.

- En un extremo, están los modelos funcionales mediante los cuales las estructuras de gobernanza son reconfiguradas para ajustarse o aproximarse al área económica funcional del área metropolitana. Entre los ejemplos se incluyen la creación de un gobierno metropolitano y la unión de municipios.

#### Recuadro 4.6. Tipos de gobernanza metropolitana en países de la OCDE (continuación)

- En el término medio, hay una amplia gama de esquemas de cooperación a través de autoridades conjuntas intermunicipales, más frecuentemente de carácter voluntario, tales como agencias sectoriales o multisectoriales cuyas funciones principales generalmente incluyen transporte, planeación urbana o desarrollo económico (en ocasiones con carácter ad hoc).
- En el otro extremo, hay órganos informales de coordinación, tales como plataformas, asociaciones o alianzas de planeación estratégica, a menudo dependientes de redes existentes de actores relevantes, sin atender necesariamente a la lógica de las fronteras territoriales.

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

#### Recuadro 4.7. Sobre la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad

**Coordinación:** implica la organización sistemática, coherente, eficiente y armónica de órganos del estado a través de los niveles subnacionales, con el fin de lograr los objetivos del Estado.

**Concurrencia:** exige la participación conjunta de los diferentes niveles subnacionales, en el escenario en el que los órganos territoriales son incapaces de prestar servicios públicos claves.

**Subsidiariedad:** exige que los órganos centrales del estado asuman o apoyen las competencias y funciones de las entidades subnacionales, en caso de que carezcan de la capacidad administrativa, institucional y financiera para desarrollarlas.

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

Otros esquemas de coordinación que rigen la asociación territorial pero son de menor orden o aún no han sido implementados incluyen:

- Asociaciones de Departamentos;
- Asociación de circunscripciones especiales;
- Asociación de Áreas Metropolitanas; y
- Asociaciones entre Municipios;
- Áreas para el Desarrollo Territorial, identificadas en el Plan Nacional de Desarrollo; y
- Agencias para el Desarrollo Económico Local, creadas para potenciar el desarrollo económico y social con equidad con base en el potencial endógeno de una localidad. Existen aproximadamente once agencias de este tipo activas en el nivel departamental.

El Gobierno de Colombia también ha adoptado instrumentos que promueven la coordinación entre Entidades Subnacionales, que no requieren de la creación de nuevos esquemas institucionales. Las dos herramientas principales son:

- **Pactos territoriales.** Las Autoridades Subnacionales (Municipios y Departamentos) pertenecientes a un mismo territorio pueden trabajar juntas, con la finalidad de dar forma a una visión común para el desarrollo económico de su región. Uno de los ejemplos más emblemáticos de este tipo de esquema, es el firmado por Bogotá y los 116 Municipios que integran el Departamento de Cundinamarca. La asociación

creó una Junta de Planeación Regional con la tarea de producir una visión compartida para la región, que será usada como marco principal para las intervenciones de política, especialmente en infraestructura regional de transporte.

- **Alianzas territoriales.** Las entidades subnacionales pueden crear una alianza territorial para encontrar soluciones a un desafío común. Un buen ejemplo de este tipo de esquema es la Alianza Pro-Desarrollo para la Ecoregión de La Mojana, que coordina las acciones de todos los gobiernos subnacionales dentro de la región, con las del gobierno central.

### Vínculo del desempeño regional y nacional: logro más efectivo de resultados de desarrollo

Esta sección aborda posibles mejoras al funcionamiento actual de la gobernanza multinivel en Colombia, y está dividida en dos partes:

- La primera se centra en la necesidad de aclarar el razonamiento que sustenta la descentralización en Colombia, y en el uso de la descentralización como una herramienta para alinear las agendas de inversión en el nivel nacional y regional, a través de una serie de intervenciones de políticas específicas (“poner a funcionar la descentralización”). Esto puede hacerse, apoyando a las entidades territoriales mediante asistencias técnicas y desarrollo de capacidades; promoviendo la transparencia y la integridad en el nivel local para mejorar la confianza institucional; y reduciendo la desconexión entre los costes operativos y la inversión de capital, lo que influye en la capacidad para la producción y prestación de bienes públicos en todos los niveles de gobierno.
- La segunda parte de la sección se centra en la necesidad de mejorar el conocimiento de las necesidades de las comunidades territoriales y del desempeño de las políticas regionales. Esto puede hacerse mejorando la definición de políticas con base en evidencias, así como transformando a las entidades territoriales en agentes activos en el monitoreo y en la evaluación de las políticas regionales.

#### *Aclaración del razonamiento o criterios para la descentralización en Colombia: poner a funcionar la descentralización*

Colombia, uno de los países más descentralizados de América Latina, ha adoptado un sistema de democracia “difusa”, en la cual los gobiernos subnacionales juegan un papel clave en la ejecución de las políticas para los ciudadanos. Sin embargo, el proceso de descentralización ha fluctuado entre posiciones extremas: autonomía total para los gobiernos subnacionales, que causó que las entidades territoriales llegasen a un nivel de endeudamiento insostenible, y esquemas más prudentes, en los cuales la autonomía regional se ha visto enmarcada por una serie de estrictas reglas fiscales, para garantizar la estabilidad fiscal del país (ver secciones anteriores).

Esta dinámica provoca no esté claro el papel que podrían jugar las entidades territoriales dentro del marco de gobernanza nacional. Por ejemplo, los esquemas actuales reducen la capacidad de las entidades subnacionales para apoyar al gobierno central en la ejecución de sus políticas, e influye sobre la capacidad de los gobiernos territoriales en intervenir sobre las políticas, con la finalidad de satisfacer las necesidades de sus propios residentes. Concretamente, bajo el ordenamiento actual, los niveles subnacionales dependen en mayor medida de las transferencias del nivel central; por lo tanto gastan dinero del cual no son responsables. Esto reduce los incentivos para que las autoridades locales garanticen la eficiencia en la gestión del gasto.

### *Apoyo al desarrollo de capacidades en el nivel subnacional a través del PND*

Los gobiernos subnacionales pueden ser aliados en la ejecución de políticas públicas diseñadas centralmente, en lugar de ser percibidos como amenazas potenciales para la estabilidad fiscal nacional. Para lograr este resultado, el gobierno central podría capitalizar esfuerzos pasados y actuales, apoyando a los órganos territoriales en áreas como la planeación espacial y las finanzas / presupuestos públicos, e invertir más en el desarrollo de capacidades en el nivel local<sup>14</sup>:

- El PND podría jugar un papel clave apoyando el desarrollo de capacidades en el nivel subnacional. El desarrollo de capacidades podría ser definido como un objetivo principal dentro del PND y se podrían asignar fondos específicos para actividades de asistencia técnica y desarrollo de capacidades en los órganos territoriales.
- Estas actividades podrían llegar a ser de gran relevancia, dado que el gobierno central, a través del PND y del Sistema General de Regalías, está solicitando a un número cada vez mayor de entidades territoriales, que identifiquen oportunidades de desarrollo en sus regiones. Esto también tiene un efecto sobre la gestión de los recursos humanos, dado que los niveles subnacionales deben contar con la capacidad para hacerse cargo de las nuevas tareas (ver sección sobre GRH al final de este capítulo).
- Para apoyar esto, Colombia podría contemplar adaptar buenas prácticas internacionales en esta área, por ejemplo en Canadá, donde el gobierno de Quebec apoya decididamente el desarrollo de capacidades en sus áreas rurales, que afrontan un declive económico, o en la Unión Europea, donde sus fondos estructurales proveen fondos específicos a las regiones menos desarrolladas de Europa para el desarrollo de capacidades y asistencia técnica (Recuadro 4.8).<sup>15</sup> Esto podría ser particularmente efectivo para apoyar la implementación del nuevo Sistema General de Regalías.

#### **Recuadro 4.8. Desarrollo de capacidades y asistencia técnica: experiencias en Canadá y en la Unión Europea**

- **Canadá (Quebec).** Las comunidades rurales productoras de recursos de Quebec, se vieron afectadas por la competencia internacional y/o por la reducción de los recursos de los que dependían. El gobierno provincial de Quebec les proporcionó una ayuda con un plan a 7 años (Politique Nationale de la Ruralité), suministrándoles agentes rurales, que identificaran nuevas oportunidades de desarrollo económico, y reestablecieran el apego a la comunidad y al territorio. Varias de estas comunidades pudieron identificar nuevas oportunidades económicas en las que invertir, con el fin de crear oportunidades de trabajo para la población local, compensando el descenso demográfico.
- **Unión Europea.** La UE apoya el desarrollo regional a través de Fondos Estructurales. El objetivo fundamental de estos fondos es promover incrementos de productividad en regiones menos desarrolladas, con el fin de evitar que la inversión se lleve a cabo únicamente en las principales zonas de crecimiento de Europa. Cada fondo estructural (es decir, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, etc.) es impulsado a través de Programas Operativos que las regiones tienen que presentar y discutir ante la UE. Además, hay Programas Operativos específicos que apoyan mejoras en la gobernanza pública, y prestan asistencia técnica a las regiones menos desarrolladas, para ayudarles a diseñar e implementar su estrategia de desarrollo. Por ejemplo, en el caso de Italia, el plan de asistencia técnica busca mejorar las competencias técnicas y políticas de los órganos de administración e implementación. La asistencia técnica tiene como objetivo alinear la programación nacional con las Políticas Regionales de la UE, y busca mejorar la eficiencia de las administraciones públicas involucradas en la planeación, implementación, monitoreo y evaluación de las Políticas Regionales. Los

#### Recuadro 4.8. Desarrollo de capacidades y asistencia técnica: experiencias en Canadá y en la Unión Europea (continuación)

principales beneficiarios deben ser las administraciones regionales, centrales y locales, que actúan como Autoridades Gestoras y como órganos de implementación de los Programas Operativos regionales y nacionales.

Fuente: OCDE (2010), *Regional Policy Inforegio*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/details\\_new.cfm?gv\\_PAY=IT&gv\\_reg=642&gv\\_PGM=1163&gv\\_defL=7&LAN=7](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=IT&gv_reg=642&gv_PGM=1163&gv_defL=7&LAN=7) (visitado en febrero de 2013).

### ***Promoción de la transparencia y la integridad en las entidades territoriales***

Otro desafío clave para Colombia es promover la transparencia y la integridad en las entidades territoriales. Colombia ocupa actualmente el puesto 94 entre 176 países en el Índice de Percepción de Corrupción de 2012, empatada con Benín, Yibuti, Grecia, India, Moldavia, Mongolia y Senegal (Transparencia Internacional, 2012<sup>16</sup>). Colombia ha hecho esfuerzos para combatir la corrupción y está en proceso de ratificar la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales (*OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*). Sin embargo, la corrupción sigue siendo un problema y la percepción de la corrupción dificulta la realización de negocios.

La corrupción afecta particularmente a los gobiernos subnacionales. En 2011, cerca de 500 alcaldes (de un total de 1,102 municipios) fueron sancionados por el Procurador General y más del 90% de ellos han sido suspendidos de sus cargos. Además, los indicadores muestran que el riesgo de corrupción es alto en algunas instituciones claves, que tienen competencia sobre las infraestructuras e innovación. Esto sugiere la necesidad de mejorar los sistemas de información así como la transparencia y la rendición de cuentas. En estas instituciones se incluyen, las autoridades regionales que tienen la competencia de otorgar permisos ambientales (Corporaciones Autónomas Regionales, CAR), las gerencias portuarias, y la institución a cargo de la investigación y el desarrollo, Colciencias (ITN, 2010). Por ejemplo, las CAR carecen de capacidad técnica y administrativa, están supuestamente influenciadas por presiones políticas, y usan procedimientos que no cumplen con los requisitos legales y de vigilancia básicos (Blackman *et al.*, 2006). Además, la regulación de los permisos ambientales para las actividades mineras, genera demoras, dado que están involucradas más de cinco entidades. Se podría contemplar aumentar el monitoreo de las CAR y hacer que el nombramiento de los gerentes de las CAR sea menos dependiente del ciclo político.

La transparencia y la integridad son esenciales para una buena gobernanza multinivel (OCDE, 2012). Por lo tanto, es necesario que los gobiernos subnacionales incorporen una cultura de integridad en el servicio civil, en línea con los “Principios de la OCDE para la Gestión Ética en el Servicio Civil” (*“OECD Principles for Managing Ethics in the Public Service”*). En este contexto, los gobiernos subnacionales deben buscar evitar los conflictos de intereses, identificando y administrando dichos conflictos, de acuerdo con los “Lineamientos de la OCDE para el Manejo de Conflictos de Interés en el Servicio Civil” (*“OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service”*). También deben reducir el potencial de ser influenciados por intereses de cabildeo, en relación con decisiones de inversión, en línea con los “Principios de la OCDE para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo” (*“OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying”*) (Recuadro 4.9).

#### Recuadro 4.9. Lineamientos para el manejo de conflictos de interés y principios de transparencia e integridad en el cabildeo

Por medio de guías y principios, la OCDE ayuda a la comunidad internacional para mejorar la calidad de la legislación y las reglas en sectores de interés internacional (lineamientos para empresas multinacionales, pautas para la protección de la privacidad, principios de gobernanza corporativa, etc.).

Las guías de la OCDE para el Manejo de Conflictos de Interés en el Servicio Civil (*OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*) sustentaron el debate, las revisiones y la actualización de las políticas y prácticas de conflictos de interés en países miembros y no miembros. Dentro de este proceso, dos terceras partes de los países de la OCDE revisaron sus políticas y prácticas de conflictos de interés e identificaron debilidades. Particularmente la falta de claridad y conciencia, plantearon propuestas para endurecer las restricciones, simplificar las reglas, fortalecer mecanismos para la implementación y cumplimiento, y también hicieron un mapa de riesgos e identificaron desafíos emergentes tales como lidiar con la aparición de conflictos de interés. Las revisiones se centraron mayormente en la idoneidad de las reglas y códigos legales existentes y ocasionalmente en instrumentos específicos. Algunas revisiones dirigieron su atención a medidas y mecanismos específicos, incluyendo mecanismos de control, por ejemplo en Bélgica, México y Grecia, y en sistemas de divulgación financiera, por ejemplo en Hungría, España y Estados Unidos. Se adelantaron revisiones proactivas internamente por parte de la administración, y externamente con carácter excepcional. Más de tres cuartas partes de los países de la OCDE actualizaron sus políticas y prácticas de conflictos de interés para mejorar los marcos legales y volver más efectivos los esquemas existentes. Las guías también sustentaron diálogos con países no miembros en el marco de una alianza global y se convocó al sector privado.

La OCDE definió 10 Principios para la Transparencia y la Integridad en el Cabildeo (*Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*). Los decisores pueden usar todas las opciones regulatorias y de políticas disponibles, para seleccionar medidas, lineamientos o reglas que satisfagan las expectativas públicas de transparencia e integridad. Los Principios están dirigidos primordialmente a los decisores de las ramas ejecutiva y legislativa. Son relevantes tanto para el nivel nacional como subnacional. Las presiones, la comunicación verbal o escrita con un funcionario público para influir en decisiones de legislación, políticas o administrativas, se concentra a menudo en la rama legislativa tanto en el nivel nacional y subnacional. Sin embargo, también se presenta en la rama ejecutiva, por ejemplo para influir en la adopción de regulaciones o en el diseño de proyectos y contratos. En consecuencia, el término funcionario público incluye servidores civiles y públicos, empleados y funcionarios que ocupan cargos públicos en las ramas ejecutiva y legislativa, ya sean elegidos o nombrados. Los diez principios se enumeran a continuación:

1. Los países deben ofrecer un escenario de acción nivelado, dando acceso justo y equitativo a todas las partes interesadas para el desarrollo e implementación de políticas públicas.
2. Las reglas y lineamientos sobre cabildeo deben abordar los asuntos de gobernanza relacionados con las prácticas de cabildeo, y respetar los contextos sociopolíticos y administrativos.
3. Las reglas y lineamientos sobre cabildeo deben ser consistentes con la política y los marcos regulatorios.
4. Los países deben definir claramente los términos “cabildeo” y “cabiltero” al contemplar o desarrollar reglas y lineamientos sobre el cabildeo.
5. Los países deben ofrecer un grado adecuado de transparencia, para garantizar que los funcionarios públicos, ciudadanos y empresas puedan obtener información suficiente sobre las actividades de cabildeo.
6. Los países deben permitir que las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, los medios y el público en general, puedan hacer escrutinio a las actividades de cabildeo.



#### Recuadro 4.9. Lineamientos para el manejo de conflictos de interés y principios de transparencia e integridad en el cabildeo (continuación)

7. Los países deben tender a una cultura de integridad en las organizaciones públicas, y en la toma de decisiones fijando reglas y lineamientos claros sobre la conducta de los funcionarios públicos.
8. Los cabilderos deben satisfacer los estándares de profesionalidad y transparencia, y compartir la responsabilidad de promover una cultura de transparencia e integridad en el cabildeo.
9. Los países deben involucrar actores claves en la implementación de estas reglas, y fomentar la coherencia de estrategias y prácticas para lograr su cumplimiento.
10. Los países deben revisar el funcionamiento de sus reglas y lineamientos relacionados con el cabildeo de manera periódica y hacer los ajustes necesarios con base en la experiencia.

Fuente: OCDE (2007), *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD Publishing, París, [www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1\\_9789264073371-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en).

La contratación / adquisición es una función estratégica del gobierno que involucra enormes flujos financieros y tiene un impacto directo sobre el desarrollo económico y social en el nivel subnacional (esto se explora en detalle en el Anexo B de esta Revisión). La contratación pública por parte del gobierno nacional y de las empresas públicas representó más del 17% del PIB en la OCDE en 2008.<sup>17</sup> Una gran parte es contratada por los gobiernos subnacionales, responsables de más de la mitad del gasto total en contratación pública. También es una de las actividades del gobierno más vulnerables a ineficiencias, fraude y la corrupción.<sup>18</sup> Una encuesta realizada en 16 países de la OCDE demostró que cerca de la mitad de la muestra (7 de 16), reflejó que el fraude en la contratación pública es un desafío.<sup>19</sup> Las obras públicas intensivas en capital tienden a ser particularmente propensas a la corrupción y al abuso en muchos países, porque afectan a industrias con un número limitado de licitadores potenciales, a un número limitado de licencias, y las especificaciones técnicas son más detalladas para los licitadores en dichos procesos de contratación<sup>20</sup>. Cuanto más compleja o poco frecuente sea la inversión, mayor es la dificultad para controlar la contratación (OCDE, 2012).

La capacidad limitada y las prácticas corruptas en los niveles subnacionales pueden reducir la confianza, disuadir la inversión externa, aumentar los costes crediticios y de inversión, y potencialmente comprometer la calidad. La escasa capacidad para administrar la contratación pública puede ser más problemática en regiones / municipios pequeños, que pueden no contar con funcionarios capacitados para gestionar la contratación, o donde la descentralización ha avanzado más rápidamente que la capacidad para desarrollar sistemas de control interno. Los sistemas de contratación deben ser transparentes a lo largo de todo el ciclo de contratación; competitivos, con medidas adoptadas para fomentar la integridad si se hacen excepciones a procesos competitivos; y monitoreados para asegurar que los fondos sean usados como se pretende y que las quejas puedan ser registradas y atendidas. Para apoyar una contratación más efectiva y transparente, los gobiernos subnacionales deben contemplar adoptar los Principios de la OCDE para Realzar la Integridad en la Contratación Pública (*OECD Principles for Enhancing Integrity in Public Procurement*) y los Principios de la OCDE para Combatir la Manipulación de las Licitaciones en la Contratación Pública (*OECD Principles for Fighting Bid Rigging in Public Procurement*).

Un desafío clave para los gobiernos subnacionales es la implementación de reglas de contratación desarrolladas en el nivel nacional. La inestabilidad del marco jurídico para la

contratación, puede generar costes adicionales para los actores públicos y privados. Otro desafío es el enfoque basado en cumplimiento impuesto por el nivel central, que puede dar lugar a sanciones inconsistentes o desproporcionadas así como crear un clima de aversión al riesgo y de desconfianza. Muchas regiones de la OCDE han resaltado lo que consideran procesos administrativos excesivos, limitaciones de tiempo y especificaciones técnicas excesivamente restrictivas en las licitaciones. Las buenas prácticas incluyen cooperación con las empresas y sectores sin ánimo de lucro para pedir retroalimentación para el desarrollo de estándares de contratación y para su aplicación, así como garantizar el conocimiento de las consecuencias de su incumplimiento.<sup>21</sup> Suecia y España (Galicia) ofrecen ejemplos útiles sobre buenas prácticas que un país puede implementar para garantizar la transparencia y la integridad (Recuadro 4.10).

#### Recuadro 4.10. Buenas prácticas para promover la transparencia y la integridad en el nivel subnacional

- **Suecia:** El proyecto de Comparación Abierta pretende estimular la comparación e incrementar la transparencia sobre el coste de los servicios públicos locales. Cerca de 200 municipios (de un total de 290) participan en redes compuestas por varios municipios (de cinco a diez), para desarrollar nuevos métodos de comparación de los costes y de la calidad de los servicios públicos.
- **España (Galicia):** Galicia estableció una plataforma web compartida para la gestión de su sistema de contratación pública, disponible para todas las entidades públicas de la región (cerca de la mitad ya están adheridas). Las licitaciones públicas se publican en esta plataforma, donde las empresas pueden registrarse (3,500 hasta ahora) para presentar ofertas en licitaciones. La presentación de oferta en línea está en etapa piloto. La mayor transparencia y competencia se pone de manifiesto en el aumento de participación en las licitaciones, así como en la disminución de los costes de contratación para los municipios.

*Fuente:* OCDE (2012a), *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government*, Sesión 28 del Comité de Políticas de Desarrollo Territorial, OCDE, París.

### ***Mejora de la efectividad de la inversión pública para el desarrollo regional***

Todavía persisten disparidades regionales significativas, a pesar de los cuantiosos recursos que Colombia invierte para promover el desarrollo regional:

- Las transferencias directas representan el flujo más grande de fondos del nivel central a las entidades subnacionales (ver secciones anteriores). Estos fondos cubren costes operativos de la administración pública en todos los niveles; y son de destinación específica a las entidades subnacionales para garantizar que cada ciudadano de Colombia tenga acceso a los servicios públicos básicos de calidad análoga. Cuando el gobierno subnacional no puede proveer dichos servicios públicos, es el nivel central quién los provee a los ciudadanos.
- La inversión de capital representa el segundo flujo de fondos del nivel central a los gobiernos territoriales. La inversión de capital está enmarcada por el Plan Nacional de Desarrollo, que también coordina los fondos provistos por el Sistema General de Regalías.

Este sistema afronta varios retos:

- Un primer desafío es el generado por la división entre costes operativos (transferencias, impuestos locales, etc.) e inversión de capital (transferencias, regalías, inversiones

del Presupuesto Nacional de Inversión, entre otros). La actual división entre el Departamento Nacional de Planeación (que administra las inversiones de capital) y el Ministerio de Hacienda (que administra los gastos operativos) dificulta la capacidad de Colombia, para conectar la inversión de capital con los costes operativos, de una manera efectiva, eficiente y coherentemente en el tiempo. La inversión de capital en infraestructura también aumenta los costes operativos. De hecho, construir una escuela en una determinada región no garantiza un mejor acceso a la educación para la población local, si no hay suficientes maestros y servicios asociados para respaldarla, tales como servicios de transporte o de atención de salud.

- El segundo desafío se deriva del primero, y se relaciona con la subestimación de los costes operativos totales a lo largo del tiempo, debido a la utilización de un enfoque tipo “silo” del desarrollo regional, por sectores específicos. Un riesgo del sistema actual es que las entidades territoriales sigan produciendo bienes públicos básicos de un solo sector, que puede tener un impacto limitado sobre los costes operativos, pero pueden terminar teniendo un impacto marginal sobre el desarrollo económico. Investigaciones recientes realizadas por la OCDE (2012) sobre los factores que afectan el desempeño regional, demuestran la necesidad de implementar paquetes de políticas *integrales* para apoyar el desarrollo territorial. De hecho, centrarse en un único factor, por ejemplo en la infraestructura de transporte en regiones pobres y alejadas, puede generar distorsiones inesperadas en sus economías (Recuadro 4.11).

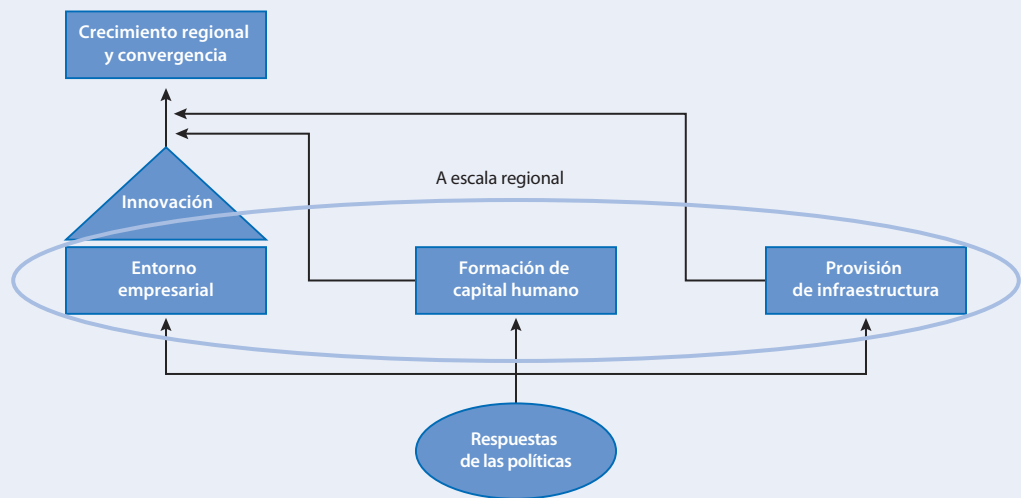
Más aún, las regiones con diferentes niveles de desarrollo necesitan una provisión diferente de bienes públicos para fomentar el crecimiento. La necesidad de coordinar los costes operativos y la inversión de capital, se hace más necesaria dada la complejidad de los bienes públicos que las autoridades deben proveer para fomentar el desarrollo. Producir carreteras, por ejemplo, genera costes operativos limitados. Pero cuando una región tiene una dotación suficiente de infraestructura de transporte, las políticas deben desplazarse a la producción de otros bienes públicos —más complejos— tales como educación o atención de la salud, que tienen un impacto sobre los costes operativos. En consecuencia, en Colombia las transferencias del gobierno central a los niveles subnacionales, no deben darse sin la correspondiente financiación operativa. Esto requerirá fortalecer la cooperación y coordinación entre el DNP y el Ministerio de Hacienda, e involucrar al DAFP, para asegurar que las autoridades subnacionales puedan contar con las capacidades administrativas adecuadas, para desempeñar sus competencias y recaudar las nuevas rentas.

- Un tercer desafío se relaciona con el PND y, en particular, con el proceso que lo sustenta. De hecho, el proceso de desarrollo de la estrategia es al menos igualmente importante, si no lo es más, que la estrategia misma. Desde el punto de vista de los municipios y los departamentos, el PND es un conjunto de intervenciones de política, que ellos adaptan a sus contextos y activos locales específicos, para acceder a los recursos ofrecidos regularmente por el Presupuesto Nacional de Inversión. Esto demanda esfuerzos considerables de parte de las entidades territoriales que, en muchos casos, tienen capacidades limitadas para implementarlas efectivamente. El resultado global de este sistema puede resumirse en cuatro puntos:
  - Primero, los planes de desarrollo locales parecen similares, priorizando los mismos tipos de inversiones en infraestructura básica y en bienes públicos que involucran un nivel mínimo de complejidad, a pesar de que en ocasiones hay profundas diferencias entre localidades.
  - Segundo, a menudo es difícil establecer un vínculo claro entre las intervenciones de las políticas y los resultados de las mismas. Si bien los órganos de control

#### Recuadro 4.11. Políticas problemáticas: acciones aisladas en un solo sector pueden causar resultados no pretendidos

Estudios de la OCDE sugieren que la construcción o mejora de las infraestructuras de transporte, puede tener una influencia positiva sobre el desarrollo económico de una región, pero ese crecimiento económico no es automático. Los efectos del crecimiento probablemente aparecerán, solo cuando existan externalidades positivas en la región. Unas conexiones de transporte más rápidas pueden generar externalidades positivas potenciales, que existen en diversos mercados —típicamente economías de escala, alcance, aglomeración, densidad o redes no agotadas— y por lo tanto mejorar la productividad (laboral), la producción, reducir los costes de producción y promover un uso más eficiente de los recursos. Sin embargo, si dichas economías latentes no existen, las mejoras en la accesibilidad pueden dar lugar a cambios en los flujos de transporte existentes y en los patrones espaciales, sin tener efectos a largo plazo sobre el crecimiento.

Si las políticas regionales se concentran únicamente en el suministro de capital a través de infraestructuras, una región menos desarrollada puede terminar perdiendo recursos económicos (el fenómeno de la “fuga por vinculación”). Al reducir los costes del transporte interregional, las empresas siguen viendo que les resulta más barato concentrarse en las regiones básicas, para obtener beneficios de las economías de aglomeración y de mercados más compactos y desplazar los bienes a la periferia. Por ejemplo, las carreteras mejoradas en el oriente de Polonia permitirán que los bienes lleguen a los mercados externos más rápidamente y a menor coste, pero la competencia de otras partes de Europa también aumentará para las empresas locales (OCDE, 2008a). Las políticas de desarrollo regional requieren por lo tanto de un enfoque multidimensional.



Fuente: OCDE (2010c), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, París.

en el nivel nacional y en el nivel local pueden auditar el gasto local, sería muy recomendable evaluar el impacto de una política en términos de sus resultados. De hecho, la evaluación de las políticas no entra dentro de sus competencias y no están equipados (ni políticamente ni en términos de recursos humanos) para acometer esta tarea.

- Tercero, el sistema de planeación no siempre identifica prioridades *realistas y bien informadas*: con base en evidencias claras que apunten hacia la capacidad de la región para usar la inversión productivamente (es decir, capacidad de absorción). Se prioriza la necesidad de gastar todos los recursos asignados por el PND dentro del plazo de tiempo especificado.

- Finalmente, el PND cuatrienal, si bien garantiza un cierto grado de continuidad en la estrategia nacional de desarrollo, no *mira al futuro* más allá de su horizonte de tiempo, y tiene una capacidad limitada para posicionar a las regiones en el contexto de las tendencias globales. Por ejemplo, un estudio específico realizado por la OCDE que involucró a 20 países miembros, demostró que la gran mayoría de ellos (18 países) consideran que la falta de una visión a largo plazo es un desafío clave para los gobiernos subnacionales.<sup>22</sup> Este tema también se trata en el Capítulo 2.

Un cuarto desafío se relaciona con el uso eficiente de los fondos provenientes del SGR. Si bien las reformas de 2011 y 2012 tienen el potencial de elevar la productividad, estimular el desarrollo regional y reducir la desigualdad de ingresos, es necesario prestar mucha atención al grado en el que las transferencias de regalías están logrando efectivamente los resultados pretendidos con las reformas. Por ejemplo, el destino específico de un porcentaje de las regalías al fondo de ciencia, innovación y tecnología, puede tener el efecto de estimular el crecimiento impulsado por la innovación; sin embargo, también puede obstaculizar una asignación de recursos más efectiva, dado que otras áreas de gasto pueden tener tasas de retorno social más altas, al menos en el corto plazo. La asignación de fondos públicos a proyectos específicos de inversión, también puede entorpecer el gasto efectivo, en ausencia de una estrecha coordinación entre los proyectos aprobados para cada departamento o municipio. Además, el impacto económico del gasto de los ingresos por regalías depende en gran medida de la capacidad institucional regional (Olivera y Perry, 2009).

El gobierno podría entonces contemplar lo siguiente para optimizar el uso efectivo de las regalías<sup>23</sup>:

- El gobierno central podría centrarse en el desarrollo de capacidades subnacionales, destinando financiación operativa dentro de los grupos de programas para prestar asistencia mediante capacitación, tecnologías de información y de comunicación a los municipios y departamentos, para identificar los proyectos que sean válidos y asesorarlos en su implementación.
- Se podría fortalecer el monitoreo y la evaluación *ex post* de los proyectos. Si bien se han aumentado los recursos del Departamento Nacional de Planeación dedicados al monitoreo de proyectos, se pueden requerir más recursos en vista del creciente número de proyectos y del alto nivel de especialización requerido. Se debe tener cuidado, sin embargo, para que los costes administrativos no sean excesivos.
- La participación de las regalías transferidas a cada región podría incluir un mecanismo de incentivos, en el cual las regiones recibirían más fondos cuanto más rápido avancen en el logro de los indicadores claves, tales como necesidades básicas insatisfechas, desempeño estudiantil o kilómetros de vías pavimentadas.

Por lo tanto, un desarrollo estratégico sólido requiere tanto de habilidades como de recursos, que pueden ser fomentados y apoyados por los gobiernos tanto nacional como subnacionales. Diferentes partes interesadas del sector público, privado y de la sociedad civil deben sustentar las prioridades de inversión. El Recuadro 4.12 muestra algunas buenas prácticas relacionadas con estrategias de desarrollo en los países de la OCDE.

La solución actual de Colombia ha sido que las autoridades centrales aumenten drásticamente el control sobre el gasto de las autoridades subnacionales —una solución subóptima—, en lugar de reemplazar las transferencias a las entidades subnacionales con capacidad de gasto por las rentas devengadas por las cuales estas autoridades deberían rendir cuentas al público, o de instituir alguna forma de “condicionalidad” de las políticas y un marco de rendición pública de cuentas a cambio de las transferencias. Cualquiera de los dos escenarios sería una mejor solución para asegurar gastos cuya eficiencia soporte el escrutinio público.

#### Recuadro 4.12. Buenas prácticas de la OCDE en materia de gobernanza sobre la inversión pública para el desarrollo regional

- **Unión Europea:** Existe un nuevo requisito de una estrategia de “especialización inteligente”, como condición *ex ante* para que las regiones accedan a los Fondos Estructurales de la UE para innovación, con énfasis en el proceso de desarrollo de estrategias para priorizar las opciones relevantes.
- **Estados Unidos:** La Iniciativa WIRED del Departamento de Trabajo de los EE.UU., destaca las habilidades para la creación de estrategias de desarrollo económico regional efectivas, basadas en un proceso de planeación con un conjunto diverso de partes interesadas y niveles de gobierno. Las subvenciones apoyan el desarrollo de estrategias a través de herramientas de datos para sustentar la estrategia, apoyo para el desarrollo de capacidades y conexiones con programas e inversiones en otras nueve agencias federales.
- **Francia:** DATAR (delegación interministerial francesa para promover el desarrollo regional) desarrolló una guía de buenas prácticas y trabajó con las regiones para desarrollar estrategias regionales de innovación, dado que las estrategias regionales existentes eran demasiado similares y no suficientemente personalizadas.
- **Unión Europea:** La primera ola del programa LÍDER fue un proceso de abajo hacia arriba basado en la comunidad, para identificar y ejecutar proyectos en áreas rurales para promover su desarrollo. El éxito de la primera ronda fue atribuible al efecto de pequeñas cantidades de recursos asociados con el programa y al proceso de selección de los proyectos de desarrollo.

Fuente: OCDE (2012a), *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government*, Sesión 28 del Comité de Políticas de Desarrollo Territorial, OCDE, París.

El sistema de planeación actual puede ser un legado del pasado, cuando Colombia era una economía relativamente más simple con pocos sectores primarios y secundarios (por ejemplo, café, agricultura y minería). Sin embargo, ahora que Colombia alberga una economía compleja con varios clústeres de alto desempeño y con múltiples relaciones económicas y comerciales internacionales, la planeación se vuelve más desafiante, situación conocedora por el propio gobierno. Claramente, la producción de un plan integral cada cuatro años ha generado varias ventajas:

- El DNP, por ejemplo, es una de las mejores organizaciones del sector público del país en términos de capacidad, fiabilidad y gran despliegue territorial a través de sus oficinas regionales y funcionarios locales alrededor del país.
- Colombia —a pesar de sus desigualdades— está ganando su lucha contra la pobreza extrema. Y gracias a su planeación del desarrollo nacional, Colombia puede continuar superando las disparidades extremas. El gobierno central ha sido capaz de mejorar el bienestar de la juventud en todo el país, mediante la implementación de una política integral llamada *De Cero a Siempre*, para garantizar que los niños tengan acceso a servicios públicos claves (Recuadro 4.13).

Sin embargo, no se puede subestimar la importancia del tema anteriormente planteado, sobre la necesidad de incorporar los planes cuatrienales dentro de la visión a mediano plazo (por ejemplo, diez años) y a largo plazo (por ejemplo, treinta años) para el desarrollo del país. Con el paso del tiempo, a medida que Colombia logre más fácilmente los objetivos de las políticas cuatrienales de desarrollo, y a medida que su economía se interrelacione cada vez más con las de sus países vecinos y con la de sus socios, adquirirá más importancia la definición de objetivos de desarrollo a diez y a treinta años, para sostener la prosperidad del país y de sus ciudadanos, asegurando al mismo tiempo un grado adecuado de continuidad en la planeación, en la medición del desempeño y en la evaluación de las capacidades más allá de un horizonte de planeación definido por el ciclo electoral nacional (ver Capítulo 2).

### Recuadro 4.13. Implementación de políticas nacionales en el nivel local: el ejemplo de De Cero a Siempre

*De Cero a Siempre* es un ejemplo de como el nivel central aborda temas de capacidad en áreas pobres del nivel local, al ejecutar intervenciones claves de política, tales como el apoyo a la niñez y a la juventud. *De Cero a Siempre* fue lanzada en 2007, como parte del marco de una amplia política para mejorar las condiciones de la niñez y la juventud en Colombia. La estrategia tiene tres objetivos principales:

- El primero es garantizar que todos los niños de Colombia tengan acceso a la salud, educación, y a una nutrición adecuada.
- El segundo es reducir la duplicidad de políticas, coordinar acciones en diferentes niveles de gobierno y mejorar la eficiencia para promover la sostenibilidad de la política en el largo plazo.
- El último es centralizar la información sobre el desempeño de la política para permitir su monitoreo y evaluación. El monitoreo se basa en la información suministrada por los gobiernos locales, la cual debe seguir directrices nacionales para la selección de indicadores relevantes, y evaluar el desempeño de las instituciones a cargo de la implementación de la política.

*De Cero a Siempre* es administrada en el nivel central por el Instituto Colombiano Bienestar Familiar (ICBF). La capacidad del ICBF para coordinar una política de tan gran escala, es un ejemplo del progreso que han logrado las instituciones colombianas en la ejecución de políticas. El ICBF recolecta información detallada sobre el desempeño de las políticas y sobre las condiciones de la niñez en todo el país. Presta asistencia técnica a los gobiernos locales y proporciona actividades para desarrollar capacidades, y, de ser necesario, puede ejecutar políticas directamente para los niños.

*De Cero a Siempre* es un buen ejemplo que ilustra el funcionamiento del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia. El gobierno central ha desarrollado buenas capacidades para abordar asuntos de política complejos y multidimensionales, tales como el bienestar juvenil. Ejecuta las políticas a pesar de la ausencia de capacidades en el nivel subnacional, teniendo el gobierno central capacidad para vincular a las comunidades regionales con las estrategias de las políticas nacionales. La presencia de autoridades subnacionales efectivas reduciría la carga sobre el gobierno central, y probablemente mejoraría el desempeño global de la política, permitiendo un nivel de personalización de las intervenciones de política que actualmente no es posible debido a los altos costes que conlleva.

*Fuente:* Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012), *Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia*, [www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-Atencion-Integral-prosperidad-para-primera-infancia.pdf](http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-Atencion-Integral-prosperidad-para-primera-infancia.pdf).

### ***Construcción de conocimientos sobre las necesidades y el desempeño regionales***

Al igual que la mayoría de países de la OCDE, Colombia se enfrenta al desafío de transformar una gran cantidad de información sobre tendencias socioeconómicas, en conocimientos sobre los impactos de las políticas y su relación con los resultados de las mismas. Durante los últimos 20 años, Colombia ha establecido un sistema avanzado de monitoreo y evaluación del conjunto del gobierno: SINERGIA (ver Capítulo 3). Como se comentó anteriormente, SINERGIA organiza un amplio conjunto de indicadores para monitorear y evaluar las políticas, incluyendo más recientemente SINERGIA TERRITORIAL, el conjunto de indicadores de desempeño regional de la herramienta. Una evaluación de SINERGIA realizada por el Banco Mundial (2009<sup>24</sup>) reconoció el valor del sistema, pero identificó algunos desafíos claves:

- La evaluación identificó la necesidad de mejorar el uso de SINERGIA, a lo largo de todo el ciclo de las políticas (en el cual se formulan las políticas, luego se implementan,

y en últimas son evaluadas para determinar sus efectos y sustentar el diseño de las políticas), lo que involucraría a órganos institucionales tales como la Presidencia, Ministerios y Departamentos claves.

- Además SINERGIA, si bien representa un buen ejemplo de un sistema de monitoreo y evaluación, sigue aislado del proceso de políticas y especialmente del proceso de planeación, a pesar de que su administración está ubicada dentro del Departamento Nacional de Planeación.

El aislamiento institucional de SINERGIA depende de diferentes factores:

- Primero, los órganos del gobierno aún están familiarizándose con el sistema.
- Segundo, como sucede con otros sistemas de evaluación del conjunto del gobierno, SINERGIA sufre de “inflación de indicadores”. Se supone que debe monitorear un número tan grande de actividades del gobierno (actividades del gobierno y central y todos los programas prioritarios del PND), que transformar la información en conocimientos se convierte en un verdadero reto<sup>25</sup> (ver Capítulo 3).
- Tercero, el propio PND se centra más en el gasto que en los resultados de las políticas, por lo que el conjunto de indicadores que provee SINERGIA no satisface las necesidades a corto plazo del Departamento Nacional de Planeación y de otros órganos públicos involucrados en la implementación del PND (Capítulo 3).
- Por último, el sistema de monitoreo y evaluación en Colombia adolece de consultas relativamente débiles entre el nivel central y los niveles territoriales. Hay pocas mesas de trabajo formalizadas, que les permitan a los gobiernos subnacionales participar activamente en la definición de las políticas nacionales. En el CONPES, por ejemplo, solo los miembros del gobierno central tienen el derecho de votar sobre las decisiones del Consejo.

Un enfoque de gobernanza multinivel podría ayudar a Colombia, a integrar a SINERGIA en el ciclo de políticas. Por ejemplo, para mejorar el uso de SINERGIA, SINERGIA TERRITORIAL y del sistema de evaluación en general, las entidades territoriales podrían convertirse en socios permanentes claves en las actividades de monitoreo y evaluación, y en la definición de políticas. La organización de estadísticas nacionales dentro de un marco territorial, podría dar información valiosa a los gobiernos subnacionales sobre sus necesidades y su desempeño. Con base en esto, (algunos) gobiernos subnacionales posiblemente podrían también ocuparse de crear indicadores *ad hoc*, para ser usados en el sistema de monitoreo y evaluación. Los temas relacionados con la creación de indicadores territoriales y de un conjunto de indicadores de desempeño son tratados más adelante.

### ***Incorporación de las estadísticas nacionales dentro de un marco espacial***

Muchos de los desafíos de desarrollo claves que afronta Colombia, tienen fuertes rasgos territoriales. La pobreza y el desempleo, por ejemplo, tienden a concentrarse en el espacio. Esto es igualmente cierto en el nivel regional —en departamentos menos desarrollados— y en el nivel subregional, en los municipios, áreas metropolitanas y áreas escasamente pobladas. Siguiendo la experiencia de los países de la OCDE, Colombia podría organizar esta información dentro de un marco espacial. El PND ya está produciendo información nacional clave, usando estadísticas de desempeño producidas por el DANE, el Departamento Nacional de Estadística de Colombia. Las estadísticas de empleo ya proveen información sobre tendencias locales; estas podrían mejorarse incluyendo información sobre la organización territorial del trabajo y los flujos de transporte hacia y desde los lugares de trabajo. Estos datos podrían usarse para



emprender una clasificación funcional del territorio de Colombia y de sus regiones, por ejemplo capaz de diferenciar entre áreas urbanas y rurales. Esto, a su vez, podría promover un mejor diseño de las políticas para áreas densas y escasamente pobladas (el Recuadro 4.14 ofrece información sobre cómo define la OCDE las Áreas Urbanas Funcionales; una metodología similar también existe para áreas escasamente pobladas —rurales—).

#### Recuadro 4.14. Áreas Urbanas Funcionales (AUF) en la Base de Datos Metropolitanos de la OCDE

Ahora que más de la mitad de la población mundial vive en áreas urbanas, definir un área urbana es crítico para reflejar la realidad sobre dónde viven y trabajan las personas, así como las conexiones entre las ciudades y las áreas circundantes. Una definición común de lo que se entiende por áreas urbanas, aumenta la posibilidad de comparación internacional del desempeño económico, social y ambiental de las ciudades, sumándose a lo que se puede aprender de las definiciones de los países donde ya están siendo utilizadas.

Frente a este trasfondo, la OCDE, en colaboración con la UE (Eurostat y EC-DG Regio), ha desarrollado una definición armonizada de las áreas urbanas como “unidades económicas funcionales”, superando así las limitaciones anteriores asociadas con fronteras administrativas. De acuerdo con esta definición, un área urbana comprende municipios con alta densidad de población (las unidades administrativas más pequeñas para las cuales hay datos nacionales de desplazamiento hacia y desde los lugares de trabajo disponibles en países no europeos y en municipios LAU2 en terminología de Eurostat), denominadas como núcleo urbano, así como todo municipio adyacente que tenga un alto grado de integración social y económica con el núcleo urbano, medido por el desplazamiento al lugar de trabajo.

La metodología es aplicada a 29 países de la OCDE y a 1 175 áreas urbanas de diferente tamaño. Con base en esta metodología, la base de datos metropolitanos de la OCDE incluye un conjunto de variables anuales relacionadas con 268 áreas urbanas funcionales de la OCDE con una población de 500 000 o más habitantes. Está disponible públicamente en <http://measuringurban.oecd.org/>.

La definición de las Áreas Urbanas Funcionales de la OCDE involucra varios pasos.

##### **PASO 1. Identificación de municipios centrales a través de cuadrículas de datos de población:**

En el primer paso del procedimiento, las cuadrículas de datos de población se usan para definir áreas urbanizadas o “clústeres urbanos de alta densidad” en el territorio nacional, ignorando órganos administrativos, dado que los núcleos urbanos son definidos mediante cuadrículas de datos de población. Los datos de las cuadrículas de población (1 km<sup>2</sup>) de los países europeos provienen del conjunto de datos de Cubrimiento Territorial Corine (*Corine Land Cover dataset*), producido por el Centro de Investigación Conjunta de la Agencia Ambiental Europea (*European Environmental Agency-EEA*). Para todos los países no europeos, los datos de las cuadrículas de población provienen del proyecto Landscan desarrollado por el *Oak Ridge National Laboratory*.

Un núcleo urbano consta de un clúster de alta densidad de celdas contiguas de 1 km<sup>2</sup> de la cuadrícula con una densidad de al menos 1 500 habitantes por km<sup>2</sup> y las brechas rellenas. Un umbral más bajo de 1 000 personas por km<sup>2</sup> se aplica en Canadá y los Estados Unidos, donde varias áreas metropolitanas se desarrollan de una manera menos compacta. Los clústeres pequeños (que alojan menos de 50 000 personas en Europa, Estados Unidos, Chile y Canadá, y 100 000 personas en Japón, Corea del Sur y México) son desechados.

Un municipio es definido como parte de un núcleo urbano, si al menos el 50% de la población del municipio vive dentro del clúster urbano.

##### **PASO 2. Conexión de núcleos no contiguos pertenecientes a la misma área funcional urbana**

Los núcleos urbanos definidos en el PASO 1 han sido considerados como buenas aproximaciones de superficies contiguas, altamente construidas. Sin embargo, no todas las áreas

#### Recuadro 4.14. **Áreas Urbanas Funcionales (AUF) en la Base de Datos Metropolitanos de la OCDE** (continuación)

urbanas en la OCDE se caracterizan por la contigüidad en su desarrollo urbanístico. Muchas de ellas se están desarrollando de una manera policéntrica, albergando núcleos habitados de alta densidad físicamente separados, pero económicamente integrados. Una importante innovación de esta metodología, identifica qué áreas urbanas tienen dicha estructura policéntrica. Esto se hace simplemente viendo las relaciones entre los núcleos urbanos, usando la información contenida en los datos de desplazamiento hacia y desde el lugar de trabajo. Dos núcleos urbanos se consideran integrados, y por lo tanto forman parte de la misma área metropolitana policéntrica, si más del 15% de la población residente en alguno de los núcleos se desplaza a trabajar al otro núcleo. Esta etapa permite una corrección por posibles discontinuidades en la densidad poblacional dentro del mismo centro urbano (por ejemplo, superficies naturales mayores de 1 km<sup>2</sup> que dividen una ciudad en dos partes).

##### **PASO 3. Identificación de los entornos urbanos**

Una vez agregados los municipios densamente poblados para formar núcleos urbanos, y tras identificar las áreas metropolitanas policéntricas con núcleos atados, la etapa final de la metodología consiste en delinear el entorno de las áreas metropolitanas. El “entorno” puede ser definido como el “área de captación de trabajadores” del mercado laboral urbano, fuera del núcleo densamente habitado. El tamaño del entorno, en relación con el tamaño del núcleo, da información clara sobre la influencia de las ciudades sobre las áreas circundantes. Los entornos urbanos son definidos como todos los municipios, de los cuales al menos el 15% de sus residentes trabajan en un determinado núcleo urbano. Los municipios rodeados por una sola área funcional se incluyen, y los municipios no contiguos se desechan. Los datos sobre desplazamiento al trabajo se refieren al año 2000 y están siendo actualizados con base en los datos más recientes de los censos de 2011.

Fuente: OCDE (2011a), *Regions at a Glance*, OECD Publishing, París.

#### ***Creación de indicadores de desempeño regional***

Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) usa una serie de indicadores financieros y de desempeño para los gobiernos subnacionales. Considerando la heterogeneidad de los municipios y departamentos en todo el país, estos indicadores son útiles para caracterizar el desarrollo local de Colombia. Respaldan las intervenciones públicas y la asistencia técnica, al evaluar las condiciones de desarrollo de los gobiernos subnacionales, identificando mejoras potenciales y asignando recursos con base en criterios de equidad que puedan reducir las brechas existentes. Son usados para producir información de interés para los ciudadanos, promover la rendición de cuentas, y apoyar a las entidades de control (como la Procuraduría y la Contraloría) en su papel de auditoría.

El principal indicador es el “Indicador de Desempeño Integral (IDI)”, un índice compuesto que mide las capacidades del gobierno local en la administración pública. El índice mide cuatro componentes:

- el porcentaje de cumplimiento de las metas del plan de desarrollo municipal (eficacia),
- la eficiencia de los municipios en materia de matrículas y calidad educativa, membresía subsidiada en vacunación y vacunación ampliada y calidad del agua de los hogares,
- el cumplimiento de los requisitos de ejecución de presupuesto definidos en la Ley 715 de 2001, y
- la capacidad administrativa y fiscal.

El IDI y sus componentes son publicados en medios de ámbito nacional. Estos apoyan la toma de decisiones relacionada con la asistencia técnica en materia financiera, asignación de subsidios, contribuyendo a la transparencia, la identificación de buenas prácticas de gestión y generalmente calificando el desempeño de las autoridades subnacionales. El IDI es usado para apoyar mejoras en los bienes y servicios locales.

Para facilitar la tarea de racionalización de la capacidad de las políticas territoriales para dar resultados, se podría sustituir el actual conjunto de indicadores de desempeño por un conjunto más útil vinculado a la medición del desempeño, frente al logro de los resultados de las políticas estratégicas plurianuales. De hecho, como una gran parte del gasto público de Colombia se produce en el nivel local, sería una decisión racional mejorar la calidad de los indicadores sobre desempeño regional. Colombia para decidir si involucra a los gobiernos territoriales activamente en la definición de indicadores de desempeño regional, podría contemplar al menos dos factores (OCDE, 2008<sup>26</sup>):

- Primero, un enfoque predominantemente de arriba hacia abajo para el diseño y uso de indicadores por parte del gobierno central —como el que se usa actualmente en Colombia—, puede ser percibido como un sustituto *ex post* de un control *ex ante* de los servicios públicos subcentrales. La colaboración intergubernamental es esencial para abordar las tensiones causadas por la naturaleza de este control sobre las instituciones subnacionales, para producir información relevante y útil. También podría ayudar a reducir la percepción por parte de las instituciones subnacionales, de que ellas no son responsables de la rendición de cuentas dentro del sistema.
- Segundo, una manera de involucrar a los gobiernos subnacionales en el diseño e implementación del sistema de indicadores, es a través de la introducción de incentivos. Los incentivos de hecho son inevitables. La elección es decir si, y hasta qué grado, el sistema dependerá de incentivos implícitos o explícitos para lograr objetivos. Ambos son una función del diseño del sistema y deben ser considerados cuidadosamente, particularmente porque los incentivos afectan de manera positiva y negativa, tanto a la información suministrada por las autoridades subcentrales como su comportamiento en esta actividad (Recuadro 4.15).

#### Recuadro 4.15. Incentivos a las entidades subnacionales para promover indicadores de desempeño

Los incentivos implícitos surgen porque el reporte de datos de desempeño no es neutral. La fuerza de estos incentivos implícitos dependerá de cómo se usa la información y de quién la usa. Por ejemplo, los sistemas pueden ser diseñados para generar competencia mediante la clasificación pública del desempeño. Para los gobiernos subcentrales que muestren un desempeño comparativamente inferior en este contexto —junto a las dimensiones de costo, eficiencia, calidad, etc.—, plantea diversos riesgos no menores a los que se presentan cuando los hogares manifiestan su desaprobación “votando en su contra”. Invocados de esta manera, el efecto sobre la reputación puede ser usado, para generar presiones externas para la rendición de cuentas y la reforma. Alternativamente, el gobierno central puede elegir no clasificar a las autoridades subcentrales, y en su lugar poner los datos a disposición para comparaciones y depender de servidores públicos intrínsecamente motivados para identificar y aprender de las buenas prácticas. La divulgación de información se verá poco desincentivada, si los riesgos para las autoridades subcentrales y la carga asociada para suministrarla son bajos. Los riesgos son bajos, si el uso de la información tiene una consecuencia positiva neta (o cero) para las autoridades subnacionales y si este uso es predecible. Por el contrario, a medida que aumentan los riesgos para las autoridades subcentrales, el incentivo para divulgar información disminuye y el incentivo para alterar comportamientos para evitar el riesgo (de maneras perversas y legítimas) aumenta.

#### Recuadro 4.15. Incentivos a las entidades subnacionales para promover indicadores de desempeño (continuación)

En contraste con la dependencia en incentivos implícitos, los países pueden emplear compensaciones y sanciones explícitas a los indicadores, para estimular el esfuerzo de los actores subnacionales donde se deban cumplir objetivos de desempeño específicos. Tradicionalmente, estos incentivos son de dos tipos: financieros y administrativos. Los incentivos financieros se refieren a la disponibilidad de fondos con base en el desempeño. Los incentivos administrativos son cambios a las reglas y regulaciones centrales que afectan a las autoridades subnacionales, tales como la relajación (o el endurecimiento) de reglas presupuestarias, mayor (o menor) vigilancia, etc.

*Fuente:* Mizell, L. (2008), *Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending*, Red de la OCDE sobre Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno, Documento de trabajo No. 5.

La gobernanza multinivel como un todo puede beneficiarse del uso de indicadores sólidos. Los indicadores pueden reducir las asimetrías en la información entre niveles de gobierno y convertirse en una forma de compartir buenas prácticas, ayudar al gobierno central a transferir conocimientos a las autoridades subnacionales, y estimular un mejor desempeño de las políticas. De hecho, el uso de indicadores de desempeño puede mejorar el desempeño de las políticas en varias áreas (OCDE, 2008):

- Mejorando estrategias específicas: la información puede revelar fortalezas y debilidades en una economía regional y por lo tanto aumentar la posibilidad de que los objetivos de la política puedan lograrse.
- Monitoreando la implementación de las políticas: una vez implementadas políticas específicas, la información de los indicadores puede monitorear la utilización de los insumos y el logro de hitos.
- Aumentando la rendición de cuentas: los sistemas de información pueden mejorar la rendición de cuentas, ofreciendo información sobre las características y resultados de lo que se ha hecho.
- Creando conocimiento y mejorando las opciones de políticas: Los datos de desempeño comparativos pueden generar incentivos implícitos, al estimular a las partes interesadas para mejorar su desempeño y eficiencia y buscar mejores estrategias.
- Creando un marco común para el diálogo, compartiendo referencias y objetivos comunes y contribuyendo a un proceso de aprendizaje común.

La implementación efectiva de indicadores de desempeño plantea algunos desafíos. La información no mejora automáticamente el desempeño de las políticas. Es importante seleccionar los indicadores apropiados, y validar y distribuir la información. Al mismo tiempo, se tiene que desarrollar la capacidad para usar la información de una manera efectiva y oportuna. Finalmente, una capacidad local débil puede limitar los beneficios de la medición del desempeño y disminuir la utilidad del sistema. Esto hace que sea especialmente importante capacitar a las partes interesadas y proporcionar la tecnología necesaria en el nivel local. La experiencia de Italia, que enfrenta desafíos relacionados con el desempeño socioeconómico de sus regiones sureñas, podría ser de utilidad para Colombia para definir sus propios indicadores de desempeño (Recuadro 4.16).

#### Recuadro 4.16. El nuevo sistema de reservas por desempeño de Italia 2007-13

Tras la finalización de la experiencia de las reservas por desempeño de la UE 2000-06, las autoridades italianas adoptaron un nuevo sistema de reservas por desempeño para el período 2007-13 con unos contornos distintivamente nuevos. El nuevo enfoque aprovecha las lecciones aprendidas de la experiencia previa, tales como centrarse en un número más limitado de objetivos para obtener una mayor visibilidad y adoptar objetivos finales que sean fácilmente entendibles por el público, para evitar el cumplimiento formal y fortalecer la rendición de cuentas de las administraciones locales. La principal diferencia entre el sistema anterior y el actual radica en la transición de una evaluación del desempeño de los indicadores de proceso y producción a una basada en indicadores de resultados y de equidad.

El mecanismo está enmarcado dentro del Marco Estratégico Nacional, el documento que sienta las bases para implementar las políticas regionales italianas (tanto nacionales como de los Fondos Estructurales Europeos) para el período 2007-13. El sistema de indicadores se centra en un conjunto de objetivos considerados como estratégicos para el desarrollo regional. Cuatro servicios colectivos “esenciales” han sido identificados, los cuales son decisivos para determinar la calidad de vida de los ciudadanos y la propensión de las empresas a invertir. Estos servicios, con su meta estratégica asociada, se enumeran en la siguiente tabla.

#### Objetivos, indicadores y metas en la nueva reserva por desempeño para 2007-13

Objetivo	Indicador	Línea base	
		(%)	Meta en 2013 (%)
Educación: Mejorar las competencias de los estudiantes, reducir la deserción escolar y ampliar las oportunidades de aprendizaje para la población.	% de desertores escolares tempranos	26	10
	% de estudiantes con baja competencia en lectura	35	20
	% de estudiantes con baja competencia en matemáticas	48	21
Atención infantil y de la tercera edad: Aumentar la disponibilidad de atención infantil y de la tercera edad para favorecer la participación femenina en el mercado laboral	% de municipios con servicios de atención infantil	21	35
	% de niños (de 0 a 3 años) en atención infantil	4	12
	% de personas de la tercera edad con beneficios de atención domiciliaria	1.66	33.5
Manejo de desechos urbanos: Proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, en relación con el manejo de desechos urbanos	Cantidad de desechos urbanos desechados en vertederos de basuras	395 kg per cápita	230 kg per cápita
	% de desechos urbanos reciclados	9	40
	% de desechos convertidos en compost	3	20
Servicio de acueducto: Proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, en relación con el servicio integral de acueducto y alcantarillado	% de agua distribuida	63	75
	% de población atendida por plantas de tratamiento de aguas residuales	56	64

*Fuente:* Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo [Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento de Políticas de Desarrollo] (n.d.), *Measurable Objectives for Essential Services*, [www.dps.tesoro.it/obiettivi\\_servizio/eng/ml.asp](http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/eng/ml.asp) (octubre de 2008).

Once indicadores están asociados con cuatro metas estratégicas. Todos son indicadores de resultados o de equidad, excepto uno que es un indicador de producto (relacionado con la atención infantil). Se han fijado metas para las ocho regiones del Mezzogiorno y el Ministerio de Educación Pública. Los niveles mínimos de logro son los mismos para las ocho regiones, ya que son considerados como los estándares mínimos aceptables. La cuantía total de la reserva es alrededor de 3 mil millones de euros. Existen dos plazos; uno en 2009 para comparar el progreso con la línea base, y el otro en 2013 para evaluar si se han alcanzado los umbrales mínimos. Como

### Recuadro 2.12. Funciones de la nueva Comisión Nacional Digital y de Información Estatal (continuación)

en el pasado, los objetivos, indicadores y metas se seleccionaron con base en consultas detalladas entre el gobierno central y las regiones y con la participación de un grupo técnico (*Ministero dello Sviluppo Economico*, 2007c).

La principal diferencia entre el mecanismo anterior y el actual, es que los objetivos ya no son intermedios (por ejemplo, monitorear el ordenamiento institucional) sino que corresponden a resultados finales (prestación de los servicios finales). El planteamiento explícito de objetivos finales se considera una mejora con respecto a la anterior reserva por desempeño. Se espera que este mecanismo centre su atención en los resultados y calidad de la prestación de los servicios públicos esenciales para el desarrollo. Además, el logro de estos objetivos está sujeto a que se produzcan buenas interacciones entre diversos actores institucionales. Por lo tanto se está intentando involucrar explícitamente y de manera más exhaustiva a las diferentes partes interesadas y evaluar el desempeño colectivo. Las regiones tienen la libertad de elegir la mejor manera de lograr las metas. Deben adoptar un plan de acción detallando la estrategia adoptada.

Fuente: OCDE (2009), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators Systems*, OECD Publishing, París.

## Asuntos de capacidad subnacional: GRH y gobierno en línea desde una perspectiva de GMN

Esta sección trata sobre la gestión estratégica de recursos humanos (GRH), y el gobierno en línea desde una perspectiva de gobernanza multinivel. La GRH y el gobierno en línea en el nivel subnacional, como se comentó anteriormente, son claves para mejorar la integridad y la transparencia en el sector público, y además son un motor estratégico para la generación de empleo y crecimiento económico regional y nacional. Adicionalmente, son herramientas para atraer y estimular la inversión privada, y para facilitar la coordinación entre la inversión privada y la pública.

### *Atención a las disparidades en la capacidad de Gestión de Recursos Humanos en el nivel subnacional*

Como en los países de la OCDE, en Colombia, el desarrollo de un nivel suficiente en las capacidades y profesionalidad de las administraciones locales, es esencial para garantizar que dichas administraciones puedan cumplir con sus responsabilidades y contribuir al crecimiento económico nacional. Los gobiernos subnacionales promueven el crecimiento económico dentro de sus propias áreas geográficas, y compiten por inversiones generadoras de empleo. Adicionalmente, compiten por atraer el capital humano móvil, preparado y calificado, ofreciendo condiciones de vida lo más atractivas posibles para estas personas y sus familias. La creciente movilidad tanto del capital como de la mano de obra intensifica esta competencia. Los gobiernos subnacionales también compiten con el gobierno nacional por el capital humano para el empleo público, al mismo tiempo que todos los gobiernos compiten por el talento con la empresa privada y las organizaciones sin ánimo de lucro. Las funciones y servicios que prestan los gobiernos subnacionales, pueden afectar al crecimiento y al empleo de su propio territorio, pero generalmente, los gobiernos subnacionales no pueden ser responsabilizados por la manera en que dichas funciones afectan al desarrollo nacional, con la excepción de sus propios electores.

Los gobiernos subnacionales de Colombia parecen estar afrontando, en gran medida, desafíos y oportunidades similares, para mejorar las capacidades y habilidades de su fuerza laboral interna. El motivo principal es que los gobiernos subnacionales usan los mismos

esquemas de empleo que el gobierno nacional. En Colombia, más del 40% de los empleados públicos están distribuidos en los gobiernos subnacionales y más del 50% de la fuerza laboral está ubicada en el gobierno nacional, lo que refleja un grado relativamente alto de centralización (Ver Figura A.3 en el Anexo A sobre GRH). En comparación, la mayoría de los países de la OCDE tienen más empleados en el nivel subnacional que en el nivel central del gobierno.

En Colombia, el principal obstáculo para mejorar las capacidades de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas a mediano y largo plazo, es la débil capacidad y organización institucional en muchos de sus departamentos y municipios. En general, al igual que el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales de Colombia necesitan mejorar sus sistemas de selección o reclutamiento. Las garantías de un proceso de reclutamiento objetivo, neutral y basado en méritos, si bien está regulado en el marco legal, necesitan ser reforzadas. Los gobiernos subnacionales necesitan desarrollar la capacidad para hacer planeación estratégica de personal, para garantizar el desempeño efectivo continuado de las organizaciones locales. Se requiere de una mayor flexibilidad en el manejo del personal en el nivel local. Los gobiernos subnacionales necesitan desarrollar sistemas de gestión de competencias, para que puedan asegurar disponer de capital humano público bien seleccionado, capacitado y evaluado.

La formación de los empleados públicos locales es de importancia clave para desarrollar capacidades en los gobiernos subnacionales. En este momento, no hay evidencias de estrategias de formación, que vinculen la capacitación de los individuos al objetivo de la organización y parece que las autoridades locales no están invirtiendo lo suficiente en formación. Los esfuerzos de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), para diseñar e implementar una política de capacitación para los gobiernos locales son loables y deben continuarse y fortalecerse. De acuerdo con la información publicada por estas dos entidades, entre las principales dificultades a las que se enfrentan las autoridades locales, para la implementación del Plan Institucional de Capacitación se encuentran:

- El desarrollo de proyectos de aprendizaje;
- La formulación de sus Planes Institucionales; y
- El diagnóstico correcto de sus necesidades de formación.

En gran medida, esto está causado por el poco interés de los altos funcionarios locales, por la carencia de personal para administrar los programas de formación, y por los complejos procedimientos. Según la ESAP y el DAFP, el 90% de las entidades territoriales diagnostican las necesidades de capacitación de una manera tradicional, a través de las solicitudes directas del empleado/a o de su supervisor/a.

Además, entre los gobiernos subnacionales, la cultura de gestión por desempeño parece ser más débil que en el gobierno nacional. En los gobiernos subnacionales:

- La gestión por desempeño necesita ser reformada para potenciar su credibilidad a través de reglas claras y transparentes, de manera que pueda responder efectivamente a las necesidades del gobierno, y mostrar que hay consecuencias por el “buen” y “mal” desempeño.
- Es necesario desarrollar una mejor capacidad administrativa, mejorando la gestión de sus altos gerentes.
- Aclarar la interfaz política-administrativa y fortalecer el proceso de selección de los altos gerentes, podría ser un primer paso hacia el desarrollo de un servicio civil profesional en el nivel local.

- Es necesario hacer cambios en el sistema salarial para ofrecer mejores remuneraciones y atraer talento.
- También es de importancia clave mejorar la capacidad de GRH en el nivel local. Los departamentos de RR.HH. parecen centrarse en la administración, pero estos juegan un papel estratégico en el desarrollo de capital humano, y no hay evidencias que indiquen que el personal de RR.HH. tiene el conocimiento y la experiencia para abordar una GRH estratégica.

Gobierno multinivel también implica gestión multinivel de recursos humanos. Dado que los gobiernos nacional y subnacionales comparten básicamente los mismos esquemas de empleo, como sucede en la mayoría de los países de la OCDE, el progreso de la reforma del sistema de GRH en el gobierno nacional impulsará mejoras en los niveles subnacionales. Por lo tanto, las propuestas planteadas en la sección de GRH de este Informe también se pueden aplicar, en gran medida, a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, se pueden hacer algunas consideraciones particulares para los gobiernos subnacionales:

- Aprovechando la experiencia de la “base de datos central”, **Colombia podría alentar a los gobiernos locales a desarrollar fuentes fiables de información para la toma de decisiones en materia de RR.HH.** No todos los gobiernos subnacionales tienen la capacidad para acceder a información oportuna y fiable sobre el número y competencias de los empleados. Como resultado de ello, los gobiernos subnacionales no cuentan con las herramientas e información necesarias, para hacer una planeación estratégica de personal, y para tomar decisiones informadas en materia de RR.HH. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) podría prestar asistencia a los gobiernos subnacionales, para desarrollar sistemas de información de RR.HH. que permitan un mejor rastreo de los empleados públicos. Colombia podría contemplar la posibilidad de estudiar la experiencia de Chile en este campo. La Subsecretaría chilena de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) creó un Sistema Nacional de Información Municipal ([www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)). Esta es actualmente la fuente de información más integral sobre la gestión de los 345 municipios de Chile, ya que incluye datos sobre presupuesto, recursos humanos y servicios que han sido trasladados a la administración municipal.
- Se podría contemplar la profesionalización de los empleados públicos locales como una inversión para el desarrollo de capacidades. La experiencia de los países de la OCDE sugiere que no existe un único modelo para la profesionalización de las administraciones subnacionales, y que cada gobierno local debe establecer el modelo que mejor se ajuste a sus necesidades. Sin embargo, un primer paso para los gobiernos subnacionales sería desarrollar un marco metodológico y conceptual para el desarrollo y formación de servidores públicos. Los Planes Institucionales de Capacitación son el documento obvio para estos efectos, pero la ESAP y el DAFP podrían expedir además pautas para asesorar a las autoridades locales en el diseño e implementación de sus propias metodologías y necesidades en materia de planeación de la capacitación. Para incrementar la profesionalidad en los gobiernos subnacionales, también es necesario promover la formación y certificación de los servidores públicos mediante un enfoque de competencias. Para mejorar la capacitación de los empleados públicos, las autoridades colombianas podrían contemplar las siguientes acciones:
  - incluir el tema de la capacitación de los empleados públicos locales, en todos los documentos estratégicos de desarrollo de los gobiernos nacional y locales;
  - firmar acuerdos de colaboración con institutos técnicos y universidades locales, para la formación de personal con el fin de certificar competencias;



- desarrollar sistemas para evaluar la capacitación mediante indicadores de desempeño;
  - desarrollar un registro de proveedores de capacitación para gobierno, donde se deben indicar los requisitos obligatorios;
  - evaluar los servicios de capacitación prestados por proveedores externos; y
  - desarrollar planes de profesionalización por cargo y por servidor público dirigidos al desarrollo profesional dentro de una de las diferentes especialidades de la administración pública local.
- En algunos países, los gobiernos subnacionales están creando órganos centrados en la profesionalización de los empleados públicos capital. Su principal ventaja es que actúan como agencias de certificación de las competencias de los empleados públicos y como centros de capacitación. Por ejemplo, Colombia podría plantearse estudiar la experiencia de los Institutos de Profesionalización Estatal, que algunos estados mexicanos, como Chiapas y Nuevo León, han creado para fomentar los esfuerzos de profesionalización. Además, el DAFP y la ESAP podrían intensificar sus esfuerzos de cooperación con los departamentos de RR.HH. locales, para aumentar la conciencia entre los líderes políticos y altos gerentes locales sobre la importancia de la capacitación y profesionalización de los empleados públicos locales. La experiencia sugiere que sin un cambio de actitud por parte de ellos, los esfuerzos dirigidos a mejorar la GRH tienen pocas oportunidades de ser exitosos. Compartir buenas prácticas y experiencias exitosas a través de seminarios y foros de discusión, puede ser una forma de lograr este objetivo.
  - Es necesario compartir buenas prácticas, experiencias y conocimientos sobre GRH con los gobiernos subnacionales, para estimular el desarrollo de políticas de RR.HH. basadas en méritos. Se podría asumir que el gobierno nacional tenga responsabilidades residuales, incluso si y cuando las funciones pertinentes son responsabilidad de los gobiernos subnacionales. En este sentido, la profesionalización de los empleados públicos debe verse como una responsabilidad compartida entre todos los niveles de los gobiernos. Un prerrequisito para transferir responsabilidades y competencias a los gobiernos subnacionales es por lo tanto, obviamente, que tengan capacidad de asumirlas. Para este fin, las consultas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales son críticas. Una de las principales tendencias en los esquemas de gestión entre los países de la OCDE, es el creciente predominio de diálogos y consultas, y de acuerdos formales e informales. Con base en su contexto histórico, político y administrativo particular, Colombia podría desarrollar canales de comunicación para facilitar e institucionalizar los diálogos y consultas entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, no solo en GRH sino también en otros asuntos de gestión pública. Pero es igualmente importante, como lo sugiere la experiencia de México (Recuadro 4.17), contar con canales de comunicación entre los gobiernos subnacionales para que aprendan lecciones los unos de los otros, intercambien información, y desarrollen visiones y estrategias comunes frente a desafíos mutuos y compartidos. Un beneficio de estos mecanismos será la articulación de esfuerzos e iniciativas nacionales y locales dirigidas a la formación, actualización, capacitación y especialización de los empleados públicos locales.
  - **Colombia podría fortalecer los departamentos de RR.HH. en las administraciones subnacionales para que la función de RR.HH. sea más estratégica.** Los funcionarios a cargo de la gestión de recursos humanos en los gobiernos locales y municipales requieren de formación en diferentes aspectos de la GRH. Sin embargo, es de importancia

crítica mejorar sus habilidades y competencias para la formulación e implementación de políticas de capacitación. Estas áreas deben formar parte de las discusiones sobre las necesidades de presupuesto y de RR.HH., y por lo tanto de las labores para la mejora de la gestión y administración pública. Su papel debe pasar de ser primordialmente operativo (nómina y administración) a ser más estratégico (planear las estrategias para satisfacer necesidades actuales y futuras en materia de habilidades y competencias).

#### Recuadro 4.17. Consultas el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales

**Bélgica** tiene probablemente el sistema más avanzado y por lo tanto más complicado de consultas entre los niveles de gobierno. Esto se refleja en el ordenamiento constitucional belga donde no se da primacía al nivel federal, y en la existencia del alto nivel de conflicto entre las diferentes entidades federales. La colaboración entre los niveles de gobierno ha sido institucionalizada mediante la creación de un Comité de Consulta y Conferencias Interministeriales. El primero está integrado por miembros de cada gobierno y trata casos ad hoc; las segundas son usadas para la preparación y el desarrollo de políticas conjuntas para un determinado campo de política. También hay Protocolos de Colaboración para situaciones en las que se comparten competencias y cuando la adecuada ejecución de las competencias, necesita colaboración transversal entre los gobiernos.

En **Chile**, la Subsecretaría de Desarrollo General y Administrativo consulta a la Asociación Nacional de Concejales Regionales y a la Asociación Chilena de Municipalidades sobre asuntos de carácter más político, tales como el traslado de responsabilidades y la dinámica del gobierno regional. Un Sistema Nacional de Información Municipal provee una fuente de información integral, sobre la gestión de los 345 municipios del país e incluye datos sobre presupuestos, recursos humanos y servicios, que han sido trasladados a las administraciones municipales, al igual que una serie de indicadores de gestión.

En **México**, los Foros Nacionales de Profesionalización organizados por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, que se iniciaron en 2001, son un espacio en el que los participantes discuten asuntos técnicos sobre la profesionalización de los servidores públicos municipales y la implementación de un servicio de carrera en los gobiernos municipales. En estos foros, los participantes tienen la oportunidad de intercambiar experiencias y propuestas. El foro organiza periódicamente reuniones nacionales, talleres regionales y/o locales, y promueve la cooperación entre los gobiernos locales a través de medios electrónicos, etc. Adicionalmente, la Conferencia Nacional de Municipios de México es otro canal para aprovechar las lecciones y plantear propuestas para mejorar la gestión pública. Está integrada por municipios de las tres principales fuerzas políticas del país.

En **España**, el Estatuto Básico del Empleado Público impone la cooperación obligatoria entre las administraciones públicas en los tres niveles de gobierno. El órgano principal de cooperación es la Conferencia Sectorial, que agrupa representantes del Estado, las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla, y la Federación Española de Municipios y Provincias y trabaja con los más altos representantes de cada área. Por debajo de la Conferencia hay otros órganos que trabajan con un enfoque más técnico. Estos órganos llegan a acuerdos sobre asuntos de la administración pública por consenso.

*Fuente:* OCDE (2008), *Challenges of human resource management for multi-level government*, OECD Publishing, Paris; y OCDE (2013b), *Metropolitan Review of Puebla-Tlaxcala, Mexico*, OECD Publishing, Paris, (próximamente).

### ***Administración electrónica para la prestación e involucramiento de servicios locales***

Como se lleva a cabo en varios países de la OCDE, las competencias sobre administración electrónica no están definidas específicamente para el nivel local, sino que están integradas dentro de los compromisos generales sobre la prestación de los servicios. El gobierno nacional

principalmente es el que define las estrategias, afrontando desafíos tanto nacionales como locales, especialmente a través del Plan Nacional de Desarrollo. Como componente de este Plan, la estrategia de Gobierno en Línea, como se definió inicialmente en el decreto 1151 de 2008, fija los objetivos y el calendario de implementación tanto para el nivel nacional como para los territoriales. Si bien el Gobierno de Colombia reconoce la necesidad de incorporar las particularidades territoriales en los objetivos nacionales de gobierno en línea, en la práctica esto puede ser difícil de lograr, debido a que los desafíos en lo referente al uso de las TIC difieren entre las regiones.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones coordina la implementación de la estrategia de administración electrónica. Esto parece ser complicado en los niveles locales. Aunque en el nivel nacional se ha liderado la promoción del uso de las TIC a través de un enfoque orientado de arriba hacia abajo, solo se ha garantizado la implementación parcialmente a través del uso de incentivos y obligaciones específicas. Hay una insuficiencia de incentivos para garantizar la coordinación coherente y se replican los desafíos generales para la coordinación del traslado del nivel central al local (ver Anexo C). Se podría desarrollar de mejor manera el aprovechamiento de la transferencia de las TIC del ámbito central al local, para garantizar la implementación coordinada de las TIC. La creación de mejores incentivos políticos y económicos para que las autoridades se involucren en la prestación de servicios en línea —o con la telefonía celular—, puede ser una manera de incrementar el valor añadido en la prestación de servicios en línea. Colombia también podría contemplar cómo la mejora de la calidad y del uso de los datos locales sobre el avance en el impacto y los resultados, podría fortalecer la implicación local. Ya se han establecido una serie de buenas iniciativas para nutrir el diálogo entre el gobierno central y el local (ver Anexo C). Colombia podría contemplar mejorar aún más esos diálogos, estableciendo foros más formalizados para involucrar a los gobiernos locales, o a sus organizaciones y representantes, para garantizar la coordinación y alineación en el uso de las TIC por parte del sector público. Para dichos esfuerzos se podría aprovechar, entre otras, a la recién creada Comisión Nacional Digital y de Información Estatal.

En el ámbito de las transferencias de las TIC realizadas por el nivel central al local, hay que tener en cuenta que para las TIC se aplican condiciones específicas. Además de la financiación propia de las autoridades locales y de la financiación nacional por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones existen algunas fuentes de financiación relevantes: los fondos que administra el DNP para el desarrollo regional y el compromiso por parte del sistema general de regalías de destinar el 10% de los ingresos por concepto de regalías al fondo de ciencia, innovación y TIC. Los primeros son administrados por el DNP, el cual fija reglas para financiar proyectos con un componente de TIC, incluyendo también a los seis Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales, los OCAD, y a Colciencias en cuanto respecta a los segundos. Esto implica que las numerosas fuentes para financiar las necesidades deben estar muy estrechamente coordinadas, dado que son esenciales para dirigir los fondos hacia la inversión y el uso de las TIC en los niveles locales.

El Gobierno de Colombia está estudiando actualmente cómo crear un procedimiento más ágil y efectivo, que apoye simultáneamente el impacto local y la alineación nacional dentro del gobierno. Además de evaluar y revisar este procedimiento, Colombia podría contemplar:

- Mejorar la efectividad de sus inversiones, asegurando una evaluación más orientada hacia el impacto de los proyectos con un componente de TIC entre las diferentes fuentes de financiación. Centrarse sistemáticamente en el impacto, puede ayudar a reducir inversiones con poco valor o uso práctico.
- En el contexto de la gestión de diferentes fondos nacionales, Colombia podría contemplar cómo usar más el traslado de las TIC del ámbito central al local, como palanca para asegurar la implementación de políticas y decisiones sobre TIC adoptadas por la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal.

- Potenciar el diálogo existente con y dentro de los niveles locales de gobierno. Existen varios ejemplos dentro de la OCDE para probar el valor de las TIC, como una forma de involucrar a los ciudadanos en las decisiones estratégicas de inversión / desarrollo. Tal es el caso de Australia, donde el gobierno está usando internet para adelantar consultas ciudadanas de gran escala (Recuadro 4.18).

#### Recuadro 4.18. **YourSAy: Involucramiento activo de la ciudadanía en la definición de políticas estratégicas en Australia Meridional**

En 2010, el gobierno de Australia Meridional usó la revisión del Plan Estratégico de desarrollo del estado, para lanzar un enfoque más amplio con miras a involucrar a las comunidades locales y a la ciudadanía en uno de los más grandes programas de consulta comunitaria en Australia, denominado “YourSAy”. El uso de tecnologías de internet y redes sociales jugó un papel esencial para hacerlo posible. Si bien “YourSAy” fue concebido como un experimento, el gobierno ahora considera la estrecha interacción con sus comunidades como parte indispensable del proceso de definición de políticas.

Las discusiones de 2010 —lideradas por una Junta de Involucramiento Comunitario nombrada— se enfocaron en una selección representativa de 10 000 personas. Hoy, más de 12 000 personas forman parte de la comunidad en línea, acercándose al 1% de la población del estado. La comunidad en línea establece y organiza nuevas formas de interacción con el gobierno, atractivas al convertirlas en una experiencia social. El proyecto ha involucrado además a “embajadores” locales en diferentes áreas, tales como salud, cultura o el medio ambiente, a través conversaciones en video transmitidas por la web para elevar la atención hacia el Plan Estratégico.

El equipo encargados del proceso de consulta, se dedicó inicialmente a adquirir un conocimiento profundo de las personas que pretendían involucrar, con el fin de entender cómo fomentar su participación. El elemento clave fue demostrar que el plan era relevante para las personas y para moldear sus vidas futuras. La capacidad para compaginar las formas de comunicación de los diferentes segmentos, fue una parte esencial. Sin embargo, llegar a “nuevas personas”, no involucradas anteriormente, es más que dividir las en segmentos. El personal de liderazgo debe tener la capacidad para analizar los insumos, adelantar la gestión del proyecto y crear una cultura de buenas comunicaciones y prestación de servicios.

El involucramiento en línea demostró ser de vital utilidad, por ejemplo, mediante una conversación en línea con el Ministro de Educación, el gobierno recibió una cantidad significativa de nueva y valiosa retroalimentación, para mejorar sus políticas al igual que el Plan Estratégico. Y el diálogo en la web en diferentes sitios de redes sociales, tales como Facebook, continuó independientemente después de la conclusión de las consultas organizadas. Si bien aún falta mucha más exploración, el gobierno de Australia Meridional parece haber aprendido algunas primeras lecciones importantes, sobre cómo promover la implicación de los ciudadanos y de la sociedad civil a través de las redes sociales.

*Fuente:* Comité de Auditoría del Plan Estratégico de Australia Meridional (2012), *South Australia's Strategic Plan, Progress report 2012*, <http://saplan.org.au/yoursay> y [www.futuregov.asia/articles/2012/dec/27/social-media-takes-centre-stage-south-australia/](http://www.futuregov.asia/articles/2012/dec/27/social-media-takes-centre-stage-south-australia/).

## Notas

1. OCDE, 2011; Marks, 1996; Skelcher *et al.*, 2005; Hoohge and Marks, 2003.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores, 2011.
3. Basado mayoritariamente en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35165909>.
4. La descentralización se refiere al traslado de competencias del nivel central a las autoridades elegidas en el nivel subnacional y es diferente de la desconcentración, que se refiere a unidades no elegidas del gobierno central en las regiones, que prestan servicios públicos nacionales en el nivel territorial.
5. Nótese que en Barranquilla (ver Anexo 4.A1 al final de este Capítulo), el área metropolitana no produce un plan de desarrollo, sino que usa el del Municipio Distrital y el del Departamento.
6. También estarán disponibles datos sobre el gasto de los gobiernos subnacionales en Colombia, comparados con el promedio de la OCDE.
7. “De los 21 departamentos que requirieron permisos para nuevos préstamos en 1997, 10 recibieron nuevos créditos sin permiso del Ministerio [...] Para poder violar la ley, los departamentos presentaron información financiera defectuosa, y las instituciones financieras hicieron análisis superficiales de la misma. Además, el Ministerio de Hacienda dio su autorización en casos en los que ha debido negarla”. (Echevarría *et al.*, 2000, p. 9).
8. La Superintendencia Financiera de Colombia es un órgano técnico bajo el Ministerio de Hacienda, con autonomía jurídica, administrativa y financiera y financiación propia. Su papel es preservar la confianza pública y la estabilidad financiera, manteniendo la integridad, eficiencia y transparencia del mercado de valores y otros activos financieros y garantizar el respeto de los derechos del consumidor y unos adecuados servicios financieros.
9. Se han creado OCAD en los niveles nacional, departamental y municipal. Los OCAD son responsables en su jurisdicción de la definición, evaluación, priorización, aprobación y nombramiento de los ejecutores de proyectos que van a ser financiados con las regalías. Los OCAD son un ejemplo de coordinación multinivel entre diferentes escalas de gobierno ya que incluyen delegados del gobierno nacional, los departamentos y municipios, dependiendo de su jurisdicción geográfica. 1102 OCAD están a cargo de definir el uso de las regalías en los niveles departamental y municipal. Hay 8 OCAD para las regalías administradas por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).
10. El proceso de planeación en el nivel local es un espejo del proceso nacional. Los candidatos a los cargos de gobernador o alcalde presentan una agenda general de políticas. Si son elegidos, esta agenda se transforma en un documento de política que tiene que ser aprobado por las asambleas departamentales / concejos municipales. Los planes de desarrollo locales son mucho más sencillos que el PND. Para ver un ejemplo de un plan de desarrollo local, remítase al de Barranquilla ([www.barranquilla.gov.co/documentos/Plandesarrollo2008-2011.pdf](http://www.barranquilla.gov.co/documentos/Plandesarrollo2008-2011.pdf)), una ciudad en el norte del país, cuyo caso se comenta en el Anexo 4.A1 al final de este capítulo.
11. Los Contratos Plan en Colombia son un instrumento de planeación del desarrollo territorial que usan un acuerdo voluntario entre diferentes niveles de gobierno. Este instrumento ha permitido articular una visión compartida para el desarrollo de una región entre actores nacionales y subnacionales, en torno a prioridades estratégicas. En consecuencia, se ha desarrollado un proceso piloto que pone el instrumento en funcionamiento en regiones prioritarias con base en bajas condiciones socioeconómicas. Seis planes piloto, conocidos como Acuerdos Estratégicos para

- la Planeación del Desarrollo, se han establecido para las regiones Atrato-Gran Darién, Boyacá, Nariño, Tolima, Cauca y Arauca. Estos se centran en la financiación de proyectos de inversión de impacto local y regional en 185 municipios y 8 departamentos. Han permitido la optimización y el direccionamiento de más de 6 billones de pesos colombianos entre diferentes niveles de gobierno para invertir en proyectos de desarrollo regional y territorial que afectan a una población de más de 3.7 millones de personas (según estimativos del DANE).
12. A pesar de ser formalmente independientes y autónomos en sus decisiones de políticas, los gobiernos subnacionales están confinados dentro de un marco de políticas claramente definido, articulado en el Plan Nacional de Desarrollo. Este es un efecto del alto nivel de endeudamiento que generaron los gobiernos subnacionales en la década pasada —que causó una fuerte crisis financiera en Colombia— pero también del objetivo del gobierno nacional de reafirmar su autoridad sobre todo el país. Sin embargo, los contratos también son una forma de revivir la acción política de las entidades subnacionales, que es crítica para que las estrategias de inversión del gobierno central y de una determinada autoridad subnacional estén no solo alineadas formalmente (a través del contrato), sino sustancialmente controladas por el acto de voluntad de toda una comunidad local.
  13. Los Consejos Comunales fueron un programa del gobierno nacional, cuyo objetivo era generar oportunidades de interacción y diálogo entre la ciudadanía, las autoridades subnacionales, y el Gobierno nacional, para trabajar conjuntamente en la solución de problemas, necesidades e inquietudes ciudadanas, y para promover la transparencia, la democracia participativa y fortalecer la confianza institucional.
  14. El gobierno central empezó a prestarles asistencia técnica a las autoridades subnacionales en la década de 1990. Se adaptaron las acciones a las necesidades de los municipios (Programa de Desarrollo Institucional) y departamentos (Programa Mejor Gestión de los Departamentos). Igualmente, se dirigieron intervenciones específicas hacia áreas donde las actividades ilícitas estaban más concentradas (Laboratorios de Paz y el Programa Nacional de Consolidación Territorial). Si bien se lograron resultados positivos, el impacto global ha sido desigual en diferentes partes del país. Esto se debe principalmente a la falta de coordinación de la asistencia técnica. Para superar estos problemas, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14, en cooperación con el Banco Mundial, ha lanzado un enfoque nuevo y más integrado para promover el capital institucional que está activo tanto en el nivel nacional como el nivel subnacional. El nuevo enfoque busca adaptar las intervenciones de acuerdo con las diferentes necesidades de las autoridades locales y departamentales, y apoyará directamente a alrededor de 300 autoridades locales.
  15. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión son herramientas financieras establecidas para implementar la política regional de la Unión Europea. Buscan reducir las disparidades regionales en términos de ingreso, riqueza y oportunidades. Las regiones más pobres de Europa reciben la mayor parte del apoyo, pero todas las regiones europeas son elegibles para obtener fondos bajo los diversos fondos y programas de la política. El actual marco de Política Regional está definido para un período de siete años, de 2007 a 2013. Los Fondos Estructurales están compuestos por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (*European Regional Development Fund-ERDF*) y el Fondo Social Europeo (*European Social Fund-ESF*). Junto con la Política Agrícola Común (*Common Agricultural Policy-CAP*), los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión conforman la casi totalidad de la financiación de la UE, y la mayoría del gasto total de la UE.
  16. Transparencia Internacional, 2012.
  17. OCDE, 2011b. El informe *Government at a Glance* se basa en datos de las Estadísticas de Cuentas Nacionales de la OCDE y de Eurostat. Los datos de Australia se basan en una combinación de Estadísticas de Finanzas del Gobierno y datos de las Cuentas Nacionales suministrados por la Oficina de Estadísticas de Australia.
  18. OCDE, 2009.

19. Respuestas de pares de la Secretaría de la OCDE al Cuestionario de Gobernanza Multinivel de la Inversión Pública de la OCDE (*OECD Questionnaire on the Multi-level Governance of Public Investment*) de 2012.
20. OCDE, 2007.
21. OCDE, 2008.
22. Respuestas de pares de la Secretaría de la OCDE al Cuestionario de Gobernanza Multinivel de la Inversión Pública de la OCDE (*OECD Questionnaire on the Multi-level Governance of Public Investment*) de 2012.
23. OCDE, 2013a.
24. Fernando Castro, 2009.
25. SINERGIA comenzó con más de 900 indicadores, que se redujeron a 700 y luego a un grupo de 300, que en todo caso sigue siendo un número muy elevado (Banco Mundial, 2007).
26. [www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/40832141.pdf](http://www.oecd.org/ctp/fiscalfederalismnetwork/40832141.pdf).

## *Anexo 4.A1*

### **El estudio de caso de Barranquilla**

#### **Introducción**

Este anexo ilustra brevemente el caso de Barranquilla, un distrito municipal dentro de un área metropolitana ubicada en el norte del país, en el Departamento de Atlántico. Si bien la información recolectada en un único estudio de caso regional, no puede ser suficiente para evaluar desde una perspectiva territorial el estado general de la gobernanza multinivel en Colombia, la experiencia de Barranquilla sí arroja algunas luces sobre la acción de los gobiernos locales dentro de los actuales esquemas de gobernanza. Por ejemplo:

- Ofrece una oportunidad para evaluar el funcionamiento de la gobernanza multinivel desde una perspectiva de primera mano, sobre lo que los actores locales perciben como oportunidades y desafíos del mecanismo actual de gobernanza multinivel.
- Ofrece información sobre la capacidad de una comunidad local para diseñar e implementar una estrategia de desarrollo, que refleja las principales metas del Plan Nacional de Desarrollo.
- Puede sugerir al nivel nacional posibles formas para equilibrar la sostenibilidad fiscal, con acciones para promover el desarrollo regional y la reducción de la desigualdad de ingresos en todo el país.

El anexo está estructurado de la siguiente manera. Una primera sección aporta información sobre las principales tendencias socioeconómicas en Barranquilla. La segunda evalúa el marco de gobernanza multinivel que opera en Barranquilla: evalúa la dinámica local en relación con la descentralización desde la perspectiva local e ilustra algunas buenas prácticas de política. Una sección final se centra en las lecciones aprendidas del estudio de caso.

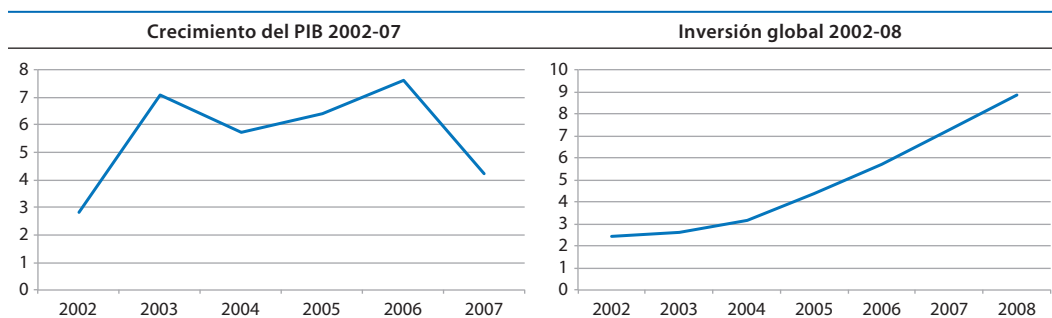
#### **Principales tendencias socioeconómicas en Barranquilla**

La Ciudad Distrito de Barranquilla (de aquí en adelante Barranquilla) tiene una población total de aproximadamente 1.1 millones de habitantes (2010) y es el centro de un área metropolitana de 1.9 millones de habitantes, la cuarta más grande de Colombia. El Departamento tiene una población total de aproximadamente 2.3 millones (2010). Barranquilla es una ciudad industrial con una importante plataforma logística por medio de un puerto. Es una de las puertas marítimas de Colombia; si el desempeño económico positivo depende del auge de los productos básicos de Colombia y del consumo internacional sostenido de los recursos nacionales del país. La ciudad está en proceso de recuperar la importancia que tuvo a principios del siglo pasado, cuando era conocida como La Puerta de Oro de Colombia. Barranquilla era uno de los lugares más liberales y seguros de Colombia, y sufría bajos niveles de violencia, incluso durante los años más difíciles enfrentados por el país en los años noventa.



La economía y la demografía de la región están mostrando una tendencia al alza. Barranquilla produjo más del 4.2% del PIB nacional en 2010 (Municipio de Barranquilla, 2013).<sup>1</sup> La Figura 4.A1.1 ilustra las tendencias positivas en términos del crecimiento del PIB de la ciudad. La crisis internacional tuvo un impacto relativamente bajo sobre la economía local, y partes interesadas claves le dijeron a la delegación de la OCDE, que el desempeño actual puede volver a los niveles logrados antes de la crisis. El aumento en la inversión global (uso del sector financiero) es otra ilustración del buen desempeño de la economía local: la inversión total creció de 2.4 a cerca de 9 trillones de pesos. La tasa de desempleo disminuyó del 16% en 2002 al 11% en 2008 y al 8% en 2012, mientras que la población local aumentó en un 4.4% entre 2005 y 2008 (pasando de 1.77 a 1.84 millones). La población de la ciudad también es muy joven, con una edad promedio de 31 años (una de las más bajas entre las regiones metropolitanas de Colombia, y tan solo levemente superior al promedio nacional de aproximadamente 30 años).

Figura 4.A1.1. Crecimiento del PIB y de la inversión global en Barranquilla



Fuente: DANE (2008), *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Atlántico, Convenio Interadministrativo No. 111*, [www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico\\_icer\\_II\\_sem\\_08.pdf](http://www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico_icer_II_sem_08.pdf).

La mezcla industrial de la ciudad está basada en manufactura, logística y construcción. En particular, la ciudad debe su expansión económica a la manufactura local especializada en varios sectores, incluyendo química, mecánica, y alimentos, que involucran a un gran número de PyMES. Esta manufactura genera flujos crecientes de importaciones y exportaciones. Las cuales afectan positivamente al puerto local, el cual se ha convertido en otro motor del crecimiento regional.

El puerto de Barranquilla se ha convertido en una importante plataforma logística nacional que presta sus servicios a Colombia y a países vecinos. Los movimientos del puerto, por ejemplo, crecieron de 4.5 millones en 2005 a 7.5 millones en 2011, tras haber sufrido una recesión entre 2008 y 2010 debido a la crisis internacional. El sector de la construcción fue impulsado por el crecimiento demográfico y la demanda de vivienda: según información recogida en una misión, registró un aumento del 37% entre 2011 y 2012.

A pesar de este buen desempeño, la ciudad sigue enfrentando desafíos claves relacionados con su tasa de pobreza, que sigue siendo muy alta —situándose en un 36%, comparada con el promedio nacional de 34%— y va de la mano con grandes desigualdades en el ingreso, la escasa prestación de servicios públicos básicos, la carencia de habilidades tanto en la mano de obra local como en los empleados públicos municipales, y grandes desafíos para la sostenibilidad ambiental de la región.

A pesar de las tendencias económicas positivas, Barranquilla sigue luchando por reducir las desigualdades sustanciales:

- Un gran número de habitantes se perciben a sí mismos como pobres. Esto se debe a las grandes desigualdades en la distribución del ingreso; estas desigualdades, que habían permanecido estáticas durante largo tiempo, están empezando a verse afectadas ahora por el desarrollo económico positivo de la ciudad. El índice GINI de Barranquilla ha permanecido estable en aproximadamente 0.53 entre 2002 y 2008, y disminuyó a 0.46 en 2012 (Tabla 4.A1.1).<sup>2</sup>
- La pobreza está concentrada espacialmente en barrios específicos con una clara división entre las áreas pobres en el sur de la ciudad y las áreas más pudientes en el norte. Este patrón espacial también se refleja en la diferencia para acceder a servicios esenciales tales como alcantarillado, acueducto, atención de la salud, educación, y así sucesivamente.
- En cuanto respecta a habilidades y capital humano, Barranquilla refleja la tendencia nacional de carencia estructural de mano de obra calificada. Por ejemplo, la ciudad muestra una escolaridad promedio de tan solo 8.3 años (Fundesarrollo, 2002), el promedio de la OCDE es de 12. La carencia de trabajadores calificados podría influir sobre la sostenibilidad de las tendencias económicas positivas en el mediano plazo.
- Por último, la calidad del medio ambiente ha sufrido por el crecimiento no planificado durante las últimas décadas, lo que ha reducido la calidad global del medio ambiente; en particular, la comunidad urbana está completamente desconectada del Río Magdalena, la frontera natural del área metropolitana a lo largo del nororiente de la ciudad.

Tabla 4.A1.1. Índice GINI en Barranquilla  
2002-08

2002	2003	2004	2008	2011	2012
53%	52%	53%	52.60%	47.20%	46.40%

Fuente: Información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

## Barranquilla: descentralización del funcionamiento

En Barranquilla, el buen desarrollo económico y la buena gobernanza están entrelazados. Si bien la influencia de las tendencias nacionales positivas es ciertamente fuerte, Barranquilla ha podido capitalizar las oportunidades locales y ha implementado innovaciones claves en las relaciones entre el poder político local, la comunidad empresarial local y la sociedad civil. Las mejoras en la gobernanza local en Barranquilla pueden ilustrarse por las tendencias de las rentas fiscales locales. En 2012, la ciudad recaudó 1.6 billones de pesos colombianos<sup>3</sup> (aproximadamente 900 millones de dólares), tres veces más de lo que la ciudad había recaudado en 2008. Representantes claves del municipio de Barranquilla, incluida la alcaldesa, consideran que la capacidad para incrementar las rentas locales es una condición previa para sostener las tendencias positivas locales. De hecho, el aumento en las rentas por impuestos locales generaron un capital de confianza, que el gobierno local pudo usar para atraer más transferencias y recibir fondos de los bancos. En particular, desde 2008, el municipio ha emprendido un plan masivo para reducir sus costes operativos. Una serie de empresas públicas municipales fueron cerradas y los trabajadores fueron o bien despedidos o absorbidos por el municipio. El municipio, en cooperación con los bancos, reestructuró y racionalizó la deuda

local. Adicionalmente, finalizó un contrato con una empresa privada que se había encargado de recaudar los impuestos locales (a un coste significativo para los contribuyentes locales). Estos cambios estructurales permitieron al municipio, aumentar la inversión local de 292 millones de dólares en 2007 a 796 millones de dólares en 2012. La deuda actual de la Ciudad Distrito asciende a 135 millones de dólares.

### ***El impacto de la descentralización sobre la gobernanza local y el crecimiento económico<sup>4</sup>***

El reciente crecimiento positivo de Barranquilla está entrelazado con la tendencia positiva nacional, pero también de debe a la descentralización. La descentralización permitió una mayor participación activa de la ciudadanía y, en particular, involucrar más directamente a la comunidad empresarial en la gestión de la ciudad. Para entender mejor el papel jugado por la descentralización en Barranquilla, el período desde 1991 —cuando la descentralización fue introducida por la Constitución— debe dividirse en dos partes:

- Después de 1991, cuando la nueva Constitución realzó la autonomía local y obligó al nivel central a apoyar la acción local con transferencias directas, la falta de capacidad en Barranquilla causó un incremento en el endeudamiento. Según partes interesadas locales, el período hasta 2007 se caracterizó por una reducción neta en la disponibilidad y calidad de bienes públicos, y por un creciente aislamiento por parte de las autoridades públicas de la comunidad empresarial y la sociedad civil. La disminución en la calidad de los bienes públicos afectó a la competitividad regional (es decir, desmejora en las condiciones del puerto y la infraestructura de transporte) y al bienestar general. Las

Tabla 4.A1.2. Situación fiscal en Barranquilla, en USD

Concepto	2009	2010	Var %
<b>1 Ingresos totales</b>	<b>1 032 046</b>	<b>1 184 132</b>	<b>14.7%</b>
1.1 Corrientes	466 516	533 749	14.4%
1.1.1 Fiscales	408 616	467 970	14.5%
1.1.2 No fiscales	51 394	58 326	13.5%
1.2 Transferencias	488 588	551 200	12.8%
1.2.1 Nacional	482 081	543 748	12.8%
1.2.2 Otros	6 507	7 453	14.5%
1.3 Capital	83 449	106 636	27.8%
<b>2 Gastos totales</b>	<b>1 074 143</b>	<b>1 295 460</b>	<b>20.6%</b>
2.1 Corrientes	136 261	136 801	0.4%
2.1.1 Operativos	122 919	126 530	2.9%
2.1.2 Intereses sobre la deuda	13 342	10 272	23.0%
3 Inversión	937 883	1 158 659	23.5%
<b>4 Saldo (1-2)</b>	<b>(42 097)</b>	<b>(111 328)</b>	<b>164.5%</b>
<b>5 Saldo primario (4+2.1.2)</b>	<b>(28 755)</b>	<b>(101 056)</b>	<b>251.4%</b>
<b>6 Financiación</b>	<b>157 903</b>	<b>126 212</b>	<b>-20.1%</b>
6.1 Crédito neto	100 000	28 084	-71.9%
6.2 Saldo	51 903	98 128	69.5%
<b>7 Saldo de la deuda</b>	<b>296 155</b>	<b>324 905</b>	<b>9.7%</b>

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

condiciones recesivas del marco general provocaron que la comunidad empresarial local se involucrará directamente en el control de los bienes públicos y en la definición de posibles soluciones de políticas para afrontar los desafíos locales. Los inversores locales asumieron el control del puerto y privatizaron otra infraestructura. Crearon una universidad (Universidad del Norte) para formar capital humano. También crearon un centro de pensamiento, en el que los gerentes del sector privado y expertos en políticas públicas podían interactuar, para crear y difundir información sobre los principales desafíos que afronta Barranquilla y sobre posibles soluciones para los mismos.

- Como resultado de ello, en 2008, los residentes de Barranquilla respaldaron la elección de un alcalde proveniente de la comunidad empresarial de Barranquilla. El alcalde había sido el director del centro de pensamiento local y estaba apoyado por un equipo de gerentes jóvenes provenientes del sector privado. Las acciones adoptadas por parte de la comunidad empresarial de Barranquilla para el desarrollo de capacidades, dieron al nuevo alcalde la capacidad suficiente y el respaldo institucional para introducir una serie de reformas radicales que inmediatamente mejoraron la eficiencia y efectividad de la ciudad. Si bien él tuvo que dejar el cargo en 2012 —los alcaldes solo pueden ser elegidos para un único período de cuatro años— su sucesora fue una de sus más cercanas colaboradoras, quien había jugado previamente un papel activo en el centro de pensamiento local, y esto garantizó la continuidad del proceso de reforma.

Entonces, ¿cuál es el impacto global de la descentralización sobre Barranquilla? Para responder esta pregunta, uno debe considerar la trayectoria de desarrollo en forma de herradura de Barranquilla. Esta trayectoria ilustra que la autonomía a los gobiernos locales fue asignada probablemente demasiado rápido, generando grandes costes y causando una caída neta en los bienes públicos locales. Pero igualmente, la descentralización fomentó el involucramiento directo de electores locales claves de la sociedad civil en la construcción de la vida cívica, otorgando todo ello un beneficio neto en la capacidad del municipio para planear su propio desarrollo. Estos electores están definiendo ahora con la sociedad civil, un nuevo camino para el desarrollo de Barranquilla. Su conocimiento directo de las oportunidades y desafíos locales permite al gobierno de la ciudad diseñar una estrategia de desarrollo, que —si bien refleja las prioridades del PND— aprovecha las fortalezas y activos locales y responde a sus propias necesidades. El nuevo contexto institucional y el vínculo más fuerte con el gobierno central han transformado a Barranquilla en un laboratorio, donde todos los niveles de gobierno pueden participar en la experimentación de nuevas soluciones de políticas, y nuevos esquemas de gobernanza para apoyar el desarrollo y la reducción de las desigualdades.

### ***Diseño e implementación del plan de desarrollo de Barranquilla***

El plan de desarrollo local —*Barranquilla Florece para Todos*— abarca tres años (2012-15) y se centra en tres acciones principales: promover la equidad, mediante la provisión con mejor acceso a los servicios de salud, educación y vivienda; mejorar la seguridad, mediante la renovación del espacio público en las áreas pobres de la ciudad; y promover la competitividad, concentrándose en el puerto. El plan local promueve la transparencia de las políticas públicas, de cara al nivel central y a la ciudadanía, a quienes se les da la oportunidad de presentar propuestas para ser incluidas en el plan. El monitoreo y evaluación del plan local se hace en cooperación con SINERGIA, el órgano de evaluación dentro del Departamento Nacional de Planeación. El plan de desarrollo local está en línea con el PND y con el Plan Departamental (Atlántico Más Social 2012-2015). Algunas de las intervenciones de política implementadas actualmente en Barranquilla merecen destacarse:

### *1. Universidad a tu Barrio*

Este proyecto ataca dos problemas principales: primero, reducir el coste de acceso a carreras universitarias y formación vocacional; y la carencia de habilidades técnicas. En Colombia, un gran número de estudiantes no pueden financiarse sus estudios universitarios debido a los costes de las matrículas y del transporte. Por este motivo, el municipio promovió un sistema de educación terciaria diseminada, y firmó acuerdos con 10 universidades para ofrecer 72 programas académicos en 25 sedes por toda la Ciudad Distrito. Esta política, llamada “Universidad a tu barrio”, empezó en 2012 y ya tiene 4,500 estudiantes matriculados. La meta del gobierno local es llegar a 10 mil estudiantes en 2013.

Las clases se centran en sectores claves para la economía local: programas de tecnología en transporte marítimo y gestión portuaria, desarrollo de software para operación turística, y servicios de salud (enfermería). Los estudiantes reciben una pequeña subvención para cubrir sus necesidades básicas y tienen acceso a un préstamo al 0% de interés, que pueden reembolsar cuando trabajen. El distrito municipal y las universidades asumen el 50% de los costes globales. Hay algunos requisitos básicos para acceder al programa:

- Primero, los estudiantes deben residir en la Ciudad Distrito (partes interesadas locales le dijeron a la delegación de la OCDE que recibieron un gran número de solicitudes para participar en el programa de estudiantes que viven en el Departamento, o incluso de otros departamentos, pero no pudieron aceptar estas solicitudes porque el coste habría sido demasiado elevado).
- Segundo, los estudiantes que presenten solicitud de ingreso al programa deben tener un título de una escuela pública clasificada por el sistema nacional de evaluación.

El proyecto se inspiró en un programa nacional centrado en la educación en áreas rurales. Las autoridades públicas locales le dijeron a la delegación de la OCDE, que creyeron que el programa diseñado inicialmente para áreas escasamente pobladas, podría ser efectivo en sectores pobres de un área metropolitana.<sup>5</sup> Universidad a tu barrio es un buen ejemplo para ilustrar la importancia de contar con un gobierno local proactivo, que tenga la capacidad de identificar buenas políticas dentro del marco nacional (PND) y adaptarlas a intervenciones que satisfacen las necesidades locales. El proyecto ha tenido tanto éxito que, de hecho, funcionarios de varias comunidades urbanas han analizado dicho proyecto de Barranquilla, para tratar de replicarlo en sus comunidades.

### *2. Barrio a la Obra*

El objetivo de este proyecto es mejorar la calidad de la red vial en Barranquilla y en general del entorno construido. El proyecto fue lanzado por el anterior alcalde, con miras a pavimentar las calles y andenes de áreas desposeídas de Barranquilla. Las malas condiciones de la red vial de la ciudad no permitieron que el municipio atendiese todas las solicitudes. En consecuencia, el municipio decidió solicitar a los ciudadanos que contribuyeran con el esfuerzo financiero, pagando por la construcción de andenes. Pequeñas porciones de nuevas vías pavimentadas fueron financiadas en varios barrios pobres, que se beneficiaron de una mejora neta del entorno construido en general. Hasta ahora, la tercera fase del programa, iniciado en 2012 y que continúa operando, produjo 252,000 metros cuadrados de vías pavimentadas, equivalentes a 67.59 kilómetros de vías con una inversión total de 60 trillones de pesos colombianos. Los ciudadanos participaron con una inversión de aproximadamente 100 millones de pesos colombianos por kilómetro lineal.<sup>6</sup> Hasta ahora, el programa recibió un total de 1,200 solicitudes de comunidades para la pavimentación de sus barrios. Las comunidades son seleccionadas en función del orden cronológico de la solicitud y de su capacidad real para cubrir todos los costes.

Barrio a la obra es una interesante experiencia de política y puede ser considerada como una buena práctica por varios motivos. Si bien en la OCDE es común ver comunidades involucradas en la coproducción de servicios públicos, es muy poco frecuente ver que dichos servicios se relacionan con infraestructura de transporte. El programa exige que las comunidades organicen los recursos financieros (ahorros y deudas) y coordinen la producción de andenes, mientras que el sector público pavimenta las calles. Según partes interesadas locales, la comunidad local desarrolla un fuerte sentimiento de pertenencia sobre la infraestructura y también controla que la calidad del resultado sea buena y responda a sus expectativas. La presencia de vías pavimentadas y andenes tiene un impacto tremendo sobre el entorno construido, tanto en términos funcionales (personas menos pudientes pueden acceder a mejores medios de transporte y al transporte público) como estéticos.

### 3. *Feria Biba*

Este programa busca prestar servicios administrativos básicos a barrios pobres, donde los ciudadanos sufren de movilidad reducida (carencia de infraestructura y transporte público). El municipio organiza una “Feria” en una determinada comunidad, donde lleva sus empleados. Los ciudadanos locales pueden interactuar directamente con ellos, solicitando información sobre servicios para los cuales pueden ser elegibles (apoyo para educación, atención de la salud, etc.). Los ciudadanos también tienen la posibilidad de solicitar documentos, tales como tarjetas de identidad y cédulas de ciudadanía, y otro tipo de certificados.

Al reducir la distancia (física) entre el municipio y los ciudadanos, Feria Biba promueve la creación de capital social en la ciudad. Se otorga un poder directo a las comunidades, mediante el suministro de información clara sobre sus derechos y las formas posibles para acceder al apoyo que prestan las políticas públicas. Las comunidades mejor informadas tienen más capacidad y mayor conocimiento sobre sus derechos y oportunidades. A su vez, esta condición facilita la implementación de políticas públicas dado que genera confianza en las instituciones públicas, los ciudadanos pueden verse entusiasmados para co-producir partes de los bienes públicos provistos por las intervenciones.

### *Persisten desafíos*

A pesar de estas tendencias positivas, el gobierno local sigue afrontando desafíos claves para garantizar un camino hacia el desarrollo sostenible.<sup>7</sup> Un primer desafío local se relaciona con la capacidad para ajustar la agenda de desarrollo nacional a las necesidades locales. Hasta ahora, el distrito municipal ha tenido éxito, ya que las necesidades de la ciudad están claramente definidas y los resultados de las políticas son fáciles de medir: es decir, kilómetros de vías pavimentadas, número de estudiantes matriculados en educación terciaria, número de ciudadanos informados sobre la disponibilidad de determinados bienes públicos. En otras palabras, la información tanto sobre las necesidades como sobre los resultados está fácilmente disponible. En este contexto, el monitoreo y la evaluación son directos, y la cooperación con las ramas locales de las superintendencias (órganos de vigilancia y control fiscal) es muy fácil. Sin embargo, este sistema funciona bien cuando existen necesidades básicas pendientes de satisfacer a través de la intervención política. La situación es diferente cuando el gobierno local tiene que producir bienes públicos que son complejos, que responden a necesidades múltiples y multifacéticas de diferentes partes interesadas simultáneamente, y que son difíciles de evaluar en términos de resultados y productos. Esta es una condición que plantea desafíos en todos los niveles de gobierno de Colombia, no solo a nivel municipal.

Por ejemplo, el sector público no tiene capacidad de proveer una estrategia para apoyar la competitividad del puerto, el motor principal de la economía regional. El puerto experimentó un

prolongado período de declive. Cuando el puerto se benefició del mejor desarrollo económico del país, la comunidad empresarial local invirtió directamente en el puerto, siendo privatizado. Esto le dio una nueva perspectiva al puerto, que podría convertirse en uno de los principales puertos industriales de Colombia, e incluso en un nodo internacional para América Latina según algunas investigaciones especializadas (Rotterdam Marine Group, 2012<sup>8</sup>). Sin embargo, la mala coordinación dentro del sector público afecta a las perspectivas de desarrollo del puerto. La estructura formal de la participación pública en el Puerto de Barranquilla, está estipulada en una serie de leyes relacionadas con los puertos. Estas leyes asignan responsabilidades sobre la mayoría de las funciones portuarias esenciales a diferentes agencias. Esta situación carente de transparencia, paraliza nuevos desarrollos. Investigaciones especializadas sobre el puerto (Rotterdam Marine Group, 2012) demostraron que las estructuras formales no transparentes se traducen en inactividad. Un gran número de actividades que son esenciales para una adecuada ejecución de las funciones portuarias no se están cubriendo. Esta situación ciertamente obstaculiza el mayor desarrollo del Puerto de Barranquilla, y puede conducir no solo a operaciones subóptimas e ineficientes, sino también a situaciones potencialmente peligrosas para los usuarios (cargas) y para la sostenibilidad ambiental.

Una solución podría ser la creación de una autoridad coordinadora para el puerto, pero esto entra en conflicto con el enfoque nacional de la gobernanza. El distrito municipio, el departamento y otras autoridades públicas activas en el área podrían crear un órgano de coordinación (una autoridad portuaria) siguiendo el ejemplo de otras regiones portuarias.<sup>9</sup> Esto requeriría de un sistema regulatorio flexible que pueda ajustarse a las condiciones locales y ofrecer una buena gobernanza. Sin embargo, esto no es fácil de lograr en un sistema como el colombiano, que se basa en la estricta formalización por ley de las responsabilidades y competencias, y que tiene un enfoque fuertemente centrado en el control formal por parte de las superintendencias, que reduce el ámbito para la experimentación y las soluciones innovadoras de gobernanza entre las autoridades públicas.

### *Lecciones aprendidas en Barranquilla*

En Barranquilla hay al menos dos lecciones de política que podrían beneficiar al gobierno central:

- Primero, el buen desarrollo de la economía nacional es una oportunidad para mejorar la gobernanza en el nivel regional. Esta ventana de oportunidad no debe perderse. Otras regiones, como Barranquilla, podrían contar con un buen nivel de capacidad, y podrían emprender proyectos piloto específicos para mejorar la equidad y la competitividad en el nivel local. Los mecanismos de cooperación institucional diseñados recientemente, tales como los contratos y alianzas podrían ser usados con estos socios potenciales.
- Segundo, el caso de Barranquilla demuestra los aspectos positivos del sistema de planeación nacional, así como sus límites. Por ejemplo, el PND requiere que cada nivel de gobierno desarrolle su propio plan local, dentro del marco de la estrategia nacional. Al hacerlo, los gobiernos locales tienen acceso a un menú de posibles intervenciones de política, que pueden ser activados en sus comunidades. El PND, a través de SINERGIA, ofrece indicadores de desempeño a los gobiernos locales y les da una metodología clara para evaluar los resultados de las políticas que están implementando. La existencia de este marco de políticas es importante, ya que los alcaldes y gobernadores tienen limitaciones de tiempo para implementar una estrategia de desarrollo, debido a que sus gobiernos son por un único período de cuatro años.<sup>10</sup>

Sin embargo, el sistema de planeación no es infalible. Los actores involucrados en el diseño e implementación de las políticas tienen que moverse rápidamente. Como se evaluó

arriba, el PND tiene que prepararse en menos de 10 meses. Esto puede reducir el alcance para la innovación dentro del menú de intervenciones de política. Las partes interesadas locales tienen muy poco tiempo para hacer aportaciones al proceso de planeación nacional, y tienen que producir solicitudes muy definidas y claras. Por lo tanto, el sistema puede tender a rechazar la complejidad y a concentrar sus esfuerzos en temas que son relativamente fáciles de abordar y que pueden producir resultados de políticas visibles e inteligibles. Este se ve reflejado en las dificultades que está enfrentando Barranquilla para ejecutar su política de apoyo a la competitividad regional, y en particular para desarrollar el puerto.

Si bien el caso individual de Barranquilla no puede ser usado para evaluar el desempeño del actual marco de gobernanza multinivel en Colombia, sí ofrece luces útiles que podrían ser tenidas en cuenta en el próximo PND y, de manera más general, en el proceso de descentralización:

- La calidad de la capacidad de los decisores locales de las políticas es un tema clave. En Barranquilla, la sociedad civil emprendió un largo proceso para producir esas capacidades y generar un amplio consenso político público. Esto le permitió a la ciudad iniciar una estrategia de desarrollo enfocada en el futuro y coherente, que generó confianza y estimuló la inversión local privada.
- Los políticos locales son socios claves para la ejecución de la estrategia nacional de desarrollo, y tienen la capacidad de aglutinar información sobre los desafíos y oportunidades locales y de adaptar el sistema del PND para satisfacer las necesidades locales. Sobre esta base, valdría la pena emprender algunos proyectos pilotos, para verificar si sería posible introducir algún “campo de maniobra” dentro del PND, que permita el diseño e implementación de proyectos que provean bienes públicos complejos, cuya producción requiere de más de cuatro años y cuya evaluación también requiere de una serie de observaciones y análisis a largo plazo.
- Esto podría hacerse a través de procesos de consulta, trabajando paralelamente con el proceso del PND y siguiendo el principio de otorgar el mismo poder a los actores públicos nacionales y locales, para influir sobre decisiones clave de políticas de desarrollo nacional (es decir, dándoles a los representantes locales en el CONPES el derecho de votar sobre el contenido del PND...).



## Notas del Anexo 4A.1

1. Los datos se refieren al Departamento del Atlántico.
2. La tendencia del coeficiente GINI local se refleja también en la caída drástica de las tasas de pobreza local. Según los datos suministrados por las autoridades de Barranquilla, en 2011 el 34.7% de la población local era pobre (es decir, estaba por debajo de la línea de pobreza nacional). Esta proporción bajó al 30.4% en 2012 (comparada con el promedio nacional de 32.7% ese mismo año).
3. Trillones.
4. La información fue recolectada en reuniones con partes interesadas locales, durante una misión de estudio de la OCDE en Barranquilla en febrero de 2013.
5. Según partes interesadas locales, el programa nacional para áreas rurales está teniendo un desempeño inferior a lo esperado debido a la escasa demanda por educación terciaria en estas regiones.
6. En las dos rondas anteriores del programa se pavimentaron 125 kilómetros de vías y se invirtió un total de 145 trillones de pesos colombianos.
7. Hay algunos desafíos claves “exógenos” al sistema. Las autoridades públicas, tanto en el nivel nacional como en el local, no necesariamente pueden controlarlos. Por ejemplo, existe, por supuesto, un vínculo estricto con el desempeño de Colombia en términos de crecimiento económico y democratización. Si el país sigue mostrando buenos resultados en términos de crecimiento del PIB, Barranquilla verá facilitadas sus acciones para promover una comunidad más incluyente. Igualmente, el éxito de la estrategia del Presidente para llevar paz y democracia a todo el país probablemente permitiría un mejor papel de los niveles subnacionales en la ejecución de la agenda nacional de desarrollo. Pero estas son “variables exógenas” que no pueden ser influidas por el distrito municipio.
8. Plan maestro para el desarrollo del puerto.
9. OCDE, 2013.
10. Discutir la regla nacional que limita el mandato de los representantes locales elegidos a 4 años se sale del alcance de esta investigación y requeriría de un mejor entendimiento de la gobernanza territorial de Colombia. Sin embargo, el límite estricto podría afectar la posibilidad de tener una estrategia de largo plazo que mire al futuro para el desarrollo regional. En Barranquilla, por ejemplo, este tema fue abordado mediante la creación de un centro de pensamiento que preparó una estrategia y tuvo dos personas claves de esta organización elegidas una después de la otra. Esta solución, sin embargo, requiere de un esfuerzo considerable y puede no ser factible en todas las regiones.

## Bibliografía

- Blackman, A., Morgenstern, R., Topping, E. (2006), “Institutional Analysis of Colombia’s Autonomous Regional Corporations (CARs)”, *Resources for the Future*, Washington, DC.
- Brennan, G. y Buchanan, J.M. (1980), “The Power to Tax Analytical Foundation of a Fiscal Constitution”, *The Collected Works of James M. Buchanan*, Vol. 9, Liberty Found, Indianapolis.
- Caicedo Cuervo, C.J. (2008), “Políticas e instituciones para el Desarrollo económico territorial en América Latina y el Caribe. El caso de Colombia”, *CEPAL*, Santiago de Chile.
- Cárdenas, M., Junguito, R. y Pachón, M. (2006), “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution”, *Research Network Working papers*, R-508, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Castro, J. (2007), “¿Cómo salvar la descentralización?”, en D. Restrepo (ed.) (2007), *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*, Rinde: Bogotá.
- Castro, M.F. (2009), “Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia”, *ECD Working Paper Series*, No.18, Banco Mundial, Washington, DC.
- Charbit, C. (2011), “Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach”, *OECD Regional Development Working Papers*, 2011/04, OECD Publishing, París.
- Charbit, C., Michalun, M.V. (2009) “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- Gobierno de Colombia (2013), *Informe de Antecedentes de la RGP* (documento de trabajo no publicado).
- Gobierno de Colombia (2010), “Plan Nacional de Formación y Capacitación de Empleados Públicos para el Desarrollo de Competencias”, *Cartillas de Administración Pública*, No. 12, ESAP-DAFP. Bogotá.
- DANE (2008), *Informe de Coyuntura Económica Regional Departamento de Atlántico, Convenio Interadministrativo No. 111*, [www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico\\_icer\\_II\\_sem\\_08.pdf](http://www.dane.gov.co/files/icer/2008/atlantico_icer_II_sem_08.pdf).
- Departamento Nacional de Planeación (2010), *Prosperidad para Todos* (Tomo I y Tomo II), DNP.
- Hatfield, J. W., Padró I Miquel, G. (2011), “A Political Economy Theory of Partial Decentralization”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 10(3):605-633.
- Hooghe, L., y Marks, G. (1996), “‘Europe with the Regions’: channels of regional representation in the European Union, Publius”, *The Journal of Federalism*, Vol. 26(1): 73-91.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003), “Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance”, *American Political Science Review*, Vol. 97(2): 233-243.
- Leyva, S. (2011), “Hacia un Nuevo Debate Sobre la Descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional”, *Revista CS*, No. 8: 211, Cali.

- Maldonado, A. (2004), “Los municipios de la “otra Colombia” en la política de descentralización: balance de la situación y propuestas”, *Revista Opera*, Vol. 4(4):231-278.
- Marks, G. (1996), “An actor-centred approach to multi-level governance”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 6(2): 20-40.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2011), *Plan de Acción del Gobierno de Colombia, Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership)*, [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org).
- Mintz, J., Chen, D. (2012), “Capturing Economic Rents from Resources through Royalties and Taxes”, *SPP Research Papers*, Vol. 5(3), University of Calgary.
- Mizell, L. (2008), “Promoting Performance: Using Indicators to Enhance the Effectiveness of Sub Central Spending”, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, Working paper, No. 5.
- Nieto-Parra, S., Olivera, M. (2012), “Making Reform Happen in Colombia: The Process of Regional Transfer Reform”, *Working Paper*, No. 309, OECD Development Centre.
- Oates, W. (1999), “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37(3): 1120-1149.
- Oates, W. (1972), *Fiscal Decentralization*, Harcourt Brace Jovanowich, Nueva York.
- Oates, W. (2001), *Fiscal Decentralization and Economic Development*, mimeograph, University of Maryland, College Park.
- Observatorio Legislativo (2011), “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)”, Instituto de Ciencia Política, No. 186, Bogotá.
- Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado (2010), “Informe Dinámica del Desplazamiento Forzado”, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Bogotá, [www.dps.gov.co/documentos/Retornos/Informe%20Desplazamiento%20Forzado%20a%20Junio%202010.pdf](http://www.dps.gov.co/documentos/Retornos/Informe%20Desplazamiento%20Forzado%20a%20Junio%202010.pdf).
- OCDE (2013a), *Economic Surveys: Colombia*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2013b), *Metropolitan Review of Puebla-Tlaxcala, Mexico*, OECD Publishing, París, (próximamente).
- OCDE (2012a), *The Case of Future OECD Principles of Public Investment Across Levels of Government*, 28th session of the Territorial Development policy Committee, OCDE, París.
- OCDE (2012b), *Revenue Statistics*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012c), *The Case for Future OECD Principles on Public Investment Across Levels of Government*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011a), *Regions at a Glance*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011b), *Government at a Glance 2011*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010a), *Economic Assessment of Colombia*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010b), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2009), *Accession Assessment Report: Chile*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2009b), *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators Systems*, OECD Publishing, París.

- OCDE (2008), *Challenges of human resource management for multi-level government*, OECD Publishing, París.
- Olivera, M. y Perry, G. (2009), “El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia”, *Documento de trabajo de la CAF*, No. 2009/06, Corporación Andina de Fomento, Caracas, [www.caf.com/media/3234/200906Elimpactodelpetr%C3%B3leoYLaminer%C3%ADa-versi%C3%B3nworkingpaperCAF-Ed.MauricioOlivera.pdf](http://www.caf.com/media/3234/200906Elimpactodelpetr%C3%B3leoYLaminer%C3%ADa-versi%C3%B3nworkingpaperCAF-Ed.MauricioOlivera.pdf).
- Olivera, M., Pachón, M., y Perry, G. (2010), “The Political Economy of Fiscal Reform: the Case of Colombia, 1986-2006”, *IDB Working Paper Series*, No. IDB-WP-181, Washington, DC.
- Plata Cepeda, R. (2011), “Finanzas Públicas Área Metropolitana de Barranquilla y el Municipio de Sabanalarga 2010”, *Fundesarrollo*, Barranquilla.
- Prud’homme, R. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, Vol. 10(2): 201.
- Rodriguez-Pose, A. y Gill, N. (2004), “How does trade affect regional inequalities?”, *ERSA Conference Papers*, European Regional Science Association.
- Shah, A. (2006), “Local Governance in Developing Countries”, *Public Sector Governance and Accountability Series*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Shah, A. (1998), “Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or for Worse?,” *Policy Research Working Paper Series*, 2005, Banco Mundial, Washington, DC.
- Skelcher, C., Mathur, N., y Smith M. (2005), “The public governance of collaborative spaces: discourse, design and democracy”, *Public Administration*, No. 83: 573-596.
- South Australia’s Strategic Plan Audit Committee (2012), *South Australia’s Strategic Plan, Progress report 2012*, <http://saplan.org.au/yoursay>.
- Tanzi, V. (1996), “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Thornton, J. (2007), “Fiscal decentralization and economic growth reconsidered”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 61: 64-70.
- Transparency International (2012), *2012 Corruption Perception Index*, [www.transparency.org/cpi2012/results](http://www.transparency.org/cpi2012/results).
- Webb, S.B. (2004), “Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience”, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3309, Banco Mundial, Washington, DC.