

FEDESARROLLO

# Proyecto para el Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Colombia: Evaluación Externa

Entregable 3: Informe Final

---

**Investigadores:**

Fernando Rojas  
Juan Gonzalo Zapata  
Juan Camilo Medellín

Bogotá, septiembre 2018



## Contenido

i.	Reconocimientos y Disclaimers .....	4
ii.	Abreviaciones .....	5
i.	Resumen Ejecutivo en Español.....	6
ii.	Resumen Ejecutivo en Inglés .....	¡Error! Marcador no definido.
<b>PARTE 1: Evaluación .....</b>		<b>11</b>
1.	Introducción: Resumen de la Reforma de la Gestión Financiera Pública (GFP) en Colombia y el papel del Programa financiado por la Cooperación Suiza (SECO).....	11
2.	Relevancia .....	13
	Diseño .....	14
	Relevancia asimétrica entre EB.....	15
	Debilidad en el Diseño y efectos positivos e inesperados sobre la apropiación .....	16
3.	Hechos Estilizados del programa: Efectividad y Eficiencia .....	17
	El Programa SECO a grandes rasgos: Eficiencia y Efectividad en el uso de los recursos .....	18
	Entidades Beneficiarias y Componentes: No hay muestra de convergencia de agendas .....	22
	Entidades Beneficiarias y sus Agendas desde una perspectiva estratégica .....	24
4.	Impacto.....	27
	Creación de credibilidad y confianza a través de la eficacia y eficiencia de la Primera Fase .....	29
	Actividades.....	¡Error! Marcador no definido.
5.	Sostenibilidad.....	32
	Borrador CONPES.....	32
	Modelos Conceptuales y SIGFP .....	33
6.	Conclusiones y algunas recomendaciones con miras a una segunda Fase.....	34
7.	Gobernanza del Programa.....	38
	Análisis del desempeño de AECOM.....	38
	AECOM Colombia .....	38
	AECOM España .....	38
	Recomendaciones.....	38
	Análisis de los comités .....	39
	Comité Directivo .....	39

<b>Comité Asesor</b> .....	40
<b>POAs</b> .....	41
<b>Recomendaciones</b> .....	41
<b>8. La evolución del Programa SECO y sus riesgos</b> .....	42
<b>PARTE 2: Lecciones de Primera Fase y recomendaciones para una segunda fase</b> .....	44
<b>Etapa preparatoria</b> .....	46
<b>Componentes</b> .....	48
<b>Lecciones aprendidas y recomendaciones para Gobernanza del Programa adecuada a la Fase II</b> .....	59
<b>9. Referencias</b> .....	62
<b>10. Anexos</b> .....	63
<b>ANEXO A. Tabla resumen de la evaluación ampliada</b> .....	63
<b>ANEXO B. Descripción del Programa para el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas financiado por la cooperación Suiza (SECO)</b> .....	66
<b>Visión Panorámica del Programa</b> .....	66
<b>Alcances, Objetivos y Componentes de la Primera Fase del Programa (Matriz de Marco Lógico)</b> .....	67
<b>Organización y gestión de la Primera Fase del Programa</b> .....	68
<b>ANEXO C. Metodología y Guías para Entrevistas</b> .....	69
<b>Metodología: Revisión de documentos – Entrevistas</b> .....	69
<b>Revisión de documentos</b> .....	69
<b>Entrevistas</b> .....	70
<b>Modelo Guía para Entrevistas Funcionarios</b> .....	72
<b>Modelo Guía para Consultores/Expertos</b> .....	75
<b>ANEXO D. Actividades seleccionadas evaluadas desde Criterios DAC</b> .....	78
<b>ANEXO E. Construcción del Sistema de información financiera integrada y sus posibles complementos</b> .....	82
<b>ANEXO F. La Gobernanza del Programa: lecciones de Fase I y Recomendaciones para Fase II</b> .....	85

## **i. Reconocimientos y Disclaimers**

El equipo evaluador quiere agradecer a todas las personas entrevistadas para la construcción de esta evaluación por su buena disposición y tiempo. Asimismo, se debe un reconocimiento al equipo de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza por su apoyo y continuo acompañamiento. También, es merecedor de un especial agradecimiento Andreas Bergmann por su excelente presentación del Programa al equipo evaluador.

Las opiniones, conclusiones y recomendaciones contenidas por el presente informe no comprometen a FEDESARROLLO, ni a los funcionarios o directivas de Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, otros Cooperantes, AECOM, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Contaduría General de la Nación o Contraloría General de la República, ni a los Consultores/Expertos. Todos los errores u omisiones competen únicamente al equipo evaluador.

## ii. Abreviaciones

APC: Agencia Presidencial de Cooperación

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CAF: Banco de Desarrollo de América Latina

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas

CHIP: Consolidador de Hacienda e Información Pública

CIEFP: Comisión Intersectorial de Finanzas Públicas

CGN: Contaduría General de la Nación

CGR: Contraloría General de la República

CN: Constitución Nacional

DNP: Departamento Nacional de Planeación

EB: Entidades Beneficiarias

EE: Entidades Estatales

EOP: Estatuto Orgánico del Presupuesto

FOSIT: Sistema de Información Financiera Territorial

FUT: Formulario Único Territorial

GFP: Gestión Financiera Pública

MAFP: Modernización de la Administración Financiera Pública

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

MML: Matriz de Marco Lógico

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

SEN: Sistema Estadístico Nacional

SECO: Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza

PFM: Public Financial Management

POAs: Planes Operativos Anuales

PP: Puntos Porcentuales

TdR: Términos de Referencia

### **i. Resumen Ejecutivo en Español**

El Proyecto SECO 2014-2018 para el Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Colombia ha sido un Proyecto oportuno y valioso. En primer lugar, porque su puesta en marcha coincidió con el momento en el que se llevaba a cabo importantes reformas de gestión financiera en el país y por otro lado ayudó a establecer puentes comunicantes entre las diferentes Entidades Beneficiarias (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Contaduría General de la Nación y Contraloría General de la República), y otros donantes y cooperantes internacionales. Lo anterior permitió reducir la dispersión de esfuerzos e inversión de recursos, gracias a la guía experta por parte de SECO, que con su impulso adicional garantiza el compromiso institucional y la sostenibilidad de las reformas de gestión.

El impulso hacia los Nuevos Estándares de Contabilidad del Sector Público (conocido como NICSP por sus siglas en inglés) definitivamente despegó dentro de estos cuatro años. En consecuencia, la Contaduría general de la Nación (CGN) exigió mucho apoyo, así como una mayor coordinación entre las cuentas presupuestarias, las estadísticas fiscales y los datos de control externo. La CGR, la entidad fiscalizadora superior del país, a su vez reorganizaban los datos financieros públicos con fines de auditoría. También estaba introduciendo auditorías de desempeño y evaluación que exigían nuevos indicadores fiscales y financieros. El Departamento Nacional de Planificación actuó para fortalecer los vínculos entre los indicadores y las evaluaciones de planificación y gasto. Y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no solo participó en todos esos procesos de reforma, sino que también lideró la siguiente fase de instalación de un ambicioso Sistema Integrado de Gestión Financiera.

La coordinación entre esas cuatro instituciones claves para mejorar la gestión financiera pública era absolutamente esencial para avanzar con éxito las reformas. El gobierno necesitaba ir más allá de los requisitos legales para la coordinación interinstitucional, así el Proyecto SECO fue fundamental para allanar el camino para la planificación conjunta interinstitucional y las mesas de discusión. Al respaldar la agenda prioritaria de cada agencia, el Proyecto creó un ambiente de confianza y transparencia que contribuyó a inculcar una nueva mentalidad, con énfasis en compartir protocolos, estándares e información uniforme entre los gerentes financieros públicos. Como se argumenta en este informe de evaluación, la selección y el compromiso de las instituciones beneficiarias del gobierno fue un factor importante de éxito.

Además, el Proyecto SECO demostró los beneficios de la gestión estricta del desempeño institucional en términos de planificación, priorización, cumplimiento, informes y evaluación. Esta evaluación encontró que el criterio de valor por dinero fue observado por todas las partes involucradas. De hecho, el enfoque de asociación entre el gobierno y los líderes del proyecto proporcionó la base necesaria para el compromiso del gobierno con los productos y resultados, así como la apropiación local y el compromiso sostenible para avanzar en las reformas.

En términos de la planificación y operación detalladas del Proyecto, el desarrollo, diseño y supervisión de actividades fue un pilar fundamental para la construcción de confianza y credibilidad entre las contrapartes. Como se documenta en este informe de evaluación, más del

## Fedesarrollo: Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública

90% de los funcionarios entrevistados mostraron altos niveles de satisfacción con el Proyecto y su ejecución.

El equipo de evaluación concluye que este Proyecto de Cooperación, con el apoyo del Secretario de Estado para Asuntos Económicos de Suiza, fue relevante para todas las agencias beneficiarias y para el gobierno nacional en general. Dicho esto, el informe también sostiene que el nivel de proactividad y compromiso difirió entre las instituciones participantes, lo que explica la asimetría en la distribución de las actividades de valor, entre ellas el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el eje unificador de las iniciativas.

Desde la perspectiva de la **efectividad y la eficiencia** del Proyecto, el equipo de evaluación calificó el programa como altamente satisfactorio. Para la gran mayoría de los casos, se cumplieron las metas, los objetivos y los productos esperados. A su vez, la eficacia distinguida y la eficiencia reforzaron la confianza y la credibilidad, en un círculo virtuoso entre las partes involucradas.

En términos de la contribución del Proyecto al propósito de un nivel más alto de la reforma de la gestión financiera en curso (el impacto del Proyecto), todavía es muy difícil sacar conclusiones definitivas: El Proyecto apoyó reformas de mediano plazo que tardarán algunos años más en madurar.

En general, el Proyecto no solo entregó los productos esperados, sino que consolidó la base necesaria, en términos de progreso técnico y confianza, para una segunda fase, que será necesaria para consolidar y ampliar las reformas en curso a niveles subnacionales.

Un resumen de la evaluación se condensa en la Tabla Resumen 1<sup>1</sup> (Para un resumen más exhaustivo de la evaluación dirigirse al ANEXO A)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Las calificaciones tienen su contraparte en las categorías de evaluación de OECD/DAC. Así los valores entre 0 y 1.9 indica que la calificación es altamente insatisfactoria, de 2 a 4.9 insatisfactorio, de 5 a 7.9 satisfactorio y 8 a 10 altamente satisfactorio. Estas categorías se mantienen a la largo del documento.

Categoría	Acrónimo	Calificación
Highly unsatisfactory	HU	entre 1 y 1.9
Unsatisfactory	U	entre 2 y 4.9
Satisfactory	S	entre 5 y 7.9
Highly satisfactory	HS	entre 8 y 10

<sup>2</sup> Las notas otorgadas por los evaluadores y la voz de los socios no se deben promediar, ni agregar pues son originadas a partir de metodologías distintas y además son independientes.

TABLA RESUMEN 1. EVALUACIÓN

	Crterios DAC	Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones para segunda fase	Calificación
Programa: 7/10	<b>RELEVANCIA</b>	Respaldo a agenda en movimiento del Gobierno, principalmente del MHCP centrada en el manejo de información fiscal	Conlleva altos riesgos pues persiguen objetivos no estáticos en el tiempo	considerar agendas distintas, mucho más costo eficiente (como por ejemplo los llamados spending reviews)	7/10
	<b>EFFECTIVIDAD</b>	El programa tuvo 10 actividades anuladas, lo que equivale a una tasa de anulación de 17%	El programa ha sido altamente efectivo en la contratación y desarrollo de actividades. No obstante, la tasa de anulación no es despreciable. Existe espacio para mejora		9/10
	<b>EFICIENCIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En total existieron 44 actividades de otros cooperantes relacionadas con actividades SECO</li> <li>El 50% de las actividades se desarrollaron de manera conjunta entre Direcciones o EB</li> <li>En total hubo 4 actividades con extensión, lo que equivale a una tasa de extensión del 7%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El programa ha sido altamente eficiente en el uso del tiempo y de los recursos. Ha generado economías de escala entre direcciones, EB y otros cooperantes. En adición, el diseño de TdRs y actividades ha sido el apropiado pues hubo una baja tasa de extensión</li> <li>Existen algunas demoras en las revisiones de los productos de las actividades</li> </ul>	Dar tiempos perentorios para el diseño de TdRs y para la revisión de los productos provenientes de las Actividades	9/10
	<b>IMPACTO</b>	Indicadores de desempeño con gran desfase con respecto a lo que se puede realizar a través de las actividades de financiadas por el programa pues persiguen metas macro financieras muy ambiciosas		Mayor criterio técnico independiente para construcción de nueva MML de segunda fase	6/10
	<b>SOSTENIBILIDAD</b>	Gracias a la proporción de mandos medios de la EB el programa logró avanzar hasta donde la ha hecho	El liderazgo y apropiación en cabeza de los mandos medios está llegando a su límite, se está agotando	Para garantizar sostenibilidad una vez se agoté la segunda fase del Programa, es imperativo lograr una apropiación por parte del Ministerio y/o Presidente	6/10

Fuente: Elaboración Propia.



TABLA RESUMEN 2. VOZ DE LOS SOCIOS

Entidad Beneficiaria	Relevancia	Efectividad	Eficiencia	Impacto	Sostenibilidad	Puntaje Promedio
<b>MHCP</b>	<b>9/10:</b> Se apoyaron iniciativas de más de 4 direcciones. Se impulsó una agenda conjunta entre Direcciones.	<b>8/10:</b> Los funcionarios tuvieron problemas con los diseños de los TdRs y supervisión de las actividades que fueron rápidamente corregidas después de un tiempo. En parte, por talleres otorgados por AECOM.	<b>9/10:</b> Los funcionarios quedaron altamente satisfechos por la diligencia de AECOM Colombia en supervisión de actividades y corrección a TdRs, no así con AECOM España. Destacan incremento en Coordinación entre Direcciones, Cooperantes y EB.	<b>8/10:</b> Ayudó en organización interna, y en construcción de visión conjunta entre Direcciones y algunas EB. Todo consignado en borrador CONPES.	<b>7/10:</b> Para la mayoría de funcionarios la sostenibilidad se sustentaba en formalización de documento CONPES y compromisos con OCDE.	<b>8.2</b>
<b>DNP</b>	<b>7/10:</b> Se apoyaron agendas de más de 2 direcciones. No se impulsó una agenda conjunta entre direcciones. Iniciativas compartimentadas dirigidas sobre todo a dos focos: i) Medición de contingencias fiscales; ii) Capacitaciones territoriales.	<b>8/10:</b> Los funcionarios tuvieron problemas con los diseños de los TdRs y supervisión de las actividades que fueron rápidamente corregidas después de un tiempo. En parte, por talleres otorgados por AECOM.	<b>9/10:</b> Los funcionarios quedaron altamente satisfechos por la diligencia de AECOM Colombia en supervisión de actividades y corrección a TdRs, no así con AECOM España. Destacan incremento en coordinación entre EB.	<b>6/10:</b> Hubo impactos a nivel de actividades. Impactos limitados pues se concentraban en actividades propuestas por Direcciones aisladas unas a otra. Jamás dieron respuesta formal a borrador CONPES.	<b>6/10:</b> Se redujo a la sostenibilidad de actividades aisladas. Como capacitaciones de funcionarios, plataformas web para capacitación de funcionarios; ayudas para cuantificar contingencias fiscales.	<b>7.2</b>
<b>CGN</b>	<b>7/10:</b> Se apoyó agenda de Reforma interna de la Contaduría desde 2016. Baja participación en el Programa.	<b>8/10:</b> Los funcionarios tuvieron problemas con los diseños de los TdRs y supervisión de las actividades que fueron rápidamente corregidas después de un tiempo. En parte, por talleres otorgados por AECOM.	<b>9/10:</b> Los funcionarios quedaron altamente satisfechos por la diligencia de AECOM en supervisión de actividades y corrección a TdRs. Al presentar un menor número de actividades no presentaron quejas con AECOM España.	<b>8/10:</b> Mayor impacto fue la construcción de hoja de ruta para la CGN. Mayor encuentro y coincidencias con otras EB.	<b>7/10:</b> Implementación de la hoja de ruta.	<b>7.8</b>
<b>CGR</b>	<b>6/10:</b> Por razones internas decidieron excluirse de los dos primeros años del Programa. Luego bajo nueva administración hay una mejor percepción de la importancia del Programa y lo que este puede brindar.	<b>8/10:</b> Los funcionarios tuvieron problemas con los diseños de los TdRs y supervisión de las actividades que fueron rápidamente corregidas después de un tiempo. En parte, por talleres otorgados por AECOM.	<b>9/10:</b> Los funcionarios quedaron altamente satisfechos por la diligencia de AECOM en supervisión de actividades y corrección a TdRs. Al presentar un menor número de actividades no presentaron quejas con AECOM España.	<b>7/10:</b> Mayor articulación entre el MCHP y la CGR. Se crítica que no se hubiera dado respaldo a medidas que hubieran fortalecido a la CGR técnicamente. Aunque aceptan que fue de manera justa pues dichas medidas se salían de la esfera de la GFP.	<b>6/10:</b> Puede verse perjudicada la sostenibilidad de las actividades llevadas a cabo ante cambio en la cabeza de la Contraloría.	<b>7.2</b>
<b>Puntaje Promedio</b>	<b>7.25</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>7.25</b>	<b>6.5</b>	<b>7.6</b>

Fuente: Elaboración propia.

## ii. Resumen Ejecutivo en Inglés

The 2014-2018 SECO Project for the Strengthening of Public Financial Management has proven to be timely and valuable for Colombia. It started at a time when significant financial management reforms were in progress in the country –and needed an extra technical support for completion or move forward. Major management reforms were also being launched and SECO came in to provide expert guidance as well as the extra-push needed to secure commitment and sustainability.

The drive towards New Public Sector Accounting Standards (known as NICSP by the Spanish acronym) definitely took off within those four years. Correspondingly, much support was demanded by the National Accounting Office (CGN) as well as strengthened coordination between budget accounts, fiscal statistics and external control data. The GGR, the supreme audit institutions of the country was in turn reorganizing public financial data for auditing purposes. It was also introducing performance audits and evaluation which demanded new fiscal and financial indicators. The Planning Department moved to strengthen linkages between planning and expenditure indicators and evaluations. And the Ministry of Finance was not only involved in all those reform process but was also leading the next phase of installation of an ambitious Integrated Financial Management System.

Coordination among those four key institutions for improved public financial management was absolutely essential to successfully advance reforms. The government needed to move beyond legal requirements for inter-agency coordination and the SECO Project was instrumental in paving the way for inter-agency joint planning and discussion tables. By supporting each agency's priority agenda, the Project created an environment of trust and transparency which contributed to instilling a new mind-set, with emphasis on sharing protocols, standards and uniform information among public financial managers. As it is argued in this evaluation report, selection and engagement of the government's beneficiary institutions was a major factor of success.

Additionally, the SECO Project demonstrated the benefits of strict performance management in terms of planning, prioritizing, complying, reporting and evaluation. This evaluation found that value for money criteria was observed by all parties involved. Indeed, the partnership approach between government and project leaders provided the necessary basis for government commitment to products and results as well as local ownership and sustainable commitment to further advance the reforms.

In terms of detailed Project planning and operation, the development, design and supervision of activities was a fundamental pillar for the construction of trust and credibility among the counterparts. As this evaluation report documents, **more than 90% of the officials interviewed showed high levels of satisfaction with the Project** and its execution.

The evaluation team concludes that this Cooperation Project, as supported by the Secretary of State for Economic Affairs of Switzerland, was relevant to every beneficiary agency and the national government as a whole. Having said this, the report also argues that the level of

proactivity and commitment differed among participating institutions –which explains asymmetry in distribution of value-activities among them, with the Ministry of Finance and Public Credit being the unifying axis of the initiatives.

From the perspective of the **effectiveness and efficiency** of the Project, the evaluation team rated the program as highly satisfactory. For the great majority of cases, at the activity level, the goals, objectives and expected products were met. In turn, distinguished effectiveness and efficiency reinforced trust and credibility –in a virtuous cycle among the parties involved.

In terms of the Project’s contribution to the higher level purpose of ongoing financial management reform (the **impact** of the Project), it is still very difficult to draw definite conclusions: The Project supported medium term reforms that will take some more years to fully mature.

All in all, the Project not only delivered expected products but cemented the necessary basis, in terms of technical progress and trust, for a second phase –which will be needed to further consolidate and expand ongoing reforms to subnational levels.

A summary of the evaluation is summarized in Summary Table 1 (For a more comprehensive summary of the evaluation, see ANNEX A).

## PARTE 1: Evaluación

### 1. Introducción: Resumen de la Reforma de la Gestión Financiera Pública (GFP) en Colombia y el papel del Programa financiado por la Cooperación Suiza (SECO)

Desde la década de los años ochenta, Colombia comenzó una serie de reformas para mejorar la Gestión Financiera Pública (GFP). Muchas de estas reformas se explican por cambios importantes en la normatividad y en las reglas del juego políticas y otras por decisión de las mismas autoridades nacionales o, por buenas prácticas internacionales promovidas por los organismos de cooperación multilateral y bilateral. En este marco, el Gobierno de Colombia solicitó el apoyo de la Cooperación para el Desarrollo de Suiza, específicamente de la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO) con el fin de adelantar acciones y proponer un plan de reforma de la Gestión Financiera Pública. Dicha cooperación fue aprobada bajo el entendido que varias áreas de trabajo de la GFP pública estaban en marcha por parte del gobierno nacional.

De las primeras acciones adelantadas por SECO, una fue la elaboración de un documento sobre el tema (FISCUS, 2012) y, otra, poner en marcha un trabajo conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), Este resumen identifica algunos hitos de la mencionada reforma.<sup>3</sup> En primer lugar, la Constitución Nacional (CN) de 1991, se convierte en el principal

---

<sup>3</sup> En el ANEXO B. **Descripción del Programa para el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas financiado por la cooperación Suiza (SECO)** se encuentra la Descripción del Programa para el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas financiado por la cooperación Suiza (SECO).

referente de una importante serie de reformas en la gestión y control de los recursos públicos. Segundo, la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) en 1989, el cual se convirtió en la principal reforma para el manejo de los recursos públicos nacionales.

Tercero, el CONPES número 2668 es el primer documento de política que impulsa la reforma de la gestión de las finanzas. Así, se aprueba el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera Pública (MAFP). Cuarto, para mejorar la gobernanza de las finanzas públicas se definieron estrictos límites al endeudamiento y a los gastos de funcionamiento de los territorios, se expidió una ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal y se creó la Comisión Intersectorial de Estadísticas de Finanzas Públicas (CIEFP). Quinto, se puso en funcionamiento nuevos sistemas de información financiera como el SIIF-Nación en 1996 y su posterior implementación desde 1999, el Sistema de Información Financiera Territorial (FOSIT), seguido del Formulario Único Territorial (FUT) y, el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) que integró la información financiera en una plataforma útil a varias entidades del sector público.

Lo paradójico de este gran esfuerzo de reformas de los últimos treinta años, es que aún no existe una política de la Gestión Financiera Pública (GFP) acorde con los principios contemporáneos de transparencia y rendición de cuentas por resultados e impactos de la gestión fiscal.<sup>4</sup> Esta ausencia de una política rectora en la materia hace que se presenten desarrollos dispares en las reformas cuando se compara entre entidades del sector público o entre las mismas direcciones del MHCP.<sup>5</sup>

Como veremos la definición de la agenda de cooperación de SECO con el gobierno nacional y de los cinco componentes que se trabajaron a lo largo de cuatro años, fue un proceso complejo que tuvo aciertos y problemas en su desarrollo. Se utilizó la metodología DAC para evaluación de este tipo de programas. También se desarrolló en paralelo un trabajo analítico que incluye el análisis de las fuentes directas de información (MML, POAS, Actas, Informes periódicos, etc.) y cerca de 20 entrevistas que se adelantaron con los principales actores del programa<sup>6</sup>.

Además de los cinco criterios DAC evaluados, se estudió igualmente la gestión del programa y la institucionalidad creada. Asimismo, la coordinación con los demás donantes y a su vez con el gobierno nacional también se analiza. La evaluación incluye un acápite adicional de

---

<sup>4</sup> Ver, entre muchísimos otros documentos que referencian los cambios y las tendencias que de ellos se pueden descifrar, World Bank (2010) "*Budgeting and Trust in Government.*", Nick Manning et al, Washington. OECD (2016) *Value for Money - Building on basics.* París. Tony Bovaird and Elke Loefflerwhich, Eds (2016) *Public Management and Governance*, Third edition. Ver especialmente los capítulos 4, 8, 9 y 11.

<sup>5</sup> McKinsey ha identificado los cinco factores que explican los casos exitosos de reforma de sector público (en su experiencia, apenas el 20 por ciento del total de las reformas intentadas son exitosas). Esos cinco factores son: propósito y prioridades claras, liderazgo comprometido, cadencia y coordinación en la implantación de las reformas, comunicación motivante y capacidad para el cambio. El primero de los factores requiere justamente de univocidad en la dirección, los objetivos y la estrategia de reforma. McKinsey & Company – Public Sector. "Elements of a successful government transformation", Our Insights, por T. Allas et. al, 9 jul 2018. Ver también, en el mismo sentido, Schick, A. (1999) "Opportunity, strategy, and tactics in reforming public management". OECD, París.

<sup>6</sup> Para más información sobre la metodología de la evaluación consultar el ANEXO C. **Metodología y Guías para Entrevistas.**

recomendaciones para la segunda fase del programa, en donde se tienen en cuenta las enseñanzas, conclusiones y recomendaciones derivadas de esta evaluación de la primera fase.

### Relevancia

*El proyecto SECO de gestión financiera pública es relevante para el gobierno colombiano.*

*Tanto porque el tema es uno de los más importantes en la agenda de las finanzas del Gobierno Nacional como por que las cuatro entidades beneficiarias así lo han reconocido. Una muy buena parte de las actividades adelantados se concentraron en áreas centrales de la GFP y aportaron importantes elementos para su desarrollo. Estas actividades fueron complementarias de otras adelantadas tanto por la banca multilateral, como por otros donantes en donde recientemente sobresale la Unión Europea.*

*Esta relevancia encontró algunas limitaciones por problemas objetivos que caracterizan la institucionalidad fiscal colombiana, como también por la apropiación que se hace por parte de las autoridades de este tipo de proyectos de cooperación. En consecuencia, y como se desarrollará a lo largo de esta sección, el equipo evaluador concluye que el Programa tuvo una relevancia satisfactoria, por tanto, se le otorga una calificación de 7/10.*

Inicialmente se hará una descripción de los elementos positivos que a nuestro juicio hacen relevante el programa SECO. Seguidamente, se hará un resumen de los elementos que dificultaron que la relevancia fuera mayor. Al respecto se hará un análisis corto de algunos de estos problemas.

### Elementos positivos

1. El programa, generó espacios institucionales que garantizaron una discusión de una agenda año a año: entre otros los Comités Directivos y Asesor, además de la utilización de espacios no propios del Programa como la CIEFP.
2. La apropiación del programa por parte del gobierno nacional fue cada vez mayor: se pasó de una agenda impulsada por mandos medios a un mayor papel por parte de la dirección macro y de los viceministros técnicos de Hacienda.
3. Los proyectos ejecutados cada vez pesaban más, eran más importantes, para cumplir con la agenda u hoja de ruta que el gobierno estaba ejecutando; por ejemplo, en materia de clasificadores presupuestales.
4. Se logró una mayor coordinación entre direcciones del ministerio de Hacienda y al mismo tiempo de Hacienda con otras entidades, inclusive DANE, CCE y Banco de la República.

### Elementos negativos

1. La agenda tuvo una apropiación dispareja: fue mayor en Hacienda, baja en el DNP y regular en CGN y CGR.

2. Algunos de los proyectos iniciales atendieron problemas que no eran parte central de la agenda de las finanzas públicas.
3. Buena parte de los recursos se concentraron en contingencias, aunque consideramos que estos problemas son válidos desde el punto de vista fiscal y macro, no son exactamente problemas de la GFP.
4. Faltó un mayor diagnóstico inicial PEFA, más allá del documento FISCUS que juzgamos se queda corto en el diagnóstico y recomendaciones.
5. El desarrollo de las actividades dejó en claro la necesidad de tener un modelo conceptual, una hoja de ruta, planes de acción, etc. Se trabajó en esto, el gobierno aceptó, pero falta aún una autoridad central de la GFP. De facto muchos de estos proyectos fueron iniciativa de los mandos medios.
6. Si bien el rol de la CIEFP fue positivo también quedó en claro que no era operativo en muchos casos, por ejemplo, el DANE demoró en extremo la aprobación de una decisión acordada en la reunión del comité.
7. Queda pendiente el CONPES que podría ser la gran tarea institucional que garantice a largo plazo el buen desarrollo de la GFP, considerando que este aún puede ser aprobada en los próximos meses.

Condicionantes Objetivos:

La colombianísima división entre Inversión (DNP) y funcionamiento (Presupuesto) dificulta las acciones de Cooperación y hace difícil la coordinación posterior.

No hay una autoridad de la reforma. No hay una hoja de ruta consensuada con todos los actores centrales de la GFP (aunque MHCP si tiene su hoja de ruta y su programación). Esto hace que sea mucho más lenta la apropiación de lo avanzado; por ejemplo, poner en marcha el uso de clasificadores y manuales.

## Diseño

El Proyecto para el Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Colombia es el primer Programa en el portafolio de SECO en Colombia. Hasta ahora, la gestión financiera se ha caracterizado por tener múltiples actores, con muy limitados vínculos de comunicación y coordinación entre sí, sin una visión común y unificada de Reforma a la GFP. Lo anterior es consecuencia de un difícil contexto institucional, de obligaciones, deberes y responsabilidades repartido en cabezas diversas e independientes.

En el diseño del Programa SECO existió un esfuerzo por comprender el difícil contexto institucional. Se recurrió a la contratación de un documento de diagnóstico (documento FISCUS), el cual tenía como objetivo otorgar elementos para la construcción de un programa de apoyo al fortalecimiento de la GFP<sup>7</sup>. En consecuencia, el diseño estuvo influenciado en buena

---

7 No hubo documento PEFA sino hasta 2015 y ello gracias a la insistencia de SECO al Gobierno Nacional. El documento PEFA es una fuente clave de información y consulta



parte por las prioridades identificadas en sus planes estratégicos y necesidades en materia de información.

Toda esta revisión diagnóstica se refleja en los componentes finales del Programa. Por ejemplo, el componente de coordinación inter-institucional de las finanzas públicas que busca construir puentes comunicantes entre EB, que a la vez ayude en la construcción de una visión unificada de Reforma a la GFP. Otro ejemplo, es el componente que propende por tener correctamente identificadas y controladas las contingencias fiscales, este último respondiendo a necesidades específicas del DNP (y más específicamente de la Dirección de Estudios Económicos) y del MHCP (particularmente de la Dirección de la Regulación Económica de la Seguridad Social)<sup>8</sup>.

En resumen, el diseño del Programa optó por apoyar proyectos/agendas en curso del Gobierno Nacional. En este caso, la manera más segura de construir confianza con el gobierno y con los demás actores era recoger y apoyar lo que se venía haciendo, fuera por el gobierno, fuera por los organismos autónomos de contabilidad y control, fuera por la cooperación internacional. Esta estrategia minimizó problemas relacionados a la atomización de esfuerzos de la cooperación en frentes que compiten entre sí por recursos y por las capacidades del gobierno. También redujo probables inconvenientes de “aterrizar” en Colombia con iniciativas no demostradas cuando ya se viene experimentando y avanzando con otras iniciativas. Y, lo que no es menos importante, se maduraron durante la primera fase los nichos precisos donde la cooperación de SECO puede optimizar su valor agregado en el largo plazo.

### Relevancia asimétrica entre EB

En términos generales, las actividades y objetivos del Programa coinciden con los objetivos de las EB y están directamente vinculados a la agenda de Reforma del Gobierno, pero no ha tenido el mismo grado de relevancia dentro de las cuatro EB. Prueba de ello es el Gráfico 1, donde se muestra cómo el MHCP es el eje unificador alrededor del cual giraron las iniciativas del programa de GFP de SECO.

Entre 2014 y 2017, el MHCP canalizó el 62% del total de actividades ejecutadas (Panel A), y tuvo un 55% de participación en el total de los recursos (Panel B). A pesar de la clara tendencia decreciente de su participación dentro del total de actividades, lo que nos muestra que otras entidades tomaron fuerza, el MHCP nunca dejó de ser la EB con el mayor número de actividades ejecutadas. Le sigue el DNP con el 24% de las actividades y el 25% de los recursos y, en tercer lugar, la CGN con el 9% actividades y el 15% de los recursos ejecutados. Por último, la CGR es

---

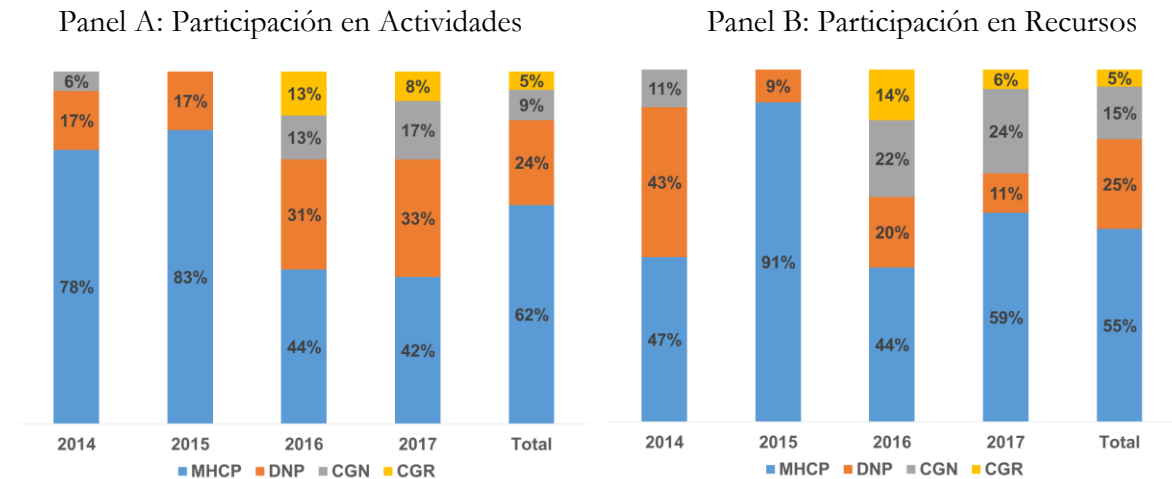
para SECO antes de que aterricen sus Programas de Cooperación en GFP. En gran parte fue por la ausencia de dicho insumo que se debió contratar el documento FISCUS.

<sup>8</sup> Sin embargo, es muy difícil para personas externas al Programa, lograr entender cuáles elementos se tomaron y de qué documentos en particular. Tras varias conversaciones se logró identificar los documentos claves; pero el Programa adolece de la falta de una bitácora interna donde se anoten las decisiones importantes dentro del Programa con sus justificaciones. Por ejemplo, para el punto del diseño, sería extremadamente útil decir qué se extrajo de cada PEI y cuál componente inspiró dicha información.

la última EB en iniciar y el monto de recursos y el número de actividades que le corresponden es el más bajo.

En consecuencia, es claro que existió un sesgo del Programa hacia las iniciativas del MHCP (concentro más de la mitad de las actividades y presupuesto del Programa) en detrimento de las iniciativas de las otras EB. Lo anterior es una muestra de la fuerte apropiación del Programa dentro del MHCP *vis à vis* las otras EB. Aun así, valga la pena decir que, la apropiación del Programa en las otras EB fue en aumento con el transcurso de los años.

**Gráfico 1. Distribución del Programa SECO entre EB: 2014-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

La relevancia asimétrica entre EB, del 2014 al 2017, no fue una consecuencia del diseño del fondo del Programa. Como se discutió en las entrevistas con el equipo SECO y AECOM, el Programa en ningún momento buscó privilegiar a una EB por encima de las demás. No obstante, la localización de la Agencia de Implementación dentro del MHCP pudo haber sido el causante del mencionado sesgo observado desde los hechos estilizados del Programa.

Una vez AECOM se sitúa dentro del MHCP, causa de manera inesperada una mayor apropiación del Programa por parte de los funcionarios del Ministerio, y una menor dentro de los funcionarios de las otras EB. Un ejemplo de las ventajas con las que se contaba en Hacienda fue poder resolver algunas dudas e inconvenientes en intercambios de pasillo, sin necesidad de hacerlo en escenarios formales, facilitó e incrementó la confianza entre las partes; esta fue la clase de oportunidades con las cuales no contaron los funcionarios de las otras EB, restándoles apropiación y confianza, causando así una menor participación de éstas dentro del Programa.

### Debilidad en el Diseño y efectos positivos e inesperados sobre la apropiación

Una debilidad en el diagnóstico y posterior diseño del fondo del Programa fue su falta de visión crítica a las diversas agendas impulsadas por el Gobierno Nacional. Todo como consecuencia de la ausencia de profundidad del documento FISCUS, a la hora de entender en donde se encontraba la GFP en términos internacionales y de mejores prácticas, lo que hubiera ayudado



a identificar los cuellos de botella más importantes que la Reforma a la GFP enfrentaba en Colombia. Siempre es válido preguntarse ¿por qué después de tanto tiempo y recursos invertidos no se ha logrado alcanzar el objetivo perseguido por Colombia? ¿Se está recorriendo el camino indicado de la manera indicada? ¿Qué ha ocurrido en otros países? ¿Por qué en dichos lugares se ha cumplido con el objetivo y aquí no?

Aun así, la aproximación que se tomó también tuvo otras ventajas. Evidencia de ello es la apropiación de la reforma por parte de los mandos medios de las distintas EB y de las diferentes Direcciones dentro de cada EB, algunas con mayor fe en el Programa SECO que otras, —como los mismos funcionarios describieron en las entrevistas-, pero que, en últimas, repercutió después de un tiempo de maduración, en una alta credibilidad entre las partes. Después de cuatro años de Programa, la apropiación escaló hasta esferas de mayor poder de decisión dentro de las EB hasta rangos viceministeriales. Así pues, se puede pensar en un “trade-off” entre independencia crítica del programa y la confianza y apropiación del programa por parte de los funcionarios. Si bien hubiera sido deseable haber contado con una visión mucho más balanceada de lo que se venía construyendo, se tuvo el efecto inesperado de apropiación y consciencia, sobre todo en mandos medios y al final del Programa en mandos medios altos, de la importancia de estos recursos para el avance de la GFP en Colombia

## 2. Hechos Estilizados del programa: Efectividad y Eficiencia<sup>9</sup>

*El equipo evaluador encuentra que fue en los criterios de efectividad y eficiencia donde el Programa encontró sus puntos más fuertes; además de darle una solvencia superlativa a la ejecución y supervisión de las actividades, ayudó a crear credibilidad y confianza entre las partes. Es por estos motivos que el equipo evaluador le da una calificación al Programa de 9/10 en efectividad y 9/10 en eficiencia.*

<sup>9</sup> El análisis de la efectividad y eficiencia se hizo con la construcción de los hechos estilizados del programa, además de la elaboración y estudio de indicadores. Para ello, se tomaron como insumos los POAs de 2014 a 2017, y la matriz de marco lógico. En la primera parte de esta sección, se describirá la distribución de las actividades y del valor de las mismas entre Entidades Beneficiarias (EB) y entre los componentes del proyecto. El uso correcto de los recursos, además de demostrar efectividad en el alcance del objetivo de dicho componente, también explica parcialmente la eficiencia del programa. Segundo, se analiza la distribución de actividades y montos de los recursos por EB y entre componentes del programa. Tercero, se presentan las agendas de las EB dentro de unas categorías de gasto estratégico propuestas por el equipo evaluador. Los análisis anteriores nos ayudan a entender las agendas de cada una de las EB, desde los puntos de vista temáticos y estratégicos a través del tiempo. Cuarto, se concluirá si la distribución de las actividades, de los recursos y las agendas de las EB ayudaron a cumplir con los objetivos propuestos de manera efectiva y, si el uso de los recursos fue eficiente para la consecución de dichos objetivos. Finalmente, se relacionarán las lecciones a tener en cuenta para la segunda fase del programa, con miras a aumentar aún más la efectividad y eficiencia.

### El Programa SECO a grandes rasgos: Eficiencia y Efectividad en el uso de los recursos

El programa SECO entre 2014 y 2017 ejecutó un total de 58 actividades<sup>10</sup>, las cuales sumaron \$USD 4'478,492. El año en el cual se ejecutó el mayor número de actividades y recursos fue el 2014, mientras que el 2015 tuvo el menor número de actividades y recursos invertidos (Tabla 1). El valor promedio por actividad entre 2014 y 2017 fue de \$USD 77,200. La actividad de mayor costo fue del DNP y alcanzó un valor \$USD 544,000, en tanto que la de menor costo, fue para el MHCP, por \$USD 18,000.

**Tabla 1. Número y valor Actividades Programa SECO: 2014-2017**

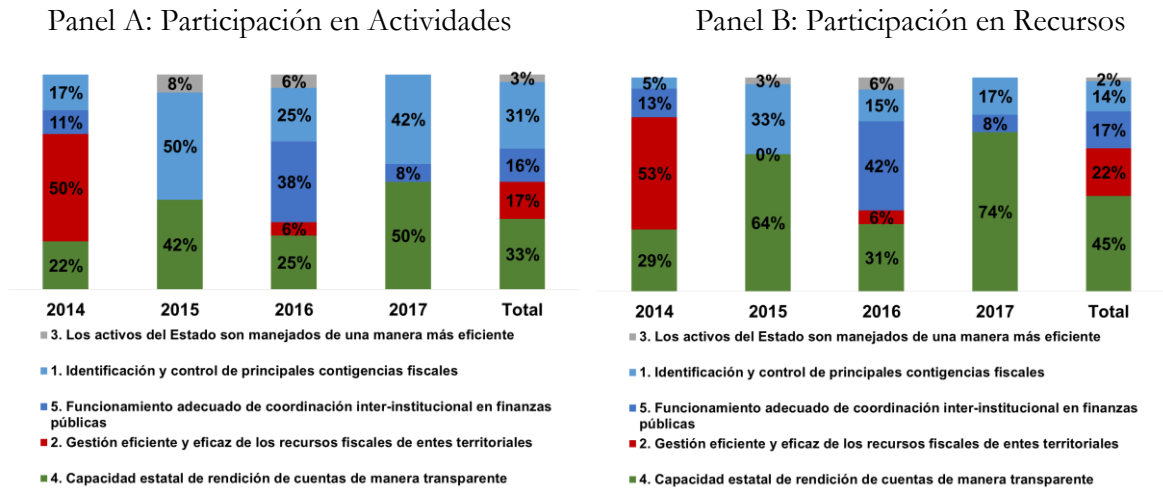
	2014	2015	2016	2017	Total
<b>Número de Actividades</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>12</b>	<b>58</b>
<b>Valor Actividades (USD)</b>	<b>\$ 1,765,369</b>	<b>\$ 592,850</b>	<b>\$ 1,100,230</b>	<b>\$ 1,020,043</b>	<b>\$ 4,478,492</b>

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

El Gráfico 2 ilustra la distribución de actividades y de recursos desde la perspectiva de los componentes del proyecto. El programa destinó un mayor número de actividades y recursos al componente para la capacidad estatal de rendición de cuentas (transparencia); en tanto que el componente dirigido hacia un manejo más eficiente de los activos del Estado fue el que menos recursos y actividades tuvo. Asimismo, los componentes de identificación y control de las principales contingencias fiscales, y rendición Estatal de cuentas de forma transparente, fueron los únicos que tuvieron actividades en todos los años. A su vez, el componente más intermitente y de mayor volatilidad en su participación dentro del total fue el de la gestión eficiente y eficaz de los recursos fiscales de los entes territoriales. Finalmente, el componente para el funcionamiento adecuado de la coordinación interinstitucional en finanzas públicas, que de acuerdo con las entrevistas ha sido uno de los valores agregados del programa, fue el cuarto más importante dentro del total de actividades (Panel A), y el tercero en recursos (Panel B). Esto nos indica que, a pesar de no haber sido el componente con mayores recursos y actividades, sí fue uno de los componentes que generó un mayor impacto, de acuerdo con la opinión de diversos actores.

<sup>10</sup> El número de actividades puede variar según como se cuentan las actividades. Nosotros tomamos como una única actividad todas aquellas actividades que comparten presupuesto. Un ejemplo de ello es PFM-2014-2.7 y 5.3, para nosotros una sola actividad, en lugar de dos.

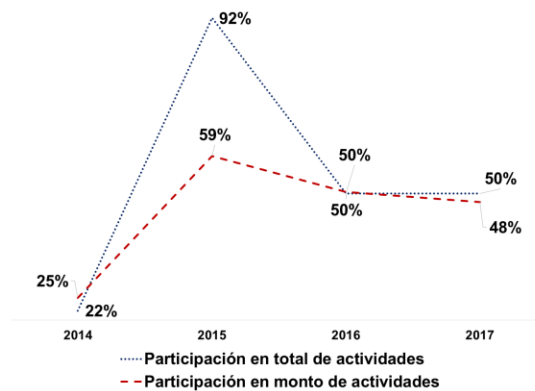
**Gráfico 2. Distribución del Programa SECO entre Componentes: 2014-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

Evidencia de lo anterior se presenta en el Gráfico 3. En él se muestran las actividades que en el desarrollo de los Términos de Referencia (TdR) y posterior seguimiento y supervisión, estuvieron a cargo de más de una EB o dirección dentro de la misma EB. Entre 2014 y 2017, el 50% del total de actividades se elaboraron entre varias direcciones y entidades beneficiarias, mientras que su valor alcanzó el 41% del monto total de recursos del Programa. Esto nos muestra que el programa tuvo efectos positivos como lo es una alta coordinación interinstitucional en el diseño y gestión de los proyectos. Además, esta presentación conjunta permite una mejor asignación de los recursos, pues evita la repetición de tareas y el desarrollo de proyectos aislados o poco integrados con la línea general del programa.

**Gráfico 3. Actividades conjuntas entre EB y direcciones: 2014-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

Otra muestra de los efectos positivos del programa sobre la coordinación interinstitucional, es el número de actividades del programa SECO que tienen algún tipo de relación con actividades lideradas, financiadas o co-financiadas por otras entidades cooperantes, como el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), el BM, o las Naciones Unidas, entre otros. La relación entre actividades puede ser presupuestal, o bien como una continuación del hilo lógico temático de alguna actividad previa.

En la Tabla 2, se observa que, 44 actividades de otros cooperantes tuvieron algún tipo de relación con las actividades SECO. De igual forma, se ilustra como este fue un proceso incremental entre 2014 y 2017; cada año que se asentaba más el proyecto, aumentó la coordinación entre cooperantes. Mientras que en 2014 hubo apenas una actividad de otros cooperantes con algún tipo de relación al Programa SECO por 18 actividades ejecutadas por el programa, en 2015 la tasa aumento a 7 por cada 12, en 2016 1 por cada 2, y finalmente en 2018 se aceleró hasta 7 actividades relacionadas por cada 3 actividades ejecutadas por el programa.

Al revisar la evidencia obtenida a partir del análisis cualitativo, AECOM sobresale como el gran responsable para el éxito logrado por el programa en cuanto a la efectividad del componente 5, y, en consecuencia, en la alta eficiencia del uso de los recursos (Ver Sección sobre Gobernanza del Programa). Esto porque esta entidad impulsó la coordinación entre las entidades beneficiarias, entre sus direcciones, y de manera no prevista por el diseño del Programa, entre Entidades Cooperantes. Asimismo, este fue un logro del diseño de la Gobernanza del Programa, y de los escenarios de encuentro creados por el mismo, como los son los Comités Directivo y Asesor (Ver Sección sobre Gobernanza del Programa).

**Tabla 2. Coordinación entre Entidades Cooperantes**

	2014	2015	2016	2017	Total
<b>Número de actividades de otros cooperantes relacionadas con actividades SECO</b>	1	7	8	28	44
<b>Actividades de cooperantes relacionadas con actividades seco sobre el total de actividades SECO</b>	6%	58%	50%	233%	76%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

La Tabla 3 contiene el total de actividades anuladas<sup>11</sup>, y la tasa de anulación, que se calcula como la cantidad de actividades desestimadas como porcentaje de las actividades ejecutadas; en otras palabras, el ratio entre actividades que no prosperaron con respecto a las actividades exitosas. Estos indicadores se pueden usar como una aproximación al uso eficiente del tiempo. Cada vez que se propone una actividad, los funcionarios de la EB invierten tiempo en la elaboración de los TdR, y AECOM y SECO en su revisión. Entre más alta la tasa de anulación menor la eficiencia. Entre 2014 y 2017 hubo aproximadamente una actividad fallida por 5 actividades

<sup>11</sup> Una actividad fallida/anulada se define como una actividad desestimada por los funcionarios de las EB después de la elaboración de TdRs.

exitosas. En el primer año del proyecto no se presentaron actividades desestimadas, mientras que, en 2017, por cada 2 actividades exitosas hubo una fallida. Desde el análisis cualitativo (entrevistas), se encontró que las actividades fallidas en su gran mayoría se desestimaron por parte de los funcionarios de las EB. Algunas veces porque no existía tiempo para incluir comentarios de AECOM y SECO a los TdR, y otras veces porque el consultor ganador se retira y se decide no relanzar la convocatoria. Aquí, el costo de invertir aún más tiempo por parte de los funcionarios es mayor al beneficio de realizar la actividad.

**Tabla 3. Actividades anuladas y tasa de anulación Programa SECO: 2014-2017**

Programa SECO	2014	2015	2016	2017	Total
Actividades anuladas	0	3	1	6	10
Tasa de anulación	0%	25%	6%	50%	17%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

Al analizar el indicador por componente del programa, se encuentra que, la identificación y control de las principales contingencias fiscales, y el manejo eficiente de los activos del Estado no presentaron actividades desestimadas. Por su parte, en el componente de gestión eficiente y eficaz de los recursos fiscales de entes territoriales, por cada 5 actividades exitosas hubo 2 fallidas; para los componentes de transparencia y coordinación inter-institucional, por cada 5 actividades exitosas se presentó 1 fallida (Tabla 4).

**Tabla 4. Actividades anuladas y tasa de anulación por componentes: 2014-2017**

Componentes	Actividades Anuladas	Tasa de anulación
1. Identificación y control de principales contingencias fiscales	0	0%
2. Gestión eficiente y eficaz de los recursos fiscales de entes territoriales	4	40%
3. Los activos del Estado son manejados de una manera más eficiente	0	0%
4. Capacidad estatal de rendición de cuentas de manera transparente	4	21%
5. Funcionamiento adecuado de coordinación inter-institucional en finanzas públicas	2	22%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

Otro indicador que también ayuda a aproximar la eficiencia del programa SECO es la tasa de extensión, la cual se calcula como el número de actividades que se extendieron en el tiempo más allá de lo estipulado en el programa como porcentaje del total de actividades (Tabla 5). Este indicador, mide más precisamente la eficiencia por parte de los Expertos/Consultores, y la calidad del diseño de los TdR por parte de las EB, AECOM y SECO (que tan exactos fueron en estimar el tiempo requerido para cada actividad). Entre 2014 y 2017 apenas el 7% de las

actividades se extendieron más allá de lo estipulado en el programa, con un pico de 13% en 2016, (equivalente a 2 actividades).

No obstante, un hallazgo obtenido a partir de las entrevistas que no es capturado por la tasa de extensión es el tiempo que toman los funcionarios de las EB en la revisión de los productos. Uno de los Consultores/Expertos fue enfático en señalar la demora por parte de los funcionarios para devolver los productos con correcciones y comentarios.

**Tabla 5. Actividades con extensión y tasa de extensión Programa SECO: 2014-2017**

<b>Programa SECO</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Total</b>
<b>Actividades con extensión</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>Tasa de extensión</b>	<b>6%</b>	<b>8%</b>	<b>13%</b>	<b>0%</b>	<b>7%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2018.

De igual manera, la impronta propia de esta cooperación SECO: eficacia y eficiencia en la selección, contratación y ejecución oportuna de cada actividad comprometida. La fortaleza de la cooperación SECO en la administración de actividades quedó demostrada en las medidas de eficacia y eficiencia de la ejecución de las actividades del Programa (ver siguiente sección).

Esta capacidad de implementar los proyectos y las actividades convenidas aportó un alto valor a las iniciativas y las agendas que ya estaban en curso. A partir de esta fortaleza del Programa, la eficacia y eficiencia en las actividades se erigió no sólo en factor distintivo sino en pilar de la creación de confianza en el valor agregado de la cooperación de SECO. De otra parte, este valor particular de la cooperación SECO a la agenda institucional en curso debe ser altamente valorado, no como un aporte adjetivo sino como contribución principal a la realización de los objetivos buscados por las iniciativas del gobierno.

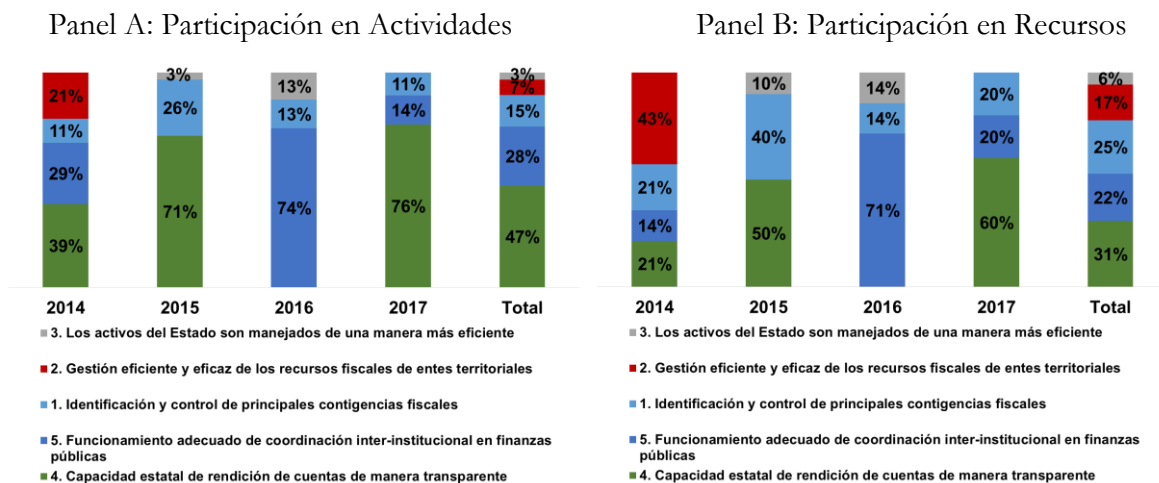
#### **Entidades Beneficiarias y Componentes: No hay muestra de convergencia de agendas**

Como se demostrará a lo largo de esta sección, no existe una convergencia temática entre las EB. Esto no es necesariamente algo malo, dado que, por sus funciones, obligaciones y responsabilidades dentro de la GFP, las agendas de las EB no tendrían por qué seguir un mismo camino. A nivel de EB, el MHCP es el que mayor dispersión temática tuvo, lo que se explica en gran parte por los objetivos diversos que tiene cada una de las direcciones del mencionado ministerio. Por el contrario, en las demás EB, sí hay claridad en que las agendas, fueron más acotadas y definidas, lo que puede representar ganancias en eficiencia y eficacia para el uso de los recursos del programa.

Al descomponer la demanda del MHCP entre los componentes del programa (Gráfico 4), vemos como los componentes 1, 5 y 4 son los que concentraron más recursos y actividades, en tanto que los componentes 2 y 3 tuvieron una menor atención de acuerdo con estos criterios. El componente 4, identificación y control de las principales contingencias fiscales, a pesar de tener

un bajo número de actividades (15%), estuvo presente a lo largo de los 4 años de estudio, y fue el segundo componente por monto de recursos (25%). Los componentes de menor demanda por parte del MHCP fueron la gestión eficiente y eficaz de los recursos fiscales de los entes territoriales (7% del total de actividades) y el manejo eficiente de los activos del Estado (3% del total de actividades y 6% del monto total de los recursos).

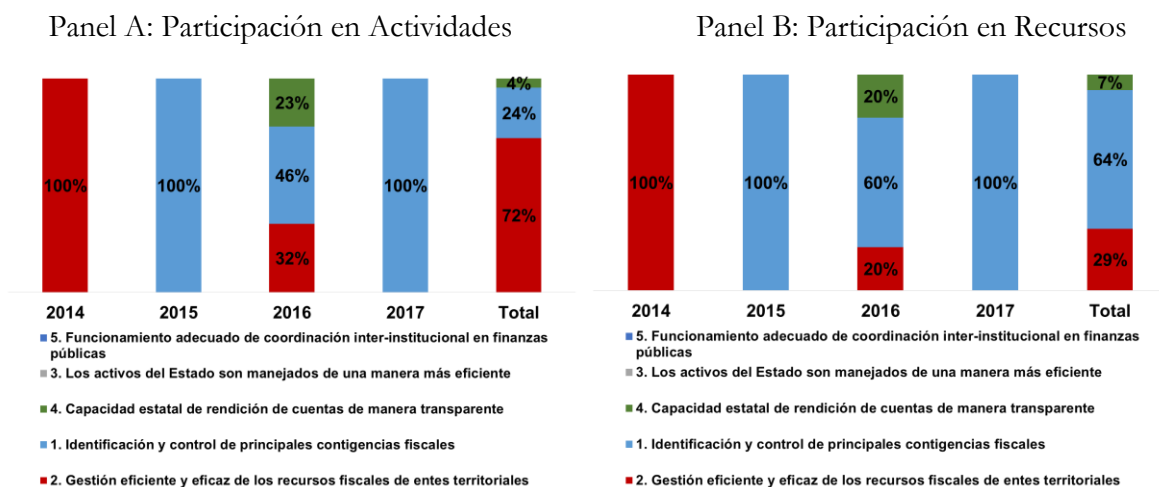
**Gráfico 4. El MHCP y los componentes del Programa SECO: 2014-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

El Gráfico 5 muestra la distribución de actividades y recursos del DNP por los componentes del programa SECO. Como se puede observar, el DNP demandó un mayor número de actividades para el componente 2, gestión eficiente y eficaz de los recursos fiscales de los territorios, con un 72% del total (Panel A), mientras que destinó una mayor proporción de recursos al componente de identificación y control de contingencias fiscales con un 64% del total (Panel B).

**Gráfico 5. El DNP y los componentes del Programa SECO: 2014-2017**



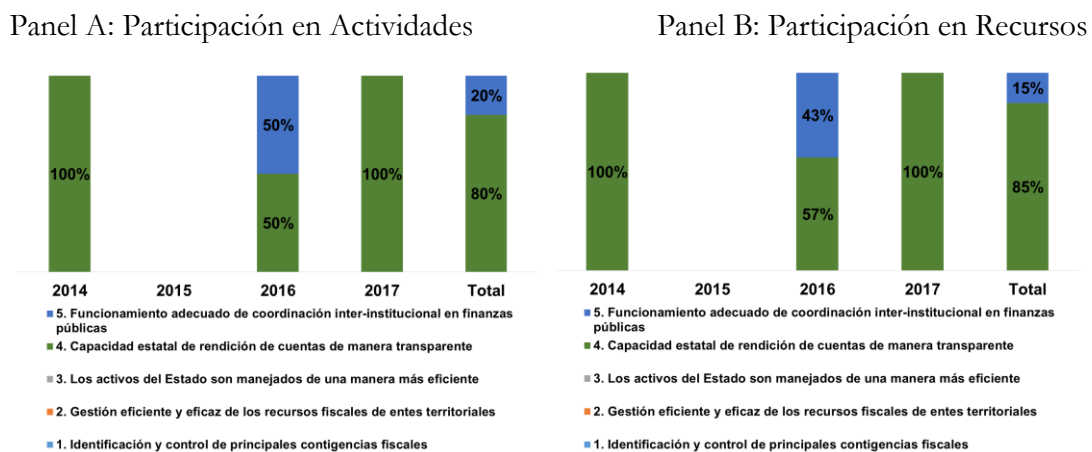
Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.



El Gráfico 6, nos muestra como la CGN concentró sus recursos y actividades en sólo los componentes 4 y 5. Lo anterior muestra que la agenda de la CGN con el programa SECO era muy precisa y se concentró en actividades muy definidas.; sin embargo, la ejecución de estas actividades ha sido lenta, en especial la de las capacitaciones a funcionarios del sector en los temas liderados por la CGN.

Asimismo, la CGR ha optado únicamente por demandar actividades del componente de capacidad estatal para la rendición de cuentas de manera transparente. En sus dos años de presencia en el programa, usó el 100% de sus actividades y recursos para el desarrollo de dicho componente.

**Gráfico 6. La CGN y los componentes del Programa SECO: 2014-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

Asimismo, la Tabla 6 ilustra la tasa de anulación de cada una de las EB. Entre 2014 y 2017, la CGN no presentó ninguna actividad que luego fuera desestimada, el MHCP tuvo una actividad desestimada por cada 7 exitosas, DNP una actividad fallida por cada 5 exitosas, y finalmente la CGR desestimó 2 actividades por cada 3 que ejecutó exitosamente.

**Tabla 6. Actividades anuladas y tasa de anulación por Entidad Beneficiaria: 2014-2017**

Entidades Beneficiarias	Actividades Anuladas	Tasa de anulación
MHCP	5	14%
DNP	3	21%
CGN	0	0%
CGR	2	67%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

### Entidades Beneficiarias y sus Agendas desde una perspectiva estratégica

Tras observar las agendas y los diferentes proyectos que se adelantaron de las 4 EB, el equipo evaluador reclasificó dichas actividades en 5 nuevas categorías de gasto:



- i. Mejora de la información fiscal - Sistemas de Información<sup>12</sup>. Incluye todos los recursos de actividades relacionadas con el mejoramiento del intercambio de datos, su integración y consistencia que al final se traduce en mejores herramientas para la toma de decisiones sobre política económica y fiscal.
- ii. Módulos conceptuales y de planeación. Contiene todos los recursos de actividades destinadas a diseñar marcos lógicos, hojas de ruta, que ayudarán a programar la agenda de la EB.
- iii. Eventos y difusión. Se refiere a todos los recursos dirigidos a la difusión de las agendas de las EB relacionados con la GFP.
- iv. Capacitación. Incluye todas las actividades cuyo objetivo era el de formar a los funcionarios públicos.
- v. Relacionadas indirectamente con la GFP. Las actividades que no están estrictamente relacionadas con el desarrollo de la GFP.

Los recursos destinados a módulos conceptuales y de planeación, el mejoramiento de los sistemas de información y a la capacitación de los funcionarios en los temas centrales de la agenda de la GFP son que tienen una mayor eficiencia y eficacia. Esto porque apuntan al desarrollo de las herramientas e instrumentos característicos de toda gestión financiera pública, además de seguir un orden lógico, que repercute en un círculo virtuoso de sostenibilidad. Por el contrario, si bien la difusión es importante este tipo de proyectos tiene necesariamente un menor peso la agenda de la GFP. Lo mismo sucede con las actividades no relacionadas con la GFP. A continuación, se presenta un análisis con estas nuevas categorías en forma consolidada y por cada una de las cuatro EB.

En la Tabla 7, se resume el gasto estratégico consolidado del programa. Las categorías de sistemas de información, módulos conceptuales y de planeación, y eventos y difusión, presentan un comportamiento persistente en su participación dentro del total de recursos. Entre 2012 y 2014, la participación de sistemas de información tuvo un rango de 2 puntos porcentuales (p.p.), módulos conceptuales y de planeación un rango 9 p.p., y eventos y difusión uno de 3 p.p. No ocurrió lo mismo con las categorías de capacitación y las actividades relacionadas indirectamente con la GFP, donde la primera tuvo un rango de 32 p.p. y la segunda de 31 p.p.

---

<sup>12</sup> Desarrollo de Sistemas Integrados de Información entendidos como la construcción de marcos conceptuales para facilitar el intercambio de datos, la correcta homologación y armonización de la información proveniente de los diferentes sistemas de información; todo lo anterior con el fin último de poder tomar las mejores decisiones de política pública, con toda la información disponible.

Tabla 7. El Programa SECO y su gasto estratégico: 2014-2017

Programa SECO (USD / %)	2014	2015	2016	2017	Total	2014	2015	2016	2017	Total
1. Sistemas de información	\$ 220,984	\$ 67,500	\$ 137,143	\$ 113,794	\$ 539,421	13%	11%	12%	11%	12%
2. Módulos conceptuales y de planeación	\$ 799,020	\$ 290,250	\$ 584,043	\$ 447,983	\$ 2,121,296	45%	49%	53%	44%	47%
3. Eventos y difusión	\$ 4,574	\$ 0	\$ 28,214	\$ 0	\$ 32,788	0.3%	0%	3%	0%	1%
4. Capacitación	\$ 638,167	\$ 22,100	\$ 201,355	\$ 81,725	\$ 943,347	36%	4%	18%	8%	21%
5. Indirectamente relacionado con GFP	\$ 102,625	\$ 213,000	\$ 149,475	\$ 376,541	\$ 841,641	6%	36%	14%	37%	19%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

La Tabla 8, muestra como el MHCP destinó el 57% de los recursos al desarrollo de módulos conceptuales y de planeación. Le siguen en importancia el mejoramiento de sistemas de información y capacitación con un 20% de los recursos.

Tabla 8. MHCP y su gasto estratégico: 2014-2017

MHCP (USD / %)	2014	2015	2016	2017	Total	2014	2015	2016	2017	Total
1. Sistemas de información	\$ 31,580	\$ 67,500	\$ 137,143	\$ 0	\$ 236,223	4%	13%	28%	0%	10%
2. Módulos conceptuales y de planeación	\$ 585,260	\$ 290,250	\$ 252,529	\$ 260,691	\$ 1,388,730	71%	54%	52%	43%	57%
3. Eventos y difusión	\$ 4,574	\$ 0	\$ 28,214	\$ 0	\$ 32,788	1%	0%	6%	0%	1%
4. Capacitación	\$ 100,800	\$ 22,100	\$ 64,286	\$ 81,725	\$ 268,911	12%	4%	13%	14%	11%
5. Indirectamente relacionado con GFP	\$ 102,625	\$ 158,000	\$ 0	\$ 262,413	\$ 523,038	12%	29%	0%	43%	21%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

Por su parte, la agenda estratégica de DNP no es clara. A pesar de que gastó la mitad de sus recursos en la categoría de capacitación, este gasto se concentró únicamente en un año. Un cuarto de su gasto fue destinado a actividades indirectamente relacionadas con la GFP, y otro cuarto se destinó a módulos conceptuales y de planeación (Tabla 9). Desde el punto de vista estratégico, no parece haber una cohesión en la agenda del DNP que garantice un uso de los recursos eficiente y eficaz.

Tabla 9. DNP y su gasto estratégico: 2014-2017

DNP (USD / %)	2014	2015	2016	2017	Total	2014	2015	2016	2017	Total
1. Sistemas de información	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%
2. Módulos conceptuales y de planeación	\$ 213,760	\$ 0	\$ 70,157	\$ 0	\$ 283,917	28%	0%	32%	0%	25%
3. Eventos y difusión	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%
4. Capacitación	\$ 537,367	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 537,367	72%	0%	0%	0%	47%
5. Indirectamente relacionado con GFP	\$ 0	\$ 55,000	\$ 149,475	\$ 114,128	\$ 318,603	0%	100%	68%	100%	28%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

La agenda estratégica de la CGN consta de un hilo conductor claro. Éste tiene una lógica de carácter predominantemente informático (45% de los recursos se destinan a dicha categoría), y con matices programáticos (el 35% se gasta en módulos conceptuales y de planeación). Finalmente, el 20% restante se usa en la capacitación de funcionarios, para que hagan uso de los

nuevos sistemas de información (Tabla 10). El anterior esquema conceptual debe elevar no sólo la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos sino también su impacto y sostenibilidad.

**Tabla 10. CGN y su gasto estratégico: 2014-2017**

CGN (USD / %)	2014	2015	2016	2017	Total	2014	2015	2016	2017	Total
1. Sistemas de información	\$ 189,404	\$ 0	\$ 0	\$ 113,794	\$ 303,198	100%	0%	0%	47%	45%
2. Módulos conceptuales y de planeación	\$ 0	\$ 0	\$ 102,857	\$ 130,210	\$ 233,067	0%	0%	43%	53%	35%
3. Eventos y difusión	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%
4. Capacitación	\$ 0	\$ 0	\$ 137,069	\$ 0	\$ 137,069	0%	0%	57%	0%	20%
5. Indirectamente relacionado con GFP	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

En la Tabla 11, se ilustra el gasto estratégico de la CGR entre 2014 y 2017. La CGR no sólo destinó todos sus recursos sobre un eje temático, sino también sobre una única categoría de gasto: los módulos conceptuales y de planeación. Lo anterior eleva no solamente la eficiencia y eficacia de tan pocas actividades sino también su impacto.

**Tabla 11. CGR y su gasto estratégico: 2014-2017**

CGR (USD / %)	2014	2015	2016	2017	Total	2014	2015	2016	2017	Total
1. Sistemas de información	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%
2. Módulos conceptuales y de planeación	\$ 0	\$ 0	\$ 158,500	\$ 57,082	\$ 215,582	0%	0%	100%	100%	100%
3. Eventos y difusión	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%
4. Capacitación	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%
5. Indirectamente relacionado con GFP	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	0%	0%	0%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con base en POAs 2014-2017.

### 3. Impacto

*El impacto se entiende como todos los cambios positivos que surgieron de manera esperada o inesperada a causa del Programa. Al analizar la MML del Programa se encuentra que los indicadores de impacto inicialmente propuestos eran demasiado ambiciosos para un Programa de estas características. Estos indicadores eran inalcanzables para los componentes puestos en marcha; por ejemplo, se fijaron metas que correspondían más a la política fiscal o macroeconómica del país, también se fijaron metas de medio plazo cuando estos programas tienen generalmente impactos de largo plazo sobre variables macro.<sup>13</sup>*

<sup>13</sup> Algunos ejemplos de los indicadores de impacto propuestos por la MML son: Nivel de deuda neta del Gobierno Central (como porcentaje del PIB) dentro de las metas anuales establecidas por la Regla Fiscal; Crecimiento del Producto Interno Bruto como estipulado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo; entre otras.

*En consecuencia, y ante esta debilidad en el diseño del Programa, el equipo evaluador analiza el Impacto de la Primera Fase del Programa de dos formas:*

- i) Creación de confianza y credibilidad entre las EB y SECO –donde el equipo evaluador considera que se logró un impacto positivo y esperado-.*
- ii) Impacto de actividades individuales ejecutadas por el Programa –donde el equipo evaluador encuentra ejemplos de actividades que cumplen con los impactos esperados-.*

*Así pues, esta evaluación parte del entendimiento de que la cooperación suiza tiene una visión de mediano plazo. Si bien, la primera fase del Programa (en este caso, la fase 2014-2018) tiene su marco lógico, sus componentes, y sus indicadores, está sobre entendido que esta fase sentó bases de resultados y, sobre todo, de confianza y apertura de mayores posibilidades para la siguiente fase. A partir de los puntos mencionados anteriormente, el equipo evaluador califica al impacto del Programa con un **6/10**.*

En esa perspectiva, de optimización del valor agregado en dos o más fases y de reducción del riesgo de ingreso como colaborador nuevo, se entienden los componentes de esta primera fase del Programa y también varias de las actividades que tendrían menor valor de no continuar el programa. Por ejemplo:

- las actividades que proponen hoja de ruta para el fortalecimiento de la GFP en los años siguientes, especialmente en el cuatrienio de la siguiente administración, tendrían un efecto inconcluso de no contarse con una segunda fase.<sup>14</sup>
- los componentes de gestión financiera territorial y de gestión de las obligaciones contingentes no harían mucho sentido tal y como se concibieron en la primera fase, centrados como están en las preocupaciones del Ministerio de Hacienda antes que en las de los agentes territoriales o los administradores del sistema de pensiones de contribución media, de no tener en el horizonte una segunda fase que potencialmente involucre los gobiernos autónomos territoriales. Así planteado, en perspectiva de segunda fase, los componentes y las actividades de la Primera Fase deben evaluarse según la descripción realizada en la Ilustración 1.

<sup>14</sup> Entre ellas, las actividades de “Plan de acción para Estructurar el Sistema General de Gestión Financiera Pública” (SIDEPRO 2015), de comparación y lecciones de hojas de ruta de la experiencia en el desarrollo de agendas institucionales para la GFP de Chile, México y Perú (Econometría, 2017-2018) y de Hoja de Ruta propiamente dicha (Banco Mundial, 2018).

## ILUSTRACIÓN 1. VISIÓN DEL MARCO LÓGICO

**OBJETIVO SUPERIOR, (mide el impacto de la primera fase del Proyecto, 2014-2018):  
Sentar bases para máximo valor agregado alcanzable en segunda fase del Proyecto,  
2018-2022**

**Indicadores de resultado: - 90% de funcionarios o ex-funcionarios entrevistados para esta evaluación se declaran satisfechos o muy satisfechos con servicios prestados por el Programa -- Ninguno de los funcionarios entrevistados expresó motivo de insatisfacción con los servicios prestados por el Proyecto**

**Creación de confianza en Valor Agregado**

Indicadores de Resultado:

- Gobernanza asociativa entre Gobierno y Cooperación es efectiva, según consensos para POAs
- Concursos y/o Selección Transparente de las entidades más competentes
- Dirección Administrativa del Proyecto aporta Valor Especializado a Revisión TdR, avances e informes de actividades

**Apoyo a Iniciativas de entidades beneficiarias en respaldo del camino de GFP en Colombia**

Indicadores de Resultado:

- 90% de actividades seleccionadas han producido entregables satisfactoriamente
- Supervisión oportuna de planes anuales de trabajo POAs
- Supervisión oportuna y efectiva de informes intermedios y finales de las actividades

**Gestión de Obligaciones Contingentes:**

- Avanza capacidad institucional de gestión de pensiones
- Protege suficiencia de provisiones fiscales para obligaciones contingentes del MHCP

**Gestión de Recursos por Entidades Territoriales**

- Se desarrollaron sistemas únicos de información financiera pública que eventualmente se apropiarán y se aplicarán por parte de los gobiernos subnacionales

**Gestión de Activos Fijos del Estado**

Se fortaleció capacidad institucional especializada para el manejo de activos fijos por parte de las dos agencias nacionales establecidas al efecto: CISA y su filial SAE

**Gobierno transparente y accountable**

Proyecto contribuyó a la capacidad del Gobierno de responder por gestión y resultados del gasto público

**Coordinación inter-institucional para el manejo de las Finanzas Públicas**

Proyecto sentó precedentes de instancias eficaces de identificación de desafíos comunes, selección de metas a lograr coordinadamente y monitoreo del progreso en la coordinación

Fuente: Elaboración Propia.

### Creación de credibilidad y confianza a través de la eficacia y eficiencia de la Primera Fase

Desde la óptica hasta aquí descrita, el equipo evaluador considera que, la primera fase del Programa sí logró el impacto esperado de generar confianza entre el gobierno nacional y la cooperación que surgió a partir del desarrollo satisfactorio de la mayoría de las actividades programadas. Igualmente se creó la institucionalidad adecuada para su desarrollo. Lo anterior,

se convierte en un muy buen respaldo para una segunda fase en cuestión. Esta conclusión igualmente se respalda en los altos niveles de satisfacción expresados por los funcionarios de todos los niveles de las EB. Si SECO tomará la decisión de impulsar una segunda fase para el Programa, esta sería recibida con beneplácito por los funcionarios que tuvieran continuidad en el nuevo Gobierno.

La alta satisfacción lograda por el Programa dentro de los funcionarios de las EB, se cimentó principalmente sobre la creación de confianza y credibilidad entre SECO, la Agencia de Implementación (AECOM) y las EB en todos los niveles (empezando y como se mencionó anteriormente en mandos medios de las Entidades y Direcciones, que luego fue escalando hasta rangos viceministeriales). Dicha confianza y credibilidad fue la consecuencia de una altísima eficacia y eficiencia en la ejecución, y monitoreo, tanto del Programa como un todo (como se observa en la sección de gobernanza), como de las actividades particulares (como se describió en la sección anterior).

En el BOX 1, se describen los elementos que se cubrieron satisfactoriamente y que garantizaron la confianza y credibilidad en SECO, pero a su vez, también se ilustran algunos temas que pueden cubrirse de mejor manera para una segunda fase.

#### **BOX 1. LA CREACIÓN DE CONFIANZA MEDIANTE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE PROYECTOS Y ACTIVIDADES**

Los elementos de eficacia (llamada también efectividad) en la ejecución del Programa que se cubrieron bien, y generaron confianza para garantizar un correcto desarrollo del programa en la primera fase. Esta además garantiza una mayor fortaleza para una eventual segunda fase del Programa. Aunque los elementos de eficacia que se cubrieron menos bien durante la fase del Programa evaluado que deben ser tenidos en cuenta para asegurar un mayor impacto en la segunda fase:

<b>BIEN CUBIERTOS</b>	<b>MENOS BIEN CUBIERTOS</b>
<b>Objetividad:</b> imparcialidad, hechos separados del análisis	<b>Objetividad:</b> Se tienen en cuenta las distintas perspectivas bajo las cuales se puede responder una pregunta de los términos de referencia y se discuten las fortalezas y las debilidades de cada una de ellas.
<b>Independencia técnica de los consultores:</b> verificación de su conocimiento especializado y su credibilidad	<b>Independencia técnica de los consultores</b> en cuanto a tal o cual preferencia de tema y de enfoque del funcionario del gobierno o de otra entidad de cooperación internacional (en los casos en que se transfirieron recursos a otras entidades de cooperación)
Participación de todos los <i>stakeholders</i> en la presentación y discusión de los resultados de las actividades	<b>Participación:</b> no muy alta participación de la comunidad académica profesional concedora del tema internacionalmente en las presentaciones y discusiones de los resultados de actividades
<b>Transparencia y Foco:</b> clara definición y foco de la actividad Preguntas centrales, las metodologías a seguir	<b>Transparencia y Foco:</b> conexión de la actividad con <i>outcomes</i> e impacto esperados del Programa <b>Descripción</b> de la situación inicial y el cambio esperado de la actividad

La calificación de los productos recibidos de los consultores, los requisitos de reportes	
<b>Claridad</b> de las conclusiones y recomendaciones	Falta de balance y explicación de lo que se adopta o no por el gobierno y de lo que tiene o no continuidad dentro del Programa SECO. Ejemplo: recomendaciones de expertos internacionales de hoja de ruta para sistemas integrados de información financiera
<b>Utilidad:</b> velar porque las recomendaciones de la actividad sean utilizadas por los beneficiarios La utilidad depende también del momento de implementación dentro del ciclo del Programa.	<b>Utilidad:</b> cuando los beneficiarios no utilizan las recomendaciones, velar por que indiquen por qué seguirán otras opciones. Pedir feedback <u>de los tomadores de decisión política y operativa.</u> Asegurar clara responsabilidad por la implementación de las recomendaciones de la actividad. La utilidad depende también del momento de implementación dentro del ciclo del Programa.

### Actividades

Cuando se tiene en cuenta que los objetivos del Programa evolucionaron con el transcurso del tiempo: especialmente a partir del 2016, se encuentra que las actividades fueron más finamente seleccionadas hacia objetivos e impactos esperados de primera fase, como se reconoció en las entrevistas con funcionarios de las 4 EB. Este aparte discute los indicadores susceptibles de medir los logros y el desempeño del Programa por medio de actividades y su correcta ejecución, que en últimas lograron generar la credibilidad y la confianza entre las partes, además de los impactos individuales de las actividades:

*Eficiencia:* el criterio de eficiencia no se discutirá generalmente por falta de parámetros internacionales estrictamente comparables y porque no se conocen los fundamentos del cálculo de costo para cada actividad. No podríamos afirmar, sin un estudio detallado de cada actividad, que el costo empleado fue el mínimo para los productos o los beneficios derivados de la actividad, sea en el mercado nacional, sea en el mercado internacional. Lo que podemos afirmar con base en la información documental y las entrevistas realizadas, y nuestra propia experiencia profesional, es:

- ✓ Los recursos financieros se manejaron austeramente. No aparecen derroches en el costeo de acciones y de recursos humanos, materiales, tecnológicos o de información
- ✓ El control de costos y las rendiciones de cuentas por el uso de los recursos fue también riguroso
- ✓ Si se hubiera errado en el cálculo de costos fue por subestimación de estos. En dos casos supimos de potenciales proponentes que observaron la necesidad de elevar el presupuesto para cumplir con los compromisos de los términos de referencia.



Cuando esto ocurrió, la coordinación de proyectos optó generalmente por no elevar los recursos, aún a costa de la no presentación de concursantes de grande experiencia y reputación. Con lo cual la fase I del Programa optó, en la práctica por el criterio de más bajo costo, aún a costa de competencia y calidad.

En el **ANEXO D. Actividades seleccionadas evaluadas desde Criterios DAC**, se ilustran los posibles impactos de algunas actividades seleccionadas. Como se puede observar, existen ejemplos donde los impactos esperados son alcanzados. Como por ejemplo el proceso de certificación de los servidores públicos que intervienen en el ciclo de inversiones públicas y son usuarios de las diferentes herramientas informáticas que administra la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP, donde se logró una cobertura de más de 3000 funcionarios del nivel sub-nacional.

#### 4. Sostenibilidad

*Sostenibilidad es el criterio DAC dentro del cual el Programa presenta uno de los rendimientos más bajo: el equipo evaluador le da una calificación de **6/10**. Lo anterior se debe primordialmente a dos puntos que se vinculan a la probabilidad de sostenimiento de los resultados una vez finalizado el Programa (o al menos su primera fase):*

- i) El borrador CONPES que busca llevar los niveles de coordinación inter-institucional al siguiente nivel, con la creación de una gerencia de la Reforma a la GFP no fue aprobado por el gobierno saliente pero existen suficientes motivos para considerar que buena parte de su contenido podrá ser aprobado o en su defecto se verá reflejado en el nuevo plan de desarrollo.*
- ii) Dado que la mayoría del presupuesto ejecutado se invirtió en modelos conceptuales y mejoramiento de información financiera apuntando al Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP), algunos de sus resultados más concretos solo se verán en el mediano plazo.*

#### Borrador CONPES

Hacia el final del Gobierno pasado, la aprobación del CONPES parecía iba a ser el más grande impacto de la primera fase del Programa SECO, pues era el resultado de muchos insumos otorgados por varias actividades financiadas por el Programa, y porque a la vez, era la materialización de un incremento en la coordinación interinstitucional entre las Entidades encargadas de la GFP. Parecía que al fin se había logrado plasmar una visión conjunta para una Reforma a la GFP en Colombia. Se formulaba así, una hoja de ruta además de dar el paso necesario para llevar a un nivel superior la coordinación interinstitucional: la creación de una Gerencia para la Reforma.



Lamentablemente dicho CONPES no logró ser aprobado antes de que el gobierno anterior saliera. Lo anterior deja claro que el tema requiere un gran respaldo político, grandes esfuerzos de coordinación y apropiación de la visión conjunta contenida por el borrador CONPES.

Quedaría entonces para la Segunda Fase el desafío de mitigar el riesgo de dispersión mediante una visión única, que recoja orientaciones del alto gobierno y tenga la capacidad de recoger los intereses más críticos de las entidades participantes sin fragmentar el impacto ni reducir el propósito superior del Programa.

Aun así, es necesario enfatizar que los logros pertinentes para el MHCP se mantendrán una vez finalice el Programa, y que además los funcionarios se encuentran en la total capacidad para mantenerlos. Ejemplo de ello es la hoja de ruta que se ha ido cumpliendo cabalmente y se mantendrá como su norte con o sin CONPES. Adicionalmente, estos insumos serán incluidos en el próximo Plan de Desarrollo.

Para el resto de EB podría haber mayores desafíos de sostenibilidad. Por ejemplo, para el DNP quedan metodologías de cuantificación de pasivos fiscales y algunas plataformas de capacitación, pero ningún logro horizontal a través de Direcciones. La CGR puede que le dé continuidad a las políticas impulsadas por SECO, pero esto es una incógnita debido a los cambios en los altos mandos de la institución. En la CGN será importante la dirección que se tome en el mejoramiento o reemplazo del CHIP, entre otros temas que lidera.

### Modelos Conceptuales y SIGFP

La hoja de ruta conjunta que se vio consignada dentro del Borrador CONPES se centraba en el desarrollo conceptual y organizacional, además de dar los pasos lógicos desde el punto de vista tecnológico para poder alcanzar un SIGFP.

Lo anterior es un propósito loable y hace parte de los avances necesarios para que un país esté a la vanguardia de la GFP, no obstante, la experiencia ha probado que este no es el camino más costo-eficiente y que adicionalmente puede presentar algunos riesgos no menores. Con relación a este último punto, debe tenerse en cuenta que el campo del desarrollo de sistemas integrados de información para el manejo financiero público es considerado por los expertos uno de los dos campos de más alto riesgo y más bajo rendimiento en todas las reformas de grandes áreas de la Gestión Financiera Pública. Además, es considerado generalmente un campo de mejoramiento continuo, y no de resultados e impactos precisos en un tiempo determinado. Hasta el punto de que entre los países de la OCDE se considera generalmente que la evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios contruidos ad hoc por las autoridades hacendarias son el instrumento más alcanzable y más útil para la transparencia, la eficacia y la eficiencia de las decisiones programático-fiscales que los muy costosos, lentos y altamente riesgosos desarrollos de sistemas de información, especialmente los sistemas integrados para la

administración de las finanzas públicas.<sup>15</sup> Esto debería ser tenido en cuenta en el diseño de la fase 2.

A su vez, los SIGFP tienen otras desventajas, desventaja que se hace más notoria en el contexto de un país tan descentralizado como el colombiano: los SIGFP se diseñan y gestionan centralizadamente y se concentran o se circunscriben inicialmente al nivel central del gobierno. Por lo cual, la estrategia del gobierno implica necesariamente el riesgo de que la atención al desarrollo de los sistemas descuide temporalmente la gestión de los recursos fiscales de las entidades territoriales.

## 5. Conclusiones y algunas recomendaciones con miras a una segunda Fase

### Relevancia 7/10

El Programa es relevante, pues apoyó de manera correcta necesidades estratégicas del Gobierno en la esfera de la GFP. No obstante, existió una asimetría entre las distintas EB como consecuencia, entre otros aspectos, del esquema operativo planteado incluyendo la presencia física de la Agencia de Implementación en una sola entidad.

A su vez, existió una falta de visión crítica a la agenda que se decidió apoyar, debido a la falta de una visión más amplia o apoyo estratégico por parte de AECOM. Pero dicha debilidad terminó convertida en una fortaleza, pues ayudó en la apropiación del Programa por parte de los funcionarios de las EB, quienes se dieron cuenta de la importancia del Programa gracias al apoyo que este les brindó en el impulso de sus agendas.

El Programa no fue solamente relevante por apoyar las iniciativas Gubernamentales –con lo que generó apropiación del Programa y confianza entre las partes- sino que además auxilió en la mayor coordinación interinstitucional entre los distintos actores envueltos en la GFP. De suerte que, a pesar de la falta de visión crítica a las iniciativas del Gobierno, el diseño del Programa sí logró identificar uno de los mayores escollos que la GFP debe superar en Colombia.

Para lograr una mayor relevancia para una segunda fase, se recomienda en primer lugar, mejorar los mecanismos de información/comunicación sobre el Programa tanto para personas externas a la organización del Programa, como para SECO como donante. Se propone llevar un registro interno, donde se consignen las decisiones principales y el porqué de dichas decisiones. De esta manera se ayuda a comprender de forma directa la relevancia y los propósitos del Programa, los riesgos con que tropezó y las razones de ajuste a lo largo del mismo.

---

<sup>15</sup> Como lo dice la OECD: “Since the mid-2000s, a third period of public administration can be observed in which some of the New Public Management reforms are adjusted, revised or even abolished and in which new trends come to the fore. A common feature of these trends is that the government should focus more on service delivery and less on administration, in other words: more front office, less back office, or as the Danes say: more warm hands, less cold hands”. This implies not only shifting resources from administration to in-kind service delivery, but also building a simpler, more integrated, more compact administration, denoted in this study as a move towards “basic government”. (OECD. Value for Money in Government– Building on Basics. 2015. P 18)

Se recomienda tener visiones más críticas e independientes sobre lo que se viene haciendo en Colombia en relación con la GFP. Es un campo en el cual se han invertido cuantiosos recursos; sin embargo, sus avances no van a la velocidad mostrada en países con similares niveles de ingreso. Dado que SECO no cumple el papel de asesor técnico, se recomienda para una segunda fase, la elaboración de talleres y documentos que logren orientar la discusión, en adición a la exigencia de un respaldo técnico por parte de la Agencia de Implementación. Para lograr una mayor apropiación del Programa por parte de las otras EB, se recomienda rotar anualmente la localización de la Agencia de Implementación entre distintas EB. Otra opción, es tener presencia permanente por parte de la Agencia de Implementación dentro de cada EB.

### **Eficiencia: 9/10**

Desde una perspectiva del Programa SECO como conjunto, este cuenta con una alta eficiencia en el uso de los recursos. Prueba de ello es que la mitad de las actividades se hayan presentado y supervisado de manera conjunta entre varias direcciones de las EB, o entre más de una EB. El gran responsable de lo anterior fue AECOM, cuyo rol de mediador y supervisor de actividades, logró elevar la capacidad de coordinación inter-institucional, lo que repercutió en la disminución de duplicación de actividades, haciendo un más eficiente uso de los recursos. A su vez, tanto los funcionarios de las EB como AECOM y SECO, han demostrado ser muy precisos en el diseño de los TdR, más exactamente en la estimación de los tiempos requeridos para la correcta elaboración y conclusión de las actividades, lo que en conjunto con la puntualidad en la entrega de productos por parte de los Consultores/Expertos, demuestra un uso eficiente de la programación de actividades por parte del Programa. A su vez, AECOM y SECO han logrado elevar la coordinación entre Entidades Cooperantes hasta el punto que en 2017 por cada 3 actividades ejecutadas por el programa, existieron 7 actividades de otros cooperantes con algún tipo de relación al Programa SECO.

No obstante, desde la óptica de la eficiencia aún hay espacio para la mejora. El programa SECO ha mostrado una tasa de actividades desestimadas no despreciable, lo que evidencia la pérdida de tiempo invertido por parte de los funcionarios de las EB, AECOM y SECO, en el diseño de actividades que no generaron productos, ni ningún tipo de impacto. Otra muestra de ineficiencia es que, en algunos casos, los funcionarios de las EB se toman tiempos excesivos para la revisión y devolución de los productos, con comentarios y sugerencias, demorando los procesos de las consultorías.

Para solventar estas fuentes de ineficiencia se recomienda dar unos tiempos perentorios para cada etapa de diseño, elaboración y supervisión de las actividades. En otras palabras, fijar límites de tiempos adecuados, de esta forma, los funcionarios ya sabrían cuánto habrían de destinar a la elaboración de TdR, seguimiento y supervisión de productos, y a la comunicación interinstitucional entre EB, con AECOM, y en el caso que lo requieran con SECO.

Se recomienda también reforzar en los POA las lecciones aprendidas y el conocimiento acumulado en la(s) fase(s) anterior(es). Por ejemplo, explicar las razones por las cuales no se alcanzaron a realizar todas las actividades previstas en el POA anterior y la manera como tales

actividades serán retomadas (o no) en el siguiente POA; también el registro de avances del POA anterior hacia el logro de los objetivos finales del Programa y las brechas o los desafíos pendientes para los POA siguientes.

**Efectividad: 9/10**

El Programa SECO también goza de una alta efectividad. Evidencia de ello es la compleción de las metas en términos de productos recibidos. Dichos productos exhibieron una nula heterogeneidad en términos de calidad, donde el 100% de las actividades generaron productos calificados como buenos. Lo anterior es mérito conjunto de los funcionarios de las EB y AECOM, quienes lograron realizar un diseño acertado de los TdR, que lograron guiar de manera correcta a los Consultores/Expertos en la elaboración de los productos. En adición, seleccionaron Consultores/Expertos con altas cualidades técnicas, que respondieron con productos de calidad.

De igual forma, en la mayoría de EB hay evidencia de la existencia de una agenda estratégica consolidada que se apoya en actividades de planeación y de conceptualización, a las cuales siguen actividades de diseño de sistemas de información, y por último, actividades de capacitación de los funcionarios sobre los nuevos sistemas de información y nuevos marcos conceptuales. Este orden lógico presente en 3 de las 4 EB eleva la efectividad del Programa y sus actividades.

Aun así, también existe un punto en particular para mejorar la efectividad del programa. Al revisar la distribución de actividades y recursos de las distintas EB entre los diferentes componentes, no existe evidencia de una agenda temática acotada para dos de ellas. Lo anterior tiene como consecuencia una alta dispersión de actividades dentro de los componentes del Programa, lo que pudo disminuir el impacto y efectividad de las actividades y recursos. En otras palabras, en lugar de apuntar hacia un objetivo se apuntan a varios, lo que hace más difícil llegar a ellos.

Para aumentar aún más la efectividad del Programa, se sugiere con miras a una segunda fase, tener un marco conceptual del Programa mucho más claro y definido, donde los vasos comunicantes entre componentes sean claros, y busquen generar economías de escala en el uso de los recursos.

**Impacto: 6/10**

El más grande impacto no esperado del Programa SECO fue haber creado la confianza y credibilidad entre las partes a un nivel lo suficientemente alto como para garantizar el cumplimiento de productos y resultados y el aterrizaje de una segunda fase -si así lo vieran conveniente tanto el Gobierno Colombiano como SECO.

En esa perspectiva, de optimización del valor agregado en dos o más fases y de reducción del riesgo de ingreso como colaborador nuevo, se entienden los componentes de esta primera fase del Programa y también varias de las actividades que tendrían menor valor de no continuar el programa.

El equipo evaluador encuentra en el correcto diseño, y supervisión de actividades por parte del Programa el principal catalizador de la confianza y credibilidad creada entre las partes.

Para una segunda fase se recomienda que el diseño del Programa logre establecer conexiones más claras entre los objetivos generales del Programa y los componentes y las actividades. De esta forma, el impacto del Programa se verá asegurado a través del desarrollo del conjunto de actividades hiladas conceptualmente a los objetivos.

De igual forma se recomienda impulsar actividades que propendan por una gerencia transversal para la Reforma a la GFP colombiana. De esta forma se aseguraría la apropiación de la agenda más allá de los mandos medios y medios altos de las EB, garantizando un impacto del Programa más alto al obtenido por la primera fase.

### **Sostenibilidad: 6/10**

Sostenibilidad es el criterio DAC dentro del cual el Programa presenta uno de los menores rendimientos, primordialmente porque su mayor logro apunta a ser la aprobación de un documento CONPES que a la fecha no ha sucedido.

Dicho documento CONPES busca garantizar la continuidad de las políticas y hoja de ruta en curso para la Reforma a la GFP en Colombia. Adicionalmente, se pretende incrementar los niveles de apropiación del Programa y la Reforma mediante la creación de una Gerencia transversal para la Reforma.

La no aprobación del documento dejaría los alcances del Programa en una posición frágil ante cambios en las cabezas de las EB –esta posición de fragilidad es más importante en unas EB que en otras-.

Para una segunda fase, y para poder alcanzar un impacto y una mayor sostenibilidad de los logros del Programa, es imperativo generar una apropiación en los más altos mandos de las EB. Afortunadamente, las cabezas de algunas EB bajo el nuevo Gobierno son conscientes de la importancia de la GFP y pueden ser grandes aliados para la creación de la Gerencia Horizontal encargada de la Reforma a la GFP en Colombia.

Otro tema a tener en cuenta para garantizar la sostenibilidad de los logros alcanzados por el Programa es la diversificación de los recursos invertidos. En su primera fase, la gran mayoría de recursos giraron alrededor de los modelos conceptuales y hojas de ruta para la elaboración del SIGFP. Para una segunda fase, se recomienda invertir una porción importante de recursos en otras herramientas alternativas para la GFP, que pueden llegar a ser complementos muy importantes para el SIGFP en la toma de decisiones de política pública.

**A partir de las conclusiones derivadas de los anteriores criterios, el quipo evaluador otorga un puntaje promedio para la primera fase del Programa de 7/10.**

## 6. Gobernanza del Programa

### Análisis del desempeño de AECOM

A juicio del equipo evaluador<sup>16</sup>, existieron dos puntos que fueron determinantes para que la Agencia implementadora no fuera tan relevante como lo pudo haber sido para el Programa: i) Un diseño que privilegió la eficacia y eficiencia gerencial y administrativa de las actividades, POAS, y coordinación entre los actores involucrados, sobre un respaldo técnico/crítico al diseño de actividades y su comparación con el benchmarking internacional; y ii) la ruptura entre AECOM y Economía Urbana, donde Economía Urbana iba a cumplir el rol de asesor técnico para el Programa.

A pesar de lo anterior, AECOM cumplió un rol fundamental en la generación de confianza entre todos los actores involucrados, además de elevar su coordinación como se demuestra a lo largo de la presente sección.

#### AECOM Colombia

Todos los actores involucrados comunicaron al equipo evaluador su gran nivel de satisfacción con el rol desempeñado por AECOM Colombia en cabeza de la Coordinadora del Programa Sonia Cansino. AECOM Colombia fue diligente y siempre se encontró la mejor disposición en la Coordinadora del Programa. Fue sumamente eficaz y eficiente en la revisión de TdRs, siempre cumpliendo la meta de que fueran coherentes con la MML del Programa.

#### AECOM España

Los entrevistados dieron una visión opuesta para AECOM España: Existe una sensación entre los funcionarios, de lejanía y ausencia, dejando a AECOM Colombia muy sola en el terreno. A su vez, se crítica su baja eficiencia y efectividad en la revisión de TdRs tomándose demasiado tiempo para su escrutinio y corrección, lo que según un alto funcionario del MHCP fue corregido después de dos años comenzado el Programa.

#### Recomendaciones

Para una segunda fase, el equipo evaluador recomienda un rediseño del fondo y de la forma de la Agencia Implementadora. Desde el fondo, se sugiere tener mucho más en cuenta para su selección una fortaleza técnica en cuanto a la GFP se refiere, que dicha especialidad sea un parámetro explícito de selección dentro de los TdRs que describen las funciones de la Agencia Implementadora de la segunda fase, y que este criterio tenga un peso importante dentro del puntaje final. Lo anterior apunta a que la Agencia Implementadora pueda tener un punto de vista más crítico hacia la visión de los funcionarios del Gobierno, y en consecuencia que se pueda

---

<sup>16</sup> Todo el análisis realizado a AECOM se sustenta en los hallazgos encontrados a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios de las EB, SECO, AECOM y a Consultores/Expertos. Además, se complementa con lo encontrado en la revisión de literatura, principalmente los TdR de SECO licitando por una Agencia Implementadora.

abrir la posibilidad de sopesar otras opciones de actividades. En adición, puede involucrarse activamente en el diseño de la nueva MML de la segunda fase del Programa.

En la forma se sugieren dos posibilidades: i) Que exista un Coordinador del Programa situado en cada una de las EB o ii) Que se rote anualmente al Coordinador del Programa por cada EB, idealmente el año en que dicha EB dirija el Comité Directivo. Ambas sugerencias apuntan a elevar el nivel de apropiación de las EB diferentes al MHCP del Programa SECO.

## **Análisis de los comités**

### **Comité Directivo**

El Comité Directivo tuvo una alta relevancia, impacto, efectividad y eficiencia a lo largo de los dos primeros años del Programa. Mientras el programa se asentaba, y construía unos cimientos fuertes, el Comité fue altamente relevante, y generó un gran impacto al afinar los mecanismos internos de gobernanza y organización corporativa. El Comité Directivo fue efectivo en el momento de la aprobación de los POAs y por ende de las actividades a ejecutar en el año inmediatamente posterior. Fue eficiente, pues todo lo anterior se realizó en reuniones que tomaron menos de dos horas, con un número significativo de participantes (entre 10 y 16 personas).

Después de los dos primeros años de aprendizaje, la organización corporativa se afianzó, con procesos y rutinas eficaces. Como es usual, el Comité Directivo se concentró más en actividades de supervisión que un espacio para hacer correctivos fundamentales al proceder y devenir del programa. En consecuencia, perdió relevancia e impacto para la orientación del Programa. No obstante, siguió siendo altamente efectivo en la supervisión de actividades y POAs anuales, además de la no pérdida de eficiencia (los comités continuaron tomando menos de dos horas, con un alto número de participantes –entre 14 y 18 personas).

La Tabla 12 ilustra el desvanecimiento de la relevancia y el impacto del Comité Directivo caracterizado por medio de los temas tratados en cada año. En todos los años se cubrió una temática/función similar: hacerle seguimiento al estado del programa y sus resultados, además de la revisión de los POAs. No obstante, las versiones de 2014 y 2015 tuvieron mayor relevancia pues abordaron temas relativos al diseño de Gobernanza del Programa, lo que tuvo un impacto directo en la concepción y posterior evolución del programa.

Ejemplo de lo anterior es la discusión y posterior corrección del Manual Operativo. En adición, en 2014 se definió, comentó y discutió el POG del programa, y el Manual del Comité Directivo, haciendo de ésta la reunión del Comité Directivo más relevante y con mayor impacto de todo el Programa. Por su parte, en 2016 se dio la aprobación de la entrada de una nueva EB al Programa; no obstante, se considera que este tema no fue más que una formalidad, pues el procedimiento para su inclusión ya se había surtido anteriormente.



Tabla 12. La Relevancia de los temas tratados

	2014	2015	2016	2017
<b>Temas Comité Directivo</b>	- Aprobación Manual Comité Directivo - Aprobación POG y POA 2014 - Aprobación Manual Operativo	- Estado y resultados del Programa - Estado POA 2014 - Aprobación POA 2015 - Cambios Manual Operativo	- Aprobación de entrada de nueva EB al Programa: CGR - Estado y resultados del Programa - Estado POA 2015 - Aprobación POA 2016	- Estado y resultados del Programa - Estado POA 2016 - Aprobación POA 2017

Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Comités Directivos 2014-2017.

Valga la pena resaltar que la pérdida de relevancia e impacto del Comité Directivo, puede ser el resultado de un trabajo previo de alta calidad efectuado por parte del Equipo Técnico, el Comité Asesor y de la Coordinadora del Programa –lo que se ve respaldado por la opinión de los entrevistados. Así pues, el Programa, en lugar de perder un foco de relevancia e impacto, simplemente lo vio trasladado a otras instancias.

La pregunta a hacerse entonces es: ¿Cómo recuperar la relevancia del Comité Directivo en una segunda fase? Para garantizar de nuevo su relevancia se podría no solamente verificar la pertinencia de las actividades dentro del MML del Programa, sino a su vez, estudiar cómo encajan dentro de una visión de largo plazo. Para garantizar que lo anterior efectivamente ocurra, se podrían invitar a la discusión a miembros de la academia, provenientes de universidades o tanques de pensamiento, que puedan hacer las preguntas necesarias sobre la conveniencia de largo plazo del conjunto de actividades que se van impulsando año a año. Una especie de evaluación conceptual del Programa: ¿Cuáles son sus objetivos de largo plazo? ¿Cómo el POA contribuye a alcanzar dichos objetivos? ¿Cómo el conjunto de actividades ayuda a cumplir los objetivos? ¿Por qué se optó por esta dirección y no otra? ¿Qué otras opciones existen y por qué se desecharon?

A su vez, este podría ser el escenario para que se eleve aún más la visión conjunta de reforma, y exista una mayor apropiación por parte de los altos mandos de otras EB diferentes a Hacienda. Así pues, para garantizar el “buy-in” de los altos mandos de todas las EB, se recomienda que la directiva de cada EB dirija el Comité Directivo y la construcción de POA, de manera rotativa, una vez a lo largo de la segunda fase del Programa.

### Comité Asesor

Al igual que para el Comité Directivo, los dos primeros años del programa fueron claves para el Comité Asesor. En primer lugar, se ajustó el diseño y los tiempos de revisión por parte de los funcionarios de las EB y AECOM. En segundo lugar, se afinaron el contenido de las actividades y de los POAs al marco lógico del Programa. A medida que se fue perfeccionando la elaboración y confección de actividades y POAs, el Comité Asesor fue ganando relevancia e impacto dentro del programa, *vis à vis* el Comité Directivo.

En cuanto a la participación de actores de otras Entidades Cooperantes dentro del Comité Asesor, se encuentra que ésta elevó la coordinación interinstitucional de manera incremental

entre 2014 y 2017 (Ver Tabla 2). Lo cual aumentó la eficiencia no sólo de los recursos del Programa SECO, sino también de toda la cooperación internacional enfocada en temas de GFP.

No obstante su funcionamiento, el Comité Asesor se hubiera podido posicionar como el lugar para asegurar un *back-stop* técnico en lo relacionado al diseño de las actividades y POAs, acercando el diseño de las actividades al *benchmarking* de las mejores prácticas internacionales. Dentro de dicha interlocución, los funcionarios de las otras Entidades Cooperantes podrían haber sido clave, aportando la reflexión más pausada y sopesada que sólo puede brindar el ser un observador externo. Sin embargo, en las Actas se encuentra que sus intervenciones fueron más de forma con respecto a la concepción y devenir del Programa, que de fondo. Lo anterior, no sólo le resta relevancia a su participación dentro del Comité sino también impacto sobre el Programa.

Para garantizar una interlocución crítica sobre las actividades, se podrían invitar al Comité otros actores externos, como expertos internacionales, o miembros de universidades y tanques de pensamiento. De esta forma se elevaría el nivel de la discusión desde la forma hasta el fondo del Programa.

### POAs

Los POAs<sup>17</sup> como instrumento de priorización de actividades se juzgan como útiles y relevantes. Sin embargo, su pertinencia para el Programa se puede elevar, de ser una especie de checklist del estado de las actividades y su consiguiente descripción, a ser un documento dentro del cual se pueda hallar el hilo conductor del Programa año a año, y entre actividades. Aquí podrían quedar consignadas las conclusiones de las discusiones que se llevaron a cabo en los Comités entre Cooperantes, academia y funcionarios de las EB. Se podría usar como el borrador anual de la bitácora del Programa.

### Recomendaciones

Para el Comité Directivo se sugiere invitar a la comunidad académica, miembros de universidades o tanques de pensamiento. Lo anterior con miras a poner en cuestionamiento reflexivo la visión de largo plazo que existe dentro del Programa y las iniciativas que se están promoviendo para alcanzar dicha visión. Todo ello con el fin último de entender, y que quede constancia de ello, el por qué se optó por un camino y no otro, y si se está recorriendo ese camino de la manera adecuada.

Para el Comité Asesor se recomienda una mayor participación desde el punto de vista técnico por parte de los actores cooperantes, donde se pueda relacionar el diseño y demanda de

---

<sup>17</sup> Sobre la estandarización de procesos, el equipo evaluador piensa que la Agencia de Implementación tiene suficiente información como para tener tablas armonizadas de perfiles lo que ayuda y hace los procesos de la contratación de actividades mucho más eficiente, pues se sabe de manera clara a quien contratar/invitar para que actividad. En cuanto a la armonización de salarios, la juzgamos como complicada pues la participación de consultores extranjeros dificulta la homogenización de costos, haciéndolos no competitivos a pesar de poseer el *know-how*.

actividades a las mejores prácticas internacionales en GFP. Dicha participación se podría garantizar invitando otros actores externos, provenientes de Universidades o Tanques de Pensamiento por ejemplo.

Los actores externos académicos podrían ser los mismos para ambos comités. Así lograrían tener un mayor entendimiento de cómo las actividades en su conjunto alejan al programa o lo acercan de sus objetivos y visión de largo plazo.

Finalmente, y como consecuencia del cambio propuesto en los Comités Directivo y Asesor, el hilo conductor que guiaría al Programa quedaría mucho más claro –después de las discusiones y debate anteriormente propuestos-, lo que también tendría una repercusión sobre los POAs anuales. Dentro de los POAs se consignarían las direcciones tomadas con sus justificaciones, contando porque se fue por esa vía y no por otra, describiendo las fortalezas y debilidades de haber optado por esta opción. Así pues, el POA podría ser el borrador anual de la bitácora del Programa, donde queda claro la concepción y visión de largo plazo, con la debida explicación de cómo el conjunto de actividades apunta hacia esa visión.

## 7. La evolución del Programa SECO y sus riesgos

Los programas de Gestión Financiera Pública, en especial los que apoyan avances hacia los Sistemas de Gestión Financiera Integrada, son generalmente, por su propia naturaleza, programas de alto riesgo. En el mundo entero son programas de mediano y largo plazo, que se prestan a controversias técnicas y estratégicas a lo largo del camino de reforma; con frecuencia las soluciones de corto plazo no son eficaces ni sostenibles; están sujetos a cambios en las tecnologías de información, etc.

A lo anterior se suma la cultura propia del MHCP, ésta suele ser muy sólida y muy resistente al cambio. Los funcionarios de Hacienda crecieron hasta hace poco tiempo con la misión de mantener los balances y la sostenibilidad fiscal, hasta el punto que cuando las variables macro están controladas, como generalmente lo están en Colombia, no encuentran justificación para cambios adicionales.

Así las cosas, la experiencia internacional indica que la más certera estrategia para mitigar los riesgos connaturales a estos programas es concentrarse en el avance de las reformas haciendo de ellas un proceso de mejoramiento continuo, en focalizarlas metas en resultados intermedios que se acumulan con el tiempo.

Por estar parcialmente dirigido a reformas de largo plazo, el programa SECO comenzó como un proyecto de alto riesgo<sup>18</sup> en términos de impacto, relevancia y sostenibilidad y de relativamente bajo riesgo en términos de eficacia y eficiencia para lograr los productos

---

<sup>18</sup> En el contexto de la cooperación internacional, la temática de la GFP es considerada como una de las que presenta una tasa de éxito más baja, por esta razón el equipo evaluador la considera de alto riesgo. Desde la perspectiva del portafolio de cooperación de SECO, es un Programa de no alto riesgo, debido a que es una temática que acumula consensos políticos más rápidamente, en comparación a por ejemplo, cooperación para el posconflicto.

comprometidos. Durante el desarrollo del Proyecto se mitigaron algunos de los riesgos y se consiguió elevar la relevancia y la sostenibilidad. A continuación, se sintetizan: i) los factores presentes en la fase de aprobación que hicieron de éste un proyecto de alto riesgo con respecto al logro del impacto y el propósito de las reformas; ii) la manera como los directivos del proyecto mitigaron esos riesgos para elevar impacto y sostenibilidad.

### **Factores de Riesgo y Estrategias de Mitigación.**

1) Débiles fundamentos iniciales para focalizar el problema a resolver, para evaluar la capacidad interna de las instituciones para resolverlo, para priorizar las metas a lograr con el Programa, y un difícil contexto normativo. Crea riesgos de relevancia, sostenibilidad e impacto bajo el entendimiento usual de estos criterios DAC.

La mitigación de este riesgo fue doble. Por una parte, SECO acota su mandato para circunscribirlo a la gestión y el monitoreo de los productos y resultados esperados por el gobierno de actividades priorizadas por el propio gobierno; no a la priorización del problema ni a la selección de las actividades capaces de solucionarlo. Por otra parte, esta forma de mitigación de riesgo crea confianza y apropiación en las EB y motiva su utilización de las reformas apoyadas por el Programa.

2) Baja utilización de las buenas prácticas internacionales y de la experiencia acumulada internacionalmente, especialmente en países de la OCDE. Ni el componente de gestión financiera territorial ni el de gestión de activos fijos se valieron de las múltiples lecciones acumuladas recientemente en OCDE y en LAC ni las actividades de respaldo a la transparencia apelaron a los instrumentos y las mediciones observadas en países OCDE ni el desarrollo de los sistemas integrados de gestión financiera internacional utilizaron las creativas innovaciones observadas en LAC y en otros países de la OCDE y de América Latina

3) Riesgo de pérdida de identidad de los objetivos del Programa y de su Valor Agregado específico. El valor agregado dependió de la estrategia del gobierno. Como el gobierno no tenía inicialmente hoja de ruta, el apoyo de los dos primeros años (2014-2016) buscó también llegar a la formulación explícita de una hoja de ruta. Y todavía al final de los dos últimos años se apoyaban actividades de preparación de hoja de ruta. Con lo cual el Programa incurrió en el riesgo de estar respaldando un objetivo móvil, de metas y de trayectoria no claramente definidas.

Este riesgo fue mitigado, cuando menos parcialmente, por la impronta propia de esta cooperación SECO: eficacia y eficiencia en la selección, contratación y ejecución oportuna de cada actividad comprometida. La fortaleza de la cooperación SECO en la administración de actividades quedó demostrada en las medidas de eficacia y eficiencia de la ejecución de las actividades del Programa.

4) Riesgo de apropiación y utilización. Del otro lado, el respaldo de este Programa a las iniciativas y la eventual maduración de una hoja de ruta de parte del gobierno contrarrestaron parcialmente el riesgo de baja apropiación y utilización de los productos por parte de algunas EB.

5) Riesgo de dispersión de actividades y debilitamiento en la unidad del Proyecto. La opción por apoyar iniciativas del gobierno actualmente en curso, acentuó el riesgo de falta de una visión clara y única del Valor Agregado del Programa. Esto por cuanto, la selección de componentes no dio clara cuenta de las razones de la priorización de componentes que hizo la planeación del programa SECO. Este riesgo se atenuó mediante el liderazgo del MHCP en la selección de componentes y en la definición del contenido de los componentes. De esta manera el MHCP se erigió como el eje unificador alrededor del cual giraron las iniciativas de las otras entidades beneficiarias.

6) Riesgo de discontinuidad en la estrategia del gobierno. El impacto del Programa quedó dependiendo de la relevancia de la propia agenda del gobierno y de la factibilidad de impulsar eficazmente aquellas actividades de esa agenda que resultaran especialmente difíciles para el gobierno. Además, la sostenibilidad del Proyecto, especialmente para su segunda fase, quedó dependiendo de la continuidad de la agenda. Este riesgo es particularmente alto por tres razones: i) porque con el nuevo gobierno (Agosto 2018-Agosto 2022) se espera una alta rotación en los cambios directivos de las entidades beneficiarias<sup>19</sup>; ii) porque la principal garantía de sostenibilidad de la hoja de ruta apoyada en la primera fase consistiría en un documento CONPES de hoja de ruta que dejaría este gobierno al siguiente y ese CONPES no fue finalmente aprobado en la administración 2014-2018. Además, los enfoques y los énfasis de los CONPES varían frecuentemente con el tránsito de un gobierno a otro, y iii) porque el campo de la gestión financiera pública es campo muy dinámico y de alto riesgo, que seguramente seguirá presentando cambios importantes en 2018 y en los años inmediatamente siguientes.

## PARTE 2: Lecciones de Primera Fase y recomendaciones para una segunda fase

La segunda parte del Informe se ocupa de las recomendaciones para segunda fase, 2019-2022. Consta de tres secciones seguidas de Anexos: 1. Etapa de preparación y diseño de la Segunda Fase (resto del 2018 y quizás comienzos del 2019); 2. Componentes que se recomienda continuar, aquellos que se recomienda suspender, y nuevos componentes; 3. Gobernanza del Programa adecuada para la Segunda Fase.

*Los criterios rectores* para la formulación de estas recomendaciones han sido:

- Mantener el marco general de los objetivos del Programa y elevar la contribución para lograrlos

---

<sup>19</sup> En general en Colombia hay rotación de mandos altos, Ministro y Viceministros o similares en DNP y MHCP. En cargos de menor jerarquía hay estabilidad. En CGR es muy alta la inestabilidad, incluso los directores presentan alta rotación (son de libre nombramiento y remoción). En la CGN ha habido alta renovación, sin embargo, el Contador General lleva varios años en el cargo.

- Consolidar las fortalezas del Programa en su primera fase, particularmente los factores de eficacia y eficiencia que sentaron bases de credibilidad, reputación y confianza
- Tener en cuenta cambios en el entorno habilitante o restricciones/amenazas que hubieran podido surgir en años recientes. En términos de los análisis FODA, para citar un método de análisis estratégico comúnmente utilizado. El entorno institucional y fiscal, al igual que el marco de las políticas públicas fundamentales, es el componente principal de la oportunidad para llevar a cabo las reformas impulsadas por el Programa. Por ejemplo, si sobreviniere una aguda crisis de balance y sostenibilidad fiscal, habrán de tomarse decisiones fiscales rápidas, que no pueden esperar las deliberaciones de consejos fiscales mixtos, público-privados. Y, en ese mismo escenario hipotético, será necesario tomar decisiones de política fiscal con base en la información existente que siempre es inferior la deseable. O si el gobierno, con el Presidente a la cabeza, resolviera relacionar más íntimamente los presupuestos de inversión y funcionamiento, así, surgirían nuevas oportunidades de construcción de programas presupuestarios.
- Reforzar la consideración de las lecciones aprendidas de la experiencia internacional
- Mitigar los riesgos identificados en la Fase I
- Fortalecer la Gobernanza, según evaluación de la Fase I
- Elevar la relevancia, la sostenibilidad y el impacto del Programa de Segunda Fase

Como se desprende de los anteriores criterios, estas sugerencias se ocupan tanto de “qué apoyar” como del “cómo” de la nueva Fase.

### **Las recomendaciones de esta segunda parte para Fase II**

Esta sección del Informe propondrá las siguientes recomendaciones, las explicará y las justificará brevemente. Los Anexos incluirán mayor elaboración sobre puntos específicos.

#### **Etapa Preparatoria**

Recomendación 1. Mapa de opciones de gestión financiera pública contemporánea y selección de las mejores opciones para Fase II.

Recomendación 2. validar inicialmente el diseño preliminar

Recomendación 3. Taller de consensos y compromisos con el Gobierno de Colombia

#### **Componentes propuestos**

Recomendación 4. Cuatro Componentes para Fase II:

- Transparencia y Comunicación en la GFP
- Coordinación intersectorial del gasto público en torno a las prioridades presidenciales
- Gestión Financiera Pública Territorial
- Gestión del Cambio y Estrategia de Comunicación

### **Fortalecimiento Gobernanza del Programa para la Fase II**

Recomendación 5. Mantener la estructura asociativa SECO-Gobierno, de toma de decisiones de priorización de actividades para la Fase II.

Recomendación 6. contratar una Gerencia Técnica del Programa dentro de la Agencia de Implementación

Recomendación 7. Pedir al gobierno estructure las actividades de la colaboración de SECO como un programa, con visión unificada y componentes que se calcan del Programa de cooperación.

Recomendación 8. Elevar la importancia del Comité Asesor

Recomendación 9. Elevar la jerarquía del CIEFP

### Etapa preparatoria

Para elevar relevancia, sostenibilidad e impacto del Programa en una segunda fase, es imperativo capitalizar las lecciones aprendidas de la primera. Particularmente en los siguientes puntos:

#### **Recomendación 1: *Mapa de opciones de gestión financiera pública contemporánea y selección de las mejores opciones para Fase II.***

El mapa de opciones no es un diagnóstico completo de situación; un diagnóstico tomaría demasiado tiempo, daría objeto a discusiones teórico-conceptuales prolongadas. Además, en ningún caso conviene partir desde el punto cero, como si todo pudiera revisarse; esto sería impráctico e ineficiente además de ser innecesario.

En cambio, un mapa de opciones presenta un menú de opciones de GFP acordes con las mejores prácticas internacionales, tanto de países de la OCDE como de países latinoamericanos. Se los compara con las iniciativas en curso y las varias hojas de ruta que se desprendieron de la Fase I y de allí se confirman o ajustan la estrategia y los componentes del Programa.

La manera más expedita de llegar a ese mapa de opciones y a esa recomendación de opciones parece ser un taller, o equivalente, con expertos internacionales y nacionales sobre el marco conceptual y las actividades que está apoyando SECO, junto con una propuesta de los componentes que se propone apoyar. Este taller debería partir de una presentación en la que se explicara por qué SECO y gobierno siguieron el camino observado en la Fase I y se incluye, como documento de referencia, un borrador de objetivos y componentes de la Fase II.

Los criterios de selección y las preguntas guía para la discusión podrían incluir:

- i) *¿Cómo capitalizar lo avanzado en la fase 2014-2018? De manera general, lo avanzado en manejo hacendario hasta la fecha*
- ii) *¿Cuáles son las opciones que puedan producir frutos e impactos durante el cuatrienio 2019-2022 (“low hanging fruits”)? ¿Cuál sería un balance apropiado entre productos, resultados intermedios e impacto?*



- iii) *¿Cuáles opciones de uso actual en países OCDE o países comparables en América Latina se descartan y por qué? ¿Cuáles opciones están más allá de la capacidad actual o la capacidad alcanzable por las entidades beneficiarias? ¿Cuáles son las principales restricciones y las principales fuentes de resistencia para una gestión fiscal orientada a rendición de cuentas por resultados?*
- iv) *Esbozo de trayectoria de principales opciones, teniendo en cuenta capacidades, riesgos y estrategia de mitigación de riesgos usuales. ¿Pre-requisitos y oportunidades más apropiadas para cada opción recomendada? ¿Prototipos?*
- v) *¿Cómo asegurar implantación de capacidad e institucionalización de reformas, de manera que se asegure la sostenibilidad? ¿Estrategia de cambio?*

Aunque se trate de una actividad preparatoria, la misma constituye valor agregado por el proyecto. De ella debería quedar registro, conocido por el Gobierno y por las EB.

El taller no debería reunir más de seis expertos. En cuanto a participantes, los expertos extranjeros pudieran incluir una persona del FAD del IMF o de la OCDE, otra experta de la cooperación suiza y una persona con experiencia directa en reformas hacendarias exitosas en América Latina. Tres expertos colombianos: uno seleccionado de entre aquellos que han concebido las recientes reformas hacendarias, otro del nuevo gobierno y un tercero experto en coordinación intersectorial e intergubernamental.

### ***Recomendación 2: validar inicialmente el diseño preliminar***

Una vez concluido el taller anterior, preparar versión del Programa, como documento para discusión, en SECO Suiza, con EB y gobierno en general, con cooperación internacional

### ***Recomendación 3: Taller de consensos y compromisos con el Gobierno de Colombia***

Este Taller tiene por objeto confirmar el interés, recoger iniciativas de las EB y del nuevo Gobierno (si las hubiere), discutir la versión preliminar del Programa y asegurar compromisos de ejecución y gobernanza al igual que utilización e institucionalización de las reformas.

El Taller reuniría un funcionario del más alto nivel (equivalente a ministro o viceministro) y un funcionario técnico de cada entidad beneficiaria, un funcionario de Presidencia o representante del Gobierno en su conjunto, el equipo SECO a cargo del Programa y el equipo dual de Gerente Técnico y Gerente de administración y coordinación del Programa. Estará acompañado, como recurso de orientación y consulta, de un experto internacional en reformas de la gestión financiera pública.

De este Taller debería salir también una propuesta para la designación del Gerente de Programa del lado del Gobierno, quien trabajará en estrecha colaboración con el Gerente Técnico y el Gerente de administración del Programa de parte de la Agencia de Implementación.

## Componentes

Esta sección presenta los componentes que se recomienda continuar, aquellos que se recomienda suspender, y nuevos componentes.

Esta propuesta de componentes se desprende tanto del análisis de la Fase I como de la experiencia del equipo evaluador con reformas de la GFP. Obviamente, SECO se valdrá de varios otros insumos, de su equipo, de sus consultores, de la cooperación internacional y del primer taller propuesto en la sección anterior, para concluir sobre los componentes de Fase II. El criterio rector de selección ha de ser el máximo valor agregado, alcanzable con los recursos a que tiene acceso el Programa y con las capacidades del Gobierno, con riesgos mitigados y sostenible una vez concluida la Fase II.

**Recomendación 4 – Componentes para Fase II.** Los componentes propuestos son tres componentes que provienen de Fase I, ahora focalizados o profundizados con el fin de elevar relevancia y asegurar impacto y sostenibilidad, y un componente enteramente nuevo:

- 1) **Transparencia y Comunicación en la GFP**, un componente que se retoma de la Fase I con el fin de enriquecer sus objetivos e instrumentos y su incorporación en la rendición de cuenta fiscal
- 2) **Coordinación intersectorial del gasto público en torno a las prioridades presidenciales.** - Aplicación de los sistemas de información del gasto en un Programa Presupuestario que integra costos y resultados de una política prioritaria del nuevo gobierno. Es un componente que venía parcialmente de Fase I en cuanto coordinación inter-institucional de las EB y en cuanto apoyo al diseño de contenidos y al uso de sistemas de información. Se lo amplía ahora para resolver un cuello de botella absolutamente crítico en los servicios del gobierno central: la coordinación inter-institucional e intersectorial del gasto para el logro del impacto esperado de las más importantes políticas públicas
- 3) **Gestión Financiera Pública Territorial – Coordinación intergubernamental para elevación de calidad del Gasto Público – Prototipo en Agua Potable y Saneamiento Básico**, un componente que venía de Fase I, ahora reorientado y focalizado con precisión y puesto a prueba en el diseño de gestión intergubernamental coordinada
- 4) **Gestión del Cambio. Componente enteramente nuevo, destinado a garantizar impacto y sostenibilidad de las reformas.** Además, en cuanto componente transversal a todas las EB, reforzará también la alineación de la cultura organizacional y la coordinación inter-institucional entre ellas

Los componentes de Fase I que se propone suspender son: gestión de activos fijos y de obligaciones contingentes. La Fase I deja documentos de referencia de política para uno y otro componente. Son frentes fiscales en sentido estricto, en cuanto inciden primordialmente en los

balances y la sostenibilidad fiscal. Aunque siguen siendo importantes, estos componentes no apuntan a los desafíos centrales y los objetivos prioritarios del fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública.

### **Primer componente:**

*Refuerzo de la transparencia y estrategia de comunicación incorporadas en la gestión fiscal.* La transparencia y la rendición de cuentas por resultados se mantendrán entre los objetivos y propósitos durante la Fase II.

*Contexto.* En cuanto a la atención de las demandas primordiales de la población, especialmente de los contribuyentes, la GFP contemporánea es uno de los pilares de la transparencia y la reconstitución de confianza en las instituciones. Ambos son indicadores donde Colombia y América Latina reciben baja calificación en las comparaciones internacionales. Existe bastante unanimidad, dentro y fuera del país, y entre los organismos de cooperación en el sentido de que, una vez institucionalizado un manejo macro prudente, todos los países de la OCDE y muchos de América Latina avanzan hacia institucionalización de mecanismos de transparencia: consejos fiscales, comunicación focalizada en resultados e impactos del gasto en políticas y programas prioritarios, presentación y justificación de reformas tributarias en función de los beneficios a lograr por grupos de ciudadanos, etc.

*El desafío.* Ciertamente, la Fase I incluyó un componente dedicado a la transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado; pero apuntó solamente hacia uno de los nodos focales de la transparencia: la información fiscal, especialmente la contable y la presupuestaria. Si bien la información es insumo generalmente útil para la transparencia, los sistemas financieros integrados son factor de fidelidad y unicidad en la información; pero no son por sí mismos factor de transparencia. Producen, como su nombre lo indica, información para la gestión interna de Hacienda. Es necesario complementarlos con otros instrumentos para hacer de ellos una palanca de transparencia. Entre otros muchos instrumentos, las estrategias de comunicación de los *spending reviews*, que hacen uso de la información financiera para ligarlas con análisis de calidad de gasto e impacto en los contribuyentes, sean personas naturales, sean firmas.

Éste es el desafío institucional prioritario, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión fiscal debe contribuir a resolverlo

*Objetivos.* El componente de transparencia de la Fase II tendrá por objetivo el desarrollo de instrumentos que amplían el espectro de opciones eficaces y de alto impacto de la Gestión Financiera Pública. Como lo indican las guías del Banco Mundial, el FMI y la OCDE, los desafíos de resultados de alto impacto en la GFP se consiguen mediante estrategias que combinan un arsenal de instrumentos –no sólo, ni siquiera principalmente, la depuración y el refinamiento de la información financiera. Incluso se piensa que, sin otros desarrollos hacendarios, reformas focalizadas en los sistemas de información, como ocurre con el documento CONPES que se planeó hacia el fin de la administración 2014-2018, no son sostenibles.

*Método.* Siguiendo el menú amplio de instrumentos propuestos por la OCDE<sup>20</sup>, se recomiendan cinco esferas institucionales, que sirvan como agrupaciones de las herramientas que se pueden

---

<sup>20</sup> Cf. Ruben Werchan (2016) A toolkit on budget transparency for integrity, openness and sound budgeting, presentación ante el Joint Meeting of CESEE SBO/OGP – Fiscal Openness Working Group, Ljubljana, 28-29 de junio.

emplear para reforzar la transparencia de la gestión financiera. De entre ellas se escogerán aquellos instrumentos que parezcan factibles de instalar y comenzar a utilizar dentro de la vida de la Fase del Programa SECO:

1. Reportes por parte del Gobierno
  - A. Elaborar y difundir informes presupuestales útiles a grupos de interés o segmentos de la población a lo largo del ciclo anual
  - B. Presentar la información financiera de manera clara y de fácil acceso dentro de los reportes presupuestales
2. Participación del Congreso
  - C. Hacer claro el beneficio de la participación del Congreso en la elaboración del presupuesto e incentivar un escrutinio completo y en profundidad del presupuesto por parte del Congreso
  - D. Apoyar la construcción de capacidades técnicas en el Congreso
3. Supervisión Independiente
  - E. Monitoreo y control de la ejecución presupuestal
  - F. Apoyar la creación y el rol de una Institución Auditora Suprema
  - G. Diseñar instituciones fiscales independientes y efectivas
4. Apertura y compromiso cívico. Estrategia de comunicación.
  - H. Hacer que el presupuesto sea abierto para el público
  - I. Poner a disposición del público datos abiertos para su consulta, apoyando así la transparencia presupuestal
  - J. Hacer el presupuesto más participativo e inclusivo
5. Interlocución con el Sector Privado. Estrategia de comunicación.
  - K. Hacer de la Contratación pública un proceso divulgado y abierto
  - L. Medición y evaluación de subsidios, entendidos como dotaciones de recursos

*Entidades potencialmente interesadas.* Todas las entidades beneficiarias del Programa, de los tres niveles de gobierno, con capacidad de formulación, ejecución y rendición de cuentas por presupuesto de gastos.

### **Segundo componente:**

*Coordinación intersectorial del gasto público para el logro de resultados e impacto esperado de las políticas prioritarias del gobierno.*

Este componente constará de dos subcomponentes, uno de profundización en los sistemas de información financiera integrada y otro de aplicación concreta de la información financiera para la construcción de un Programa Presupuestario que permita conocer el costo de una meta prioritaria de la nueva administración.

*El contexto.* Con el apoyo de SECO y de otros organismos, Colombia sigue avanzando en sistemas de información, teniendo como Norte de largo plazo la plena instalación de las NICSP en el país y la plena integración presupuesto-contabilidad. La experiencia internacional demuestra que se trata de horizontes difíciles de alcanzar plenamente; por ello, los gobiernos de países avanzados y algunos latinoamericanos como Perú y México, consideran el avance del diseño y la utilización de los sistemas de información más un proceso de mejoramiento continuo que una meta inmediata.

En paralelo, los países de la OCDE han venido concentrando sus esfuerzos de información en cuantificaciones muy prácticas para la toma de decisiones fiscales. Hoy se preguntan cuánto vale una política prioritaria del gobierno y cuáles son las maneras de elevar la eficiencia de las asignaciones para ella o cuáles son las políticas alternativas para el mismo objetivo. Se preguntan por el costo total de un servicio, incluido el aporte de todas las fuentes de financiación y todos los niveles de gobierno a la inversión fija, el mantenimiento, la depreciación, la operación y la reposición. Son preguntas absolutamente pertinentes para ligar planeación con presupuesto y con marco de gasto de mediano plazo: para que los gobiernos rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus promesas; para superar la inercia presupuestaria y abrir paso a lo que hoy se llama comúnmente la “fase factible del presupuesto base cero”<sup>21</sup>. Pero, como lo ilustran los recientes estudios y las recientes auditorías de desempeño de la CGR, es información de que no se dispone en Colombia, hasta el punto de que los investigadores y los auditores de la Contraloría se ven forzados a reconstruir ex-post tal información.

*Desafío y propósitos generales.* El subcomponente de profundización en los diseños y los usos de los sistemas de información integrada, contable y presupuestaria, se propondrá avanzar en la construcción del sistema siguiendo la agenda ya trazada de tiempo atrás por el MHCP y seleccionada o priorizada por la administración 2018-2022; asegurar la secuencia y la trayectoria de implementación hasta consolidar el sistema, e institucionalizarlo bajo un modelo de mejoramiento continuo de la información que deberá permanecer hacia el futuro.

El subcomponente aplicado busca utilizar la información financiera actualmente disponible, incluidos los nuevos clasificadores del gasto y especialmente el clasificador por objeto, para armar un Programa Presupuestario strictu sensu. El programa integrará los costos y los resultados de una política prioritaria del nuevo gobierno bajo el marco de una Trayectoria de Implementación que mitigue riesgos y distribuya responsabilidades entre las entidades co-responsables de la cadena de producción del servicio. Además, el programa permitirá la vigilancia contable (CGN) y el control externo, tanto financiero como de desempeño (CGR). Permitirá además monitorear la inversión y los resultados de la política (DNP).

El subcomponente aplicado busca resolver el cuello de botella más frecuente en la GFP colombiana: la coordinación en la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación

---

<sup>21</sup> Así la han llamado la empresa privada, el gobierno de Francia en 2007, el gobierno de México 2016-2018. La denominación es un tanto equívoca; en realidad, lo que significa es capacidad de financiar prioridades del gobierno dentro de las restricciones y la sostenibilidad fiscal.

en una administración fragmentada, donde las entidades reclaman autonomía extrema para la contratación y el ordenamiento del gasto. Y servirá de prototipo para ilustrar el poder de los programas presupuestarios con información confiable para asegurar el logro del impacto esperado de los programas.

### **Tercer Componente: Avance en resultados de servicios provistos mediante gestión fiscal multinivel**

*El contexto.* El apoyo de la descentralización de la gestión fiscal 2019-2022 se dará, naturalmente, dentro del modelo de descentralización que ha seguido Colombia, cuando menos desde las reformas constitucionales de 1986 y de 1991. Durante los últimos treinta años se ha redistribuido la autoridad del gobierno y Colombia ha confrontado las opciones, los dilemas y los riesgos de la gobernanza multi-nivel. El marco constitucional y legal se ha hecho cada día más complejo —y hasta más enmarañado. Bajo ese gran marco han coexistido dos grandes enfoques de la descentralización, para el caso del Programa, de la gobernanza y la gestión fiscal multinivel; es decir, dos modelos referentes de la gestión fiscal descentralizada:

- i) un enfoque de jurisdicciones durables y separadas, cada una con propósitos generales, entre las cuales no existe mayor intersección. En desarrollo de este enfoque se dictaron, desde 1993 hasta comienzos de este Siglo, la ley de competencias y recursos, ciertas leyes sectoriales (salud, educación), los mecanismos de certificación de capacidad como requisito previo a la transferencia de una responsabilidad y de sus correspondientes recursos, al igual que la llamada regla fiscal subnacional. Típicamente, el gobierno central dicta reglas que uniforman las prácticas contables y fiscales de los niveles subnacionales, supervisa y pide rendición de cuentas de balances y de sostenibilidad fiscal a los niveles subnacionales. Las transferencias fiscales intergubernamentales están primordialmente concebidas para asegurar capacidad fiscal para la prestación de ciertos servicios transferidos de arriba hacia abajo a los gobiernos subnacionales.
- ii) un enfoque de jurisdicciones flexibles, que interactúan coordinadamente para programas o políticas específicos. En aplicación de este enfoque, se han dictado leyes que promueven e invitan la asociación vertical y horizontal entre niveles de gobierno, con co-responsabilidad entre iguales, para servicios específicos. Ejemplos son los planes departamentales de agua, la alimentación escolar, la seguridad vial; también la política de protección del medio ambiente; el cuidado de la cuenca del Río Magdalena, la distribución de energía. Y, de manera similar a lo que ocurre con el enfoque federal o de jurisdicciones separadas, para este enfoque se han creado también marcos legales que parecen ser suficientes para desarrollarlos plenamente como lo son el marco del Contrato Plan, las asociaciones inter-jurisdiccionales de la LOOT y el marco de proyectos regionales del SGR.



*El desafío.* El desafío para equilibrar estos dos enfoques es universal –no es exclusivo de Colombia.<sup>22</sup> En términos generales, los Estados Unidos y algunos otros países anglosajones de régimen federal, prefieren el primero mientras la mayoría de los países de la OCDE parecen dar mayor peso al segundo. Pero nadie reclamaría haber llegado al punto de equilibrio.

En Colombia el desafío parece aún más básico que en los países avanzados: no se trata tanto de llegar al punto de equilibrio como de hacer funcionar eficaz y eficientemente el esquema predominante en cada servicio y en cada nivel de gestión fiscal. Los más experimentados analistas del enfoque federal, han dado muy bajas calificaciones a los resultados e impactos del esquema de jurisdicciones separadas. Ya se trate de la educación, la salud, el agua o la infraestructura, los resultados han sido magros en los últimos treinta años, hasta el punto de que posiblemente no pasarían la prueba de fuego de la descentralización: elevó o no la eficacia, eficiencia, economía, impacto y sostenibilidad de los servicios más relevantes, frente a lo que hubiera conseguido el régimen centralizado tradicional. Y explican el relativo fracaso de la descentralización de la gobernanza y la gestión precisamente por el hecho de que en Colombia no se ha optado claramente por un esquema ni ninguno de los dos se aplica de acuerdo con sus requerimientos.<sup>23</sup>

Y los más comprometidos defensores de la concurrencia flexible de niveles y jurisdicciones para la aprobación e implementación de políticas y programas públicos reconocen que los hechos demuestran que este enfoque no logra despegar aún en Colombia. No obstante, las recomendaciones de la OCDE<sup>24</sup> y los ejemplos de la cooperación bilateral<sup>25</sup>, y de los recursos disponibles para estimular estos esfuerzos, los programas coordinados intersectorial e intergubernamentalmente no han producido los resultados esperados; tampoco se utilizan adecuadamente los instrumentos contemporáneos para la gestión coordinada. Ni se forman bolsas comunes ni se cuenta con trayectorias de implementación que definan claramente las responsabilidades de cada unidad y de cada nivel de gobierno; ni cadenas de valor ni instrumentos e incentivos para la labor coordinada; ni rectorías efectivas y respaldadas firmemente por la Presidencia o por Planeación, ni cadenas de valor ni tableros de control

---

<sup>22</sup> Hooghe, L. y Marks, G. “Unraveling the Central State, but How? Types of multi-level governance”, en *American Political Science Review*, vol 97, No. 2, May 2003, pp 233-243.

<sup>23</sup> Así lo sostiene esencialmente Richard Bird, uno de los más reputados representantes de la escuela del federalismo fiscal en el mundo entero, quien a su vez ha sido el más perseverante y más consecuente analista de las relaciones fiscales intergubernamentales en Colombia, desde sus pioneros trabajos de los años sesenta hasta su reciente balance de la descentralización colombiana. Cf. Bird, R. M. (2012) “Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (still) in Progress”, International Center for Public Policy, Working Paper 12-23, April. Georgia State University, Andrew Young School (trabajo iniciado con auspicio del Banco Mundial en 2011),

<sup>24</sup> Cf. Charbit, C. and M. Michalun (2009), "Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, © OECD. [doi:10.1787/221253707200](https://doi.org/10.1787/221253707200). También OECD (2014) Territorial Reviews – Colombia. Policy Brief.

<sup>25</sup> Entre otros, el actual programa de apoyo de la cooperación sueca a la formación de redes municipales. Para una presentación sintética, ver Liljestrom, Magnus (2018) “Trabajo en Redes de Municipios”, SKL International, Bogotá.



compartido. El problema parece estar principalmente en la gobernanza y en la gestión del gasto coordinado, más que en la escasez de recursos.

*El propósito del componente.* El propósito es demostrar los instrumentos y las formas de gestión para la coordinación intersectorial e intergubernamental en el territorio.

*Los objetivos específicos.* Podrán formularse en línea con las recomendaciones claves de las propuestas de la OCDE para el desarrollo territorial en Colombia<sup>26</sup>:

- Desarrollar contabilidad de programas presupuestarios y estadísticas regionales sobre potencial de desarrollo y redes de actores que pueden movilizarse
- Especificar regionalmente las metas y el impacto esperado del PND y desarrollar la implementación y el monitoreo del PND en el territorio
- Fortalecer la capacidad de instituciones regionales y subregionales con tareas específica y visión compartida del desarrollo regional
- Estimular conexiones urbano-rural
- Derivar lecciones y propuestas para la orientación del SGR y del SGP hacia el fortalecimiento de la autonomía, la flexibilidad, la responsabilidad y la solidaridad entre gobiernos subnacionales
- Experimentar con herramientas de autoevaluación de capacidad que sigan los lineamientos de los modelos de control de calidad para gobiernos subnacionales

*El método.* Mediante prototipos –y lecciones derivadas de ellos, puede llegarse a conclusiones, ajustes y condiciones de replicabilidad. También se demostraría como avanzar “aprendiendo-haciendo”, cuál es la principal capacidad requerida por los gobiernos nacional, municipales y regionales para lograr la gobernanza y la elevación de la transparencia en la gestión fiscal intergubernamental.

*Entidades potencialmente interesadas:*

- MHCP (DGPP, DAF)
- DNP
- CGR<sup>27</sup>
- CGN-DANE

---

<sup>26</sup> Cf. OECD (2014) Territorial Reviews – Colombia. Policy Brief.

<sup>27</sup> La evaluación y la auditoria de los programas intersectoriales e intergubernamentales es desafío que viene asumiendo la CGR a través de sus auditorías y evaluaciones de desempeño, por ejemplo, las relativas a la política de protección de recursos naturales y medio ambiente. En este sentido, la CGR está siguiendo el precedente de las Entidades de Fiscalización Superior de países de la OCDE. Ver, por ejemplo, GAO United States Government Accountability Office (2016) «managing for results - OMB Improved Implementation of Cross-Agency Priority Goals, But Could Be More Transparent About Measuring Progress - Report to Congressional Committees, Mayo.

- *Departamentos*
- *Municipios*
- *Entidades regionales: CARs, RAPE, otras*
- *Áreas metropolitanas*

#### **Cuarto Componente: Gestión del Cambio.**

*El contexto.* La Fase II del Programa, 2019-2022, llega con el comienzo de una nueva administración, con sus prioridades y sus compromisos de metas de gobierno, los cuales pudieran variar los énfasis y las estrategias primordiales de fortalecimiento de la GFP del período 2014-2018 cubierto por la Fase I. Además, las mismas entidades responsables de la GFP vienen desarrollando nuevas líneas de servicios y nuevas formas de cooperación, varias de ellas bajo el estímulo de las iniciativas apoyadas por el Programa en su Fase I.

A lo anterior se suma el refuerzo que espera dar la Fase II al componente de descentralización y, de manera general, a innovaciones que desarrollen la agenda de la GFP del gobierno. Por todo ello, el Programa Fase II enfrentará necesariamente un contexto de cambio, sea en instrumentos, procedimientos y nuevas maneras de hacer las cosas, sea en la manera de comunicarlas dentro y fuera de cada unidad beneficiaria, sea en nuevos balances entre jerarquía y consenso para los acuerdos del trabajo en red o en cadena de valor entre unidades y niveles de gobierno, sea en los contenidos y la transparencia de la rendición de cuentas, todo lo cual repercutirá en cambios más o menos sustantivos de la cultura organizacional. Los cambios promovidos por la Fase II implican el avance de los responsables de la GFP, de la expedición de reglas y la vigilancia de su cumplimiento, a la vocación de servicio para resolver un problema y un desafío concreto.

*El desafío.* Por regla general, la administración pública colombiana ha dado por supuesto que los funcionarios se adaptan automáticamente al cambio una vez se expida la norma que lo regula o, en el mejor de los casos, cuando se lo comunica de manera didáctica y se hacen programas de entrenamiento al respecto. La cultura organizacional del sector público colombiano está centrada en el cumplimiento formal. Una arraigada tradición que se remonta a los tiempos coloniales deja al funcionario, a la institución, al gobierno, al Legislativo y a las Cortes satisfechas con el cumplimiento de la norma. Hasta el punto de intimidar la creatividad para la resolución de problemas.

Pero la experiencia internacional, tanto en las organizaciones públicas como en las privadas, ha demostrado que la imposición jerárquica es insuficiente para generar la actitud de receptividad a lo nuevo y asumir voluntariamente el costo de la transición de comportamientos rutinarios a comportamientos nuevos. El status quo es la situación que mayor confort suele producir entre los funcionarios; el cambio es un paso a lo desconocido, crea riesgos e incertidumbres.

La experiencia de la cooperación internacional también indica que los programas de apoyo internacional deben apoyar el cambio en la actitud y en la disposición, especialmente durante la fase de experimentación, demostración e institucionalización de lo nuevo. Por ello, los programas de apoyo a nuevas agendas incluyen un componente de gestión del cambio y de

estrategia de comunicación, tanto interna, para los funcionarios de las entidades participantes, como externa, hacia los *stakeholders*, clientes o beneficiarias de las entidades participantes en el Programa.

La importancia vital de la estrategia de cambio y la comunicación se ha hecho también evidente en el campo de la GFP. Hoy en día las administraciones avanzadas no adoptan una reforma tributaria o nuevos vínculos entre planeación y presupuesto o nuevas relaciones verticales u horizontales entre administraciones relativamente autónomas, sin desarrollar simultáneamente una estrategia de cambio y comunicación.<sup>28</sup> Por lo cual, para la Fase II será necesario pensar en prototipos que ofrezcan el potencial de extenderse gradualmente a todos los niveles y las entidades participantes.

*El propósito.* Elevar adaptación y apropiación del cambio que implican todos los componentes del Programa mediante demostración, sobre la práctica los beneficios que produce al personal y a las entidades la utilización de las reformas apoyadas por la Fase II.

#### *Objetivos específicos*

- Realizar prototipos de gestión del cambio y estrategias de comunicación en entidades de varios niveles de gobierno participantes en la Fase II.
- Evaluar frecuentemente los resultados intermedios de los prototipos, analizar y ajustar
- Recomendar extensión a todas las entidades participantes.

*El método.* Al igual que todo método, el de la gestión del cambio está adecuado a su objeto. La estrategia de cambio emplea los recursos de la entidad o unidad de gobierno, combinándolos e eficazmente los recursos a su alcance de cara a realizar el propósito esperado de la estrategia.

---

<sup>28</sup> Ver, entre muchos otros, Brys, B. (2011), “Making Fundamental Tax Reform Happen”, OECD Taxation Working Papers, No. 3, OECD Publishing, Paris. [-en](#). CEPAL (2012) La reforma tributaria uruguay de 2006: algunas consideraciones de economía política y comportamental. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5358>. CEPAL (2016) Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40624-sostenibilidad-fiscal-HYPERLINK> "<http://dx.doi.org/10.1787/5kg3h0v54g34-en>" \h reformas-tributariasamerica-latina. OECD (2007) Guidance Note: Improving Taxpayer Service Delivery: Channel Strategy Development. <http://www.oecd.org/tax/administration/38528306.pdf>. OECD (2010) Taxation, innovation and the environment. Annex D - Switzerland's Tax on Volatile Organic Compounds. [https://read.oecdilibrary.org/environment/taxation-innovation-and-the-environment\\_9789264087637-en](https://read.oecdilibrary.org/environment/taxation-innovation-and-the-environment_9789264087637-en). OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>. OECD (2012) Information note: Working smarter in revenue administration— Using demand management strategies to meet service delivery goals. Forum on Tax Administration. <http://www.oecd.org/site/ctpfta/49428187.pdf>. Sarker, T (2011), Effective Tax Policy Reform through Strategic Stakeholder Communication: Lessons from Australia. Bulletin for International Taxation. <http://hdl.handle.net/10072/44920>. WBG (2007) Strategic Communications for Business Environment Reforms: A Guide to Stakeholder Engagement and Reform Promotion

## Fedesarrollo: Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública

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

En este caso, los recursos más claves son los directivos, los champions y los sponsors del cambio, hasta el punto de que si no existieran, deberían ser formados y entrenados para que alguien cumpla esos roles esenciales del camino del cambio. Los directivos lo son porque sin su liderazgo y su compromiso voluntario con el cambio no transmitirán las señales y los incentivos que requiere el personal de la entidad.

En cuanto a *champions y sponsors*, su rol se ilustra en el Box 2, tomado del ejemplo de recientes cambios introducidos exitosamente por la CGR con ocasión de su nueva línea de servicios: las Auditorías de Desempeño, AD.

### **BOX 2. DE LA GESTIÓN DEL CAMBIO PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL DEL DESEMPEÑO**

*El entorno habilitante y coadyuvante al impacto positivo del acompañamiento.* Las autoridades de la CGR conocieron y se apropiaron de la razón de ser de las AD, según propuestas para las EFS del mundo entero por la INTOSAI y practicadas ya por las EFS de Brasil y México.

#### ***Reputados precedentes que sirvieron de referente para lanzar la línea de AD en la CGR***

La línea de desempeño sigue y a la vez nutre los nuevos énfasis de la misión de las Entidades de Fiscalización Superior que tienen a su cargo este tipo de control del gasto público. Por ejemplo, la contraloría de la Gran Bretaña, la National Accountability Office, NAO, que es el órgano equivalente a la CGR de Colombia, renovó su nombre (de entidad de control contable a entidad de rendición de cuentas públicas) y subrayó el propósito de su misión desde hace más de un lustro. Su razón de ser y su valor agregado a la sociedad se presentan ahora de la siguiente manera:

*“Nuestra visión es ayudar la nación a gastar sabiamente. Nuestra perspectiva de auditoría ayuda al Parlamento en su función de exigir al gobierno rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos...”*

*“Nuestras recomendaciones e informes sobre buenas prácticas ayudan al gobierno a mejorar los servicios públicos y nuestro trabajo conduce a aborrar en los programas de gasto...”*

*“La evaluación debería ser una fuente clave de información sobre la relación costo-efectividad de las actividades del gobierno, para fines de rendición de cuentas y como palanca para mejorar las políticas vigentes así como para diseñar políticas futuras”.*

Fuente: National Audit Office (2013) Evaluation in Government. Diciembre.

### ***De la gestión del cambio para la institucionalización del control de resultados en la CGR<sup>29</sup>***

<sup>29</sup> La literatura sobre gestión del cambio es ya abundantísima. Entre ellos, Kotter, J. P. (1996) Leading Change – An action plan. Harvard Business School Press, Boston. Moore, M. (1998) Creating Public Value. Harvard University

En el caso de las AD, las contralorías de países avanzados, que han suplementado sus auditorías tradicionales con las de desempeño, comenzaron por identificar los desafíos del cambio y diseñaron estrategias idóneas para introducirlo, institucionalizarlo y asegurar la sostenibilidad del mismo. Cf. Pollitt, C. et al (1999). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford University Press.

Para ser exitosa, la gestión del cambio debe irrigar a toda la organización, en este caso la CGR.<sup>30</sup> Se la planea como proyecto de desarrollo gradual, en la trayectoria de círculos concéntricos que se expanden. En el núcleo de esos círculos concéntricos existe un pequeño grupo líder, conformado por actores que cumplen con roles y responsabilidades individuales.

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

En el caso de la CGR se encontraron verdaderos *champions* entre los auditores que habían preparado las guías: era perceptible su liderazgo en los equipos de AD de los que hacían parte. Lo importante es que hoy en día (julio 2018) existen dentro de la CGR numerosos *champions*; ellos dan garantía, con su rol y responsabilidad, de que la onda del control de resultados continuará expandiéndose.

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

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

Press, Cambridge. Bandura, A. (1977) *Social learning theory*. Englewood Cliffs: NJ: Prentice Hall. Engeström, Y., Miettinen, R. and Punamäki, R-L (1999) *Perspectives on Activity Theory*. Cambridge University Press. Siemens, G. (2004) *Connectivism: A learning theory for the digital age*. Disponible en línea en <http://www.elearnspace.org/Articles/connectivism.htm> (Recuperada 19 Febrero, 2013). Vygotsky, L. S. (1978) *Mind in Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

<sup>30</sup> McKinsey ha identificado los cinco factores que explican los casos exitosos de reforma de sector público (en su experiencia, apenas el 20 por ciento del total de las reformas intentadas son exitosas). Esos cinco factores son: propósito y prioridades claras, liderazgo comprometido, cadencia y coordinación en la implantación de las reformas, comunicación motivante y capacidad para el cambio. El primero de los factores requiere justamente de univocidad en la dirección, los objetivos y la estrategia de reforma. McKinsey & Company – Public Sector. “Elements of a successful government transformation”, *Our Insights*, por T. Allas et. al, 9 julio 2018.

Se tenía asimismo previsto, y efectivamente se realizó en el primer semestre, el proceso de planeación y preparación de un libro que comunicaría a los cuatro vientos el enfoque y los logros de la CGR en materia de medición y análisis del desempeño, tanto AD como Estudios. La producción del libro fue parte de este proceso de aprendizaje colectivo, iterativo y continuo. Los informes de auditorías y estudios seleccionados por la propia CGR para el libro fueron resumidos por los propios autores que los produjeron, para acomodarse al formato y el objeto del libro. Enseguida fueron revisados y comentados por un comité editorial conformado por expertos en política pública que presentó sus observaciones a los Contralores Delegados sectoriales de la CGR en reunión liderada por el Sr Contralor y la Sra Vicecontralora.

Más importante aún que su contribución a la capacidad interna y la institucionalización del control de desempeño dentro de la CGR, esa publicación conjunta de la CGR y de Fedesarrollo es vehículo para iniciar la marcha de la diseminación y la creación de cultura de medición y control de resultados de las políticas públicas dentro de los órganos del Estado y en la sociedad civil. En cuanto pionera en Colombia de la evaluación del desempeño gubernamental, bajo los criterios rectores de la política pública contemporánea y los más ágiles y oportunos métodos de la evaluación, la CGR ha asumido la tarea de coadyuvar a extender esta filosofía del control.

*Entidades potencialmente interesadas.*

- *Presidencia de la República, por ejemplo, la Agencia presidencial de Cooperación (APC), entre otras*
- *MHCP (DGPP, DAF)*
- *DNP*
- *CGR<sup>31</sup>*
- *CGN-DANE*
- *Departamentos*
- *Municipios*
- *Entidades regionales: CARs, RAPE, otras*
- *Áreas metropolitanas*

## **Lecciones aprendidas y recomendaciones para Gobernanza del Programa adecuada a la Fase II**

La Gobernanza del Programa en su Fase II deberá asegurar la mitigación de los riesgos a los que parece haber contribuido la Gobernanza Corporativa para la Fase I. Además, deberá mejorar, aún más aquellos buenos indicadores de desarrollo alcanzados en la Fase I, especialmente los que tocan con la eficacia y la eficiencia del Programa. El ANEXO F. **La Gobernanza del Programa: lecciones de Fase I y Recomendaciones para Fase II** revisa las fortalezas de la

---

<sup>31</sup> La evaluación y la auditoria de los programas intersectoriales e intergubernamentales es desafío que viene asumiendo la CGR a través de sus auditorías y evaluaciones de desempeño, por ejemplo, las relativas a la política de protección de recursos naturales y medio ambiente. En este sentido, la CGR está siguiendo el precedente de las Entidades de Fiscalización Superior de países de la OCDE. Ver, por ejemplo, GAO United States Government Accountability Office (2016) «managing for results - OMB Improved Implementation of Cross-Agency Priority Goals, But Could Be More Transparent About Measuring Progress - Report to Congressional Committees, Mayo.



gobernanza en la Fase I y la manera como se pueden fortalecer aún más para mitigar riesgos en la Fase II y por su parte el **ANEXO G. Panel de Expertos** nos muestra la perspectiva y las recomendaciones para mejorar el programa en una segunda fase. Debe mencionarse que el anexo de preguntas guía incluye las preguntas guiaron el panel y las reglas del juego de los participantes. Sobre la base de las consideraciones de los ANEXOS se llega a las siguientes recomendaciones:

**Quinta recomendación:** mantener la estructura asociativa SECO-Gobierno, de toma de decisiones de priorización de actividades para la Fase II.

- La estructura asociativa SECO-Gobierno, permite asegurar la mitigación de los riesgos y la mejora en indicadores, especialmente de eficiencia y eficacia.

**Sexta recomendación: contratar una Gerencia Técnica del Programa dentro de la Agencia de Implementación,** con las siguientes funciones y el siguiente perfil de capacidades:

- Esta Gerencia Técnica aportará las lecciones de las experiencias internacionales comparables, al igual que las lecciones de las experiencias colombianas evaluadas previamente. En este sentido, será una especie de Secretaría Técnica de los comités y vigilará especialmente relevancia de las actividades propuestas al igual que sostenibilidad e impacto del Programa. Abre el menú de opciones para enriquecer la toma de decisiones a cargo de los comités y advierte los riesgos, costos y tiempos de una u otra opción. No toma decisiones; simplemente, expande los criterios de toma de decisiones y robustece las fortalezas técnicas de los funcionarios del gobierno
- Elabora y registra sus aportes a las decisiones de los Comités
- Trabaja al lado y de manera complementario a la Coordinación y la Gerencia Administrativa que ya existe.

**Séptima recomendación.** Pedir al gobierno estructure las actividades de la colaboración de SECO como un programa, con visión unificada y componentes que se calcan del Programa de cooperación.

- Tal programa tendría un gerente responsable, quien en nombre del Gobierno recogería y ajustaría iniciativas de manera conjunta con las EB, armonizaría seguimiento y propuestas de actividades con la Gerencia Técnica del Programa y las llevarían conjuntamente a los dos comités existentes.
- La gerencia de Programa pudiera estar adscrita de manera rotativa a las EB o, por encima de éstas, a la Presidencia
- Por ello, las Gerencias Técnica y de Programa no sólo habrán de preparar los TdR de las actividades sino que orientarán a los oferentes sobre la racionalidad del camino que se está siguiendo y responderán, con criterio técnico, sobre las preguntas y preocupaciones de ellos que no son suficientemente clarificadas en los TdR.
- La Gerencia de Programa del gobierno y la Gerencia Administrativa de SECO llevan conjuntamente un tablero de control, con indicadores adecuados de costeo, planeación y TdR de las actividades, al igual que la contribución de las actividades a los objetivos de



cada componente y al impacto del Programa en su Fase II. El tablero de control registra principalmente los avances en proyectos y actividades, sus desembolsos y el cumplimiento satisfactorio de los TdR.

- La Gerencia de Programa servirá de enlace entre las EB y con la Gerencia Técnica y Administrativa. Podrá, creativamente, promover acuerdos interinstitucionales y modalidades de trabajo en red

**Octava recomendación.** Elevar la importancia del Comité Asesor, haciendo que sea presidido por un funcionario de la más alta jerarquía de las diferentes EB una vez al año. Lo anterior generaría mayor apropiación del Programa por parte de los funcionarios no pertenecientes al Ministerio de Hacienda. La Gerencia Técnica propuesta más arriba prestaría asistencia técnica a la Presidencia y la Gerencia del Programa serviría de Secretaría Ejecutiva de las reuniones del Comité Asesor.

**Novena recomendación.** Se recomienda elevar la jerarquía del CIEFP de la siguiente manera:

- Nombrando a una persona que se encargue personalmente de la reforma por orden Ministerial/Presidencial, y llevando sus objetivos más allá de la organización y modernización de las estadísticas financieras públicas, hasta objetivos de gestión
- Aprovechar el CIEFP para vincular a más Entidades al Programa en su segunda fase. De hecho, se podrían integrar al Programa, todas las Entidades con deberes y obligaciones dentro de la GFP<sup>32</sup>, llevando el componente de coordinación interinstitucional a su máxima expresión
- Finalmente, el fortalecimiento y escalamiento del CIEFP puede ser parte central de la estrategia de sostenibilidad del Programa. Con una CIEFP fuerte, robusta, técnica y coordinada, se podría garantizar sostenibilidad a todas las cosas positivas hasta aquí alcanzadas conjuntamente por el Gobierno Nacional y SECO.

---

<sup>32</sup> Además de las 4 visitadas en esta evaluación se deberían incluir el DANE y entidades territoriales.

## 8. Referencias

- Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017) *Building state capability – Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press, pp 11-12.
- Allas, T., Checinski, M., Dillon, R. & Dobbs, R. (2018). *Elements of a successful government transformation*. Extraído de [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com) el 9 de julio de 2018.
- Arizti, P., Brumby, J., Manning, N., Senderowitsch, R. & Thomas, T. (2010). *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*. The World Bank.
- Austrian Development Cooperation. (2009). *Guidelines for Project and Programme Evaluations*. The Operational Unit of the Austrian Development Cooperation.
- Banco Mundial (2016). *Evaluación PEFA Colombia 2015: Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas*.
- Bhatia, N. & Levy, A. (2009). *Case Study: Public Sector Reform in the United Kingdom*. En McKinsey Quarterly No. 3.
- Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). *Public Management and Governance*. Third Edition.
- FMI (2017). *Colombia Fiscal Transparency Evaluation*. Versión Preliminar.
- Schick, A. (2003), "Opportunity, strategy and tactics in reforming public management", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2/3.
- OECD (2016). *Value for Money in Government – Building on Basics*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (1991). *The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*. Development Assistance Committee, Paris.
- SIDEPRO (2015). Plan de Acción Para Estructurar El Sistema General de Gestión Financiera Pública – Proyecto Formulado.

## 9. Anexos

## ANEXO A. Tabla resumen de la evaluación ampliada

Criterios DAC		Hallazgos	Conclusiones	Recomendaciones para segunda fase	Calificación
Programa: 6.8/10	Relevancia	Respaldo a agenda en movimiento del Gobierno, principalmente del MHCP centrada en sistemas de información	Conlleva altos riesgos pues persigue objetivos no estáticos en el tiempo	Considerar agendas distintas mucho más costo eficientes (como por ejemplo los llamados spendig reviews)	6/10
	Efectividad	El programa tuvo 10 actividades anuladas lo que equivale a una tasa de anulación de 17%	El programa ha sido altamente efectivo en la contratación y desarrollo de las actividades. No obstante, la tasa de anulación no es despreciable. Existe espacio para la mejora		9/10
	Eficiencia	i. En total existieron 44 actividades de otras cooperantes relacionadas con actividades SECO. ii. El 50% de las actividades se desarrollaron de manera conjunta entre Direcciones o EB. iii. En total hubo 4 actividades con extensión, lo que equivale a una tasa de extensión del 7%	i. El programa ha sido altamente eficiente en el uso del tiempo y de los recursos. Ha generado economías de escala entre direcciones, EB y otros cooperantes. En adición, el diseño de TdRs y actividades ha sido el apropiado pues hubo una baja tasa de extensión. ii. Existen algunas demoras en las revisiones de los productos de las actividades	Dar tiempos perentorios para el diseño de TdRs y para la revisión de los productos provenientes de las Actividades	9/10
	Impacto	Indicadores de desempeño con gran desfase con respecto a lo que se puede realizar a través de las actividades financiadas por el programa pues persiguen metas macro financieras muy ambiciosas		Mayor criterio técnico independiente para construcción de nueva MML de segunda fase	6/10
	Sostenibilidad	Gracias a la apropiación de mandos medios de las EB el Programa logró avanzar hasta donde lo ha hecho	El liderazgo y apropiación en cabeza de los mandos medios está llegando a su límite, se está agotando	Para garantizar sostenibilidad una vez se agoté la segunda fase del Programa, es imperativo lograr una apropiación por parte del Ministro y/o Presidente	4/10
Componente 1	Relevancia	No hace parte de los temas centrales de la GFP			
	Efectividad	Este componente mostró 0 actividades anuladas, lo que equivale a una tasa de anulación del 0%			
Componente 2	Relevancia	Fue más relevante para la relación Nación - Territorio que para la relación Territorio - Nación			
	Efectividad	Este componente mostró 4 actividades anuladas, lo que equivale a una tasa de anulación del 40%			
Componente 3	Relevancia	No hace parte de los temas centrales de la GFP			

	Efectividad	Este componente mostró 0 actividades anuladas, lo que equivale a una tasa de anulación del 0%			
Componente 4	Relevancia	Relevante primordialmente para las EB que quieran la integración y armonización de sistemas además de los desarrollos conceptuales para su correcta implementación			
	Efectividad	Este componente mostró 4 actividades anuladas, lo que equivale a una tasa de anulación del 21%			
Componente 5	Relevancia	Se logró la correcta identificación de una de las trabas más importantes a la Reforma a la GFP en Colombia: la dispersión de mandatos en distintas cabezas independientes			
	Efectividad	Este componente mostró 2 actividades anuladas, lo que equivale a una tasa de anulación del 22%			
	Eficiencia	Tercer componente con mayor importancia presupuestal	A pesar de ello, es uno de los componentes más valorados por los actores del programa, lo que demuestra una alta eficiencia en el uso de los recursos, al alcanzar satisfactoriamente sus objetivos sin necesidad de destinarle una gran cantidad relativa de recursos		
	Impacto	→ En total existieron 44 actividades de otros cooperantes relacionadas con actividades SECO. → El 50% de las actividades se desarrollaron de manera conjunta entre Direcciones o EB	Existió una alta coordinación entre otros cooperantes, SECO y EB		
	Sostenibilidad		Se garantiza coordinación gracias a rol de AECOM y Comité Asesor		
Gobernanza: AECOM	Relevancia	→ El diseño del Programa privilegió a una agencia implementadora que garantizara eficacia y eficiencia en lugar, en lugar de conocimiento técnico que elevara relevancia e impacto → La salida de Economía Urbana terminó por debilitar el aspecto técnico de la agencia implementadora	AECOM fue pieza fundamental en construcción de confianza y un primer nivel de coordinación entre los actores del Programa	Para segunda fase se recomienda demandar un rol más técnico y no solamente administrativo por parte de la agencia implementadora	
	Efectividad	AECOM Colombia dejó a los actores del Programa con un alta estima de su desempeño en el manejo del Programa, revisión de TdRs y contratación de actividades			
	Eficiencia				
	Impacto		La localización de la coordinadora en el MHCP pudo haber mermado apropiación del Programa en otras EB	Se sugiere rotar al Coordinador anualmente entre EB, o idealmente que exista un coordinador del Programa dentro de cada EB	
Gobernanza	Sostenibilidad				
Gobernanza	Relevancia	Muy importante mientras el programa se acentuaba y los mecanismos internos de Gobernanza se afinaban, pues se hacía una correcta supervisión del proceder del Programa	Fue perdiendo importancia con el pasar de los años, convirtiéndose en una formalidad. Lo anterior, debido al mejor funcionamiento del Comité Asesor	Citar únicamente al Comité Directivo cuando haya discrepancias mayores con respecto a POAs y actividades	

## Fedesarrollo: Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública

	Efectividad	Fue efectivo en la identificación de actividades que no seguían hilo conductor del MML	Hubo un trade-off entre la efectividad del Comité Directivo y Comité Asesor		
	Eficiencia	Reuniones con varios participantes (entre 10 y 18 personas) con duraciones menores a 2 horas, que lograban cohesionar y supervisar el programa para su correcto funcionamiento	Siempre hubo un uso eficiente del tiempo, a pesar de que sobre el último año del programa se resolvían cuestionamientos menores, que pudieron haber sido resueltos desde el Comité Asesor sin necesidad de convocar al Comité Directivo	Si sólo se convoca cuando es estrictamente necesario, existe un mejor uso del tiempo de los funcionarios. Los funcionarios de las EB pueden aprobar POAs individualmente. Si todas las EB lo aprueban no existe necesidad convocar el Comité	
	Impacto	Coherencia de actividades y POAS con MML	Hubo un trade-off entre el impacto del Comité Directivo con el impacto del Comité Asesor	Puede existir una mayor incidencia sobre el desarrollo del programa si se usa únicamente para solventar problemas y desencuentros mayores entre EB, en lugar de ser una formalidad	
	Sostenibilidad	Se garantizó sostenibilidad del programa pues en primeros años se aprobó y fijó Gobernanza y operatividad: manual del Comité Directivo, POG y manual operativo	A lo largo de los dos primeros años su funcionamiento se garantizó pues era el órgano que supervisaba la correcta implementación del Programa. Luego cuando el programa se encuentra en marcha, su prolongación periódica puede ser puesta en duda	Corre el riesgo de eliminarse si no tiene una mayor incidencia sobre el programa. Pueden haber otros escenarios más expeditos para la supervisión del Programa	
Gobernanza: Comité Asesor	Relevancia	De alta importancia en el transcurso del programa. Con el pasar de los años se ha aumentado su relevancia	A medida que se ajustaban y perfeccionaban los procedimientos, la elaboración de TdRs, entendimiento de MML, y uso y cohesión de actividades y POAs, sus productos fueron requiriendo menores ajustes por parte del Comité Directivo	→ Darle la importancia que tiene para el programa de jure (ya la tiene de facto), con ello podría convocarse en un número menor de veces el Comité Directivo → Año a año puede ser presidido por un funcionario de alto rango de cada EB	
	Efectividad	Cada año fue aumentando su efectividad pues lograba relacionar más fácil y correctamente las actividades, con POAs y MML	La efectividad en la participación de otros cooperantes en el aspecto conceptual de las actividades fue baja. Se concentraron más en comentarios de forma del programa que de fondo	Se recomienda que el Comité Asesor sea el espacio donde se discutan mejores prácticas internacionales. Desde esta perspectiva, los funcionarios de otras entidades cooperantes deben tener un papel mucho más crítico	
	Eficiencia		Incrementó la eficiencia en el uso de recursos pues era un escenario de encuentro con otros cooperantes, donde se privilegia las economías de escala y se dan a conocer las actividades de los cooperantes		
	Impacto	Un importante escenario de encuentro entre los distintos cooperantes, las EB, SECO y AECOM	Incremento la coordinación con otros cooperantes	Incluir dentro del Comité funcionarios de altas jerarquías para que lo presidan y puedan tomarse las decisiones importantes sin necesidad de recurrir al Comité Directivo	
	Sostenibilidad	<i>Primeros años de ajuste entre EB, AECOM y SECO y otros cooperantes</i>	<i>Con el expertise desarrollado en los dos primeros años del Programa se garantizó su sostenibilidad para los años posteriores</i>	<i>La inclusión de los funcionarios de alto rango que lo presidan garantizaría aún más su correcto funcionamiento en el futuro</i>	

Fuente: Elaboración propia.

## ANEXO B. Descripción del Programa para el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas financiado por la cooperación Suiza (SECO)

### Visión Panorámica del Programa

Colombia es uno de los socios estratégicos de la Cooperación para el Desarrollo de Suiza, específicamente de SECO. El Proyecto para el Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública en Colombia, de ahora en adelante denominado “El Programa”, es implementado por el gobierno de la República de Colombia<sup>33</sup>. La agencia de implementación internacional, AECOM (inicialmente denominada ACE) actúa como unidad de coordinación del proyecto (no unidad de asistencia técnica).

Éste es el primer proyecto bilateral liderado por la Cooperación Suiza en este campo en Colombia. La Cooperación Suiza presta su apoyo mediante asociación con otros organismos internacionales, como el FMI y el BM, para implementar los proyectos de fortalecimiento institucional del manejo y control hacendarios. El Proyecto ha convocado proactivamente la coordinación con otras entidades de cooperación que apoyan a Colombia en el mejoramiento de la gestión de las finanzas públicas, particularmente las adelantadas por el BM y la UE.

SECO inició el Proyecto en 2013 en colaboración con tres entidades socias por Colombia: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Contraloría General de la Nación (CGN). La implementación del Proyecto comenzó en 2014 y terminará en 2018. En 2016 la Contraloría General de la República (CGR), se convirtió en el cuarto socio estratégico del Proyecto<sup>34</sup>.

Esta evaluación cubre el Proyecto desde sus inicios hasta el final del 2017, concretamente se tienen en cuenta los Planes Operativos Anuales (POAs) de 2014, 2015, 2016 y 2017 (el POA 2018 está en desarrollo). Además, la Cooperación Suiza contempla la posibilidad de una segunda fase, 2019-2023, y ha iniciado labores exploratorias para la misma. Esta evaluación externa se ocupa tanto de analizar la primera fase como de dar insumos para definir el alcance de una posible segunda fase.

Para la primera fase se aplica un procedimiento estándar de evaluación; cubre el diseño (arreglos de Gobernanza), la gestión y los resultados de la primera fase, siguiendo genéricamente los

---

<sup>33</sup> En este informe utilizaremos indistintamente las denominaciones de Proyecto y de Programa para referirnos a esta actividad. El nombre oficial es el de Proyecto. Pero, como este Proyecto se desarrolla mediante múltiples actividades, varias de las cuales están ellas mismas configuradas como proyectos, utilizaremos las más de las veces el término Programa, para significar la intervención que sirve de paraguas a muchos proyectos y acciones.

<sup>34</sup> Valga la pena hacer la aclaración que, SECO siempre pensó en incluir a la CGR desde el principio del programa, no obstante, por temas internos la CGR decidió no hacerse partícipe desde el comienzo de la Cooperación.

criterios DAC<sup>35</sup> (relevancia, eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad). Para la segunda fase se toman las lecciones obtenidas del análisis de cada criterio y se hacen sugerencias para la segunda fase del Programa. .

### **Alcances, Objetivos y Componentes de la Primera Fase del Programa (Matriz de Marco Lógico)**

El Proyecto apunta al Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública, GFP (en inglés Public Financial Management, PFM). Bajo PFM se cubren las funciones genéricas de gestión financiera pública, es decir, la planeación financiera, el presupuesto, la gestión de tesorería, la contabilidad, la evaluación y auditoría y los informes y las estadísticas financieras del sector público, como las más importantes.

El foco del fortalecimiento ha sido definido en función de las responsabilidades respectivas de cada uno de los tres/cuatro socios estratégicos y de la coordinación inter-institucional e inter-gubernamental para el manejo y el control hacendarios. En Colombia tales responsabilidades están definidas de manera general en la Constitución Nacional y son detalladas en leyes y en reglamentos, algunos de ellos producidos por las propias entidades socias del Programa. Tales responsabilidades son también ocasionalmente precisadas e interpretadas por el Poder Judicial.

Los componentes del Proyecto definidos concertados por SECO con el Gobierno Nacional son<sup>36</sup>:

- *Componente 1: Las obligaciones contingentes del gobierno han sido identificadas y controladas*
- *Componente 2: La gestión de los recursos fiscales de las entidades territoriales se ha hecho más eficaz y más eficiente*
- *Componente 3: se ha elevado la eficiencia de la gestión de activos del gobierno*
- *Componente 4: El gobierno tiene la capacidad necesaria para responder por sus compromisos y responde por ellos de manera transparente*
- *Componente 5: La coordinación inter-institucional de las finanzas públicas está funcionando adecuadamente*

Como puede verse, los anteriores componentes están definidos en términos de propósito u objetivo final o superior. El Proyecto prevé, desde su diseño, la necesidad de identificar las contribuciones que hará hacia el avance de cada uno de estos componentes.

Naturalmente, el diseño del programa privilegió, en la medida de lo posible, aquellas áreas críticas para la gestión y control fiscal donde la cooperación suiza tiene ventaja comparativa y puede agregar valor en términos de una mejora de las capacidades de cada entidad-socia. Además,

---

<sup>35</sup> La metodología DAC es ampliamente reconocida y usada a nivel internacional por parte de Cooperantes y banca multilateral para la evaluación de Programas. Para más, referirse a Austrian Development Cooperation (2009), y Development Assistance Committee OECD (1991).

<sup>36</sup> Los componentes tuvieron diversidad de insumos como por ejemplo el PEI del MHCP, planes estratégicos de otras EB y el estudio FISCUS.



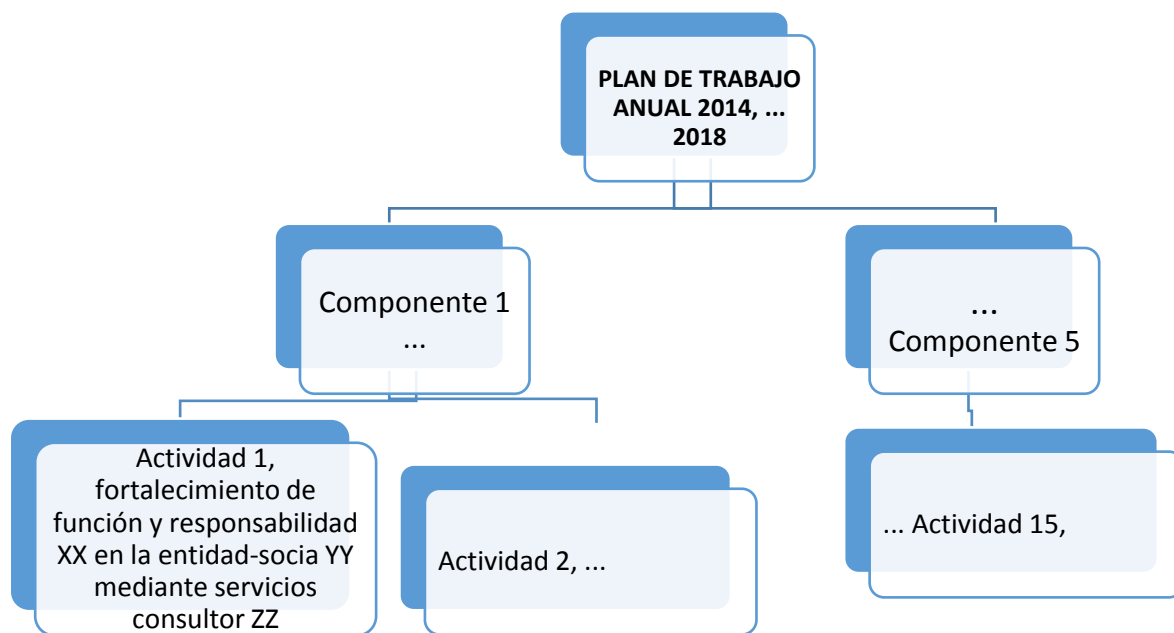
puede contribuir de manera importante a la mejora de la coordinación inter-institucional por el momento a nivel Nacional y posteriormente con el nivel Sub-Nacional. Este criterio, indicado por el profesor Andreas Bergmann, asesor de SECO, será especialmente tenido en cuenta dentro de las recomendaciones para la fase II del Proyecto.

### Organización y gestión de la Primera Fase del Programa

*Las actividades.* El Proyecto es coordinado por AECOM. Se ejecuta mediante Planes Operativos Anuales (POAS) de trabajo que consisten principalmente en actividades priorizadas. Las actividades pueden beneficiar una o más de las entidades-socias; también pueden extenderse más allá de un año. Las sinergias y complementos entre los varios componentes quedan generalmente implícitas.

Las actividades son agrupadas dentro de los cinco componentes del Proyecto. Estas actividades están definidas de tal manera que es posible evaluar su alcance, objetivos, recursos, gestión y resultados. Para la implementación de las actividades, AECOM usualmente contrata consultores, sean firmas, sean consultores individuales, para que presten sus servicios a las entidades-socias.<sup>37</sup> Las actividades priorizadas son, pues, el objeto principal de la evaluación y permiten construir y evaluar indicadores de gestión e impacto de cada componente (Ilustración 2).

ILUSTRACIÓN 2. ESTRUCTURACIÓN PROYECTO



<sup>37</sup> Los términos de cada actividad se ciñen a la ley de compras y contrataciones suiza, según establecido en el Manual del Proyecto.

Fuente: Elaboración propia con base en plan anual y marco lógico.

*Gobernanza y planificación anual de la implementación.* El desarrollo de los planes anuales es apoyado por un Comité Asesor conformado por todas las entidades - socias, incluida naturalmente SECO, y por otros donantes, como el Banco Mundial y la Unión Europea, además de funcionarios de las EB. Cada plan de trabajo es aprobado por un *Comité Directivo* que incluye representantes de alto nivel de cada entidad-socia y de SECO.

*El monitoreo de la implementación.* La representación de SECO en Bogotá se encarga de dar lineamientos estratégicos a partir de los cuales AECOM se encarga de la correcta implementación del Programa. La sede principal de SECO en Suiza provee orientación y apoyo estratégico y de *backstopping*. La toma de decisiones se realiza conjuntamente entre SECO Berna y SECO Bogotá.

*Financiación y Coordinación de Donantes.* El Proyecto es financiado por SECO con contrapartida del gobierno nacional (usualmente traducida en programas en curso del gobierno). Las actividades de otros donantes que pudieran ser relevantes si se tienen en cuenta a través del Comité Asesor en el momento de la definición de actividades. Lo mismo se hace con las actividades relevantes cuya financiación está prevista dentro del presupuesto de las entidades-socias.

Asimismo, es pertinente mencionar que el apoyo a la GFP en Colombia es compartido con otros donantes, como por ejemplo, la Unión Europea, y con multilaterales como el BM, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Además, con el fin de compartir conocimiento y coordinar esfuerzos se ha reactivado, bajo el liderazgo de SECO y el BM, el Subgrupo de donantes al PFM, el cual busca trabajar en forma coordinada con las entidades del gobierno.

## ANEXO C. Metodología y Guías para Entrevistas

### Metodología: Revisión de documentos – Entrevistas

La metodología seguida por el equipo evaluador constó de dos aproximaciones simultáneas<sup>38</sup> hacia el Programa. Se partió pero nunca se abandonó a lo largo de la evaluación la consulta de documentación relevante. Asimismo, se profundizó en un análisis cualitativo por medio de entrevistas a actores claves en el desarrollo del programa.

#### Revisión de documentos

En el inicio de la evaluación se hizo una amplia consulta de materiales incluyendo los documentos que dieron los cimientos del programa como por ejemplo el documento FISCUS. Luego, se abordaron los documentos en los cuales se delineó el programa como la “decision note”, y la Matriz de Marco Lógico (MML). A su vez, para comprender la organización y estructura corporativa del programa se analizaron el manual operativo y el “Call for proposal”

---

<sup>38</sup> A pesar de que se comenzó por la revisión de documentos, jamás a lo largo de la evaluación se detuvo su consulta. A su vez, las entrevistas se surtieron desde dos meses después de comenzada la evaluación, hasta la escritura del informe final, donde por pedido de funcionarios de las EB, el equipo evaluador realizó una última entrevista.

de la Agencia Implementadora del Programa. Asimismo, se consultaron la totalidad de las actas de los Comités Directivo y Asesor. Para la elaboración de preguntas específicas concerniente a actividades priorizadas por parte del equipo evaluador y SECO, se revisaron entregables seleccionados de dichas actividades. Finalmente se consultó el borrador del documento CONPES. La Tabla 13 resume los documentos consultados para la evaluación.

**TABLA 13. DOCUMENTOS CONSULTADOS POR EQUIPO EVALUADOR**

<b>Documento</b>
<b>FISCUS</b>
<b>Decision Note</b>
<b>Manual Operativo</b>
<b>Matriz Marco Lógico</b>
<b>POAs 2014-2017</b>
<b>Entregables seleccionados Actividades</b>
<b>priorizadas</b>
<b>Actas de Comité Directivo</b>
<b>Actas de Comité Asesor</b>
<b>Borrador CONPES</b>

Fuente: Elaboración propia.

La revisión de la documentación ayudó al equipo evaluador a comprender parcialmente la concepción y desarrollo del Programa. De igual forma, fue importante para definir las hipótesis claves con respecto a los objetivos, componentes, y logros del programa. Además, auxilió al equipo evaluador (no sin ayuda por parte de SECO) a identificar a los actores, temáticas, y actividades claves para la evaluación. En consecuencia, la revisión de documentos sentó las bases para el ejercicio cualitativo que se describe más adelante<sup>39</sup>. Al mismo tiempo, fue fundamental para la construcción de indicadores, y el consiguiente análisis cuantitativo del Programa.

### Entrevistas

A lo largo de la evaluación se hicieron 20 entrevistas, en las cuales participaron más de 21 personas (se realizaron entrevistas conjuntas a más de una persona, también hubo ocasiones en las cuales los entrevistados se presentaron con sus sub-alternos). Las entrevistas tomaron tres meses en realizarse. En más del 95% de las entrevistas, las personas entrevistadas mostraron un completo interés, amabilidad, y excelente disposición hacia el equipo evaluador. Con la autorización de las personas entrevistadas se pudo realizar la grabación de 11 entrevistas, de las cuales 5 se mandaron a transcribir. A lo largo de la evaluación por compromiso del equipo evaluador con los entrevistados no se citará de nombre a la persona, pero sí se hará mención de su posición dentro del programa (ej. Consultor, Director, Funcionario EB, etc).

<sup>39</sup> De este primer ejercicio se desprendió el primer producto de la evaluación: El “Inception Report”.

La Tabla 14 resume los nombres y fechas de las personas que participaron en las entrevistas. De un total de 21 personas, 2 hacen parte de AECOM, 2 de SECO, 3 son Consultores/Expertos, y 14 son o fueron funcionarios de las EB del Programa.

**TABLA 14. LISTA DE ENTREVISTADOS**

<b>Nombre</b>	<b>Fecha</b>
<b>Sonia Cancino</b>	<b>15-mar-18</b>
<b>Sara Sotillo</b>	<b>15-mar-18</b>
<b>Laura Moreno</b>	<b>12-abr-18</b>
<b>Franziska Sporri</b>	<b>18-abr-18</b>
<b>Catalina Púlido</b>	<b>19-abr-18</b>
<b>Walfa Tellez</b>	<b>24-abr-18</b>
<b>Gloria Alonso</b>	<b>25-abr-18</b>
<b>Lelio Rodríguez</b>	<b>26-abr-18</b>
<b>Yolima Póveda</b>	<b>26-abr-18</b>
<b>Néstor Urrea</b>	<b>27-abr-18</b>
<b>Pedro Luis Bohórquez</b>	<b>30-abr-18</b>
<b>Mauricio Velasquez</b>	<b>02-may-18</b>
<b>Andrés Escobar</b>	<b>03-may-18</b>
<b>Ricardo Gutiérrez</b>	<b>03-may-18</b>
<b>Andrés Velasco</b>	<b>04-may-18</b>
<b>Ana Yaneth Gónzales</b>	<b>07-may-18</b>
<b>Rafael Villareal</b>	<b>07-may-18</b>
<b>Rafael Flores</b>	<b>08-may-18</b>
<b>Natalia Guevara</b>	<b>09-may-18</b>
<b>Mónica Uribe</b>	<b>15-jun-18</b>
<b>Gabriel Piraquive</b>	<b>15-jun-18</b>

Fuente: Elaboración propia.

Los funcionarios de las EB se escogieron en forma conjunta con SECO, las personas pertenecientes a AECOM y SECO eran entrevistas imperativas y necesarias para la evaluación, mientras que, los Consultores/Expertos se eligieron por medio de la selección de actividades pertinentes y necesarias para el Programa y su evaluación, además de su importancia presupuestal dentro del Programa.

Finalmente, los temas tratados en las entrevistas fueron: diseño, concepción, devenir y riesgos del programa (incluyendo su MML, sus EB, y sus componentes) A su vez, se tocó la Reforma a la Gestión Financiera Pública en Colombia. En adición se preguntó por su Gobernanza (incluyendo el rol y desempeño de AECOM), y sus órganos corporativos como los Comités Directivo y Asesor. Por último, hubo preguntas explícitas sobre el diseño, supervisión de las actividades demandadas y productos finales entregados dentro de las actividades (ej. Capacitaciones, hojas de ruta, etc). En la siguiente sección de este anexo, se puede observar un

ejemplo de guía de entrevista para los funcionarios de las EB y, un ejemplo para Consultores/Expertos. Ambos revisados y comentados por SECO<sup>40 41</sup>.

### Modelo Guía para Entrevistas Funcionarios

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Laura Moreno – Dirección de Política Macro (DGPM)**

**Proyecto: Evaluación Externa Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia (SECO)**

#### PRIMERA PARTE

#### ROL Y RESPONSABILIDADES DE LA PERSONA ENTREVISTADA O DE SU ENTIDAD EN EL PROYECTO

1) Comenzar por presentarle/recordarle las principales actividades en la que participó su unidad en el Proyecto

##### Información importante: DGPM dentro del proyecto

En total la Dirección de Política Macroeconómica propuso 6 actividades. 3 en 2014, 1 en 2015 y 2 en 2017. 3 de ellas junto a la Dirección de Presupuesto Público Nacional. Las siguiente es la lista de actividades que fueron aprobadas (**ninguna es priorizada por nosotros como equipo evaluador para su estudio**):

- **PFM 2014-4.1 derivó en PFM-5.4 y se extendió a 2015:** Diseño de estrategias y su aplicación metodológica y operativa para implementar la preparación y presentación del proyecto y el presupuesto general de la Nación en armonía con los estándares internacionales contenidos en el manual de estadísticas fiscales. **88165 USD.**
- **PFM 2014-4.2 derivó en PFM-2017-4.7 y se extendió a 2015:** Formular un proyecto que determine las acciones para estructurar el sistema general de gestión financiera pública armonizado, centrado en presupuesto y contabilidad. **180000 USD.**
- **PFM-2017-4.8.:** Definición de estrategia y procedimiento para el reconocimiento de los ingresos tributarios aduaneros y cambiarios. **177932 USD.**
- **PFM-2017-5.2:** Revisión y propuesta de arreglos institucionales necesarios para la implementación de los SIGFP en Colombia. **82759 USD.**

---

<sup>40</sup> Además de las guías de preguntas se entregan algunas transcripciones y grabaciones de las entrevistas.

<sup>41</sup> De este segundo ejercicio se desprendió el segundo producto de la evaluación: La presentación con los hallazgos preliminares sobre el Programa.

## 2) Preguntas introductorias

- ¿Por qué considera importante realizar una reforma de la Gestión de las Finanzas Públicas (GFP) en Colombia? ¿Conoce las actividades de SECO en la GFP? Describa los proyectos de SECO en los que han participado.
- Dentro de su Entidad ¿hay más de una dirección a cargo de la GFP? ¿Se coordinan de alguna forma?
- ¿Cree usted que gracias a la cooperación otorgada por SECO por medio de su proyecto de fortalecimiento de la GFP la coordinación interna de su Entidad ha mejorado? ¿Por qué?

### Vasos comunicantes y coordinación entre Entidades Beneficiarias

- ¿Cree usted que las funciones que le corresponden a su Entidad en lo relacionado a la GFP existen en otras de las Entidades Beneficiarias?
- Previo a la llegada de la cooperación de SECO, ¿Existía algún nivel de coordinación, comunicación y repartición de tareas en lo concerniente a la GFP entre las Entidades Beneficiarias?
- ¿Cree usted que gracias a la intervención de SECO ha mejorado la coordinación e intercomunicación interinstitucional? ¿Cómo?

## SEGUNDA PARTE: CUESTIONARIO ESTRATÉGICO SEGÚN CRITERIOS DAC

### Objetivos estratégicos de esta entrevista con funcionaria técnica de alto nivel de la principal entidad beneficiaria de El Proyecto

#### 1) Recoger elementos de aseguramiento del criterio DAC de Relevancia de la cooperación - Preguntas:

- ¿Conoció el marco conceptual de El Proyecto? ¿Sus objetivos? ¿Sus metas? ¿O solamente supo de las actividades financiadas?
- En su concepto, dónde se concentra el valor agregado de El Proyecto:
  - ¿Agrega puntos importantes que no estaban dentro de la agenda del MHCP? ¿Sienta bases indispensables para la realización de las actuales reformas? ¿O de futuras reformas? ¿Cuáles?
  - ¿Refuerza puntos de la agenda de fortalecimiento de MF del MHCP?
  - No trae puntos sustantivos nuevos pero impulsa la implementación de reformas prioritarias en curso: ¿cuáles? ¿Cómo?
- ¿Conoce Ud. los componentes del Proyecto? Si los conoce, ¿de acuerdo con sus necesidades prioritarias de apoyo, cuál peso porcentual habría asignado usted a la financiación de cada uno de los siguientes componentes del proyecto?:
  - Componente A \_\_
  - Componente B \_\_
  - Componente C \_\_

- Componente D \_\_
- Componente E \_\_

**2) Demostrar logro de algunos de los indicadores de eficacia del Programa:**

- ¿Cuáles son los aportes del Programa que más valora?
- ¿Cómo mediría o demostraría tal aporte?
- ¿Por qué asigna alto valor a dicho aporte?

**3) Eficiencia**

- Visto en retrospectiva, ¿cómo se hubieran podido elevar los beneficios esperados del programa?
  - ¿Otras actividades con recursos equivalentes a los utilizados en las actividades realizadas?
  - ¿Otro balance entre las actividades que fueron apoyadas por el Programa?

**4) Sostenibilidad**

- Hasta donde usted conoce, ¿cómo ha incorporado el MHCP las contribuciones de este programa para asegurar hacia delante la apropiación y utilización de sus beneficios?
  - ¿Nuevos reglamentos y procesos?
  - ¿Nueva capacidad interna permanente?
- ¿Institucionalización de mecanismos efectivos de coordinación entre las cuatro entidades primordialmente beneficiarias? ¿Con otras entidades que no fueron beneficiarias directas del Programa?

**TERCERA PARTE: GOBERNANZA CORPORATIVA**

- Dado los temas que parecieran fuera de su órbita: ¿Por qué la dirección de Política Macro tuvo una participación activa en el proyecto? ¿Desarrollaban algún tipo de back-stop técnico para la dirección de presupuesto?
- ¿Cree usted que el rol del equipo técnico es el de mayor relevancia para el desarrollo del proyecto? (piense en la concepción e implementación del mismo)
- ¿Qué porcentaje de su tiempo dedica a la labor del equipo técnico?
- ¿Hay alguien en su dirección que dedique la gran mayoría de su tiempo al diseño e implementación del proyecto? ¿Es el proyecto sostenible sin el equipo técnico?
- De jure debería haber sólo un equipo técnico, ¿fue así de facto? (Varios equipos técnicos, uno dentro de cada entidad beneficiaria) ¿Fue el comité asesor relevante en la provisión de insumos técnicos para el proyecto?
- ¿Fue el comité directivo relevante para el proyecto o tan sólo una formalidad?
- ¿Qué otro tipo de Gobernanza Corporativa cree usted que sería más eficiente/efectiva para la consecución de los objetivos



**Modelo Guía para Consultores/Expertos****Ricardo Gutiérrez Presidente SIDEPRO****Proyecto: Evaluación Externa Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de las Finanzas Públicas en Colombia (SECO)****A. Introducción**

- ¿Conoce las actividades de SECO en la GFP? Describa los proyectos de SECO en los que ha participado o está participando
- ¿Tuvo algún tipo de interlocución con los miembros de SECO?
- Hemos recogido evidencia sobre cómo esta es una reforma impulsada por los mandos medios/técnicos ¿Qué le hace falta? ¿Qué tanto se ha avanzado?

**B. AECOM**

- Describa su relación e interlocución con ACE/AECOM. ¿Lo considera como un facilitador entre usted y la entidad beneficiaria?
- ¿Piensa que ACE/AECOM es un eslabón indispensable en el desarrollo de la actividad para la cual fue contratado?
- ¿Qué tan fuerte es el conocimiento de ACE/AECOM en el tema de gestión y fortalecimiento de las finanzas públicas?
- ¿Ve a ACE/AECOM como un actor técnico? ¿Cómo un actor gerencial/administrativo? ¿Ambos?

**C. Entidad Beneficiaria: MHCP Dirección de Política Macro y Dirección de Presupuesto Público, Funcionarios Encargados Pamela Calderón y Lelio Rodríguez**

- ¿Qué opinión tiene sobre los funcionarios encargados de revisar su actividad dentro de la Entidad Beneficiaria? ¿Cómo describiría su rol? ¿Fueron líderes? ¿Hubo apropiación de la actividad por parte de los funcionarios?
- ¿Percibió algún tipo de coordinación entre la Entidad Beneficiaria con alguna otra Entidad para la correcta implementación de la actividad a su cargo? ¿Cómo? ¿Quién?
- ¿Dónde se localizan los mayores retrasos en la reforma? ¿Dónde se encuentran los mayores avances? (Piense en Entidades Beneficiarias y Direcciones dentro de las Entidades Beneficiarias)

•

**D. Diseño de la actividad por parte de la Demanda**

- ¿Fueron los términos de referencia claros? ¿Fueron definidos de manera precisa los tiempos de entregas y pagos?
- ¿Qué dificultades/obstáculos tuvo para el desarrollo de esta actividad? Ejemplo: Algunos requerimientos administrativos, técnicos, operativos por parte de AECOM/SECO o diferencias conceptuales/procedimentales con la entidad beneficiaria
- ¿El tamaño presupuestal y el tiempo otorgado fueron lo suficientemente amplios para alcanzar la correcta ejecución de la actividad?
- ¿Considera que la secuencia lógica propuesta de esta actividad con respecto a otras actividades antecedes/precedentes ha sido correcta?
- ¿Qué cambiaría dentro del proceso para desarrollar mejor esta actividad?

#### **D. Actividad pertinente exclusivamente para consorcio SIDEPRO - EUROINVEST**

En 2014, su Consultora fue la encargada de desarrollar una actividad cuyo fin último determinar las acciones para estructurar el sistema general de gestión financiera pública armonizado y centrado en el presupuesto y contabilidad: ***PFM-2014-4.2; Componente D; la Actividad se extendió hasta 2015. Su costo fue 180,000 USD***).

- ¿Cuál es el mayor obstáculo para la armonización del proceso de planeación con presupuesto?
- ¿Qué ha impedido la completa automatización de los procesos presupuestales en Colombia?
- En su opinión, ¿Por qué aún no se ha podido establecer un clasificador presupuestal por objeto de gasto?
- ¿Qué ha impedido la completa automatización de los procesos contables en Colombia?
- ¿Es la falta de un catálogo presupuestal completo el mayor impedimento para la armonización del proceso presupuestal y contable? O ¿Existe pero no se usa? ¿Falta de capacidades?
- ¿Es el momento contable “devengado” el único momento propicio para la integración de presupuesto con contabilidad?
- ¿Cuál es la principal diferencia entre la hoja de ruta por ustedes planteada y la que se está llevando a cabo en Colombia? ¿Qué fortalezas tiene dicha hoja de ruta? ¿Qué debilidades?
- De los nueve pasos de la hoja de ruta por ustedes planteada ¿Cuáles se están llevando a cabo? ¿Por qué cree que se eligieron estos y no otros?
- ¿Cuáles son en su opinión los usos del clasificador presupuestario por objeto del gasto para construir programas presupuestarios y asegurar el control de metas comprometidas por el Gobierno?

## Fedesarrollo: Fortalecimiento de la Gestión Financiera Pública

- ¿Considera necesario partir de un marco conceptual para la construcción del sistema integrado? ¿Dónde está Colombia en materia de marco conceptual? ¿Acaso podríamos avanzar sin marco conceptual?

## ANEXO D. Actividades seleccionadas evaluadas desde Criterios DAC

Actividad	EB	Dirección	Contribución esperada a objetivos del componente	Entidades Involucradas	Productos y Eficiencia	Sostenibilidad	Impacto
Elaborar un estudio cualitativo acerca del proceso de decisión que tienen las personas que han optado por trasladarse entre los regímenes del Sistema Pensional.	MHCP	Regulación Económica de la seguridad social	El estudio propone vías para estimular comportamientos de contribuyentes al sistema pensional que repercutan en un menor costo fiscal que las vías seleccionadas por la política pública y exigidas por las Cortes de cada a una cobertura próxima a la universal.	No se involucraron otros actores públicos esenciales para la adecuación, aprobación, utilización de recomendaciones. Ej Colpensiones	El estudio cumplió con rigor metodológico los términos de referencia y produjo el insumo esperado por el MHCP	Muy improbable: las recomendaciones exploran un camino contrario al que vienen impulsando las políticas públicas	Pudiera contribuir a cubrir déficit fiscal si se mantuviera la distribución y composición actual del presupuesto. No sería necesario si se revisaran prioridades de gasto público y se obtuviera espacio fiscal para esta prioridad de la política social del gobierno
Diseño de instrumentos y estrategias para mejorar la calidad del seguimiento al gasto público	MHCP	Presupuesto Público Nacional	Actividad que apunta hacia el deber ser de la GFP. Hicieron pruebas pilotos de las mejoras implementadas sobre ciertas entidades que hacen parte del PGN. Pero, en ausencia de una hoja de ruta o una estrategia de eficacia demostrada para elevar calidad del gasto, la contribución, de esta actividad, si alguna, fue mínima	No participaron entidades beneficiarias con iniciativas de punta en la elevación de la calidad del gasto: CGR, DNP, DAFP	El estudio cumplió con rigor metodológico los términos de referencia y produjo el insumo esperado por el MHCP	Como existen varias iniciativas del sector público, con vías alternativas para elevar calidad de gasto, de mayor impacto demostrado en la experiencia internacional, no parece sostenible	Como no existen Programas Presupuestarios strictu sensu, son ejercicios de baja utilidad y bajo impacto sobre calidad del gasto

**Armonización e integración del proceso contable con el proceso presupuestal**

**MHCP**

**Presupuesto Público Nacional**

Armonización contabilidad y presupuesto. La manera como se formuló el problema a resolver exigía una actividad sumamente ambiciosa, de mediano plazo y de altos costos.

Una de las actividades de mayor valor agregado esperado del Programa. De alto riesgo y de necesaria profundidad, habría sido necesario contar con diagnóstico que explique los factores de fracaso en anteriores intentos similares en Colombia. Su aporte depende del rigor y del detalle con que se realice a la luz de las reglas y de las experiencias internacionales disponibles.

Tiene íntima relación con la actividad PFM 2016-3.1, hasta el punto que debe seguir las recomendaciones de esta actividad o, cuando menos, explicar el modelo y el marco que explican que se separe de tales recomendaciones.

CGR, en consenso con MHCP.

El trabajo cumplió con los términos de referencia y produjo un insumo que contribuirá a la analítica del gasto que interesa a la CGR y pudiera sentar bases para posteriores desarrollos del programa presupuestario que es interés primordial de la CGR

Sostenible

Se consiguió un producto intermedio o insumo para avanzar hacia el impacto esperado: la resolución, por fin, del desafío planteado. Su impacto dependerá de que se lo siga con secuencia lógica hasta llegar a la integración

**Diseño de la hoja de ruta de los requerimientos, fallas tecnológicas y necesidades de los sistemas de Tesorería obligatorios para su sincronización con el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF)**

**MHCP**

**Crédito Público y Tesoro Nacional**

Evaluación del plan estratégico para la mejora de los sistemas de información y su armonización con la Contabilidad y con los clasificadores y las cuentas presupuestarias

La consultoría involucró casi todas las entidades con importante responsabilidad directa e indirecta en el nivel nacional Y propuso vías de negociación y consenso entre ellas.

El estudio cumplió con rigor metodológico los términos de referencia y produjo el insumo esperado por el MHCP. Incluso indicó vínculos y relaciones entre unidades de gobierno, sistemas y utilización de la información integradas que fueron más allá de lo solicitado estrictamente en los TdR

Algunas de las principales recomendaciones de esta actividad han sido minimizadas, otras no han sido tenidas en cuenta sin que se sepa por qué se optó por algunas, se cambiaron otras y se descartaron varias de ellas en las subsiguientes actividades del Programa en su Fase I

El impacto esperado de esta actividad era de trazar la estructura de una Hoja de Ruta que respondiera a los desafíos y problemas concretos de la información financiera pública en Colombia. Lo que se observa es que tuvo poca influencia en el refuerzo o la complementación de la Hoja de Ruta esbozada desde el fin del 2016 por el MHCP

<p><b>Proceso de Certificación de los servidores públicos que intervienen en el ciclo de inversiones públicas y son usuarios de las diferentes herramientas Informáticas que administra la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas</b></p>	<p><b>DNP</b></p>	<p><b>Inversiones y Finanzas Públicas</b></p>	<p>Actividad relativamente aislada, dirigida a fortalecer capacidad en áreas que bien pudieran ser objeto de reforma cuando se avance en la integración presupuestaria y contable</p>	<p>Además de las entidades participantes en el curso, se requiere de la participación a priori, en la fase de planeación de la actividad, sobre las probabilidades de modificación de los procesos y de las herramientas informáticas objeto de certificación una vez avanzada la integración contable-presupuestaria.</p>	<p>Esta actividad cumplió con los términos de referencia y realizó el producto esperado</p>	<p>La sostenibilidad dependerá de que las otras reformas determinantes del SIIF y del modelo de GFP no varíen las herramientas en las que se otorgó capacitación</p>	<p>Aún aceptando el valor de esta actividad en sí misma considerada, su impacto no quedó documentado por falta de evaluación del resultado, por ejemplo, la capacidad antes y después de la certificación o los nuevos usos y beneficios de la capacidad certificada.</p>
<p><b>Elaborar el catálogo presupuestal para entidades descentralizadas por servicios del nivel territorial excepto nivel central territorial, empresas industriales y comerciales del estado, sociedades públicas y sociedades fiduciarias</b></p>	<p><b>CGR</b></p>	<p><b>Economía y Finanzas Públicas</b></p>	<p>El producto esperado contribuye a la información requerida por la CGR para la analítica del gasto. Y pudiera contribuir, si se establecieran sinergias con otros desarrollos de la CGR, con el inmediato interés principal de la CGR en materia de información presupuestaria, cual es el costo de las políticas y los programas públicos.</p>	<p>CGR en armonía con MHCP</p>	<p>Esta actividad cumplió con los términos de referencia y realizó el producto esperado</p>	<p>La sostenibilidad se asegurará cuando las demás Contralorías Delegadas y otras dependencias de la CGR conozcan el producto y la información que puede aportarles para sus respectivos informes de auditoría o evaluación.</p>	<p>El impacto de corto plazo dependerá de la diseminación y utilización de este producto dentro de la CGR. El impacto de mediano plazo dependerá de la contribución de esta información a la elaboración de Programas Presupuestarios.</p>

Fuente: Elaboración propia.



## ANEXO E. Construcción del Sistema de información financiera integrada y sus posibles complementos

Las razones por las cuales abre el componente de apoyo a la información financiera, en un subcomponente de apoyo a la construcción del sistema de información financiera integrada, hasta hacer de ésta un proceso de mejoramiento continuo, al tiempo que se eleva la importancia de elaboración de programas presupuestarios, suplementados con monitoreo y evaluación del gasto compartido entre las entidades responsables de implementar una política o un programa público prioritario para la Presidencia.

- ✓ La opción por el desarrollo de sistemas de información unificados para la gestión pública es de largo plazo, generalmente no es urgente, implica elevados costos fiscales, es de alto riesgo y es habitualmente ineficiente desde el punto de vista de la decisión de prioridades, la ejecución, el logro de resultados y el control fiscal. El diseño y la evaluación de política pública bajo el enfoque contemporáneo de los *spending reviews*, ha sido concebido para corregir estas limitaciones del desarrollo de sistemas.
- ✓ Los dos enfoques no son mutuamente excluyentes; lo que distingue es el sentido estratégico, la oportunidad y el valor agregado para la gestión fiscal de uno y otro. Tener mejores sistemas de información es siempre deseable y es siempre posible; por ello, los países avanzados en gestión pública siguen generalmente una estrategia de mejoramiento continuo para elevar la calidad, la confiabilidad y los consensos en torno a los sistemas de información fiscal y financiera. No se trata de una reforma de la noche a la mañana ni concluye en un período de cuatro años (el esfuerzo colombiano en esta materia se remonta al MAFP, en los años noventa; en su desarrollo se han empleado varios billones de dólares americanos en créditos de la cooperación internacional y cientos de miles de dólares de donación o cooperación gratuita).
- ✓ El control de calidad de decisiones, políticas y programas públicos no tiene que esperar a que los sistemas de información estén finalmente completos. Es posible avanzar el control de calidad del gasto mediante planeación y previsión de costos y asignaciones que van en paralelo y de manera complementaria –pero diferente—de las reformas de cuentas y catálogos presupuestarios o de su plena integración con la contabilidad. Naturalmente, se requerirá siempre de la colaboración mutua para que todos trabajen con la misma información. La información minuciosa que requieren los programas presupuestarios es selectiva, focalizada en programas y políticas prioritarios. Y se puede y se debe construir como complemento a la información de los catálogos presupuestarios. Éstos consisten, por su naturaleza, en información de insumos financieros; la información de los programas presupuestarios, por el contrario, corresponde a la trayectoria del resultado. En consecuencia, es necesario compaginar las prioridades del Gobierno con enfoques, estrategias y trayectorias de mayor eficacia e impacto según experiencia internacional (Ver BOX 3 y BOX 4).

### BOX 3. COMPRENSIÓN DE LAS LIMITACIONES DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Los países líderes en la región en cuanto a la Reforma de la GFP se refiere (Chile, México y Perú), han trabajado en la construcción de dos grandes herramientas: i) el sistema de manejo financiero integrado y ii) el Presupuesto por Resultados. Ambas herramientas persiguen básicamente tres objetivos: la transparencia de la gestión fiscal, el mejor control fiscal interno y externo, y quieren proveer las bases para una mejor cuantificación del costo de una política pública prioritaria o un programa fundamental para el gobierno. Ambas herramientas han funcionado relativamente bien en el aumento de la transparencia de la gestión fiscal, y en el mejoramiento del control fiscal, sin embargo, han fallado en la cuantificación de la política pública.

El Presupuesto por Resultados, en particular, fue concebido para focalizar la asignación, la gestión y la validación del gasto público por sus efectos en los ciudadanos y las firmas. La visión que se tuvo fue la de un presupuesto que, manteniendo esencialmente la estructura presupuestaria, permitiera asignar y seguir el gasto a lo largo del ciclo presupuestario, además de lograr explicar el vínculo entre gastos y consecuencias de las intervenciones financiadas por el gobierno.

No obstante, la estructura presupuestaria no está hecha para identificar, mediar o evaluar resultados. En un principio, se pensó que, la agregación o transformación de los clasificadores del gasto, el llamado clasificador por objeto del gasto, podría, debidamente incorporado en la estructura presupuestaria, permitir la cuantificación y el seguimiento al gasto destinado a un programa que, debidamente estructurado, debería producir resultados.

Lamentablemente, esta construcción de otro piso del edificio presupuestario falló, y frustró las expectativas que se tuvieron por parte de los países de la OECD en la década de los noventa, y que impulsaron a Chile, México, y Perú o Colombia en la primera década de este siglo, sobre la implementación de la herramienta del Presupuesto por Resultados. Una excelente síntesis de los problemas intrínsecos a dicha herramienta, fue presentada por Teresa Curristine del FMI, con base a la experiencia mundial de este organismo y de la OCDE:

- La información de resultados empleada en el presupuesto se limita a metas de desempeño en un momento dado. Sin embargo, los gobiernos necesitan una mezcla de información de resultados para seguir, evaluar, corregir oportunamente políticas y programas. De allí que, en paralelo con los esfuerzos hacia el presupuesto por resultados, hubiera cobrado importancia práctica los llamados *spending reviews*. Éstos producen información que identifica los factores de atraso en los resultados o de subdesempeño gubernamental y apunta a la corrección de tales factores. Son por ende más útiles para la toma de decisiones dirigida a conseguir el valor público esperado del gasto. Asimismo, pueden instalarse más expeditamente y a menor costo que los desarrollos sistémicos del presupuesto por resultados.
- El Presupuesto por Resultados fracasó en la vinculación automática entre el gasto y el resultado esperado de dicho gasto. En la práctica, ese vínculo está condicionado por vicisitudes de gestión y de cambios de contexto que sólo pueden ser tenidos en cuenta, mediante ajustes y correcciones, por instrumentos de seguimiento a las trayectorias de implementación de los programas y a la adecuación de su gestión.

- El Presupuesto por Resultados jamás logró aportar por sí mismo la información que requiere un gobierno para tomar decisiones dirigidas a conseguir el impacto esperado. Para la toma fundamentada de decisiones de gasto-resultado se requiere información de la gestión del desempeño y de los cambios en el contexto habilitante.
- El Presupuesto por Resultados genera una gran cantidad de información que es costosa en su producción y que a veces resulta no relevante para la toma de decisiones. La sobrecarga de información puede nublar la visión sobre lo que es útil, y prioritario.
- El Presupuesto por Resultados no estimula la flexibilidad administrativa usualmente necesaria para llegar al objetivo deseado. Más bien es restrictiva por cuanto fija el objetivo durante el ciclo presupuestario.
- El Presupuesto por Resultados focaliza el control en la auditoría de cumplimiento del efecto esperado y la suma de gastos previstos para alcanzarlo. En consecuencia, ha sido imperativo desarrollar otros instrumentos que reconozcan los riesgos y flexibilicen la gestión para atender vicisitudes sobrevinientes. No se trata de controlar para reducir la capacidad de los administradores para mejorar el rendimiento sino de liberar su creatividad para controlar riesgos inherentes a la implementación de toda política o programa público.
- El Presupuesto por Resultados ha incrementado los requerimientos de reportaje y controles. Lo que asegura el resultado no es el número de reportes sino el uso oportuno de la información de desempeño para revisión y corrección de la trayectoria de implementación.

Los anteriores obstáculos, han llevado al desarrollo de instrumentos prácticos para la toma oportuna de decisiones, la gestión, el control y la rendición de cuentas, siempre apuntando al objetivo común de lograr eficacia y eficiencia al tiempo que reconstruyen la confianza ciudadana en el gasto público. Son instrumentos que identifican y hacen gestión del riesgo, comparan usos posibles de los recursos y vigilan sostenibilidad. Abren espacio fiscal para prioridades del gobierno mientras guardan armonía con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y con la Regla Fiscal.

**BOX 4. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL DE EXPERTOS PARECE INCLINARSE POR INSTRUMENTOS DE COSTOS, TIEMPOS Y RIESGOS RELATIVAMENTE BAJOS, Y MÁS DÚCTILES PARA LA TOMA DE DECISIONES DEL GOBIERNO QUE LA META DE SISTEMAS UNIVERSALES, PERFECTAMENTE INTEGRADOS**

Con relación a este último punto, debe tenerse en cuenta que el campo del desarrollo de sistemas integrados para el manejo financiero público, como es el desarrollo perseguido primordialmente por la estrategia apoyada por la Fase I del Programa SECO, es considerado por los expertos uno de los dos campos de más alto riesgo y de urgencia apenas mediana de entre las reformas de grandes áreas de la Gestión Financiera Pública (el otro es el de las reformas del servicio civil).

Además, es considerado generalmente un campo de mejoramiento continuo, como también lo es el avance hacia las NICSP --no de resultados ciertos e impactos precisos en un tiempo determinado

como los que generalmente persiguen los proyectos de cooperación. Hasta el punto de que entre los países de la OCDE se considera generalmente que la medición de costos y riesgos de las políticas y los programas prioritarios del Estado o del gobierno, y la consiguiente evaluación de políticas públicas y programas presupuestarios construidos ad hoc por las autoridades hacendarias, son instrumento más alcanzable y más útil para la transparencia, la eficacia y la eficiencia de las decisiones programático-fiscales que los muy costosos, lentos y altamente riesgosos desarrollos de sistemas universales de información, especialmente los sistemas integrados para la administración de las finanzas públicas.<sup>42</sup>

Los expertos del FMI que intervinieron en uno de los foros internacionales que realizó el Programa para discutir agenda recomendaron, siguiendo lineamientos del FMI, versiones menos puras, más prácticas y de efectos más inmediatos que el sistema integrado perseguido en Colombia. Asimismo, expertos de la cooperación internacional (FMI y Banco Mundial) entrevistados en Washington para otra de las actividades de exposición internacional de la agenda que parece seguir el MHCP en Colombia advirtieron que éstas eran agendas de largo plazo y de mejoramiento continuo; pero los países tienen a su alcance herramientas más fáciles de instalar y con menos demandas de integración total de la información, como los *performance spending reviews*. En el mismo sentido se expresaron los expertos de ministerios de hacienda invitados a seminario internacional por el Programa con el fin de conocer las experiencias de agenda de desarrollo institucional del manejo hacendario seguida en Chile, México y Perú en este Siglo.

**Todo lo anterior no significa que no existan otras opiniones expertas sobre el tema ni que el Programa no hubiera debido apoyar la agenda del MHCP, aún a costa de las prioridades y urgencias obvias de otras de las entidades beneficiarias. Sino que se deberán incluir dentro del mapa de opciones que se analizará en común durante la preparación de la Fase II, incluidos sus costos y sus beneficios desde el punto de vista de la sostenibilidad de los resultados y el aporte del Programa, –no sólo de los criterios de eficacia y eficiencia de las actividades.**

## ANEXO F. La Gobernanza del Programa: lecciones de Fase I y Recomendaciones para Fase II

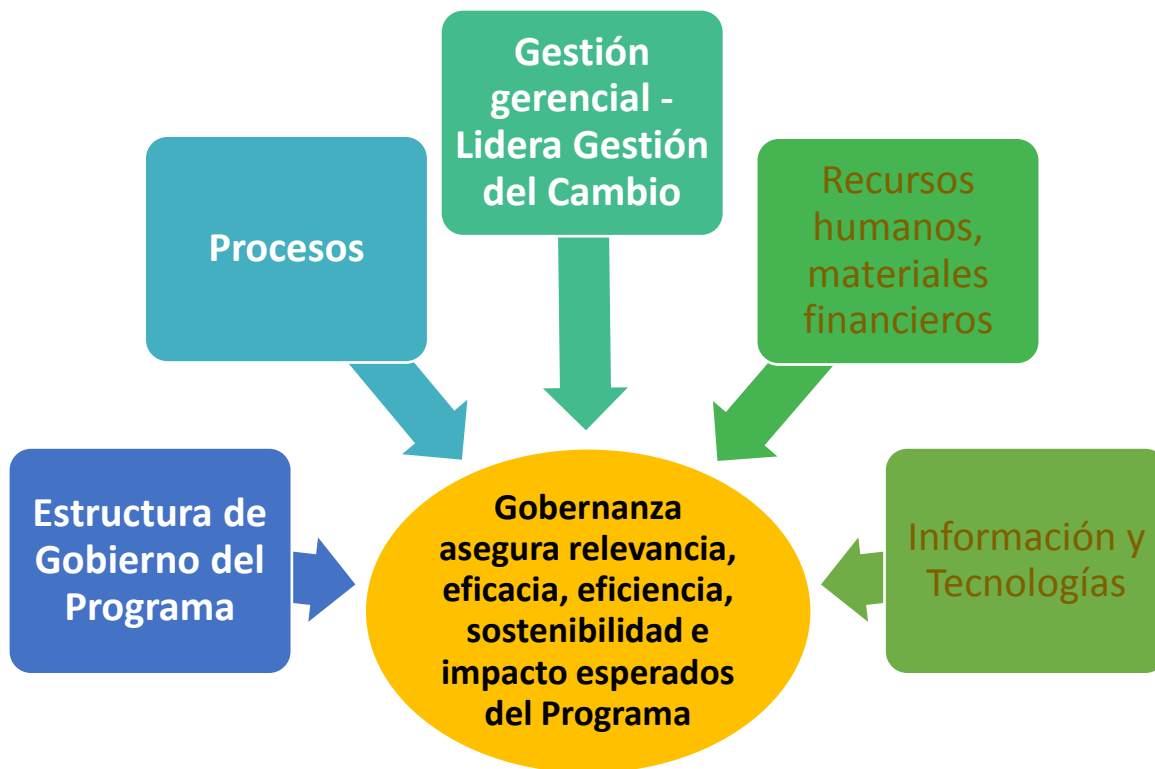
La Fase II deberá asegurar la mitigación de los riesgos a los que parece haber contribuido la Gobernanza Corporativa para la Fase I. Además, deberá mejorar, aún más aquellos buenos indicadores de desarrollo alcanzados en la Fase I, especialmente los que tocan con la eficacia y la eficiencia del Programa. Para ello, el presente anexo revisa la relación entre gobernanza y riesgos en la Fase I. Sobre

---

<sup>42</sup> Como lo dice la OECD: “Since the mid-2000s, a third period of public administration can be observed in which some of the New Public Management reforms are adjusted, revised or even abolished and in which new trends come to the fore. A common feature of these trends is that the government should focus more on service delivery and less on administration, in other words: more front office, less back office, or as the Danes say: more warm hands, less cold hands”. This implies not only shifting resources from administration to in-kind service delivery, but also building a simpler, more integrated, more compact administration, denoted in this study as a move towards “basic government”. (OECD. Value for Money in Government– Building on Basics. 2015. P 18)

esta base, se proponen a continuación aquellos elementos de Gobernanza Corporativa que reforzarán, para la Fase II, la Gobernanza alcanzada en la Fase I.

### ILUSTRACIÓN 3. CARACTERIZACIÓN DE LA GOBERNANZA



Fuente: Elaboración propia.

El éxito de la Gobernanza Corporativa consiste en controlar los riesgos que pudieran romper el camino previsto para unir Diseño Inicial con Resultados e Impactos; también en mitigar los riesgos propios de la Gobernanza. Por ello, el análisis que sigue a continuación se centrará en la manera como la Gobernanza del Programa en su Fase I mitigó o agravó los riesgos de diseño del Programa.

*Los pros de la estructura asociativa, SECO-EB para la priorización y los POA.*

La estructura asociativa de selección de actividades a apoyar en cada POA, entre cooperante y cooperado, fue pilar de fortaleza muy grande para la priorización de actividades, la ejecución de las actividades y la apropiación por parte de las entidades beneficiarias. Sin esa estructura y sin los procedimientos expeditos que se adoptaron para definir los POA, no habría sido posible realizar el pre-requisito de interés del gobierno ni desarrollar a tiempo las actividades y alcanzar los productos esperados. Ni se habrían dado pautas claras y oportunas a la coordinación del Programa para la puesta en marcha, vigilancia, acompañamiento y cierre de proyectos. De manera que la estructura asociativa fue conducente para la implementación de un Programa focalizado en actividades y productos de

interés para varias entidades. **Por ello, se recomienda mantener la estructura asociativa de toma de decisiones de priorización de actividades para la Fase II.**

Del otro lado, esa estructura, no obstante, sus ventajas, introdujo también riesgos y limitaciones que no se pudieron superar en la Fase I. Pero sentaron bases para controlar esos riesgos y limitaciones en la segunda fase del Programa, 2019-2022.

A continuación, los pros y los contras de la estructura, los procedimientos y la gestión.

- ✓ *La oportunidad y el cumplimiento dentro de los términos del Programa.* Como el Programa buscó primordialmente apoyar iniciativas en curso del Gobierno, la priorización de actividades fue expedita. El riesgo de lentitud en la decisión de prioridades lo evitó una estructura asociativa, de SECO con las entidades beneficiarias y con una Gerencia de Programa que revisó someramente las iniciativas de las entidades y promovió concordancias entre ellas mientras concentró la intensidad de la Gerencia de AECOM en la implementación propiamente dicha: la preparación de la contratación de la actividad, los avances y los entregables de los proyectos.

Al mismo tiempo, los comités del Programa sirvieron para lograr ciertas convergencias mínimas, especialmente a partir de 2016. Mínimas porque no consultaron las necesidades prioritarias ni los avances en gestión financiera pública de cada entidad participante, sino que promovieron y facilitaron las iniciativas en curso, muchas de ellas ligadas a las prioridades de información y capacitación de los sistemas integrados de información financiera que lidera el MHCP. Por ello, se recomienda para la Fase II:

- Vincular un Gerente Técnico de parte de la Agencia de Implementación, quien trabajaría al lado y de manera complementario a la Coordinación y la Gerencia Administrativa que ya existe. Este Gerente Técnico aporta las experiencias internacionales comparables y vigila especialmente sostenibilidad e impacto del Programa. Abre el menú de opciones para enriquecer la toma de decisiones a cargo de los comités y advierte los riesgos, costos y tiempos de una u otra opción.
- Pedir al gobierno estructure las actividades de la colaboración de SECO como un programa, con visión unificada y componentes que se calcan del Programa de cooperación.
- Tal programa tendría un gerente responsable, quien en nombre del Gobierno recogería y ajustaría iniciativas de manera conjunta con las EB, armonizaría seguimiento y propuestas de actividades con el Gerente Técnico de la Agencia de Implementación y las llevarían conjuntamente a los dos comités existentes. La gerencia de Programa pudiera estar adscrita de manera rotativa a las EB o, por encima de éstas, a la Presidencia
- La Gerencia de Programa del gobierno y la Gerencia Técnica de SECO llevarían conjuntamente un tablero de control, con indicadores adecuados, que vigile la contribución de las actividades a los objetivos de cada componente y al impacto del Programa en su Fase II.
- La Gerencia de Programa del gobierno y la Gerencia Administrativa de SECO llevan conjuntamente un tablero de control, con indicadores adecuados de costeo, planeación y

TdR de las actividades. El tablero de control registra principalmente los avances en proyectos y actividades, sus desembolsos y el cumplimiento satisfactorio de los TdR.

- Con esta estructura no se requeriría la firma externa con el mandato que tuvo AECOM y se llenarían los vacíos que hubieran podido quedar del arreglo con AECOM.
- Se recomienda también elevar la importancia del Comité Asesor, haciendo que sea precedido por un funcionario de la más alta jerarquía de las diferentes EB una vez al año. Lo anterior generaría mayor apropiación del Programa por parte de los funcionarios no pertenecientes al Ministerio de Hacienda. La Gerencia Técnica propuesta más arriba prestaría asistencia técnica a la Presidencia y la Gerencia del Programa serviría de Secretaría Ejecutiva de las reuniones del Comité Asesor.
- Se recomienda elevar la jerarquía del CIEFP, nombrando a una persona que se encargue personalmente de la reforma por orden Ministerial/Presidencial, y llevando sus objetivos más allá de la organización y modernización de las estadísticas financieras públicas, hasta objetivos de gestión.
- En adición, la CIEFP es un escenario que se puede aprovechar para vincular a más Entidades al Programa en su segunda fase. De hecho, se podrían integrar al Programa, todas las Entidades con deberes y obligaciones dentro de la GFP, llevando el componente de coordinación interinstitucional a su máxima expresión.
- Finalmente, el fortalecimiento y escalamiento del CIEFP puede ser parte central de la estrategia de sostenibilidad del Programa. Con una CIEFP fuerte, robusta, técnica y coordinada, se podría garantizar sostenibilidad a todas las cosas positivas hasta aquí alcanzadas conjuntamente por el Gobierno Nacional y SECO.

✓ *Los riesgos de la estructura de gobernanza para la priorización de actividades y el logro de impacto y sostenibilidad del Programa*

Sin embargo, la misma estructura asociativa, y los procedimientos o la gestión que la desarrollaron en la Fase I, adolecieron de debilidades y pudieron haber introducido riesgos adicionales que conviene eliminar en la Fase II. Fueron debilidades que afectaron la coordinación entre las entidades beneficiarias y/o menoscabaron la relación entre las actividades del Programa y el impacto o la sostenibilidad esperados del mismo.

- ❖ Una debilidad importante de la estructura y de los procesos de gobierno del Programa fue la gobernanza de la *coordinación* entre las varias entidades. Es evidente que desde hace varias décadas, quizás desde los años setenta, ha existido una fragmentación nociva para la buena gestión hacendaria en Colombia: cada entidad lleva su información, sus procesos, sus productos, sus informes; no ha existido gestión unificada.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Así lo ha documentado ampliamente la cooperación internacional. Así lo subrayaron también los diagnósticos y las propuestas de SIDEPRO, consultor internacional, en las actividades en que intervino en el Programa. También lo puso de presente el análisis comparado adelantado durante el proyecto entre la coordinación de la gestión hacendaria en Colombia, Chile, México y Perú.



Ante ese problema, tan arraigado en un sector público fragmentado como el colombiano, no se puede suponer que es suficiente sentar en una mesa de aprobación de proyectos a las entidades beneficiarias. Si cada una de las cuatro entidades beneficiarias trae sus propias iniciativas y espera que se le financien sus prioridades, sólo se conseguirá compartir la información de lo que está haciendo cada entidad; en el mejor de los casos a respaldar una actividad marginal para una entidad que cuenta con el respaldo de las demás entidades que se sientan en la mesa. Pero no se conseguirá fortalecer la visión común y el concurso entre las acciones de las entidades co-responsables de la gestión hacendaria.

En este caso, el DNP siguió haciendo lo que venía haciendo en gestión hacendaria, mientras impulsaba los *spending reviews*; la CGR también dio prioridad absoluta en esta administración al desarrollo de la medición, la evaluación y la auditoría de desempeño. Y ni las iniciativas del DNP ni las de la CGR complementan ni refuerzan el camino del MHCP en materia de clasificadores presupuestarios (por ejemplo, los esfuerzos en el clasificador por objeto del gasto) ni la concentración del MHCP en el desarrollo del sistema integrado de información. De hecho, los estudios de la OCDE sobre este tipo de desarrollos indican que no todos los caminos llevan al mismo destino.<sup>44</sup>

Lo que no se puede suponer es que las prioridades de las distintas entidades concurrirán automáticamente al mismo objetivo. En materia de GFP, existen opciones más o menos eficaces y eficientes y los países puede seguir sus propios modelos, prioridades, rutas; lo importante es que lo hagan a sabiendas de las opciones que dejan de lado y estén convencidos de que tal o cual opción es la mejor para cada cual. Y, cuando existen divergencias de caminos, se conozcan y se llame a la cabeza de gobierno a definir, promover y negociar visión común, objetivos coherentes (Ver Box 5).

**BOX 5. EJEMPLO DEL RIESGO DE FALTA DE VISIÓN COMÚN HACIA LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA:**

**El principal desarrollo institucional de la CGR para el análisis y la evaluación de la gestión hacendaria, 2016-2018 fue paralelo a las prioridades de los POA y no tuvo interacciones ni sinergias con las actividades del Programa**

El avance de los *performance spending reviews* fue considerado por la dirección de la CGR como el principal legado que dejó la administración saliente. A su presentación nacional e internacional, el Contralor dedicó libros, seminarios internacionales, programas de acompañamiento y entrenamiento y el mayor esfuerzo en fortalecimiento de la capacidad interna de la CGR. Fueron desarrollos que consultaron la experiencia internacional y se compararon con desarrollos similares en otras Entidades de Fiscalización

<sup>44</sup> OCDE (2015) *Value for Money – Building on Basics*. Paris. Ver especialmente el capítulo 8 sobre Presupuesto.

Superior en América Latina y paíse de la OCDE, amén de que contaron con grande respaldo de la cooperación internacional.

El hecho de que el Programa no hubiera tenido relación con esos desarrollos, impulsados por la CGR, no tendría mayor importancia de no ser porque ellos trazan un camino más breve, más relevante, menos costoso y menos riesgoso para medir y elevar la calidad del gasto público que el camino que se sigue con los sistemas integrados de información financiera.

Tales *spending reviews* son un camino abreviado para conseguir los programas presupuestarios y mejorar la eficacia y la eficiencia del gasto. Es, como lo dicen los estudios de la OCDE, un camino más eficiente y más eficaz que el prolongado camino de armonización de contabilidad y cuentas presupuestales que persiguió el MHCP y que quedó plasmado en la propuesta de hoja de ruta al final de la administración. De haber existido las instancias adecuadas de coordinación de prioridades hacia desarrollos comunes de la capacidad de gestión hacendaria, no se hubieran producido los énfasis paralelos y hasta divergentes que se observan hoy entre las prioridades de desarrollo de capacidad para la gestión hacendaria entre las entidades beneficiarias.

La coordinación inter-institucional para el logro de desarrollos de visión común es uno de los desafíos más intrincados de la gestión pública moderna. Bien se sabe que los comités o las mesas de coordinación interinstitucional son insuficientes y de poca duración; otro tanto ocurre con compartir la definición de los POA a partir de las iniciativas de cada entidad, cada una relacionada de manera relativamente vaga o general con los objetivos superiores del Programa.

Para lograr coordinación efectiva y sostenible, tales comités deben ser reforzados por mecanismos tales como los funcionarios de enlace (como en Chile), o por programas presupuestarios integradores (como en Perú), o por Centros de Gobierno y oficinas de entregables, como en muchos países de habla inglesa y otros. De acuerdo con la experiencia internacional, la mejor garantía de coordinación entre unidades de gobierno del mismo nivel, como MHCP y DNP la da la participación comprometida y la vigilancia de la cabeza del gobierno; y entre entidades constitucionalmente autónomas, como el Gobierno, la CGR y la CGN, la brindan los acuerdos de trabajo en red o los convenios entre unidades autónomas. En este caso, la recomendación de Gerencia de Programa jugará el rol equivalente al funcionario de enlace. Podrá, creativamente, promover acuerdos interinstitucionales y modalidades de trabajo en red (**Ver Box 6**).

**BOX 6. EL FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN PUEDE LOGRARSE DE VARIAS MANERAS, CON DISTINTOS MODELOS DE GOBERNANZA – PERO REQUIERE SIEMPRE DE VISIÓN COMÚN DEL DESTINO Y DEL CAMINO HACIA OBJETIVOS COMPARTIDOS.**

**Principales Modalidades de Coordinación entre entidades del sector público según experiencia OCDE**

Las modalidades pueden agruparse en mecanismos tradicionales de tipo jerárquico y en mecanismos más modernos, como lo son de mercado y de redes.

	<b>Coordinación Tipo Red</b>	<b>Coordinación tipo Mercado</b>	<b>Coordinación tipo Jerárquico</b>
Posibles fundamentos y modalidades de la coordinación entre MHCP,DNP, CGN,CGR	Cooperación y solidaridad.	Intercambio y competencia.	Autoridad del gobierno central basado en reglas y suplementado por control político. Especialización técnica sectorial
Propósito de coordinación	Propósitos conscientemente diseñados; resultados espontáneamente creados	Los resultados surgen de manera espontánea	Metas conscientemente diseñadas y controladas
Medios para Orientación, Control y Evaluación	Valores compartidos, análisis común de problemas, confianza mutua, consenso, lealtad, reciprocidad, reputación. Evaluación participativa	Oferta y demanda; mecanismos de negociación; interés propio evaluación mediante pérdidas y ganancias	Metas y estándares de Servicio fijados por el Ministerio; rutinas de observación, medición, supervisión, inspección e intervenciones correctivas.
Rol del Ministerio Rector	Promotor y facilitador de la red; gerente y participante en la red	Creador y guardián de los mercados; demandante y comprador de servicios. Los actores son independientes	Dictar las reglas y orientar conducción de los Servicios
Requerimientos de este tipo de coordinación	Confianza y cooptación mutua	Capacidad de negociación; reducción de asimetrías de información	Autoridad ejercida eficazmente
Bases teóricas de este tipo de coordinación	Teoría de Redes	Economía Neo-institucional	Burocracia Weberiana

Fuente: Bouckaert, B. et al (2010) *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*, Tabla 3.1., p 35; adaptación de los autores

Otra debilidad importante de la gobernanza en la Fase I fue el *desbalance entre procesos de gestión de proyectos y procesos de misión y de impacto*, dirigidos a la sostenibilidad de los efectos del Programa en el mediano y largo plazo.

- ✓ Los procesos de gestión de proyectos concentraron la atención de la gobernanza corporativa. Son procesos absolutamente esenciales para llegar a los productos previstos en los POA; agregan valor y transmiten *know how* en cuanto enseñan a realizar todas las actividades necesarias para llegar a los productos, en el tiempo y con los recursos previstos por el Programa. La ejecución del Programa cuidó con esmero que cada iniciativa llegara a su fin. Mérito especial cabe a la Coordinadora del Proyecto, Sonia Cancino Acuña, cabeza y responsable primordial de cumplir con los POA y con alcanzar el producto de cada actividad individualmente considerada.

- ✓ Cosa distinta ocurrió con los procesos dirigidos a garantizar la contribución esperada de cada actividad a los objetivos del componente, y de los objetivos del componente a los objetivos del Programa. Estos procesos no se deben focalizar en la relación insumo-producto; más bien se centran en la relación insumo-resultado (*“outcome”*) o impacto. Por ello, una vez más la recomendación de las actividades preparatorias de la Fase II y la contribución esperadas de la Gerencia Técnica y la Gerencia del Programa. Una vez se consolide una visión común y crezca el interés por el desarrollo de iniciativas comunes —no por entidad— la sostenibilidad del Programa estará asegurada y se hará innecesaria la tarea del Gerente Técnico. Ejemplos de ello en el Box 7.

**BOX 7. EJEMPLOS DE ESTRUCTURA DE GOBIERNO, DE PROCEDIMIENTOS Y DE GESTIÓN PARA ELEVAR IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN TORNO A LAS NECESIDADES PRIORITARIAS DE CADA ENTIDAD PARTICIPANTE**

**EI SIAF DE MÉXICO**

Para asegurar el interés, la prioridad y la apropiación de cada entidad participante, el gobierno de México, el Banco Mundial y Sidepro implementaron consultas con todas y cada una de las entidades federales 2007-2012, dirigidas a convalidar con cada una la manera como el Marco Conceptual del sistema integrado de información financiera era comprendido y servía a cada una de ellas. Hasta el punto de hacer modificaciones en tal marco y en el diseño de macro-procesos cuando así lo reclamara fundamentadamente una de las entidades federales.

Las negociaciones del marco conceptual, especialmente dentro de Hacienda, fueron lideradas por el propio Secretario de Hacienda y tomaron años para llegar a acuerdos, por ejemplo, entre Presupuesto, Tesorería y Contabilidad. El Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda, *primus inter-pares* entre todas las oficialías mayores, sostenía reuniones mensuales con las oficialías mayores de todas las dependencias en las cuales se revisaban las dimensiones del manejo de recursos financieros, humanos y materiales y se discutía la mejor manera de garantizar, primeramente conectividad y posteriormente un mismo y único sistema común.

El Banco Mundial y Sidepro no eran los gerentes del programa de reforma; eran meros asesores en el diseño y la ejecución, que ofrecían a cada paso criterios técnicos para dirimir diferencias entre las entidades, fueran contables, presupuestarias, de evaluación o de control. Sostenían reuniones presenciales, fueran individuales o colectivas con cada entidad interesada, cuando menos una vez el mes. Incluso los funcionarios técnicos se asentaron en Ciudad de México para asegurar permanente orientación a todas las partes, incluidos los contratistas en cuanto el alcance, los costos y los tiempos de los TdR. Su externalidad con respecto a cada actor individual, y su independencia técnica, daban confianza a las distintas partes, cada una interesada en sacar adelante sus posiciones individuales.

Siempre se tuvo en mente que el proceso tomaría más allá del sexenio de cada administración y que requería de mecanismos para asegurar continuidad. Para asegurar la armonización de las normas contables se creó el Consejo Nacional de Contabilidad, CONAC, donde se discutían procesos, se absolvían dudas y se monitoreaban conjuntamente los avances de los tres niveles de gobierno bajo hoja de ruta cuidadosamente diseñada.

Como resultado: la etapa más crítica de las reformas constitucionales y legales tuvo lugar entre 2006 y 2008; la fase más crítica del montaje e instalación entre 2008 y 2012. Hoy México cuenta con un sistema de manejo financiero integrado comparable con los más avanzados, su ley general de contabilidad es ejemplo mundial; todas las entidades y todos los niveles de gobierno participan. El sistema está desde años en fase de “mejoramiento continuo”.

### EL SIGFE DE CHILE

Otro tanto haría Chile cuando se montó el Sistema Integrado de Información y Gestión, conocido como SIGFE II. Fue un sistema específicamente diseñado para corregir las limitaciones e inexactitudes del SIGFE I, las cuales habían sido identificadas por el propio gobierno y la cooperación internacional. Aunque existía financiación y acompañamiento de gestión del proyecto de parte del Banco Mundial, el gobierno designó una unidad técnica especial, liderada por el especialista argentino Gerardo Uña, quien reportaba regularmente a las unidades interesadas y consultaba los intereses de cada entidad de gobierno que debería aplicar el SIGFE. Lejos de ignorar los problemas del pasado, el SIGFE II se planteó al Banco Mundial como el desafío del Banco y del Gobierno para asegurar, esta vez sí, que el nuevo sería apropiado y utilizado a lo largo y ancho de todas las entidades comprometidas. El Sistema brindaría oportunamente la información necesaria para la toma de decisiones, tanto macro-país como dentro de cada entidad.

Una vez estuvo concluido el diseño, este equipo técnico externo debió consultar, con cada una de las entidades involucradas, si la dimensión financiera de su “core business” se veía o no reflejada en el sistema SIGFE que estaba por instalarse. Se hicieron pilotos para asegurar comprensión y utilización por parte de las entidades involucradas; estos pilotos dieron lugar a los ajustes finales del SIGFE II.

- ✓ Los riesgos que crea la falta de procesos y de gestión de registro de la contribución del Programa al avance hacia un modelo común de Gestión Financiera Pública.
- La falta de acumulación del conocimiento generado por el Programa y de balance explícito sobre la contribución de las actividades al impacto del Programa. Tómese como ejemplo la gerencia de la secuencia de actividades dirigidas al Sistema de Información Integrado.<sup>45</sup> Es, obviamente, un caso de acumulación, de construir un bloque sobre otro, dentro de la primera fase del Programa y de allí hacia la segunda fase.

<sup>45</sup> Pudieran citarse también la falta de utilización y las discontinuidades que siguieron al importante seminario internacional, con participación de algunas de las entidades más prominentes en la materia, financiado por el Programa SECO en el fin del 2016. Fue un seminario particularmente enriquecedor para la primera fase del Programa, con ponencias que presentaron numerosas recomendaciones basadas en la experiencia. Hasta la fecha no se conoce un balance de por qué se siguieron unas y se descartó la mayoría de las que no tocaban con la lista de actividades que ya venía impulsando el MHCP. Al final de la primera fase se produjo una Hoja de Ruta; pero no se conocen bien los fundamentos técnicos del camino allí trazado, sus costos, sus riesgos o sus tiempos. Tampoco de los principales usos y beneficios que se desprenderían si la Hoja de Ruta llegara a su término.

Otro tanto puede decirse de la actividad de comparación internacional de las agendas de desarrollo institucional para la gestión hacendaria. Allí se recabaron, con alto costo para el Programa, los pros y los cons de las experiencias seguidas por Chile, México y Perú, al igual que la de países de la OCDE. Se encontró que existían notorias e importantes diferencias con la trayectoria seguida por Colombia. Pero nunca se hizo un balance de cómo y por qué se aprovecharían o descartarían las lecciones de estas experiencias. **No que Colombia tenga que seguir las lecciones aprendidas por ellos; pero sí que el Programa aproveche esta actividad para fortalecer sus POA al igual que la relevancia de los objetivos y el impacto esperado de la segunda fase.**

En este caso, la actividad dirigida a sentar las bases a partir de un diagnóstico comprensivo de problemas, y de posibles soluciones basadas en la experiencia internacional demostrada, fue realizada por Sidepro, uno de los grupos mundialmente más acreditados en esta materia. Varias de las recomendaciones *sine qua non* de Sidepro nunca fueron seguidas—o fueron seguidas con profunda distorsión de lo recomendado.

No que el Programa debiera seguir las recomendaciones de Sidepro, sino que el Programa debe capitalizar los aportes de esta importante actividad, financiada por el propio Programa. Y la mejor manera de hacerlo es hacer balance explícito de qué se acoge, y por qué; de qué no se acoge o se varía y las razones de esta opción. Así se guarda registro del caso y se hacen transparente, nacional e internacionalmente, los fundamentos de la decisión adoptada y las responsabilidades por el subdesempeño de las reformas anteriores.

De hecho, Chile sirve de buen ejemplo porque registró, junto con el Banco Mundial, todas y cada una de las razones para la corrección y para la estrategia del tránsito del SIGFE I al SIGFE II. Otro tanto hizo México en el tránsito de la malhadada reforma de los sistemas de información contratada con CEMEX-NEORIS a la reforma predominantemente *in-house* que buscó corregir los problemas de la reforma precedente. **Se recomienda que en la Fase II tal registro lo lleve la Gerencia de Programa y lo presente regularmente ante los Comités del Programa, para que éstos también monitoreen avances y tomen las decisiones de iniciativas en función de llegar a las metas de impacto y sostenibilidad del Programa.**

- En ausencia de esos registros de los fundamentos para adoptar o no unas recomendaciones, las convocatorias a las actividades siguientes confunden a quienes han producido o han leído las recomendaciones del informe anterior. Fue el caso de Sidepro con relación a las dos convocatorias siguientes al informe Sidepro del 2016.
- El desconcierto natural de los oferentes experimentados los limita para presentarse al concurso. Con el agravante de que el techo presupuestario reservado para cada actividad subsiguiente al diagnóstico global de Sidepro en materia de Sistema Integrado de Información ha sido ajustado al camino que los términos de referencia han escogido; no permitieron complementar ni reforzar tal camino, según lo recomendado inicialmente por Sidepro. Esto crea un riesgo adicional: quienes inspiran los lineamientos de convocatoria son quizás los únicos que entiende la visión y la secuencia que se está siguiendo. **Por ello, las Gerencias Técnica y de Programa que se recomiendan aquí para la Fase II, no sólo habrán de preparar los TdR de las actividades, sino que orientarán a los oferentes sobre la racionalidad del camino que se está siguiendo y responderán, con criterio técnico, sobre las preguntas y preocupaciones de ellos que no son suficientemente clarificadas en los TdR.**
- ✓ La Gobernanza Corporativa de la Fase I fue también en materia de rendición de cuentas de relevancia, impacto o sostenibilidad. Para la gestión de la Fase I del Programa fue suficiente con seguir los procesos de propuesta, aprobación, financiación y ejecución de actividades. No era necesario rendir cuentas sobre razones de priorización, garantías de apropiación y utilización dentro de la entidad beneficiaria. Tampoco por impacto de cursos o seminarios, para cuya



evaluación se utilizaron indicadores de control predominantemente consistentes en indicadores de producto.

Varias veces consultores responsables indicaron y propusieron otras prioridades u otro orden secuencial y subrayaron, en sus observaciones y preguntas sobre los términos de convocatoria o en sus recomendaciones, la necesidad de involucrar otras entidades de gobierno comprometidas con los objetivos de la actividad para la que fueron convocados. Sus observaciones en este sentido no fueron generalmente atendidas. **De nuevo, son vacíos que podrá resolver la Gerencia de Programa con el apoyo de la Gerencia Técnica aquí propuesta.**

## ANEXO G. Panel de Expertos

### PREGUNTAS GUÍA - PANEL DE EXPERTOS 21 AGOSTO, 2018

#### Fedesarrollo – SECO

**Objetivo del panel:** En el marco de la evaluación externa de la primera fase del programa de fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas financiado por la Cooperación Suiza y realizada por Fedesarrollo, se invita a un panel de expertos para discutir las principales temáticas que podrían ser abordadas en una segunda fase del programa.

#### **REGLAS DEL JUEGO – GRUPO FOCAL DE EXPERTOS (PANEL)**

Duración: 100 minutos aprox.

Coordinación: Equipo evaluador – facilitador: Fernando Rojas

- Panel con **cuatro** temas de discusión que incluye **preguntas guía**.
- Los expertos deben participar con sus opiniones por cada tema y lo hacen dos veces. En la primera tienen un máximo de tres minutos por tema y posteriormente tienen una segunda ronda de 1.5 minutos en donde pueden complementar su opinión después de escuchar a los otros expertos. El primero en hablar en cada tema pasa a hablar de último en el tema siguiente.
- Se solicita amablemente evitar las conversaciones entre los expertos. Todas las opiniones son igualmente importantes y deben ser respetadas.
- Entre todos, participantes y coordinación, hay que hacer lo mejor para cumplir con los tiempos programados.
- El taller será grabado. Se hará un informe (resumen) de las principales conclusiones del taller. Este será compartido con los expertos.
- Los equipos de SECO y FEDESARROLLO no deben participar con sus opiniones en el taller. Solamente en caso de ser necesaria alguna breve aclaración. Su papel principal es **escuchar** y **aprender** en el taller.



## ***I- Fortalecimiento de la relación Planeación-Presupuesto-Evaluación y Control – (22')***

Contexto. Una muy buena parte de las actividades para la mejora de Gestión Financiera Pública (GFP) se han concentrado en la puesta de nuevos clasificadores presupuestales y en fortalecer la relación, es decir armonizar, entre la información que administran cada una de las dependencias de encargadas de Contabilidad, Tesoro y Presupuesto y las otras dependencias participantes en el Programa. La cooperación suiza ha destinado muy buena parte de sus recursos a estas tareas, por cierto, con buenos resultados.

Hay que tener en cuenta que hay un cambio de paradigma pues se pasó de un enfoque de caja a uno en donde prima lo contable, ahora se habla de devengo. Adicionalmente, las metas de la GFP ya no son sólo fiscales y se busca, por el contrario, más análisis costo -beneficio de los programas nacionales, una mejor evaluación del gasto en el marco de la Política Pública y una mejora sensible de los actuales sistemas de información, entre otros desarrollos. Se quiere llegar a un único clasificador presupuestal, especialmente por Objeto del Gasto, y a un sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP). Además, a nivel internacional se busca utilizar los nuevos manuales como el Manual De Finanzas Públicas del FMI, el nuevo Manual de Cuentas Nacionales y las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). El sector público colombiano ya tiene en marcha la implementación de estos manuales.

Sin embargo, aún no hay un modelo conceptual de la reforma de la GFP más allá del propuesto para el del SIGFP. Se escribió un documento CONPES (borrador) pero este no ha sido aprobado aún y con el cambio de gobierno esto puede demorar.

¿Recomendaría continuar con las actividades en curso una eventual segunda fase para el nivel central? ¿Serían suficientes para garantizar el vínculo entre la priorización de las políticas públicas, el presupuesto anual y el control eficaz de resultados del gasto?  
 ¿Los esfuerzos se deben concentrar en Hacienda? o, ¿los extendería a otras entidades?  
 ¿Cómo?

## ***II - Fortalecer la Gobernanza y la Coordinación Intergubernamental*** para mejorar la gestión de las finanzas públicas (22')

Contexto. La mayor parte de los programas públicos del gobierno requieren del concurso de varios niveles de gobierno y de la coordinación entre ellos. Cuando esto ocurre, la gestión fiscal coordinada ha demostrado ser requerimiento indispensable para lograr los beneficios y asegurar la financiación adecuada de tales programas.

La articulación eficaz y eficiente entre niveles de gobierno parece requerir, en primer lugar, de una coordinación de las entidades del gobierno nacional en el territorio. Tal coordinación elevaría la credibilidad y la transparencia de las políticas públicas territoriales y elevaría el potencial del incentivo de gobiernos subnacionales a coordinar sus prioridades con el gobierno nacional. Así lo han conseguido países de la OCDE mediante figuras como las Agencias Regionales de Desarrollo o con el papel del Prefecto Francés en el contrato plan. Así lo busca actualmente Perú, con funcionarios de enlace de la Presidencia y el MEF en el territorio.

Dentro del apoyo que se dio en la primera fase del programa de la Cooperación Suiza y en las auditorías de desempeño de la CGR 2017-2018 se evidenció que existe una fuerte fragmentación entre las entidades del gobierno nacional. Se avanzó, pero falta mucho en este camino. También se adelantaron esfuerzos no coordinados de capacitación a las entidades territoriales e inclusive estas capacitaciones no siempre se alinean con las necesidades del nivel subnacional.

### Preguntas:

- ¿Cómo asegurar que la oferta del nivel nacional se coordine efectivamente en el territorio para hacer más eficiente y efectiva la GFP?
- ¿Considera necesario tener una gerencia o dirección de la reforma de la GFP que garantice mayor coordinación horizontal (nivel nacional) y vertical (entre niveles de gobierno)?
- ¿Será necesario solicitar apoyo de las universidades, nacionales y regionales, para una coordinación vertical? ¿O entidades como el DNP y el MHCP se deben encargar de esta tarea?

### **III. Validación del enfoque de fortalecimiento de capacidades en el nivel territorial de la segunda fase del Programa (Pregunta SECO) (22)**

Objetivo: Como Cooperación Suiza, basados en diversos insumos (incluida la evaluación externa del Programa 2014-2018), por ahora estaríamos definiendo como objetivo de la segunda fase el **fortalecer las capacidades de gestión de las finanzas públicas en el nivel nacional y sobre todo subnacional a través de una intervención conjunta/coherente de parte del nivel central, usando principios de descentralización asimétrica** (según capacidad de los municipios).

Lo anterior aplicado en dos áreas prioritarias:

A) Fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. En este punto se apoyaría la **implementación de la política** de organización y soporte de la gestión de las finanzas públicas en el nivel territorial - **CONPES del SIGFP**

B) Mejoramiento de la eficiencia/**calidad del gasto público** (Comisión de Gasto Público, evaluaciones sectoriales de gasto, etc.)

Los **ejes transversales** de la intervención serían la promoción de la gestión del cambio, *peer learning* entre el nivel subnacional, mecanismos de coordinación intergubernamental.

### Preguntas:

- ¿Qué opinan de este objetivo y cuáles pudieran ser sus componentes principales?
- ¿Cómo acercarse al nivel subnacional para asegurar impacto y replicabilidad?
- ¿Recomendarían hacer un piloto por grupos de entidades territoriales antes de generalizar un programa de estas características?
- Con este posible objetivo, ¿cuáles serían nuestros socios fundamentales? (Trabajar más fuerte con la DAF, el DNP, ESAP, consorcio de Universidades, etc)

#### ***IV- Garantizar una mayor transparencia costo-resultado-impacto (22')***

*Antecedentes.* La primera fase se concentró en ciertos instrumentos de transparencia.... La segunda fase pudiera apoyar la transparencia que interesa a firmas y ciudadanos: la transparencia en costos y resultados de políticas y programas prioritarios de los gobiernos. Además, como subproducto de capacidad institucional, la evidencia de los países de la OCDE indica que el control de resultados es quizás la mejor vacuna contra la corrupción.

El Programa 2019-2022 financiado por Suiza podría apoyar prototipos reales en tres vías posibles, monitorearlas y concluir cómo y cuándo cada una de esas vías produciría los mejores efectos:

- A) *Demostrar la Gestión hacendaria de un servicio.* En este caso, el apoyo pudiera consistir en la planeación del servicio incluida la cadena de valor, las responsabilidades individuales de los actores involucrados, los medios de verificación de recursos y de cumplimiento de cada actor con su respectiva intervención, la evaluación y la rendición de cuentas (p.e. Agua potable y saneamiento).
- B) *Utilizar marco de la política pública* para la planeación, financiación, monitoreo y evaluación de la prestación de un servicio. Aplicación del Programa Presupuestario y la planeación de riesgos junto con estrategias de corrección y de mitigación de riesgos. Aplicación también de formas de contratación dirigidas a minimizar el riesgo que no se logre la meta del Programa o la Política.
- C) *Gestión del Cambio* para desarrollar una cultura de innovación y modernización de la gestión pública financiera. Con esto lograría obtener un mínimo de acciones comunes en las entidades beneficiarias de estos programas de mejora de la gestión y garantizar un mínimo desarrollo por parte de todos y una convergencia hacia los logros de las entidades que tienen un mayor desarrollo de la gestión financiera pública.

#### **Preguntas:**

- Con la información de que dispone, ¿por cuál o cuáles de las anteriores vías se inclinaría para priorizar el apoyo del Programa.
- ¿Nos puede ayudar con otra posible acción para mejorar la transparencia?
- ¿Cómo involucrar a la ciudadanía para fortalecer la confianza en la gestión de lo público?

### **EVALUACIÓN PROGRAMA GESTION PUBLICA FINANCIERA - SECO**

#### **PANEL DE EXPERTOS RESUMEN - 21 AGOSTO - 2018**

#### **Contexto**

En la fase final de la evaluación se adelantó un panel con 4 expertos. Este se concentró sobre todo en temas relacionados con la posible segunda fase del programa de apoyo a la Gestión Financiera Pública.

Para su desarrollo se escribió una guía de preguntas de los cuatro temas seleccionados para ser analizados en el panel. Esta guía, se entregó previamente junto con las reglas del método y la dinámica de esta actividad.

En balance, el panel recopiló opiniones valiosas que ratificaron buena parte de los hallazgos de la evaluación y de las recomendaciones que se entregaron con el informe final; también agregó algunos puntos de énfasis o de detalle. Igualmente, las funcionarias de SECO estuvieron atentas al desarrollo del panel; desde la preparación propusieron preguntas y durante el panel presentaron y explicaron aquella de las cuatro preguntas que ellas mismas elaboraron.

A continuación, se presenta un resumen de los principales puntos levantados por los panelistas. Siguiendo el objetivo propio del panel de expertos, las opiniones de los panelistas se presentan asépticamente, sin mediación de la opinión de los evaluadores externos ni de los funcionarios del programa SECO. Sólo se agrupan las respuestas y se hilvana la redacción de manera que los principales puntos de los panelistas puedan ser comprendidos en todo su alcance.

Se entrega igualmente como anexo la guía del panel enviada a los expertos y la transcripción del panel. Para facilidad en la lectura del presente resumen se muestran las preguntas guía que por tema se hicieron a los expertos. El marco de referencia que explica el contexto y la priorización de cada uno de los cuatro temas se encuentra también en el mismo anexo.

### ***I. Fortalecimiento de la relación Planeación-Presupuesto-Evaluación y Control***

*¿Recomendaría continuar con las actividades en curso en una eventual segunda fase para el nivel central? ¿Serían suficientes para garantizar el vínculo entre la priorización de las políticas públicas, el presupuesto anual y el control eficaz de resultados del gasto?  
¿Los esfuerzos se deben concentrar en Hacienda? o, ¿los extendería a otras entidades? ¿Cómo?*

En primer lugar, los expertos reconocen que la gestión pública, en general, adolece de coordinación. Segundo, que hay desconocimiento del avance de las políticas públicas y de su respectivo impacto, aunque iniciativas como la de SECO permiten abrir nuevos medios de comunicación – y de coordinación - entre los distintos sectores de la Gestión Financiera Pública (GFP); en especial entre los distintos ministerios. Se recomienda seguir con estas actividades en una eventual segunda fase, puesto que ello permitiría generar más cambios favorables que redunden en favor de una mayor eficiencia de las políticas públicas.

En el panel se reconoció el papel de MHCP como uno de los núcleos principales en la gestión financiera pública; sin embargo, el programa no se debe centrar en este ministerio. Esto por los problemas de coordinación interinstitucional que hay en el gobierno. Si se desconcentraran más los esfuerzos se podrían generar una mayor conciencia de los problemas prioritarios y de la efectividad de las políticas públicas al igual que una coordinación de mayor impacto, con valiosas sinergias interinstitucionales.

De otra parte, algunos expertos consideran que existe un desbalance institucional por razón de la ampliación de instancias y de mecanismos de control de las políticas públicas. En particular, se podría llegar a situaciones en las que la mera gestión dentro de la ley quedara sujeta a eventuales castigos punitivos por consideraciones de sub-desempeño. El avance en los indicadores y las mediciones de

resultados motiva a los gestores públicos de todos los niveles (desde lo nacional hasta lo local) a concentrar su esfuerzo en demostrar que sí alcanzaron las metas y los indicadores con los cuales son controlados. Esto hace que los funcionarios de las entidades nacionales y territoriales en muchos casos estén más en función de los entes de control, que en la ciudadanía.

El anterior riesgo parece ser más agudo en los niveles subnacionales, donde los funcionarios tienen que responder a múltiples niveles de control, con innumerables exigencias de reportes y de formatos, superpuestos o discordantes. ¿Debe advertirse que hoy por hoy el comportamiento del funcionario subnacional responde primordialmente a la pregunta “¿cómo no logro que no me investiguen?” (en lugar de la pregunta cómo apporto el mayor valor a resolver problemas de los ciudadanos). Por lo cual, la simplificación de formatos y la unificación de controles permitirían reducir el riesgo de circunscribir el comportamiento de los subnacionales en el mero cumplimiento de innumerables reglas.

## **II. Fortalecer la Gobernanza y la Coordinación Intergubernamental**

*¿Cómo asegurar que la oferta del nivel nacional se coordine efectivamente en el territorio para hacer más eficiente y efectiva la GFP?*

*¿Considera necesario tener una gerencia o dirección de la reforma de la GFP que garantice mayor coordinación horizontal (nivel nacional) y vertical (entre niveles de gobierno)?*

*¿Será necesario solicitar apoyo de las universidades, nacionales y regionales, para una coordinación vertical? ¿O entidades como el DNP y el MHCP se deben encargar de esta tarea?*

La coordinación eficiente y efectiva de la política pública, en cualquiera de los niveles del estado, requiere de cambios institucionales importantes. Como un elemento básico se indica la importancia de un sistema de información con una mejor batería de indicadores que permitan entender la manera como los entes gestionan en la práctica sus recursos, sin que se limite la gobernabilidad ni la voz creativa de las iniciativas territoriales.

Varios expertos afirmaron que entidades como el DNP, a pesar de sus limitaciones institucionales, pueden ayudar en la gestión y control de los recursos. Esto porque reconocen que los gobiernos departamentales y municipales no cuentan con las mismas capacidades técnicas y de gestión de sus recursos. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de una mayor presencia en los territorios y, la utilidad de una posible asistencia de las universidades nacionales y regionales. La experta regional reconoció la importancia de la academia, pero afirmó que ella no debe tener un papel fundamental en la política pública, sino únicamente en materia de fortalecimiento institucional.

Es claro que cualquier elemento que aumente la presencia institucional en los territorios puede ser muy útil para la política pública. Pero es igualmente importante un cambio estructural en la coordinación interinstitucional, no sólo en términos de los presupuestos de gasto, sino en términos de la gestión financiera (conurrencia efectiva de recursos, a la manera de una bolsa común) y la articulación de acciones para mejorar los servicios. Se reconoce que hay presencia territorial de los ministerios, aunque estos concentran sus esfuerzos en las necesidades de su sector. En muchos casos los ministerios no tienen en cuenta otros ministerios y otras entidades nacionales ni a las mismas entidades territoriales. Para contrarrestar tal fragmentación, se recomienda que las políticas sectoriales estén armonizadas con

otros ministerios. Este es el papel de la coordinación para conseguir mayor efectividad y eficiencia en la acción desde el nivel central en departamentos y municipios.

Deben advertirse las ventajas de la proximidad de la intervención pública con relación al problema específico y a los ciudadanos beneficiarios –y utilizarlas como oportunidad propicia para la coordinación. Sucede que en el territorio es más fácil y es técnicamente más factible la coordinación intersectorial.

En resumen, la tarea pendiente es coordinar todos los esfuerzos, tanto en los niveles centrales del gobierno como con el nivel subnacional, si se quiere lograr mayor eficiencia y efectividad de la política pública.

### **III. Validación del enfoque de fortalecimiento de capacidades en el nivel territorial de la segunda fase del Programa**

*¿Qué opinan de este objetivo y cuáles pudieran ser sus componentes principales?*  
*¿Cómo acercarse al nivel subnacional para asegurar impacto y replicabilidad?*  
*¿Recomendarían hacer un piloto por grupos de entidades territoriales antes de generalizar un programa de estas características?*  
*Con este posible objetivo, ¿cuáles serían nuestros socios fundamentales? (Trabajar más fuerte con la DAF, el DNP, ESAP, consorcio de Universidades, etc.)*

El fortalecimiento de las capacidades a nivel territorial requiere de mayores canales de articulación de los recursos y de los esfuerzos, tanto de los entes territoriales como de los nacionales. Esto invita a pensar en la necesidad de una institucionalidad focalizada en la coordinación y la movilización de recursos en los territorios. A su vez, este enfoque indica la necesidad de tener reglas consistentes y claras en la gestión y ejecución de los recursos subnacionales o municipales, que optimicen el uso de los recursos disponibles en el territorio y fortalezcan las capacidades y habilidades de los gobiernos locales.

Con frecuencia ocurre que, no obstante, las buenas intenciones del nivel nacional en materia normativa, no se definen los mecanismos para lograr una ejecución efectiva y de impacto. Uno de los expertos mencionó la Ley estatutaria la 1757 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática", que es clara respecto a sus intenciones de aumentar la participación ciudadana, pero no aporta mecanismos para su realización; por lo cual será difícil hacerla viable.

Además, es menester tener en cuenta el desfase de capacidades entre los municipios. Esta disparidad es importante en el momento de diseñar las acciones en los territorios, por ejemplo, la formación y actualización catastral. Por ello el panel recomendó, entre otros, realizar pruebas pilotos que permitan hacer un examen preciso de las capacidades de los municipios. No se debe llegar con la misma oferta en todos los territorios; esto sería un error. Los pilotos permitirían ajustar la oferta y al mismo tiempo identificar el tipo de capacitación o asistencia que ellos necesitan. Asimismo, a identificar las posibles alianzas o socios en cada uno de los territorios; por ejemplo, con la DAFP, las Universidades nacionales y regionales, la DAF y la misma ESAP a pesar de sus limitaciones.

### **IV. Garantizar una mayor transparencia costo-resultado-impacto**



El Programa 2019-2022 financiado por Suiza podría apoyar prototipos reales en tres vías posibles, monitorearlas y concluir cómo y cuándo cada una de esas vías produciría los mejores efectos: i) *Demostrar la Gestión hacendaria de un servicio*. En este caso, el apoyo pudiera consistir en la planeación del servicio incluida la cadena de valor, las responsabilidades individuales de los actores involucrados, los medios de verificación de recursos y de cumplimiento de cada actor con su respectiva intervención, la evaluación y la rendición de cuentas (p.e. Agua potable y saneamiento), ii) *Utilizar marco de la política pública* para la planeación, financiación, monitoreo y evaluación de la prestación de un servicio. Aplicación del Programa Presupuestario y la planeación de riesgos junto con estrategias de corrección y de mitigación de riesgos. Aplicación también de formas de contratación dirigidas a minimizar el riesgo que no se logre la meta del Programa o la Política y, iii) *Gestión del Cambio* para desarrollar una cultura de innovación y modernización de la gestión pública financiera. Con esto lograría obtener un mínimo de acciones comunes en las entidades beneficiarias de estos programas de mejora de la gestión y garantizar un mínimo desarrollo por parte de todos y una convergencia hacia los logros de las entidades que tienen un mayor desarrollo de la GFP.

*Con la información de que dispone, ¿por cuál o cuáles de las anteriores vías se inclinaría para priorizar el apoyo del Programa.*

*¿Nos puede ayudar con otra posible acción para mejorar la transparencia?*

*¿Cómo involucrar a la ciudadanía para fortalecer la confianza en la gestión de lo público?*

En el panel de expertos no se logró un consenso sobre priorización entre las tres posibilidades analizadas. Para unos *la Gestión hacendaria, por medio de la elaboración de cadenas de valor, con responsabilidades claramente establecidas* entre los actores involucrados, y de los medios de verificación de recursos y avances (tablero de control común) podría presentarse como la mejor posibilidad de asistencia para SECO. Esto porque se pueden lograr resultados con mayor certeza, y no tiene posibles impactos negativos puesto que no hay que comprometer un alto volumen de recursos en reformas institucionales ni hacer cambios estructurales en el aparato gubernamental de los gobiernos territoriales. Además, esta alternativa tiene como ventaja adicional que se pueden lograr resultados en el corto plazo (victorias tempranas), que tienen efecto demostración por cuanto se convierten en buen ejemplo de la importancia de la cadena de valor y todo lo que representa para los actores que la conforman. Por último, programas de este tipo elevan la transparencia de la gestión gubernamental.

*La Gestión del Cambio para desarrollar una cultura de innovación y modernización de la gestión pública financiera*, es muy buena opción. Aunque algunos expertos consideran que necesita un gran esfuerzo para su desarrollo y se corre el riesgo de no lograr metas muy ambiciosas; además, en los territorios los resultados no serán iguales. Sin embargo, encuentran una ventaja en esta alternativa: cuenta desde sus inicios con la ciudadanía. Por esta vía, la participación ciudadana tiene herramientas claras para la vigilancia fiscal y el control social de las políticas realizadas en los territorios. Por ejemplo, mediante mejores sistemas de información. Se busca que la política la política responda efectivamente a las aspiraciones de la población y además con una alta transparencia y participación de la ciudadanía.

### **Participantes:**

#### **Expertos**



1. Leonardo Villar
2. Camila Aguilar
3. Olga Lucía Acosta
4. María Eugenia Ramos

**Moderadores**

5. Fernando Rojas – Equipo Evaluador
6. Juan Gonzalo Zapata – Equipo Evaluador
7. Luisa Cardozo - SECO

**Asistentes**

8. Franziska Spoerri - SECO (Presencia por Skype)
9. Luisa Cardozo - SECO
10. Catalina Pulido - SECO
11. Christian Brandi - SECO
12. Juan Camilo Medellín – Equipo Evaluador
13. Julián David Naranjo – Equipo Evaluador