

BATERÍA DE INDICADORES SECTORIALES INFORME DE CIERRE¹

Roberto Steiner
Carolina Durana
María Adelaida Ortega



¹ Documento realizado en el marco del proyecto “Desarrollo de Capacidades para la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia” financiado por la Unión Europea para la Contraloría General de la Nación

1. Introducción

El presente documento corresponde al informe de cierre del proyecto Batería de Indicadores Sectoriales de Gasto, desarrollado para la Contraloría General de la República (CGR). La consultoría encargada a Fedesarrollo se enmarca en el proyecto “Desarrollo de capacidades para la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia”, financiado por la Delegación de la Unión Europea en Colombia, cuyo objetivo general es fortalecer las capacidades de gestión del Estado colombiano. La Batería de Indicadores Sectoriales de Gasto (BdISG) es un conjunto de indicadores que permiten relacionar los objetivos de la política pública con los resultados obtenidos.

Es importante mencionar que los Términos de Referencia recibidos por Fedesarrollo fueron modificados para ajustarse a las necesidades y expectativas de la CGR. Por un lado, se aclaró que la batería debía ser una herramienta de evaluación de la política pública compuesta por indicadores de resultado, y no propiamente de gasto. En razón a ello, si bien la BdISG por sí sola no permite analizar la eficiencia del gasto, evidentemente es un insumo para el ejercicio de evaluación fiscal. Por otro lado, se acordó ampliar el universo de la política pública a evaluar al reconocer que, si bien el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es la columna del quehacer gubernamental éste debe complementarse con la normatividad sectorial existente en documentos CONPES, decretos, resoluciones, entre otros. Este documento se compone de cuatro secciones, incluida esta introducción. En la segunda sección se presenta la metodología desarrollada para la construcción de la BdISG. En la tercera sección se expone el trabajo realizado con cada una de las Direcciones de Estudios Sectoriales (DES), se explican los sectores a cargo de cada una de ellas, y se analizan brevemente los objetivos de política pública planteados para cada uno de los sectores incluidos en la BdISG. En la cuarta sección se relacionan los entregables del proyecto establecidos en los Términos de Referencia y el cumplimiento de los mismos por parte de Fedesarrollo y se presentan algunas recomendaciones para socializar el proyecto.

2. Metodología para la construcción de indicadores

Para la construcción de la BdISG, Fedesarrollo siguió la estructura de un Sistema de Indicadores Claves, SIC, tratado en detalle en el documento diagnóstico² del proyecto. La lógica detrás del SIC es permitir a los ciudadanos hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos de política pública establecidos por el Gobierno Nacional al inicio del cuatrienio. Para desarrollar este sistema es fundamental contar con unos objetivos definidos y

² Entregable No 1, Documento Diagnóstico, Fedesarrollo Marzo, 2017.

cuantificables, con fuentes estadísticas confiables y pertinentes para hacer el respectivo seguimiento.

En la metodología de construcción, el primer paso consistió en hacer una revisión sectorial de la política pública e identificar los objetivos planteados por el Gobierno, a partir de las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. En los casos en los que el Plan resultaba insuficiente o no contemplaba aspectos fundamentales de un sector, se identificó la normatividad derivada del PND en documentos CONPES, resoluciones y decretos, con el fin de incluir tales objetivos de política en la BdISG.

El segundo paso para la construcción de la BdISG fue definir las fuentes que alimentarían los indicadores. Como requisito de información se estableció que, en la medida de lo posible, se utilizaría información que estuviese en el dominio público, es decir, estadísticas disponibles en las páginas oficiales, anuarios o anexos estadísticos del DANE, Ministerios, entidades adscritas u organizaciones multilaterales, entre otros. Lo anterior con el objetivo de fortalecer la cultura estadística del sector público y fomentar la publicación de información oportuna y de calidad para hacer seguimiento a las metas del Gobierno. Adicionalmente, teniendo en cuenta que éste es un ejercicio de seguimiento fiscal, el uso de información en el dominio público robustece la transparencia de la BdISG al hacerla replicable para cualquier ciudadano.

Identificados los objetivos y prioridades de política pública sectoriales, el análisis los documentos producidos por las DES constituye el tercer y último paso en la construcción de los indicadores. En particular, se utilizaron los Diagnósticos de Sector y Mapas de Riesgo, que presentan un análisis cualitativo y cuantitativo de las políticas públicas más relevantes del sector identificadas por las DES, identificando los riesgos y obstáculos que se pueden presentar en el cumplimiento de las metas establecidas.

Los pasos mencionados anteriormente desarrollados para la construcción de los indicadores se realizaron para cada sector para cada una de las DES, por lo que diseño de la BdISG es sectorial. Sin embargo, la política pública es, en muchas ocasiones, de carácter inter-sectorial. Por esta razón, la BdISG incluye la figura de indicadores transversales, que evalúan objetivos cuyo resultado resulta pertinente en dos o más sectores. A manera de ejemplo, están la reducción de brechas entre la educación rural y urbana. El cierre de la brecha es un objetivo común para los sectores Agropecuario y Social, establecido en los capítulos del PND, “Transformación Rural” y “Movilidad Social”.

La construcción de la BdISG se guio por el principio de parsimonia, según el cual el poder explicativo de un instrumento se fortalece con su sencillez. Así, se buscó minimizar el número de indicadores, incluyendo únicamente aquellos que maximizan la información que entregan. Por ejemplo, para medir la productividad del sector Agropecuario es posible mirar indicadores como tonelada por hectárea para cada tipo de cultivo o producto pecuario, arrojando decenas de indicadores con resultados parciales de la política. En contraste, la BdISG incluye indicadores de diversificación y apertura exportadora, que vinculan la competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales y capturan cambios en productividad y costos de producción del sector.

Finalmente, para evitar que la BdISG se vuelva obsoleta rápidamente, no se incluyen indicadores para programas o entidades particulares. El diseño de la batería siempre estuvo vinculado con los grandes objetivos de PND, que en algunos casos son también los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

De acuerdo con esta metodología desarrollada por los equipos de la CGR durante el acompañamiento de Fedesarrollo, a continuación se definen los pasos recomendados para realizar ajustes a los indicadores actuales o para desarrollar nuevos indicadores:

1. Paso 1: Revisar la política pública. En este paso, los equipos deberán revisar los documentos sectoriales de política pública existentes, los objetivos del Plan de Desarrollo, documentos CONPES, entre otros. Con esta información se comienza a desarrollar una matriz de diseño de los indicadores. La primera columna de la matriz contiene los objetivos de política pública planteados por el Gobierno Nacional. Cada DES deberá elaborar y mantener actualizada esta matriz para cada uno de los sectores a su cargo.
2. Paso 2: Definir de fuentes de información: La segunda columna de la matriz corresponde las fuentes de información existentes para medir el objetivo. Estas fuentes de información serán páginas web de ministerios, unidades administrativas, en líneas generales, información del Gobierno Nacional que se encuentre en el dominio público y que permita monitorear el avance del objetivo planteado registrado en la columna 1 de la matriz de diseño de los indicadores.
3. Paso 3: Incluir información de los Diagnósticos de Sector y Mapas de Riesgo a cargo de las DES: estos estudios identifican los riesgos asociados al cumplimiento del objetivo de política pública. Dicha información se consigna en la columna 3 de la matriz de diseño de los indicadores.
4. Paso 4: Construcción del indicador: La información recogida en las columnas 2 y 3 de la matriz de diseño de los indicadores ofrece elementos críticos que deben ser considerados en el diseño indicador. El indicador medir el objetivo de política pública, no el programa o proyecto vinculado. Adicionalmente debe incluir elementos que permitan monitorear los riesgos que desde la evaluación fiscal se han detectado que pueden generar el incumplimiento por parte del Gobierno Nacional.

De acuerdo con la experiencia de Fedesarrollo durante este ejercicio de construcción de indicadores, se identificaron algunas inquietudes recurrentes que es oportuno aclarar. Las respuestas de éstas deben ser incluidas en el desarrollo de nuevos indicadores sectoriales.

- ¿Quiénes deben participar en la construcción de los indicadores? El grupo de “construcción de indicadores” debe estar integrado de manera general por los mismos funcionarios y contar con la presencia del Director de Estudios Sectoriales. Lo anterior

permite la continua evolución de los indicadores. Los funcionarios que hagan parte de este grupo deben conocer en detalle la política pública y estar en capacidad de cuantificar los riesgos asociados al objetivo de política pública. En la medida en que los funcionarios de la CGR tengan claros estos dos aspectos, el método de cálculo del indicador resulta de manera fácil.

- ¿Cómo debe ser la interacción? Se debe conformar un equipo que funcione como tal, e incluir expertos por programas o proyectos enfocados al cumplimiento del objetivo. Dado que los indicadores evalúan el cumplimiento de la política pública, es importante que el equipo tenga claridad en el objetivo final del ejercicio y para evitar ambigüedades en el momento de construir el indicador.
- ¿Cuánto tiempo? Es un ejercicio que requiere parsimonia. Como se busca evaluar un aspecto complejo como es el cumplimiento de la política pública, es importante considerar los principales elementos que hacen parte de ésta, para ser incluidos de manera adecuada en el método de cálculo.
- ¿Existe un único Método de Cálculo de los indicadores? En general no existe un único método debido a que cada objetivo de política es diferente. El método de cálculo se debe adaptar al objetivo y a los principales riesgos encontrados en la evaluación fiscal para permitir el mejor monitoreo posible.

3. Enfoque sectorial

La CGR lleva a cabo el control fiscal macro a través de siete Direcciones de Estudios Sectoriales (DES) y el control micro a través de las Direcciones de Vigilancia Fiscal (DVF), como se explicó en el documento diagnóstico. Cada DES tiene competencia sobre uno o más sectores del Estado, y les corresponde hacer seguimiento tanto a los objetivos de política -- incluyendo aquellos del PND que sean relevantes-- como a la gestión de los recursos. La BDISG se construyó en función de la organización sectorial de la CGR y su relación con el PND. A continuación, se presentan los principales planteamientos de política pública para cada una de las DES:

1. Minas y Energía: Se divide en tres sub-sectores: Petróleo y Gas, Energía Eléctrica y Minería. Los objetivos de política incluidos en la BDISG son el abastecimiento de hidrocarburos y productos refinados; la seguridad energética en periodos de baja hídrica; la calidad del servicio de energía en las Zonas No Interconectadas (ZNI); y la formalización minera. Esta política sectorial está incluida en el capítulo “Competitividad e Infraestructura Estratégica” del PND.
2. Defensa, Seguridad y Justicia: Se divide en tres subsectores y los objetivos de política incluidos en la BDISG son la terminación del conflicto armado y la recuperación del monopolio de la fuerza en el territorio nacional; la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común; el acceso y la calidad del sistema de justicia, incluyendo la justicia transicional. Este sector es muy relevante en el escenario del posconflicto y se

relaciona ampliamente con el capítulo “Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de la Paz” del PND.

3. Infraestructura, Telecomunicaciones, Comercio Exterior, Vivienda y de Desarrollo Regional. Es una de las direcciones más diversas y, por ende, más complejas. Gran parte de los objetivos de la política del Gobierno se encuentran en el capítulo “Competitividad e Infraestructura Estratégica” del PND. Para el subsector de Infraestructura Física se identificó la conectividad y la integración del territorio nacional como un gran objetivo del Gobierno, dentro del cual se enmarcan grandes proyectos como las 4G o el Plan Maestro de Transporte Intermodal. Para Comercio Exterior se identificaron como objetivos diversificar y sofisticar el aparato productivo y fomentar la competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales. El subsector Vivienda se abordó desde la cobertura y en especial desde la calidad habitacional y de los servicios básicos. Para el caso del agua, la cobertura municipal de acueducto es superior al 90%, pero la continuidad del servicio es heterogénea. De acuerdo con lo anterior, se desarrolló el Indicador de Continuidad del Servicio de Agua, que mide las horas al día que se presta el servicio en un municipio. En el Anexo “1” se detalla la metodología. Para el subsector de Telecomunicaciones el acceso, la cobertura y la calidad de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), fue considerado el objetivo de mayor relevancia, con énfasis en el internet de Banda Ancha. Finalmente, para Desarrollo Regional se exploró el componente regional del PND (este es el primer Plan que tiene un enfoque de este estilo), concentrándose en la competitividad departamental.
4. Social: Los objetivos de política pública claramente planteados en el capítulo de “Movilidad Social” del PND, se concentran principalmente en el cierre de brechas. Para el subsector de Educación, el Plan aspira que a mediano y largo plazo Colombia sea una de las naciones más educadas de Latinoamérica, por lo que es fundamental homogeneizar la cobertura y la calidad de la educación entre la zona rural y urbana, entre instituciones públicas y privadas, entre entidades territoriales certificadas y no certificadas y en las zonas más afectadas por el conflicto. En cuanto a Salud, el ejercicio se concentró en evaluar el acceso efectivo y la calidad del sistema, más que la cobertura, que es virtualmente universal. El subsector Trabajo incluye los siguientes objetivos: pensiones, informalidad laboral y desempleo. En el tema pensional, el PND busca aumentar la cobertura efectiva y mejorar el acceso a pensión. En cuanto al desempleo, la política pública se enfoca en cerrar las brechas entre hombre y mujeres y entre la zona rural y la urbana. Por último, los indicadores del subsector de Inclusión Social evalúan el cumplimiento de políticas sociales de Estado como es el caso de Familias y Jóvenes en Acción.
5. Agropecuario: El PND establece en el capítulo de “Transformación del Campo” metas para movilidad social rural, y acceso y distribución de la tierra. No contempla objetivos específicos en temas estrictamente agropecuarios, como productividad, tecnificación o infraestructura productiva. En razón a ello, el trabajo con la DES consistió en identificar objetivos plasmados en documentos oficiales como CONPES,

regulaciones y decretos. Con esta información se desarrollaron indicadores para tres subsectores: Producción, Tierras y Social. En el subsector de producción se incluyeron objetivos de política pública encaminados a fomentar la productividad y la competitividad agropecuaria, impulsar la tecnología y tecnificación y mejorar el acceso al crédito y a la infraestructura. En cuanto al subsector tierras, los objetivos se dirigen a disminuir la inequidad en la distribución de la tierra a través de mecanismos como adjudicación, subsidios y titulación, entre otros. El subsector Social comprende los objetivos del PND establecidos en el capítulo de “Transformación Rural” y “Movilidad Social”. Este subsector es uno de los transversales en la BdISG; dado que su objetivo principal es medir el cierre de brecha urbano/rural, estos indicadores se encuentran también en la DES Social.

6. Medio Ambiente: Se incluyen lineamientos de sostenibilidad ambiental del capítulo de “Crecimiento Verde” del PND. El crecimiento sostenible se enfocó en la relación entre la oferta de los recursos ambientales y la demanda por éstos, con énfasis en los problemas de biodiversidad, conservación y manejo de cuencas. La Resolución 0667 de 2016 del Ministerio de Medio Ambiente asigna a diferentes entidades la obligación de medir unos indicadores mínimos del sector. Aunque varios de estos indicadores aún no cuentan con información, fueron incluidos en la Batería, pues la falta de información constituye en sí misma una alerta para la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Gobierno.
7. Gestión Pública e Instituciones Financieras: Tiene objetivos de política pública heterogéneos, relacionados con el capítulo “Buen Gobierno” del PND e instituciones financieras. Entre los primeros se encuentran la lucha contra la corrupción, la estabilización de territorios de conflicto, cultivos ilícitos y minas antipersona. Por el otro lado, los objetivos incluidos están relacionados con la bancarización y la profundización financiera y algunos objetivos de Finagro.

Finalizada la construcción de la BdIS se realizó un primer ejercicio de seguimiento a los resultados de política pública. Para adelantar la evaluación, idealmente se realiza un análisis cuantitativo de los diferentes objetivos. Desafortunadamente, no siempre es posible hacerlo porque varios de los resultados de los objetivos de política pública se plantean de manera poco concisa. A futuro recomendamos que la CGR, cuando presente su opinión sobre el Proyecto de Ley del PND, insista en que todo objetivo, programa, proyecto tenga una definición o meta lo más precisa posible. Lo anterior con el fin de mejorar la evaluación de los resultados de la política pública.

4. Entrega de los productos relacionados con las Términos de Referencia

De acuerdo con los Términos de Referencia del proyecto, Fedesarrollo entrega a Contraloría General de la República de manera oportuna todos los productos contratados, a pesar de que,

por razones ajenas a nuestra voluntad, el trabajo con algunas DES no se realizó dentro del cronograma establecido. A continuación, se presenta una breve descripción de cada uno de los documentos entregados:

- Documento Diagnóstico (Entregable no 1): Incluye la revisión de la literatura internacional y las discusiones de los Talleres de Arranque realizados con la Delegada de Economía y Finanzas Públicas en donde se analizó el alcance y el diseño de la BdISG.
- Diseño de la Batería (Entregable no 2): Anexo a este documento se encuentra el diseño de la Batería para cada una de las Direcciones de Estudios Sectoriales. El diseño incluye los objetivos, indicadores, método de cálculo, fuente de información primaria y la periodicidad de ésta. Este diseño fue discutido con cada DES en varias reuniones de trabajo, hasta llegar a una versión final. Los archivos de Excel presentan cada uno de los indicadores, sus características y las respectivas hojas de vida de los indicadores.
- Proyecto Piloto (Entregable no 3): Se escogió hacer el piloto con la DES Minas y Energía, en virtud a su oportuno avance dentro del proyecto. El 25 de septiembre de 2017 se presentaron los resultados para esta DES. Durante la reunión se recibieron recomendaciones muy útiles, que fueron acogidas para las capacitaciones con las otras DES.
- Capacitaciones a los funcionarios de la CGR (Entregable no 4): Se realizaron en varias jornadas, con presencia de la Vice Contralora en algunas de éstas. Durante estas reuniones se explicaron los indicadores de cada una de las DES, en particular los que requieren construcción a partir de series estadísticas o diferentes fuentes de información. Las capacitaciones se realizaron en la CGR los días 10, 11 y 26 de octubre de 2017. Adicionalmente se realizará un capacitación general para todas las DES, el próximo mes de enero en las instalaciones de la CGR.
- Documento de cierre (Entregable no 5): El presente documento.

En cuanto a la coordinación técnica del proyecto, el equipo de investigadores de FEDESARROLLO considera oportuno realizar un taller con los funcionarios que trabajaron en la construcción de los indicadores y los funcionarios del Gobierno Nacional encargados de diseñar indicadores. Al involucrar a la CGR y al Gobierno Nacional, la etapa de formulación de indicadores adquiere un compromiso entre el “policy maker” y la evaluación fiscal. La interacción de estos grupos permitirá unos objetivos con metas cuantificadas y por ende el seguimiento será más eficiente.