

OCDE Serie de Estudios Gobernanza Multinivel

Inversión Pública más Eficiente en Colombia

MEJORAR LA GOBERNANZA MULTINIVEL



Notas

Este documento resume los resultados claves de OCDE (2016) Inversión Pública más Eficiente en Colombia: Mejorar la Gobernanza Multinivel, OCDE publicación, París.

La publicación está disponible en inglés en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.

Este estudio examina la gobernanza multinivel para la inversión pública en Colombia. Provee un diagnóstico de las fortalezas y desafíos del sistema colombiano e incluye datos comparativos y un conjunto de ejemplos y referencias para promover el intercambio de buenas prácticas y promover el aprendizaje entre países. Realiza recomendaciones sobre cómo mejorar el Sistema, hacer un uso más eficiente de los recursos existentes y llegar al nivel de otros países OCDE en términos del desarrollo de infraestructura. El estudio también sugiere un conjunto de indicadores con los cuales Colombia puede medir su progreso.

Este trabajo es publicado bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos empleados no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de los gobiernos de sus países miembro.

Este documento y cualquier mapa incluido en él son sin perjuicio del estatus de, o soberanía sobre, cualquier territorio; de la delimitación de fronteras y límites internacionales; y del nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Imagen portada: © Jeffrey Fisher 2016

Para más información: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/multi-levelgovernance.htm>

Tabla de Contenido

Evaluación y Recomendaciones.....	3
I. Condiciones marco: mejorar los ingresos subnacionales para financiar la inversión	7
II. Un enfoque más sistémico: mejorar la coordinación horizontal y vertical para la inversión pública	11
III. Fortalecimiento de capacidades a nivel subnacional para el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias de inversión.....	16
Lectura complementaria.....	28

EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES

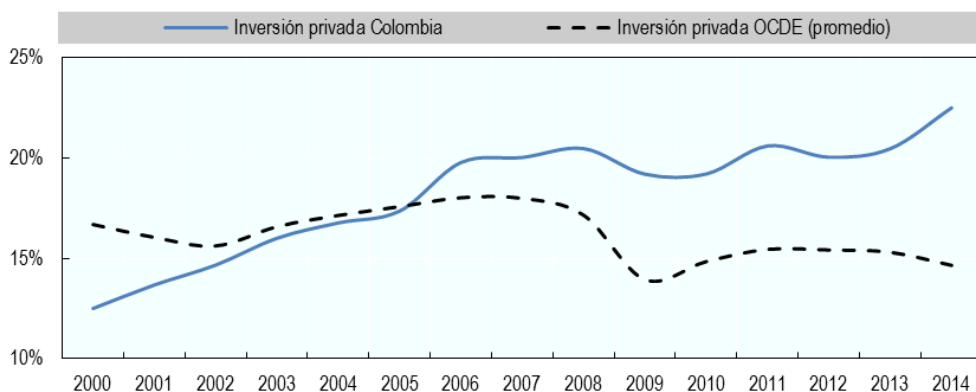
Resumen

Colombia ha realizado progresos importantes durante los últimos años fortaleciendo las condiciones para una inversión pública efectiva e inclusiva, apoyando la inversión pública a nivel subnacional y mejorando la gobernanza multinivel. Colombia necesita mantener y ampliar sus esfuerzos en inversión pública para hacer frente a la brecha de infraestructura y las desigualdades territoriales, así como también para mantener los activos ya existentes. El apoyo al financiamiento a nivel subnacional debiese estar acompañado por iniciativas que permitan adoptar un enfoque sistémico de la gobernanza de la inversión pública para reducir la fragmentación del sistema, promover la cooperación horizontal y vertical y fortalecer las capacidades a nivel local que permitan seleccionar e implementar los proyectos de inversión correctos que respondan a las necesidades locales.

Colombia ha mejorado considerablemente sus condiciones macroeconómicas y fiscales tanto para la inversión pública como privada

Colombia ha progresado sustancialmente en materia económica y social en los últimos años. Un marco monetario, fiscal y financiero sólido ha permitido reducir la volatilidad macroeconómica de las décadas anteriores (OCDE, 2015). Esto ha contribuido a que el país tenga un alto nivel de crecimiento y una reducción de los niveles de pobreza con una disminución de 49% a 28% entre 2002 y 2014 (DANE, 2016). Estas mejores condiciones macroeconómicas y fiscales también han creado un ambiente favorable tanto para la inversión pública como privada. La inversión privada ha aumentado de 12,5% del PIB en el 2000, a 22,5% en el 2014. Los flujos de inversión extranjera directa, los cuales se beneficiaron del auge de precios de las materias primas hasta 2014, se han incrementado sustancialmente en los últimos años.

Figura 1. Inversión privada como % del PIB en Colombia y promedio países OCDE

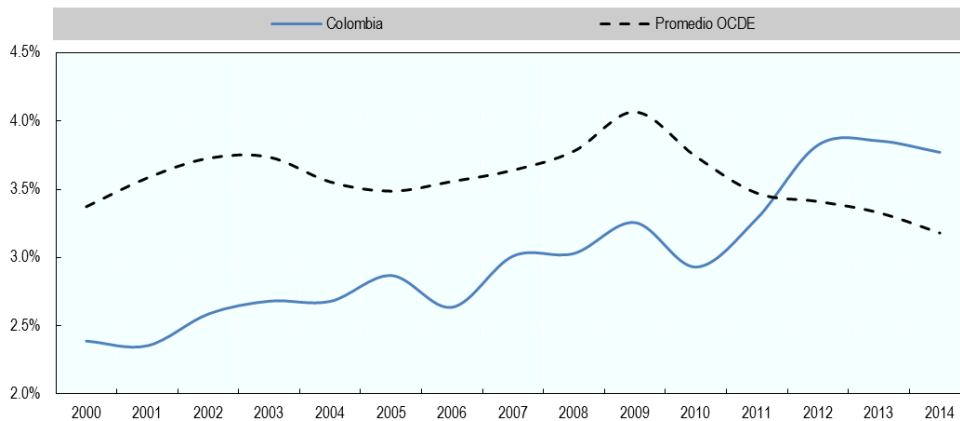


Nota: Inversión Privada considera inversión de empresas y hogares de las Cuentas Nacionales. Los datos para Australia, Chile, Canadá, Grecia, Luxemburgo y Turquía no estaban disponibles para calcular el promedio OCDE.

Fuente: Cálculos basados en (2016a), OCDE Cuentas Nacionales.

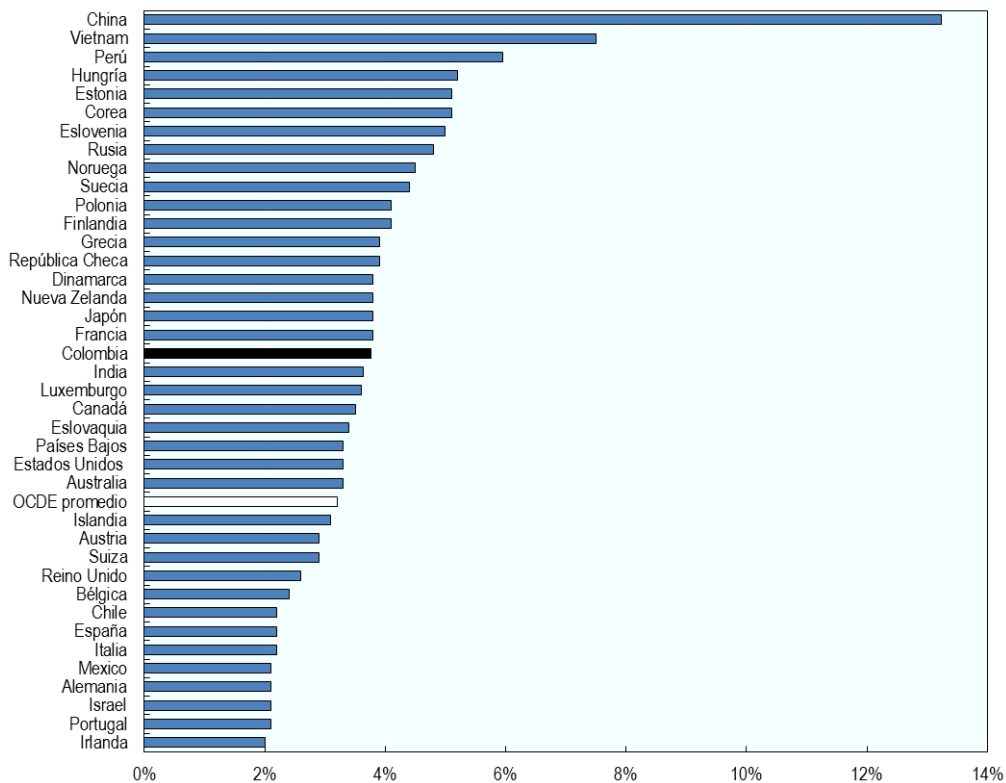
La inversión pública, que solía ser baja en Colombia, ha aumentado sustancialmente en los últimos años, especialmente desde el 2010, llegando a representar actualmente casi el 4% del PIB, por encima del promedio de la OCDE. Esta ha sido impulsada tanto por el Gobierno Central como por los gobiernos subnacionales, quienes cumplen un papel cada vez más importante en la inversión, particularmente desde la reforma a las regalías en el año 2012. Sin embargo, el nivel de inversión pública sigue siendo inferior al de muchos otros países (ver Figura 3). En varias economías emergentes, las tasas de inversión pública alcanzaron niveles superiores al 8% del PIB a finales de la década del setenta y principios de la década del ochenta que luego disminuyeron a niveles del 4 a 5% del PIB a mediados de la década del 2000-2010, pero que desde entonces se han recuperado llegando a representar hasta un 6 a 7% del PIB (FMI, 2015).

Figura 2. Inversión pública como % del PIB, 2000-2014: Colombia vs. Promedio OCDE



Fuente: Cálculos basados en (2016a), OCDE Cuentas Nacionales

Figura 3. Inversión pública como % del PIB en 2014



Nota: La información estadística para Israel es suministrada por, y bajo la responsabilidad de, las autoridades israelíes. La utilización de tal información por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de la ley internacional.

Fuente: Elaborado por los autores con base en OCDE (2016a) y OCDE (2016d).

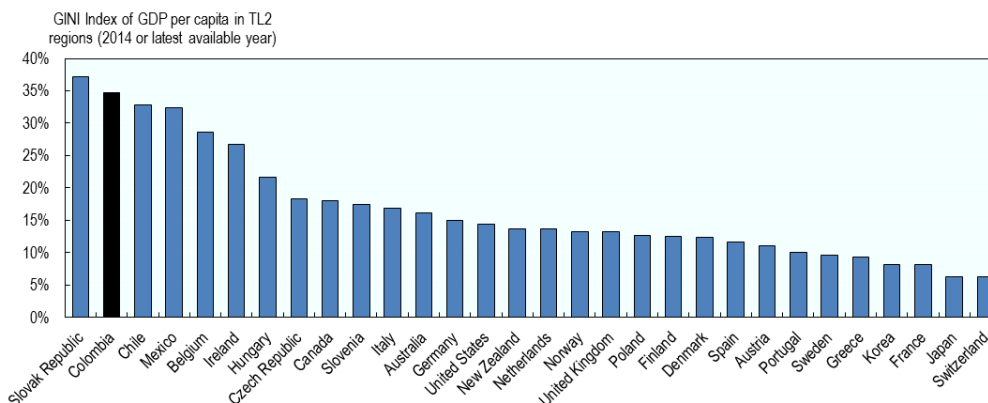
El incremento de la inversión pública se debe mantener a largo plazo para cubrir las necesidades en infraestructura

Aun cuando la inversión pública con respecto al PIB se ha incrementado sustancialmente durante los últimos años, es necesario continuar sostenidamente con el incremento de la tasa de acumulación de capital (medida por la razón inversión- PIB) con el fin de mejorar los niveles de productividad y de PIB per cápita. Al igual que otros países que buscan nivelarse rápidamente, el reto para Colombia es mantener su nivel de inversión pública a largo plazo, para evitar quedar atrapada en la trampa de ingresos medios y de esta forma poder abordar las enormes necesidades de infraestructura. La inversión en infraestructura en varios sectores (transporte, salud, educación, vivienda, desarrollo económico) es necesaria para diversificar la economía apartándose de la dependencia a las materias primas, impulsando así la productividad. Esto le permitirá a Colombia ascender en la cadena de valor, con el fin de que el crecimiento económico sea más sostenible y logre converger al nivel de ingresos per cápita de los países miembros de la OCDE (OCDE, 2015a).

Colombia tiene importantes necesidades de infraestructura en distintos sectores: desde transporte, hasta agua, TIC o vivienda. Colombia se encuentra rezagada con respecto a otros países latinoamericanos y a la mayoría de los países miembros de la OCDE en cuanto a la cantidad y la calidad de su infraestructura. Estas brechas en infraestructura tienen un marcado componente territorial; muchas regiones, en especial las zonas rurales, no tienen acceso a infraestructura de transporte ni a servicios públicos locales, tales como, educación, vivienda o servicios sociales. Por ejemplo, dos terceras partes de la población rural no tienen acceso directo a una red vial. Colombia presenta un nivel elevado de desigualdad territorial tanto entre regiones, como también al interior de las áreas urbanas. Si bien, el indicador de pobreza monetaria cayó entre 2012 y 2014, de 49% a 28% a nivel nacional, y de 45% a 24,6% en hogares urbanos, este aún sigue afectando al 40,3% de los hogares rurales en 2014. A nivel regional, en comparación con los países miembros de la OCDE, Colombia presenta uno de los niveles más altos de desigualdad territorial en cuanto al PIB per cápita, semejante al de la República Eslovaca, Chile y México.

Colombia no solo necesita nueva infraestructura, sino también debe invertir en el mantenimiento a los activos existentes: se estimó en 2013 que más de la mitad de la red vial colombiana necesitaba mantenimiento. El país ha mejorado las condiciones para favorecer la participación del sector privado en infraestructura y lanzó un programa de cuarta generación de Alianzas Público-Privadas (APP). Aun cuando es necesario fomentar las APPs, éstas por sí solas representan una respuesta parcial a las necesidades de inversión. En particular las APPs no pueden responder por sí solas a los desafíos en infraestructura de las regiones rezagadas ya que por definición los actores privados buscan proyectos financiables, lo cual no es necesariamente el caso de inversiones en regiones pobres o rezagadas. En la mayoría de los países OCDE, las APPs representan menos del 10% e incluso el 5% del total de inversiones en infraestructura (Burger & Hawkesworth 2013).

Figure 4. Índice de GINI sobre disparidad territorial en PIB per capita en países OCDE (nivel TL2), 2014



Fuente: OCDE (2016e), OCDE Base de Datos Regional.

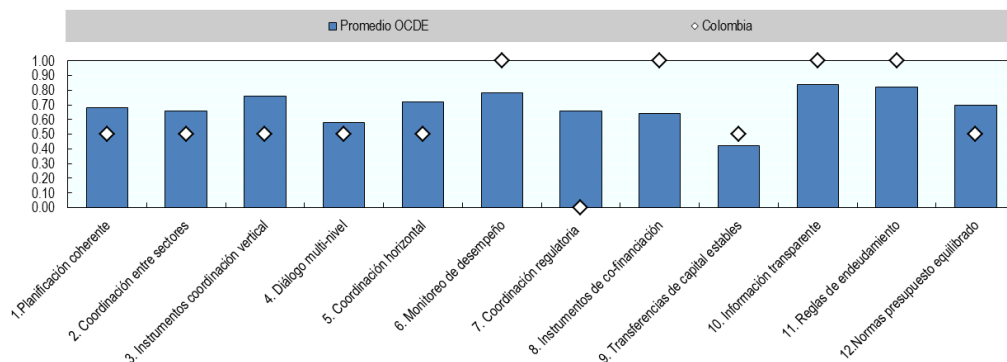
La inversión en Colombia debiese tener una fuerte dimensión territorial que considere las distintas necesidades y desafíos de las distintas localidades. La infraestructura y una mejor conectividad pueden servir para que las regiones rezagadas converjan y mejoren su desempeño, y simultáneamente mejoren también otros factores clave para el crecimiento, en especial el capital humano (OCDE, 2009). Las distintas prioridades de inversión deben articularse en estrategias territoriales coherentes. Colombia ha desarrollado un enfoque más territorial para las inversiones a nivel nacional en los últimos años, en particular en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-18: *Todos por un nuevo país*. Al mismo tiempo, a nivel subnacional se han hecho grandes esfuerzos para mejorar los planes de desarrollo territorial para el período 2016-2020.

Colombia tiene que desarrollar condiciones marco para la inversión pública desde una perspectiva más sistémica

Colombia debe mantener la estabilidad fiscal y, simultáneamente, fortalecer la capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar ingresos públicos adicionales y así financiar la inversión. Hoy en día se presentan nuevos desafíos para financiar de forma sostenible la inversión pública. Los ingresos por regalías del petróleo son una fuente importante de financiación para la inversión a nivel subnacional, que se encuentran actualmente en disminución. Se estima que las reservas petroleras durarán solamente entre 6 y 10 años más (OCDE, próximo a publicarse), lo que afecta la financiación a largo plazo de la inversión pública. Por lo tanto, es crucial que Colombia encuentre nuevas fuentes de financiación y a su vez aproveche al máximo los mecanismos existentes. Los esfuerzos para apoyar la financiación deben acompañarse de esfuerzos para adoptar un enfoque más sistémico de la gestión de la inversión pública, reduciendo la fragmentación global del sistema en el que coexisten muchos sistemas con poca conexión entre ellos. El Departamento Nacional de Planeación actualmente está trabajando en varias políticas para afrontar este problema de fragmentación. Además, Colombia, debe seguir apoyando a los gobiernos subnacionales en el fortalecimiento de su capacidad para financiar y planificar inversiones de manera más estratégica.

Los indicadores de gestión multinivel desarrollados por la OCDE permiten comparar a Colombia con otros países miembros en cuanto a los principios de la Recomendación OCDE sobre *Inversión Pública Efectiva en los distintos niveles de gobierno*. Estos indicadores consideran mecanismos formales de coordinación de gobernanza multinivel de inversión pública y no miden su efectividad en sí misma. Como se señaló anteriormente, Colombia tiene condiciones marco fiscales sólidas en cuanto a la inversión pública, pero se sitúa por debajo del promedio de la OCDE con respecto a la coordinación vertical y horizontal. Entre niveles de gobierno, invertir en conjunto está íntimamente relacionado a los desafíos más amplios de gobernar en conjunto.

Figura 5. Gestión multinivel de la inversión pública: indicadores preliminares OCDE



Fuente: OCDE (2016f), Preliminary indicators on co-ordination of public investment for regional development.

I. Condiciones marco: mejorar los ingresos subnacionales para financiar la inversión

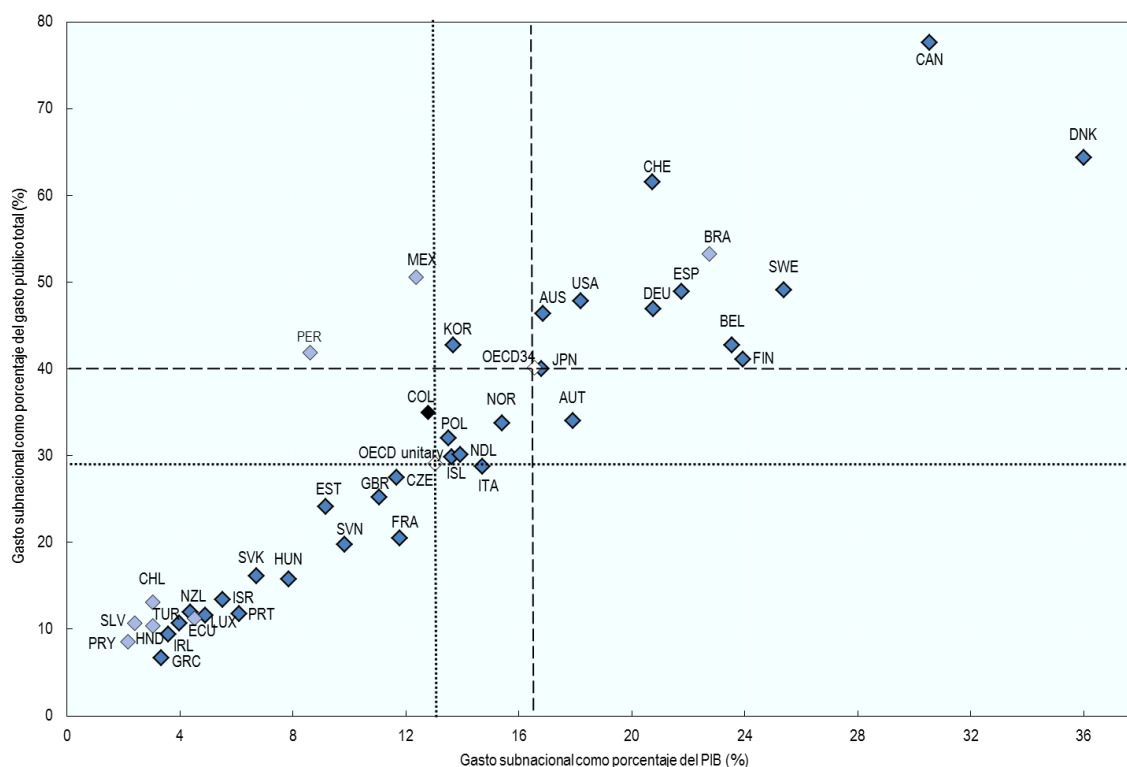
En un contexto donde los ingresos de las regalías se ven reducidos, se deben revisar algunas condiciones marco que sean más propicias para la inversión pública

Los gobiernos subnacionales cumplen un papel cada vez más importante en la inversión pública con la descentralización y la reforma de las regalías que asignó ingresos provenientes de las regalías a todos los departamentos y no solo a los productores. Cuando se compara con los países miembros de la OCDE, Colombia tiene un nivel ligeramente inferior de descentralización fiscal –en lo que respecta a los gastos– que los promedios de los países OCDE. Sin embargo, si solo se consideran los países unitarios de este grupo, el gasto público subnacional de Colombia se encuentra más cercano al promedio que asciende a un 29,1% del gasto público y a un 13,0% del PIB en 2014. Los municipios colombianos representan alrededor de dos terceras partes del gasto y los departamentos una tercera parte. Colombia se encuentra considerablemente adelantada con respecto a países como Grecia, Turquía, Irlanda, Nueva Zelanda o Chile, donde los gobiernos locales tienen competencias limitadas, pero se sitúa detrás de países unitarios más descentralizados donde la participación de los gobiernos locales en la economía es significativa como Japón y los países nórdicos (Dinamarca, Suecia, Finlandia). En América Latina, Colombia, junto con Perú, están entre los países unitarios más descentralizados en cuanto a la importancia del gasto público de los gobiernos subnacionales. Sin embargo, la autonomía en el gasto en gran medida se limita porque sus fuentes de ingresos están restringidas. La mayoría de los gastos se destinan a educación, salud, acueducto y saneamiento básico.

Los gastos de capital de los gobiernos subnacionales, incluyendo las inversiones y las transferencias de capital, representan el 15% del gasto total de los gobiernos subnacionales en Colombia. Esta cifra se encuentra ligeramente por debajo del promedio de los países unitarios de la OCDE, pero es significativamente menor a la de algunos países unitarios, como Francia o Japón, donde las principales funciones de los gobiernos subnacionales son las inversiones más que la gestión de los servicios públicos. En cuanto al gasto corriente, una parte importante de éstos tiene un destino específico y definido por subsidios sectoriales, limitando la «autonomía para invertir» de los gobiernos subnacionales. En ese mismo sentido, aun cuando la proporción de la inversión pública efectuada por los gobiernos subnacionales ha incrementado durante los últimos años (51,9% en 2014), ésta es inferior a la del promedio OCDE (58,8% para todos los países miembros de la OCDE y 55,2% si sólo se consideran los países unitarios).

Dado que la mayoría de las transferencias tienen destinación específica, hay espacio para introducir cierta flexibilidad en este sistema, especialmente permitiendo que ciertos fondos no utilizados en un sector puedan ser traspasados a otro sector. Se puede llevar a cabo una revisión exhaustiva de la forma en cómo se determinan los criterios de asignación del SGP, a fin de simplificarlos e incluir nuevos mecanismos de equiparación, incluyendo criterios basados en las especificidades territoriales. Esta discusión debe fomentarse como parte de la reforma al SGP sobre la cual se está debatiendo actualmente. Se podrían establecer subvenciones a la inversión con destinación específica (*earmarked grants*) o subvenciones compartidas (*matching grants*) para proyectos y lugares específicos, como el *City Fund*. La reforma del Sistema General de Participaciones que se discute actualmente va en la dirección correcta, puesto que incluye algunas de estas recomendaciones.

Figura 6. Gasto subnacional como porcentaje del PIB y del gasto público total en 2014, OCDE y algunos países de América Latina

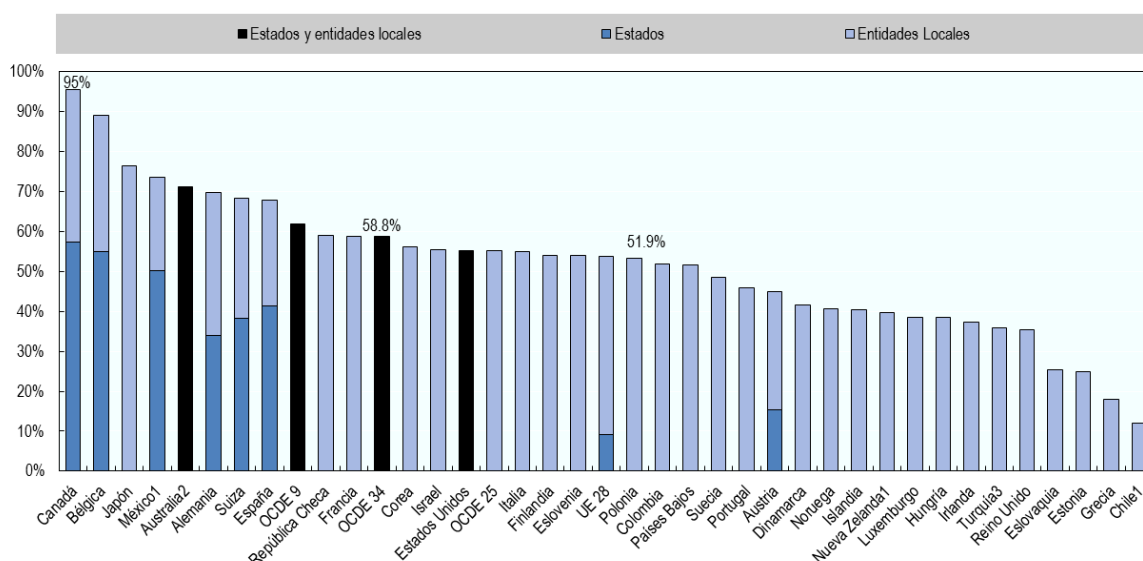


Note: La información estadística para Israel es suministrada por, y bajo la responsabilidad de, las autoridades israelíes. La utilización de tal información por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de la ley internacional.

Fuente: Cálculos basados en OECD (2016a), OECD (2016b) *OCDE Regions at a Glance 2016*, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en; OCDE (2016d), "Subnational government structure and finance", *OCDE Estadísticas Regionales* (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>; cálculos para países de América Latina no OCDE basados en OCDE cuentas Nacionales y fuentes nacionales.

La existencia de presupuestos independientes para regalías, desconectados del Presupuesto General de la Nación constituye un desafío sistémico y muy importante para Colombia. El presupuesto de regalías es un presupuesto específico definido por bienes; el último se definió para el período 2016-2017. Lo anterior contribuye a la desconexión entre las regalías y las transferencias –a pesar de las la relación directa que existe entre los gastos de capital y los gastos corrientes– y a la subexplotación de los planes de inversión local para la planificación de proyectos que serán financiados con las regalías. El Sistema General de Regalías (SGR) debe articularse con el Sistema General de Participaciones (SGP) y con el Presupuesto General de la Nación (PGN), para anticipar de mejor manera el impacto de los gastos de capital en los gastos corrientes futuros. Por ejemplo, el impacto de los proyectos de inversión planeados con gastos corrientes podría evaluarse de manera regular e incluirse como información en el presupuesto anual. Tal como lo plantea el actual Plan Nacional de Desarrollo, debido a que el gasto no ejecutado en algunas áreas es significativo, el Gobierno Central debería poder presentar proyectos a los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Figura 7. Participación de la inversión pública subnacional, 2014 (%)



Notas: 1. Dato 2013. 2. Dato para 2012. 3. Dato para 2011. La información estadística para Israel es suministrada por, y bajo la responsabilidad de, las autoridades israelíes. La utilización de tal información por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de la ley internacional.

Fuente: Cálculos basados en OCDE (2016a) y OCDE (2016d), “Subnational government structure and finance”, OCDE Estadísticas Regionales (base de datos), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>; cálculos para Colombia basados en OCDE Cuentas Nacionales.

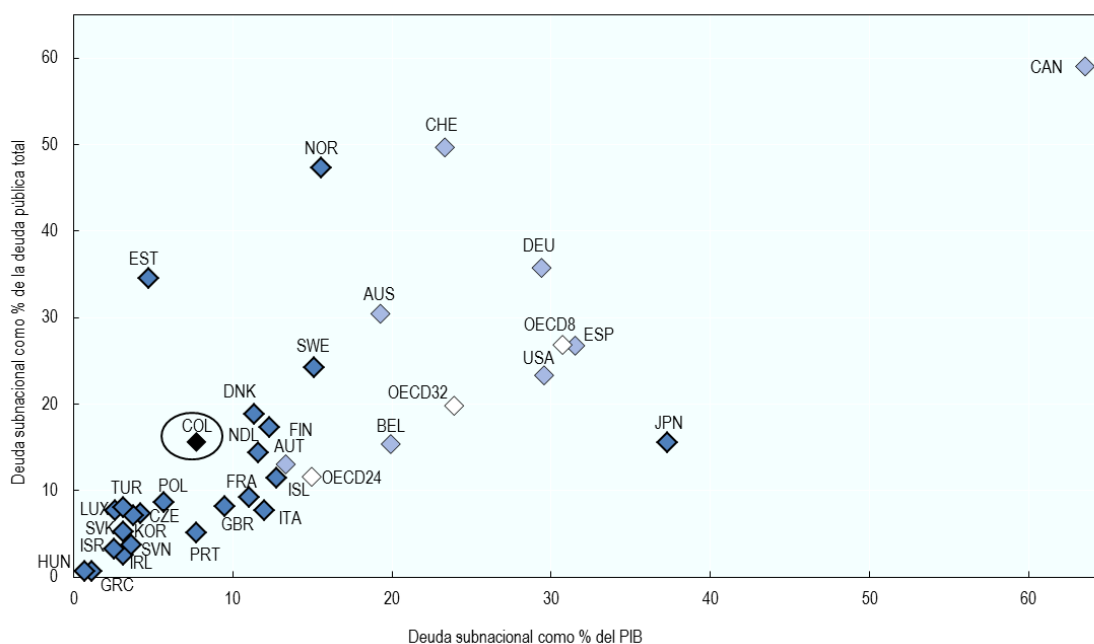
Colombia debe mejorar la capacidad de los gobiernos subnacionales para recaudar ingresos propios, a través de: (i) continuar los esfuerzos relacionados con la actualización y modernización de los registros catastrales y prediales mejorando el recaudo de los impuestos prediales municipales; (ii) racionalizar el portafolio de impuestos recaudados por los departamentos y municipios y promover impuestos compartidos entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales; (iii) reducir el número de impuestos con destino específico; (iv) permitir instrumentos como los peajes o cobros por congestión; (v) promover una mayor flexibilidad en lo que respecta los gravámenes a los usuarios y tarifas locales y optimizar la renta por inmuebles (rentas, dividendos).

Proteger la disciplina fiscal y al mismo tiempo apoyar la financiación externa de la inversión

La situación fiscal de los gobiernos subnacionales ha mejorado considerablemente en las últimas décadas y es sólida. En 2014, los gobiernos subnacionales presentaron un equilibrio presupuestario de 1,2% del PIB. Esta buena situación es consecuencia de las reglas de responsabilidad fiscal implementadas entre 1997 y 2003, que introdujeron numerosas restricciones al gasto excesivo y a los créditos subnacionales. Un nivel de deuda tan bajo se justifica por la fuerte dependencia de Colombia de los ingresos provenientes de recursos naturales que son potencialmente volátiles y su exposición como economía de mercado emergente a los impactos financieros globales.

Es importante proteger la disciplina fiscal y a la vez aprovechar al máximo las posibilidades de financiamiento existentes a nivel subnacional y explorar nuevas opciones. El nivel de deuda financiera (préstamos y bonos) ha disminuido tanto como porcentaje del PIB como en proporción de la deuda pública total. Los gobiernos subnacionales podrían usar los préstamos como mecanismo de financiación adicional, considerando los límites de las reglas fiscales actuales. Los gobiernos subnacionales deben recibir asistencia adicional para mejorar el uso y gestión de los préstamos, lo que incluye el apoyo en la estructuración del proyecto, y comprender mejor las ventajas y el potencial de uso de otros mecanismos de financiación de activos.

Figura 8. Deuda subnacional como % del PIB y deuda pública en Colombia y en los países miembros de la OCDE, 2014



Nota: La información estadística para Israel es suministrada por, y bajo la responsabilidad de, las autoridades israelíes. La utilización de tal información por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de la ley internacional.

Fuentes: Cálculos basados en OCDE (2016a) y OCDE (2016d), "Subnational government structure and finance", *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>; cálculos para Colombia basados en OCDe Cuentas Nacionales.

En Colombia se podrían explorar herramientas innovadoras de financiación para la inversión, como por ejemplo, los fondos rotatorios. El objetivo es usar las transferencias con el fin de atraer fondos complementarios de los municipios, por ejemplo, o servir como garantía de la financiación privada. Los fondos rotatorios implican realizar inversiones iniciales con carácter de estímulo por parte del Gobierno central para incentivar los préstamos por parte de los gobiernos subnacionales, generando ingresos por los reembolsos de los préstamos.

Fortalecimiento de los mecanismos de financiación para potenciar a las regiones más rezagadas

Es probable que los esfuerzos por mejorar la capacidad de recaudo de ingresos propios de los gobiernos subnacionales beneficien sobre todo a las grandes ciudades. Las disparidades fiscales entre gobiernos subnacionales son significativas en Colombia. En cuanto a los ingresos, las disparidades son importantes debido en gran medida a la heterogeneidad en capacidades fiscales, de recursos humanos y técnicas y a su autonomía. Aproximadamente el 60% de los ingresos de los 7 municipios más grandes que pertenecen a la «categoría especial» provienen de recursos propios, mientras que este porcentaje se reduce aproximadamente al 15% para casi el 90% de los municipios colombianos.

Dadas las grandes disparidades existentes y los riesgos de que la descentralización fiscal las amplifique, es necesario fortalecer la solidaridad financiera. Se deben establecer mecanismos adecuados de equiparación para apoyar estas regiones. Estos podrían incluir nuevas herramientas específicas de igualación (horizontal y vertical), además de la ampliación de los instrumentos

existentes, tales como los Contratos Plan y nuevos Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz) en negociación, los cuales pueden cumplir un papel crucial para apoyar la inversión en todas las regiones. En general, apoyar la inversión a escala supramunicipal también puede contribuir a potenciar las regiones más rezagadas, a través de proyectos de mayor escala y con un mayor impacto.

II. Un enfoque más sistémico: mejorar la coordinación horizontal y vertical para la inversión pública

Colombia ha desarrollado un sistema de planeación sofisticado para orientar las prioridades de inversión, tanto a nivel nacional como subnacional

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes de desarrollo territoriales son herramientas clave para priorizar las inversiones y alinear los objetivos. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 tiene una fuerte dimensión territorial con mecanismos sofisticados para monitorear el progreso del «cierre de brechas» entre regiones. Los resultados tanto de la Misión del Sistema de Ciudades como de la Misión para la Transformación del Campo, integrados en el PND, han contribuido para avanzar significativamente hacia una mejor comprensión de las especificidades de los diferentes tipos de territorios, y de las prioridades de inversión. A nivel subnacional, los departamentos y municipios también diseñan planes de desarrollo territoriales (PDT) con una duración de 4 años. Estos planes se diseñan al comienzo de cada mandato electoral local, y deben estar articulados con el Plan Nacional de Desarrollo. Los PDT permanecerán vigentes para el período 2016-2019. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT), con una vigencia de 12 años, también es definido a nivel local y debe estar articulado con el PDT.

Sin embargo, en la práctica, los planes de desarrollo subnacionales con frecuencia se consideran un ejercicio formal y están desconectados de otros instrumentos como los planes de ordenamiento territorial

Convertir la planeación estratégica en la priorización efectiva de las inversiones es un desafío importante para cualquier política de inversión pública. Los gobiernos subnacionales con frecuencia consideran que la actividad de planeación es un mero ejercicio formal. Una de las dificultades es el poco tiempo que tienen los gobiernos subnacionales para diseñar sus planes de desarrollo (aproximadamente dos meses). Además, los planes de desarrollo locales suelen estar desconectados de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Muchos municipios no cuentan con las capacidades adecuadas para diseñar sus planes de desarrollo y no cuentan con datos suficientes sobre las necesidades de infraestructura o las relaciones entre lo rural y urbano. Muchos PDT no tienen objetivos claros con indicadores adecuados lo que también dificulta el proceso de evaluación. El diseño y la implementación de los planes de desarrollo locales son revisados por un Consejo Territorial de Planeación en cada departamento y municipio, del cual hacen parte representantes de la sociedad civil y del sector privado. Sin embargo, no cuentan con los recursos financieros para su funcionamiento, lo que conlleva a una debilidad en el seguimiento de su implementación.

Es necesario mejorar la conexión entre la planeación y el presupuesto para priorizar las necesidades de inversión de manera plurianual

El PND y los PDT, en teoría, están relacionados con planes de inversión y presupuestos plurianuales. Sin embargo, en la práctica, con frecuencia no hay una relación directa entre la planificación y la elaboración del presupuesto subnacional. Los planes de desarrollo locales no están conectados con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), ni con los presupuestos anuales, ni con la selección de los proyectos a ser financiados con recursos de regalías. En principio, los gobiernos subnacionales

deben diseñar un marco fiscal a mediano plazo válido por 10 años. Se deben actualizar cada año y evidenciar su compatibilidad con el balance presupuestal y los objetivos de deuda pública. Sin embargo, menos del 30% de los gobiernos subnacionales desarrollan dichos MGMP.

Fortalecer los PDT de manera que estén más coordinados con los POT, podría contribuir significativamente a la priorización de la inversión a mediano plazo como parte del MGMP de los gobiernos subnacionales. Los PDT pueden cumplir un papel central para articular mejor las diversas fuentes de financiación, las cuales hasta ahora siguen desconectadas de los enfoques de evaluación y planeación. El marco estratégico proporcionado por el PDT podría usarse como contribución en el proceso de toma de decisiones de los OCAD para seleccionar proyectos de inversión que serán financiados con recursos de regalías, incluidas las prioridades mencionadas en el PDT que serían usadas como criterio de selección. Esto permitiría emplear las regalías de manera más estratégica. Los Contratos Plan también deben articularse mejor con los planes de desarrollo locales (PDT). Los departamentos podrían tener la función de examinar esto en detalle.

Es necesario fomentar la integración o fusión de las distintas fuentes de financiación (SGR, SGP, ingresos propios, financiación privada) para financiar los proyectos o programas. Esto también significa avanzar hacia un sistema presupuestal basado en resultados, en lugar de basarse en las contribuciones de diferentes fuentes de financiación de manera desconectada, para permitir un enfoque más integrado de la planeación y el presupuesto. Colombia está avanzando en esa dirección. El DNP está trabajando en un marco integrador con indicadores que se usarán en los planes de desarrollo y en sus presupuestos. En una primera etapa, los programas incluidos en el presupuesto buscarán adaptarse a los programas de los planes de desarrollo y los próximos planes de desarrollo serán estructurados con el objetivo de integrarlos a la estructura presupuestaria. Se espera que este nuevo marco se aplique al presupuesto nacional en 2017 y al presupuesto de los gobiernos subnacionales en 2018 (DNP, 2016a).

Alejarse de un enfoque basado exclusivamente en proyectos hacia un enfoque más estratégico basado en programas

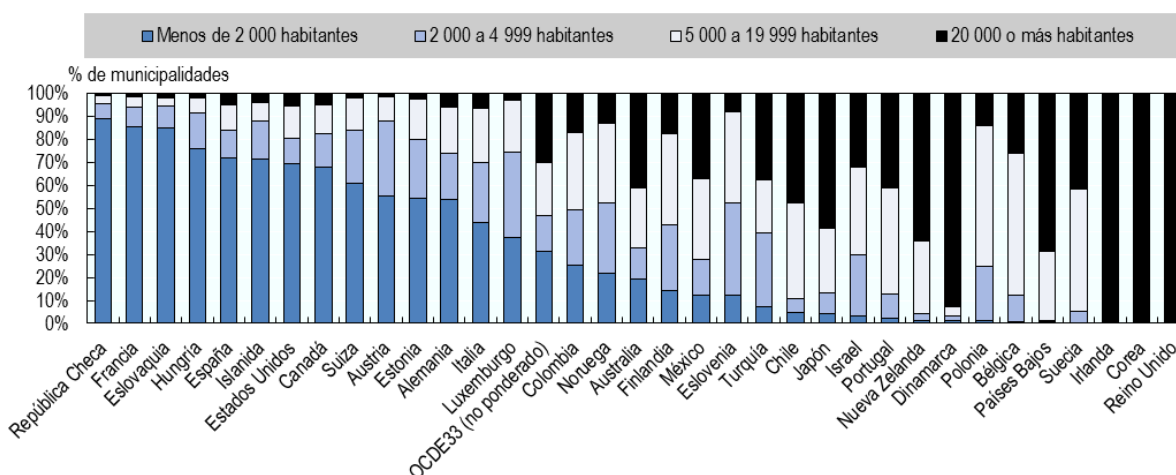
Colombia está buscando pasar de un enfoque basado en proyectos a un enfoque regional de inversión más estratégico que considere programas articulados en lugar de proyectos individuales por sí solos. Esto es particularmente cierto en el caso de la gestión de las regalías, pero también aplica para otras fuentes de financiación tales como el SGP y el PGN. Aunque la reforma a las regalías es un avance significativo, los retos se asocian principalmente a la atomización de las regalías y a la desconexión entre la gestión del sistema de regalías y el sistema de planeación subnacional para la inversión. En la práctica, los proyectos financiados con regalías están atomizados en miles de proyectos gestionados por los 1.025 OCAD. Esta fragmentación significa que los proyectos de infraestructura a gran escala con mayores beneficios sociales no tienen prioridad. Incluso si se tiene claro que no todas las regalías tienen como destino financiar proyectos de impacto regional, solamente el 5% de los proyectos aprobados tiene una dimensión regional (DNP, 2016a). Aun considerando el hecho de que el valor de los proyectos financiados con fondos regionales es 6 veces superior al valor promedio de los proyectos «locales», esta proporción parece muy baja.

Colombia ha realizado algunos progresos en esta dirección especialmente en el contexto del PND 2014-2018. El DNP hoy en día puede proponerle proyectos regionales a los OCAD. Aún si el número de OCAD no se ha reducido –e incluso se ha incrementado con 39 nuevos OCAD en 2016–, la cantidad de sesiones y la manera en que están organizadas ha cambiado; hoy las sesiones se realizan con grupos de OCAD a nivel subregional. Esto se debería reforzar, y el calendario fijado para los OCAD también podría tener en cuenta el proceso de elaboración del presupuesto anual de las autoridades subnacionales, para facilitar la coordinación entre los ingresos y la inversión. Los requisitos para la formulación y aprobación de proyectos en el SGR, también se puede diferenciar de acuerdo con el tamaño y la complejidad de los proyectos.

El apoyo a inversiones más estratégicas requiere mayor cooperación horizontal entre jurisdicciones

En Colombia hay 1.101 municipios. El 25% de estos municipios tiene menos de 2.000 habitantes (en comparación con el 31% en promedio de los países miembros de la OCDE) (Figura 9). Si bien los retos asociados a la fragmentación municipal son menos importantes que en otros países dado que el tamaño de los municipios colombianos es relativamente grande en promedio (43.370 habitantes en promedio comparados con 9.570 en promedio en la OCDE), la cooperación horizontal entre municipios debe ser una prioridad para lograr inversiones más estratégicas; especialmente a escala metropolitana y para municipios pequeños en áreas rurales. Como en todos los países, la coordinación entre jurisdicciones es una preocupación recurrente, puesto que, para muchas políticas de inversión y desarrollo, la escala pertinente trasciende las fronteras administrativas de una jurisdicción.

Figura 9. Municipios por tamaño de población en los países miembros de la OCDE y en Colombia (% de municipios)



Nota: La información estadística para Israel es suministrada por, y bajo la responsabilidad de, las autoridades israelíes. La utilización de tal información por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de la ley internacional.

Fuente: OCDE (2016d) "Subnational government structure and finance", *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en> y (OCDE 2016g) Subnational governments in OECD countries: Key data, 2016 edition", www.oecd.org/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf; DANE (2016) para Colombia.

Colombia ha avanzado desde 2010 en fomentar la cooperación entre municipios para la inversión y prestación de servicios públicos. La gobernanza metropolitana también es más avanzada que en muchos países miembros de la OCDE. Se han dado avances importantes para la cooperación entre jurisdicciones desde 2011 con la adopción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). En 2016, existen 11 estructuras asociativas formalizadas a nivel municipal y 14 están en proceso de formalización.

Sin embargo, las asociaciones municipales y las regiones de planificación siguen siendo figuras poco desarrolladas hasta el momento. Esto se debe fundamentalmente a la falta de incentivos (principalmente financieros) y de competencias para diseñar e implementar inversiones coordinadas regionalmente, para superar la reticencia a procesos complejos y potencialmente costosos de coordinación. Además, las asociaciones deben financiarse a través de los recursos de los miembros (DNP, 2016a). También hay dificultades al identificar problemas comunes que se deben resolver a través de inversión conjunta. La falta de incentivos financieros para apoyar la cooperación entre jurisdicciones es un obstáculo importante. La experiencia de Francia e Italia, países que han puesto a

disposición incentivos financieros específicos para promover la cooperación interjurisdiccional, puede ser de interés para Colombia.

El Gobierno podría considerar brindar incentivos financieros para apoyar los esquemas asociativos entre municipios y departamentos, por ejemplo, otorgando subvenciones o cofinanciando proyectos. Dichas asociaciones también podrían promover la contratación conjunta, y deberían tener acceso a los recursos del SGR. Por último, las asociaciones de municipios y ciudades deberían tener la posibilidad de establecer y financiar catastros conjuntos, como lo recomendó la asociación de ciudades capitales. La cooperación regional y sus resultados deberían analizarse y evaluarse periódicamente a nivel nacional para permitir hacerles seguimiento, promover el aprendizaje y divulgar las buenas prácticas.

Fortalecer la gobernanza metropolitana, en particular en Bogotá, Barranquilla, Cali, Cúcuta y Cartagena

Diversas leyes en Colombia han fortalecido la gobernanza metropolitana, y varias áreas metropolitanas (como Medellín o Bucaramanga) hoy en día tienen más competencias o acceso a recursos que algunas áreas metropolitanas en países miembros de la OCDE. En 2011 se estableció un régimen tributario especial para las áreas metropolitanas. La Ley 1625 de 2013 fortaleció el marco jurídico para la coordinación de las áreas metropolitanas, estableciendo nuevas condiciones para la creación, operación y financiación de las mismas. En general, la integración fiscal y las facultades tributarias de las áreas metropolitanas siguen siendo limitadas y no son reconocidas como «entidades territoriales» por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

Un desafío aún más relevante es que muchas de las concentraciones urbanas más grandes, como la capital Bogotá, Cali o Cartagena, no están reconocidas como áreas metropolitanas. Hay varias explicaciones sobre los obstáculos para constituir áreas metropolitanas eficientes, entre las cuales están el temor de los alcaldes a perder facultades, las fuertes disparidades internas entre los municipios que las componen o a la falta de incentivos (financieros especialmente). Mejorar la gobernanza metropolitana de Bogotá, que durante décadas ha luchado con su sistema de transporte público, sería beneficiosa para todo el país. Se debería crear una Autoridad Regional de Movilidad como medio para desarrollar capacidades y así gestionar el sistema de transporte de la región en las áreas metropolitanas. Las «comunidades de transporte» de Alemania, especialmente la autoridad de transporte de Frankfurt, podrían ser un ejemplo útil para el área metropolitana de Bogotá. Estas comunidades establecen una política de transporte, se encargan de la planificación, toman decisiones sobre las inversiones, establecen tarifas y coordinan los 153 operadores públicos y privados.

El gobierno colombiano aún tiene un papel importante que cumplir en cuanto a la alineación de incentivos y el fomento de la coordinación entre los gobiernos locales para desarrollar áreas metropolitanas. Cabría estudiar la posibilidad de un sistema tributario más amplio pero sin restar recursos a los municipios, ya que de lo contrario podría ser un gran desincentivo. En las áreas metropolitanas se podrían fomentar los mecanismos de compensación para promover la solidaridad en base a un nuevo impuesto, por ejemplo, asociado a una competencia metropolitana. Por último, se pueden concebir disposiciones contractuales específicas dirigidas a áreas metropolitanas específicamente comprometidas en mejorar su gobernanza, como el programa *City Deals* del Reino Unido.

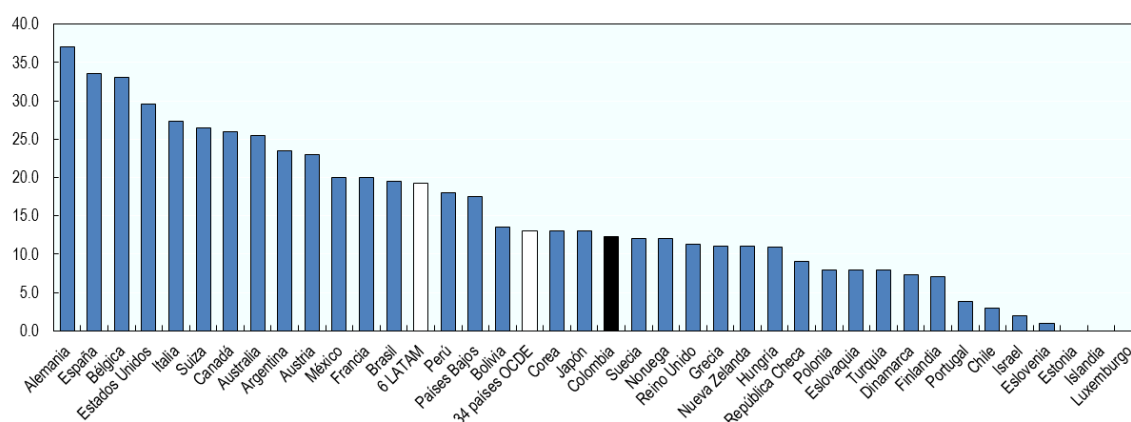
Reforzar una coordinación vertical más estratégica, en particular, fortaleciendo la función de coordinación de los departamentos

Se supone que los departamentos cumplen un papel multifacético central para el desarrollo regional y la inversión pública territorializada, y que son actores clave para la coordinación vertical, en la interacción entre los municipios y el Gobierno central. Los departamentos debiesen cumplir un papel institucional, técnico y financiero de coordinación para apoyar a los municipios en sus políticas de inversión. Sin embargo, a pesar de este importante papel establecido en la Constitución Política, los departamentos tienen recursos limitados para cumplir con sus responsabilidades y responder a las

demandas de los municipios. Colombia tiene una puntuación relativamente baja en cuanto a «poder regional» según las mediciones del Índice de Autoridad Regional, incluso inferior a la de Perú y Bolivia (Marks y Hooghe, 2016).

Se debiese fortalecer el papel de los departamentos como integradores regionales, a través de proyectos de inversión. Los departamentos podrían asumir un papel más proactivo apoyando proyectos claves coordinados entre municipios, y en particular, con municipios rurales. Podrían tener el mandato de incentivar la cooperación regional para proyectos de inversión (financiados a través del SGR u otras fuentes), como apoyo técnico y facilitador político. También podrían cumplir un papel más determinante examinando en detalle la coordinación del ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, y la nueva herramienta que se viene definiendo –el Plan de Ordenamiento Departamental (POD)–, lo que contribuiría a fortalecer un enfoque regional para los asuntos pertinentes relacionados con el ordenamiento territorial.

Figura 10. Departamentos colombianos evaluados con el Índice de Autoridad Regional (Marks y Hooghe, 2016)



Notas: OCDE 34 corresponde al promedio OCDE; 6 LATAM corresponde al promedio de los países unitarios de América Latina. Este índice sintetiza cinco dimensiones de *self-rule* (profundidad institucional, el alcance de políticas, autonomía fiscal, autonomía de endeudamiento, representatividad) y de *shared rule* (elaboración de leyes, control ejecutivo, control fiscal, control de endeudamiento, y reforma constitucional). La información estadística para Israel es suministrada por, y bajo la responsabilidad de, las autoridades israelíes. La utilización de tal información por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, Jerusalén Oriental y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos de la ley internacional.

Fuente: Marks and Hooghe (2016), Regional Authority Index, www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html.

De la misma forma, se podrían fortalecer las regiones de planificación en la medida en que pueden promover la coordinación. El Gobierno central puede cofinanciar proyectos de inversión estratégica con las Regiones Administrativas y de Planeación (RAP), que son asociaciones entre dos o más departamentos adyacentes cuyo propósito es el desarrollo socioeconómico de un territorio específico.

Colombia podría introducir también oficinas regionales de gestión piloto en un número reducido de departamentos, de las cuales se podrían obtener enseñanzas antes de escalar la experiencia.

Los Contratos Plan (CP) lanzados en 2011, han fortalecido efectivamente la coordinación horizontal y vertical y han contribuido al desarrollo de capacidades y de la infraestructura en general. Estos requieren un apoyo adicional para seguir desarrollándose. Para esto, es posible establecer incentivos para la ejecución efectiva de los contratos; por ejemplo, asignar parte de la financiación con base en el buen desempeño (premio al desempeño del modelo italiano o de la Unión Europea) y parte de la financiación podría dedicarse a proyectos con impacto regional. La duración de tales contratos, que por ahora es altamente variable, debería homogeneizarse a fin de facilitar el seguimiento y el desarrollo de capacidades. Los Contratos Plan desempeñan igualmente un papel clave en el

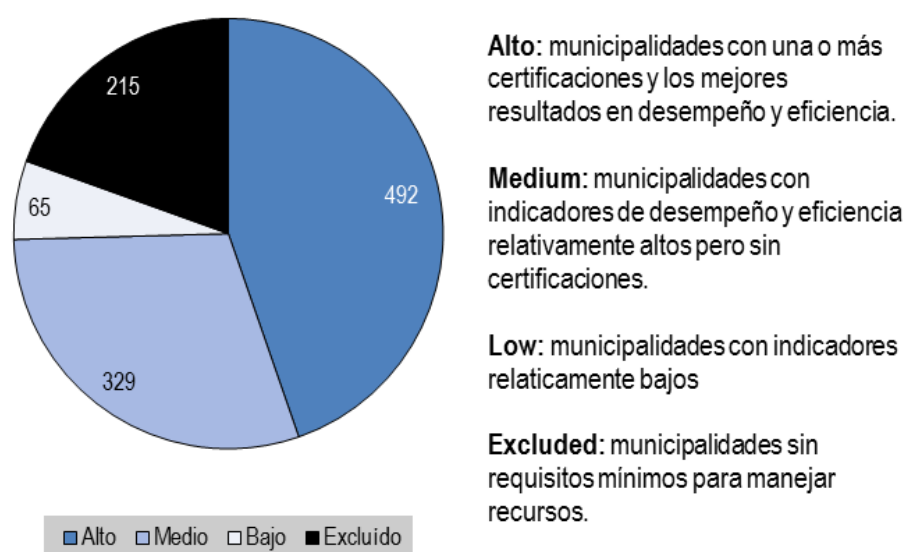
fortalecimiento de la confianza respecto al Gobierno central, especialmente en regiones remotas que poco se han beneficiado del apoyo estatal durante las décadas pasadas. La nueva generación de los CP, conocidos como los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto (Contratos Paz), que se encuentran actualmente en discusión, será un apoyo decisivo al desarrollo territorial de aquellas regiones más golpeadas por el conflicto.

III. Fortalecimiento de capacidades a nivel subnacional para el diseño, implementación y seguimiento de las estrategias de inversión

Un esfuerzo continuo para fortalecer las capacidades subnacionales

El bajo nivel de capacidades de las entidades territoriales colombianas (DNP, 2016a) es quizá el mayor obstáculo para una inversión pública eficiente. El DNP ha desarrollado un índice innovador para la evaluación de capacidades a nivel subnacional, el cual indica que dos terceras partes de los municipios poseen baja capacidad, mientras que el 30% tienen niveles intermedios o altos. 672 municipios no han ejecutado más del 20% de su presupuesto en el 2014. Si bien las capacidades a nivel subnacional, particularmente en los municipios, varían considerablemente en todo el país, los desafíos más importantes se asocian al tamaño relativamente pequeño del sector público subnacional, a la alta rotación de personal, a salarios bajos y a perfiles ejecutivos de un carácter más político que técnico en los municipios. La escasa capacidad para el diseño de proyectos en las regiones rurales contribuye a las desigualdades territoriales.

Figura 10. Clasificación de los municipios según criterios generales



Fuente: DNP (2015a), "Evaluación de Desempeño Integral 2015", presentación PowerPoint

La rotación frecuente de alcaldes y gobernadores derivada de un mandato restringido a un solo periodo de 4 años, no facilita el surgimiento de altos ejecutivos expertos en el largo plazo, ni genera incentivos para la inversión de largo plazo.

En cuanto al empleo público a nivel subnacional existen limitaciones de reclutamiento y el tamaño de la fuerza laboral a ese nivel es relativamente bajo. El empleo municipal no ha tenido una evolución cuantitativa y cualitativa acorde con la desconcentración de competencias. Además, los salarios de la

fuerza laboral pública a nivel subnacional tienden a ser muy bajos. La legislación limita el incremento de los costos operativos (en particular los de aquellos municipios que tienen menos de 30.000 habitantes) sin tener en cuenta las necesidades de personal nuevo y con las competencias adecuadas para desempeñar sus obligaciones y las nuevas funciones que se les transfieren. La escasez de trabajadores calificados es un cuello de botella para el diseño y la implementación de proyectos de inversión a nivel local. Colombia necesita desarrollar mecanismos que le permitan cuantificar los trabajadores del sector público a nivel local para así poder tener una imagen clara de las brechas y necesidades en términos de staff. Con esto, sería entonces posible analizar las brechas más importantes y elaborar una lista con las cualificaciones y habilidades necesarias para los trabajadores a nivel subnacional que estén a cargo de gestionar y desarrollar proyectos de inversión.

El Departamento Nacional de Planeación apoya el desarrollo de capacidades

Colombia ha intensificado sus esfuerzos para fortalecer la asistencia técnica a los gobiernos subnacionales para el diseño de los PDT y POT, y mejorar así las capacidades a nivel local. En 2014 se presentó un nuevo Programa de Fortalecimiento de capacidad institucional para los gobiernos territoriales, que incluye una herramienta de diagnóstico de gestión territorial y un módulo específico de gestión financiera e inversión pública. Los gobiernos subnacionales han recibido capacitación para elaborar ellos mismos sus diagnósticos y tomar las medidas correctivas adecuadas. Setenta gobiernos subnacionales se han beneficiado de esta caracterización en todas las áreas de gestión pública (DNP, 2016a).

Las limitaciones de los PDT también han sido abordadas con seriedad y, en años recientes, se han realizado mejoras en su implementación. El Departamento Nacional de Planeación ha apoyado de manera activa a los municipios en el diseño de los nuevos Planes de Desarrollo Territorial (PDT) 2016-2019. Debido al plazo limitado para la elaboración de estos planes, el Departamento Nacional de Planeación ha anticipado algunas de las necesidades con la Estrategia para el Fortalecimiento de Nuevos Mandatarios. Esta estrategia incluye información, herramientas metodológicas (KiTerritorial), formación y apoyo técnico para los precandidatos y posteriormente para las autoridades electas. Este apoyo está dirigido a 462 gobiernos subnacionales con poca capacidad (según los criterios de la estrategia de cierre de brechas o ubicados en zonas de conflicto), mientras que otros municipios reciben asistencia de la cooperación internacional (183) o de la Escuela de Administración Pública - ESAP (300). La mayor parte de los gobiernos subnacionales estiman que esta asistencia técnica es excelente pero que a su vez se requiere aún más asistencia técnica.

A fin de aprovechar el gran número de POT que necesitan revisión durante los meses venideros, el Departamento Nacional de Planeación espera apoyar 100 municipios y 10 departamentos considerados fundamentales para el desarrollo del país (de los cuales 89 POT serán cofinanciados por el DNP. Este apoyo se realizará mediante el Programa Nacional de POT/POD Modernos que cofinanciará la unidad especializada al interior de cada municipio seleccionado encargada de actualizar el POT y participar en su implementación a través del desarrollo de capacidades y transferencia de conocimientos.

Los diversos programas de asistencia técnica necesitan una mejor coordinación con énfasis especial en los municipios más débiles. La asistencia podría estar focalizada, pero no de manera exclusiva, en la fase del diseño de los proyectos. El papel de los departamentos en el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a nivel municipal necesita mayor reconocimiento y apoyo. Se deben promover alianzas con los departamentos y con la Federación Colombiana de Municipios, que incluyan el intercambio de buenas prácticas entre los gobiernos subnacionales, así como mecanismos de aprendizaje entre pares.

Garantizar la continuidad y estabilidad en las normas para fortalecer las capacidades a nivel subnacional de manera sostenible

La adopción por parte del personal de los municipios de múltiples herramientas y metodologías propuestas (PDT, POT, MGA, SINERGIA, SMSCE, etc.), que generalmente no están articuladas entre sí, constituye un desafío mayor. Los municipios deben presentar una gran cantidad de informes (248 cada año, según la Federación Colombiana de Municipios), lo que generalmente está muy por encima de la capacidad del personal de los municipios. La recolección y entrega oportuna de información constituye un desafío importante, siendo aún mayor en los municipios más pequeños. Actualmente, el Departamento Nacional de Planeación busca abordar tales dificultades mediante la implementación de un sistema de información unificado en un esfuerzo por reducir las barreras en el proceso de recolección de datos.

Garantizar la continuidad es un factor crítico para el fortalecimiento de las capacidades a nivel subnacional. Para abordar la necesidad de desarrollar las capacidades del personal gubernamental y de los representantes elegidos a nivel subnacional, es necesario implementar un sistema permanente y completo de formación y asistencia técnica, especialmente dirigido a ellos.

Recientemente, el Departamento Nacional de Planeación ha desarrollado 26 prototipos con características similares que sirven como modelo para la elaboración de proyectos con el fin de mejorar la calidad de la inversión pública. Estos lineamientos por un lado promueven un proceso virtuoso de aprendizaje en la práctica a nivel subnacional, y por otro, permite que los funcionarios de los gobiernos subnacionales aprovechen las capacidades concentradas a nivel central. De igual forma, ayudan a disminuir el tiempo y los costos de la preparación de los proyectos y reducen las brechas entre las regiones.

Reducir la carga administrativa es de gran prioridad

Una de las mayores limitaciones de los gobiernos subnacionales para la inversión pública eficiente se asocia a la gran carga regulatoria y administrativa, y al hecho de que es la misma para todos los gobiernos subnacionales, sin importar su nivel de capacidades. Por ejemplo, el sistema actual que ya distingue entre municipios “certificados” y “no certificados” en cuanto a ciertas competencias (educación y salud), es objeto de críticas debido a que asigna prácticamente las mismas obligaciones a los municipios pequeños y a los grandes.

La calidad, estabilidad y coherencia del marco normativo entre los niveles de gobierno son elementos críticos, especialmente para la inversión subnacional. El Departamento Nacional de Planeación ha avanzado en este aspecto gracias al lanzamiento de un programa de asistencia técnica para las entidades territoriales que busca mejorar la calidad de sus regulaciones. Otra dificultad es la falta de evaluación del impacto normativo en la medida en que muchas regulaciones son diseñadas sin estimar su impacto en la gestión de los gobiernos subnacionales, incluida la gestión normativa. Colombia carece de instituciones que realicen evaluaciones *ex ante* del impacto de las nuevas regulaciones. En este sentido, se han identificado buenas prácticas en Dinamarca y Alemania en cuanto al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR); en Francia (política de simplificación y reducción de la carga normativa); en España, y México,. Colombia debe continuar trabajando en la diferenciación de los diferentes tipos de requerimientos administrativos, según la dimensión y la complejidad del proyecto.

Mejorar los sistemas de control para la contratación, una función integral de la inversión pública

La contratación es parte integral de la inversión pública y puede contribuir al logro de algo más que las metas de contratación. Sin embargo, la contratación es la actividad gubernamental más proclive al

desperdicio, al fraude y a la corrupción. En el 2012, se creó Colombia Compra Eficiente como la nueva entidad gubernamental centralizada de contratación encargada de establecer acuerdos marco, coordinar y asesorar sobre la política de contratación y apoyar a las entidades compradoras y a los proveedores respecto a las prácticas de contratación. El 41% del monto de la contratación pública en Colombia se lleva a cabo a nivel subnacional; de ahí la importancia de desarrollar un marco administrativo correcto y las capacidades de gestión de contratación a ese nivel.

Colombia ha fortalecido de manera significativa su sistema de control y auditoría con elde reducir la corrupción local y regional. En efecto, la lucha contra la corrupción mediante un sólido marco de integridad del gobierno subnacional se ha identificado como un aspecto central para la implementación del proceso de descentralización en Colombia y una condición previa para la mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en la gestión de recursos públicos. Uno de los desafíos pendientes es la reforma de la elección de contralores regionales, puesto que actualmente son elegidos por asambleas regionales, es decir por aquellos sobre quienes deben ejercer control.

Los desafíos también están relacionados con las capacidades a nivel subnacional para llevar a cabo la contratación, las cuales varían de forma importante a través del país. Los problemas de capacidad son mayores en pequeñas localidades de áreas rurales, que cuentan con pocos funcionarios y que por lo general, tienen una formación escasa. Según la Procuraduría delegada para la Descentralización, el 60% de las infracciones en los 28.000 casos investigados fueron ocasionadas por desconocimiento y falta de estándares.

Colombia Compra Eficiente ha simplificado recientemente la normativa, teniendo en cuenta específicamente las limitaciones de capacidades a nivel subnacional. También ha publicado guías para los gobiernos subnacionales y ha presentado documentos modelo para la contratación de obras públicas, fideicomisos y contratación de tecnologías de la información y la comunicación, entre otras. Colombia Compra Eficiente también ha promovido la contratación colaborativa mediante acuerdos marco que aún son poco utilizados. Sin embargo, existen aún muchos desafíos, tales como la implementación de un sistema de contratación descentralizado que permita a los gobiernos subnacionales contratar bienes y servicios a nivel local y utilizar la nueva plataforma electrónica avanzada que se estableció en el 2015. Otro desafío es la tendencia a centrarse en procesos en lugar de resultados. Es necesario pasar de un sistema de control basado en criterios formalistas (requisitos de cumplimiento) a un sistema basado en evaluación de resultados.

Extender el apoyo a los gobiernos subnacionales para llevar a cabo APPs

Al igual que en México, el modelo de Asociaciones Público-Privadas de Colombia es mucho más descentralizado que el de otros países de la región en el que cada nivel de gobierno es responsable de la planeación, implementación y supervisión de las APP. Debido a la extrema complejidad de los mecanismos de contratación mediante APPs, esto exige un nivel de desarrollo de capacidades significativa a nivel subnacional. En el 2012 se creó en Medellín una institución dedicada completamente al desarrollo de las APPs, la primera en Colombia (Agencia para las Alianzas Público Privadas). A la fecha, con excepción de las grandes ciudades, las APP son poco utilizadas por los gobiernos subnacionales ya que más allá de las cpacidades requeridas, las APPs se consideran como una deuda a nivel subnacional, lo que no es el caso para el nivel central. Los proyectos de APP son complejos en general a nivel técnico, legal y financiero, e implican un alto grado de experiencia que es difícil de encontrar fuera de las grandes ciudades y departamentos.

Sin embargo, el Departamento Nacional de Planeación intenta apoyar a los gobiernos subnacionales en este aspecto gestionando una base de datos que registra los proyectos de APP. La experiencia del Reino Unido sobre el fortalecimiento de conocimientos especializados en las autoridades locales podría ser útil para Colombia, por ejemplo, mediante la creación de una unidad nacional de APP, unidades de asesoría ministerial, examen mejorado de los proyectos y estandarización de contratos. También podría ser útil para Colombia la experiencia de las Filipinas, donde se han establecido

fondos rotatorios para ayudar a los funcionarios públicos a nivel nacional y subnacional en la preparación de estudios de prefactibilidad y factibilidad de proyectos de APP.

Simplificar las evaluaciones ex ante (Metodología General Ajustada) para utilizarla de manera más eficiente en la selección de proyectos

En Colombia se estima que más de las dos terceras partes de los problemas relacionados con el ciclo de inversión de los proyectos se debe a las falencias en estructuración de los proyectos en la fase de planeación. En teoría, Colombia cuenta con un gran número de herramientas para efectuar procesos eficientes de evaluación ex ante: la Metodología General Ajustada - MGA, es una metodología detallada que cualquier proyecto individual de inversión pública debe seguir, y los planes de desarrollo deberían articularse anualmente a los presupuestos subnacionales de inversión. Sin embargo, hay pruebas de las deficiencias a nivel subnacional en la fase de preparación de proyectos que limitan la eficacia de las evaluaciones ex ante, debido principalmente a la complejidad y a las competencias poco desarrolladas de los gobiernos nacionales para su gestión. No obstante se ha logrado avanzar: la Metodología General Ajustada se ha simplificado y estará disponible en línea a partir del 2016. El 98% de los gobiernos subnacionales han sido capacitados desde que comenzó a utilizarse la Metodología General Ajustada.

Un requisito previo fundamental para el uso eficiente de tal metodología es su simplificación. Además, se debe ofrecer apoyo técnico robusto y continuo a los gobiernos subnacionales más débiles, combinado posiblemente con recursos de tercerización parcial de la evaluación ex ante (experiencia externa). En casos extremos, para los municipios más débiles y para los proyectos más complejos (por ejemplo el fondo del Sistema General de Regalías para las TIC), valdría la pena considerar la posibilidad de que agencias departamentales o gubernamentales (DNP, FINDETER, FONADE) preparen e implementen los proyectos.

Extender las evaluaciones ex ante basadas en la Metodología General Ajustada a todos los proyectos de inversión de los gobiernos subnacionales permitiría una priorización más adecuada y una mayor calidad de los proyectos, así como una validación más rápida de los mismos, por ejemplo por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión. Además, las metodologías de evaluación ex ante pueden diferenciarse según el tamaño del proyecto y su riesgo o complejidad. Esto implicaría una evaluación ex ante menos profunda para proyectos más pequeños y evaluaciones más rigurosas para los proyectos más grandes o de mayor riesgo.

Mejor uso de la MGA en la priorización de proyectos financiados por el SGR, implementación del nuevo sistema de puntajes y consideración de costos de mantenimiento

Si bien todos los proyectos financiados por el Sistema General de Regalías deben seguir la Metodología General Ajustada, existen deficiencias en los gobiernos subnacionales para el proceso de análisis y preparación del proyecto (formulación, cálculo de costos y beneficios, definición y uso de indicadores). La mayor parte de los proyectos del Sistema General de Regalías, por ejemplo, no incluye costos operativos, debilitando la sostenibilidad de largo plazo de los proyectos. El Departamento Nacional de Planeación ha implementado desde mediados del 2015 un sistema de puntajes que permite la priorización por parte de los OCAD de la asignación de recursos de cofinanciación y de regalías, con base en criterios objetivos asociados a las necesidades. Un mecanismo sectorial de puntajes también fue aprobado en abril del 2016 para las vías terciarias. Se ha discutido un mecanismo de puntajes similar respecto al agua y saneamiento básico, vivienda, etc. Estos desarrollos, de ser implementados con éxito, representarían un mayor progreso puesto que facilitarían la priorización de la asignación de recursos de cofinanciación y regalías con base en criterios objetivos y con un enfoque de cierre de brechas. Los costos de mantenimiento deben ser más explícitos en el sistema de puntajes.

Necesidad de pasar del control formal en la fase de ejecución a una mejor selección y diseño de proyectos

El problema principal del seguimiento a los proyectos es que éste se concentra en el control de la contratación y ejecución de los proyectos. Esto genera un proceso muy burocrático y una enorme carga para la administración de los gobiernos subnacionales además de un temor general al incumplimiento de las múltiples obligaciones formales y el sometimiento a la persecución penal. Los gobiernos subnacionales deben hacer énfasis en: (i) verificar la coherencia con la estrategia general de inversión pública y (ii) verificar la factibilidad, sostenibilidad y eficiencia técnica y financiera (incluida la evaluación ex ante del impacto de la inversión sobre el gasto actual). En general, Colombia debería poner un mayor énfasis en la selección y diseño de proyectos, así como en las evaluaciones ex post (Banco Mundial, 2016), sin descuidar el control durante las fases de contratación y ejecución.

El sistema de monitoreo de la inversión pública es fragmentado y refleja la fragmentación en las fuentes de financiación

Colombia ha desarrollado una amplia gama de mecanismos de evaluación centrados en las instituciones, programas, proyectos, presupuesto y estrategias. Algunos de estos son considerados muy complejos según los estándares internacionales, como el Sistema de Seguimiento de Regalías (el Sistema Nacional de Seguimiento a la Gestión y Evaluación de los Resultados - SINERGIA o el Desempeño Integral). Colombia ocupa la cuarta posición después de Chile, México y Brasil en el Índice de Seguimiento y Evaluación desarrollado por el BID para América Latina y el Caribe (BID, 2015). Sin embargo, al igual que las fuentes de financiamiento, estos no están articulados. El sistema de seguimiento de la inversión pública es fragmentado y refleja la fragmentación en las fuentes de financiación (PGN, SGP, SGR). El Sistema General de Participaciones, por ejemplo, utiliza indicadores de eficiencia de Evaluación de Desempeño Integral (DNP, 2016a), mientras que el SGR utiliza desde el 2013 un Sistema de Seguimiento, Registro, Control y Evaluación centrado en la ejecución de la inversión presupuestada. La poca coherencia en el proceso de evaluación entre la planificación estratégica y las diversas fuentes de financiación debilita la articulación del seguimiento entre la planificación estratégica, la elaboración del presupuesto y la ejecución.

No obstante, se están haciendo grandes esfuerzos para mejorarlos. Un ejemplo es el Banco Único de Proyectos, que gestiona información de proyectos de inversión pública a lo largo del ciclo completo de inversión, con fines de seguimiento y planificación financiera. Sin embargo, en la práctica no existe una metodología única integrada para informar sobre los proyectos, lo cual impide consolidar la información recibida de las distintas fuentes de financiación. El Departamento Nacional de Planeación trabaja se encuentra trabajando en la estandarización de los mecanismos de elaboración de informes mediante herramientas de fácil uso que todos los gobiernos subnacionales tendrán que emplear. . La reforma en curso para la fusión de GESPROY (sistema utilizado para el seguimiento a proyectos del SGR) y el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión - SPI, en un mecanismo único con un módulo de visualización y georreferenciación para la consolidación de todos los proyectos de inversión pública (MapaInversiones) representará un progreso significativo. Este importante programa se basa en el cambio de un seguimiento diferencial por fuente de financiación a un sistema de seguimiento integrado y enfocado en programas que integrará diversas fuentes de financiación (principalmente PGN, SGR y SGP) y que conectará la planificación con la elaboración de presupuesto y ejecución.

Esfuerzos de simplificación de la recolección de datos mediante MapaInversiones

Los desafíos también incluyen problemas relacionados con la recolección de datos por parte de los gobiernos subnacionales (DNP, 2016a). Si bien la situación mejoró en años recientes, aún persisten problemas para la generación de información en forma precisa y oportuna. Se han hecho mejoras mediante el sistema de seguimiento SINERGIA, pero esto requiere capacidad de los gobiernos

subnacionales para recolectar de manera continua los datos adecuados. Existen indicadores de muchas fuentes (Fichas territoriales, SINERGIA, MapaRegalías y Contratos Plan), sin embargo, estos necesitan estandarizarse, sistematizarse y actualizarse de manera oportuna. En años recientes se han llevado a cabo varias iniciativas en esta dirección, entre las cuales se destaca el proyecto MapaRegalías. Este proyecto busca ofrecer información accesible y oportuna en internet sobre cualquier proyecto financiado por el SGR. Este se ampliará a todas las inversiones públicas, MapaInversiones, a partir del primer trimestre del 2017 incluyendo toda la información sobre inversión pública relacionada con PGN, SGR y SGP.

Otro desafío relativo a la accesibilidad de la información es la posibilidad de comparar los datos disponibles; por ejemplo, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manejan cifras distintas de inversión ya que unifican datos de forma distinta. El mejoramiento de los datos debe incluir su alineamiento con estándares internacionales para la definición de la inversión (Formación Bruta de Capital Fijo). Colombia debe considerar un mayor uso de la definición de cuenta nacional de inversión pública para esclarecer la medición y facilitar el seguimiento.

Competencias diferenciadas y requisitos de elaboración de informes de acuerdo con el nivel de capacidad

Para afrontar el hecho de que las capacidades varían de manera importante entre jurisdicciones en Colombia, actualmente se considera una nueva reforma que busca diferenciar competencias según el grado de capacidades. Ya existen algunas diferencias en la asignación de competencias. Por ejemplo, la certificación de los municipios en salud y agua supone algunas competencias diferenciales: en los municipios no certificados, el departamento es el responsable de tales competencias. El nuevo Programa Nacional de Competencias Diferenciales incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 va más allá, puesto que intenta responder al problema de las capacidades dispares de los gobiernos subnacionales, ofreciendo la posibilidad de atribuir más responsabilidades a aquellos que están más cualificados. Se han identificado los sectores que podrían tener una gestión más eficiente a nivel municipal, algunos de los cuales se relacionan fuertemente con las políticas de inversión. Con base en un análisis de criterios múltiples (que incluye la prestación de servicios básicos, generación de recursos propios, cumplimiento de metas de planificación de desarrollo, uso apropiado de recursos financieros, solvencia financiera y respeto por los procedimientos fiscales), el Departamento Nacional de Planeación identificó 105 municipios con altas competencias que podrían asumir funciones atribuidas en la actualidad al Gobierno Nacional, a fin de garantizar una prestación más eficiente de los bienes y servicios. Las prioridades consistirán en delegar competencias sobre derechos de víctimas, catastro y transporte (vías terciarias). La delegación depende de la función que se vaya a delegar. Se debe contar con criterios generales y específicos respecto a cada función.

Esta política no está asociada a ningún incentivo financiero específico; sin embargo, los presupuestos correspondientes serán transferidos a los municipios. La primera delegación en curso es el catastro multipropósito en el municipio de Barranquilla.

La descentralización asimétrica debe explorarse aún más en dos direcciones: (i) los gobiernos subnacionales más capaces pueden manejar competencias adicionales; (ii) los gobiernos subnacionales más débiles necesitan mecanismos de elaboración de informes simplificados para reducir la carga administrativa. Se pueden realizar algunas pruebas para ofrecer algunas exenciones de requisitos gubernamentales. Tal asimetría en las competencias también requiere una gestión tributaria diferencial como se señaló anteriormente.

Continuar involucrando a los grupos de interés en la inversión pública en todos los niveles de gobierno

Colombia ha establecido varios mecanismos innovadores para mejorar la participación de los grupos de interés (p.ej. ciudadanos, sociedad civil, sector privado, académicos y expertos) en el diseño y la

implementación de políticas de inversión (auditorías visibles, MapaRegalías, MapaInversiones, veedurías ciudadanas) en todos los niveles de gobierno. En el nivel local, la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia han desarrollado acuerdos y mecanismos de coordinación sofisticados para involucrar a los ciudadanos; Medellín es una de las ciudades más grandes que ha implementado presupuesto participativo. La participación en Colombia también se ha promovido fuertemente en la fase de la planeación, tanto a nivel nacional como local, y en la evaluación de inversiones financiadas por el Sistema General de Regalías. Sin embargo, la participación de los grupos de interés se ve limitada por la falta de competencias y de recursos financieros para los procesos participativos y en red de muchos gobiernos subnacionales.

La accesibilidad a la información debe mejorar tanto para los ciudadanos como para los grupos de interés (dar a conocer la información sobre la inversión de una forma oportuna, visible y sencilla). La presentación obligatoria de las cuentas de manera oportuna y estandarizada en el sitio web de los gobiernos subnacionales (o en un sitio web específico y dedicado) mejoraría la transparencia de la gestión financiera en general. Italia ha establecido tal plataforma Web para todos los proyectos de inversión pública.

Por último, el enfoque participativo con las comunidades para la preparación de los nuevos Contratos Paz se ha fortalecido considerablemente. Esto aportará al desarrollo de capital social en estas regiones, y estas inversiones conjuntas aportarán en definitiva a la construcción de paz en Colombia.

Tabla 1. Resumen de evaluación: Recomendaciones de la OCDE sobre Inversión Pública Eficiente entre los niveles de gobierno

Colombia

<input checked="" type="checkbox"/>	El sistema se ha establecido y funciona de manera satisfactoria	<input checked="" type="checkbox"/>	El sistema no se ha establecido o no funciona bien
<input type="checkbox"/>	El sistema se ha establecido, pero necesita mejoras	<input type="checkbox"/>	Se necesita información adicional

PRINCIPIO 1:	
Involucrarse en la planificación de un desarrollo regional que sea personalizado, orientado a resultados, realista, con visión de futuro y coherente con los objetivos nacionales.	<p>PLANIFICACIÓN COHERENTE ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO Existen mecanismos para garantizar que los planes subnacionales de inversión reflejen las metas de desarrollo nacionales y subnacionales.</p> <p>PLAN DE DESARROLLO LOCAL Y HECHO A LA MEDIDA La evaluación de las necesidades y fortalezas territoriales corresponde a los proyectos planeados.</p> <p>PRIORIDADES CLARAS DE INVERSIÓN PÚBLICA Existe una definición clara de las prioridades de inversión pública a nivel nacional y regional.</p>
Coordinar entre sectores para lograr un enfoque local integrado	<p>COMPLEMENTARIEDAD DE INVERSIONES MATERIALES E INMATERIALES Se tienen en cuenta las complementariedades entre inversiones en infraestructura material e inmaterial.</p> <p>COMPLEMENTARIEDAD ENTRE SECTORES Se presta atención a posibles complementariedades y conflictos entre inversiones por parte de los distintos ministerios y departamentos.</p> <p>COORDINACIÓN ENTRE SECTORES Existen mecanismos formales e informales para la coordinación entre sectores (y los departamentos y agencias correspondientes) en el nivel subnacional.</p>
Apoyar las decisiones mediante la información adecuada	<p>PLANES DE INVERSIÓN CON VISIÓN DE FUTURO Las autoridades evalúan la posible contribución de las inversiones a la competitividad actual, al desarrollo sostenible y al bienestar regional y nacional.</p> <p>DISPONIBILIDAD Y USO DE INFORMACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN Existe información disponible y se utiliza para apoyar la evaluación territorial y el proceso de planificación.</p>
PRINCIPIO 2:	
Coordinar entre los niveles de gobierno para reducir asimetrías en la información.	<p>ORGANISMOS DE COORDINACIÓN ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO Existen organismos o mecanismos formales para la coordinación de la inversión pública (plataformas formales y acuerdos <i>ad hoc</i>) entre los niveles de gobierno.</p> <p>ENFOQUE INTERSECTORIAL Estos organismos o mecanismos de coordinación tienen un enfoque multisectorial.</p> <p>MOVILIZACIÓN DE ACUERDOS DE COORDINACIÓN Los mecanismos de coordinación son movilizados regularmente y ofrecen productos o resultados claros.</p> <p>EFICACIA DE PLATAFORMAS DE COORDINACIÓN Hay disponibilidad de percepciones (o datos empíricos) de los grupos de interés sobre la eficacia de las distintas plataformas.</p> <p>ACUERDOS Y ALIANZAS CONTRACTUALES Se han desarrollado acuerdos y alianzas contractuales entre los niveles de gobierno a fin de gestionar responsabilidades conjuntas para la inversión pública subnacional.</p> <p>EFICIENCIA DE LOS ACUERDOS CONTRACTUALES Se mide la participación de la inversión pública subnacional comprendida por estos acuerdos.</p>
Alinear prioridades entre los niveles nacionales y subnacionales.	<p>ACUERDOS DE COFINANCIACIÓN Existen acuerdos de cofinanciación para la inversión pública.</p>

Tabla1. Resumen de evaluación: Recomendaciones de la OCDE sobre Inversión Pública Eficiente entre los niveles de gobierno (cont.)

PRINCIPIO 3:	
Coordinar con otras jurisdicciones para obtener economías de escala más allá de las fronteras administrativas.	<p>COORDINACIÓN HORIZONTAL Son posibles las alianzas entre jurisdicciones que involucran inversión.</p> <p>ENFOQUE INTERSECTORIAL Las alianzas entre jurisdicciones abarcan más de un sector.</p> <p>INCENTIVOS DESDE NIVELES DE GOBIERNO MÁS ALTOS Los niveles más altos del gobierno proporcionan incentivos para la coordinación entre jurisdicciones.</p> <p>EFICIENCIA DE LA COORDINACIÓN HORIZONTAL La participación de inversiones que involucran el uso de acuerdos de coordinación entre jurisdicciones a nivel subnacional se puede medir por mecanismo o por sector.</p>
Planificar la inversión al nivel funcional correcto, en particular en las áreas metropolitanas.	<p>DEFINICIÓN DE REGIONES FUNCIONALES Las regiones funcionales están definidas e identificadas en la política de inversión.</p> <p>UTILIZACIÓN DE REGIONES FUNCIONALES Las regiones funcionales son utilizadas en la política de inversión.</p>
PRINCIPIO 4:	
Identificar los impactos sociales, medioambientales y económicos, garantizar la relación entre calidad y precio, y limitar los riesgos. Llevar a cabo una evaluación ex ante rigurosa.	<p>EVALUACIONES EX ANTE Una considerable participación en la inversión pública está sujeta a la evaluación ex ante.</p> <p>RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX ANTE Los resultados de las evaluaciones ex ante se utilizan para priorizar las inversiones.</p> <p>CALIDAD DEL PROCESO DE EVALUACIÓN EX ANTE Las evaluaciones ex ante son realizadas por el personal que cuenta con competencias de evaluación de proyectos.</p> <p>REVISIÓN INDEPENDIENTE DE LAS EVALUACIONES EX ANTE Porción de evaluaciones ex ante sujeta a la revisión independiente.</p> <p>ORIENTACIÓN PARA LAS EVALUACIONES EX ANTE Los lineamientos técnicos para la evaluación ex ante están disponibles y son utilizados en todos los niveles de gobierno.</p>
PRINCIPIO 5:	
Involucrar grupos de interés públicos, privados y de la sociedad civil en todo el ciclo de inversión.	<p>MECANISMOS PARA INVOLUCRAR A LOS GRUPOS DE INTERÉS Existen mecanismos para identificar e involucrar a los grupos de interés a lo largo de todo el ciclo de inversión.</p> <p>REPRESENTACIÓN EQUITATIVA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS Se garantiza la representación equitativa de los grupos de interés en el proceso de consulta del ciclo de inversión (para evitar situaciones de captura).</p> <p>PARTICIPACIÓN TEMPRANA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS Los grupos de interés participan desde las primeras fases del ciclo de inversión.</p> <p>ACCESO A LA INFORMACIÓN Los grupos de interés tienen fácil acceso a información oportuna y pertinente a lo largo de todo el ciclo de inversión.</p> <p>RETROALIMENTACIÓN INCORPORADA AL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES Los grupos de interés se involucran en distintos momentos del ciclo de inversión y su retroalimentación se incorpora a las decisiones de inversión y a la evaluación.</p>

Tabla1. Resumen de evaluación: Recomendaciones de la OCDE sobre Inversión Pública Eficiente entre los niveles de gobierno (cont.)

PRINCIPIO 6:	
Movilizar la financiación por parte del sector privado sin comprometer la sostenibilidad financiera de largo plazo de los proyectos de inversión pública subnacional.	<p>LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES TIENEN ACCESO A LA ASISTENCIA TÉCNICA DE APP</p> <p>Los gobiernos subnacionales tienen acceso a la asistencia técnica y la utilizan para las alianzas público-privadas (por ejemplo, a través de unidades de APP, capacitación formal, guía de buenas prácticas).</p> <p>UTILIZACIÓN DE INDICADORES CUANTIFICABLES</p> <p>Se conoce el monto de la financiación privada por unidad (p.ej., Euro, USD) de la inversión pública.</p> <p>ACCESO A LA INFORMACIÓN</p> <p>Los gobiernos subnacionales tienen acceso a la información sobre fondos (supra) nacionales de inversión.</p>
Aprovechar los mecanismos tradicionales e innovadores de inversión pública subnacional.	<p>UTILIZACIÓN DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS INNOVADORES</p> <p>El uso de nuevos instrumentos de financiación innovadores a nivel subnacional está acompañado por la evaluación de sus beneficios, riesgos y capacidades subnacionales para su implementación.</p>
PRINCIPIO 7:	
Desarrollar la capacidad institucional y las competencias profesionales.	<p>ENFOQUE ESPECÍFICO EN LAS COMPETENCIAS NECESARIAS PARA LA INVERSIÓN</p> <p>Las políticas de gestión de recursos humanos hacen énfasis en las competencias profesionales del personal involucrado en la inversión pública (p.ej. contratación selectiva, evaluaciones de necesidades realizadas, capacitación adecuada disponible y utilizada).</p> <p>ASISTENCIA FINANCIERA DEDICADA</p> <p>La asistencia financiera dedicada está disponible para la capacitación técnica de funcionarios civiles involucrados en la inversión pública; tasas de utilización de capacitación.</p> <p>ORIENTACIÓN TÉCNICA</p> <p>Los documentos de orientación técnica están a disposición de los agentes en todos los niveles de gobierno para aclarar los enfoques de planificación, implementación y evaluación de la inversión pública.</p>
Identificar restricciones limitantes de la capacidad y la secuencia adecuada de las reformas.	<p>EVALUACIÓN DE LAS RESTRICCIONES LIMITANTES DE LA CAPACIDAD</p> <p>Se evalúan de manera específica las restricciones limitantes de la inversión pública eficiente y se identifican las necesidades y la secuencia adecuada de las reformas.</p>
PRINCIPIO 8:	
Diseñar y utilizar sistemas de indicadores de seguimiento con objetivos realistas de promoción del desempeño.	<p>SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO LOCAL</p> <p>Se utiliza un sistema de seguimiento del desempeño para hacer el seguimiento de la implementación de la inversión pública.</p> <p>ELABORACIÓN DE INFORMES OPORTUNOS</p> <p>Los sistemas de seguimiento facilitan la elaboración de informes confiables y oportunos de gastos y desempeño.</p> <p>PRODUCTOS Y RESULTADOS</p> <p>El sistema de indicadores incorpora indicadores de productos y resultados.</p> <p>OBJETIVOS</p> <p>Parte de los indicadores están asociados a objetivos cuantificables.</p>
Utilizar la información de evaluación y seguimiento para mejorar la toma de decisiones.	<p>LA INFORMACIÓN DE SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO SE UTILIZA EN LA TOMA DE DECISIONES</p> <p>La información sobre desempeño contribuye a documentar la toma de decisiones en las distintas fases del ciclo de inversión.</p>
Realizar evaluaciones ex post periódicas y rigurosas.	<p>EVALUACIONES EX POST</p> <p>Se realizan evaluaciones ex post de forma periódica.</p> <p>Algunas evaluaciones ex post son realizadas por organismos independientes (p. ej., organizaciones de investigación, universidades, consultoras).</p> <p>Existen documentos claros de orientación que detallan los estándares de la evaluación ex post.</p>

Tabla1. Resumen de evaluación: Recomendaciones de la OCDE sobre Inversión Pública Eficiente entre los niveles de gobierno (cont.)

PRINCIPIO 9:	
Definir acuerdos fiscales intergubernamentales adecuados que ayuden a alinear los objetivos entre los niveles de gobierno.	<p>MARCO FISCAL CLARO El marco fiscal intergubernamental es claro, con indicios oportunos de transferencias entre niveles de gobierno.</p> <p>TRANSFERENCIAS DE CAPITAL PREDECIBLES Los gobiernos subnacionales prevén las transferencias de capital desde el gobierno central, varios meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal.</p> <p>VARIACIÓN MÍNIMA Existe una variación mínima entre transferencias estimadas y reales.</p> <p>INFORMACIÓN PÚBLICA Existe Información disponible para el público sobre la situación fiscal de los gobiernos subnacionales y su comparación.</p>
PRINCIPIO 10:	
Garantizar la transparencia presupuestal en todos los niveles de gobierno.	<p>TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL Los principios de transparencia presupuestal aplican en todos los niveles de gobierno.</p> <p>INFORMACIÓN OPORTUNA La información presupuestal sobre inversión pública está disponible para los grupos de interés de todos los niveles de gobierno de manera oportuna y en un formato de fácil uso.</p> <p>COSTOS DE MANTENIMIENTO INTEGRADOS EN LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO Los costos de operación y mantenimiento de inversión en infraestructura son evaluados e integrados a la elaboración del presupuesto y a las decisiones de planificación.</p>
Garantizar la estabilidad fiscal subnacional y nacional.	<p>COORDINACIÓN PRESUPUESTAL ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO Coordinación presupuestal entre los niveles de gobierno respecto a las contribuciones a las metas fiscales nacionales</p> <p>PRÉSTAMOS DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES Existen límites para los préstamos de los gobiernos subnacionales.</p>
PRINCIPIO 11:	
Participar en procesos de contratación transparentes y competitivos.	<p>CONTRATACIÓN COMPETITIVA La cuota de licitaciones de inversión pública otorgadas por concurso está disponible y es de conocimiento público. Se conocen las cuotas de participación de licitaciones. La información de contratación proveniente del ciclo completo de contratación está disponible al público en los niveles nacional y subnacional de gobierno. Se han establecido mecanismos para la revisión y solución de contratación en los niveles nacional y subnacional de gobierno.</p>
Promover la contratación en la escala correspondiente.	<p>CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA Se conoce la cuota de contratación que involucra a más de un gobierno subnacional.</p>
Promover el uso estratégico de la contratación.	<p>Los gobiernos subnacionales utilizan la contratación de manera estratégica para lograr los objetivos ecológicos. Los gobiernos subnacionales utilizan la contratación de manera estratégica para lograr los objetivos de innovación.</p>
Promover el desarrollo de capacidad subnacional para la contratación.	<p>CAPACIDAD SUBNACIONAL PARA LA CONTRATACIÓN Se reconoce la función de la contratación como una profesión específica. Se proporciona orientación formal acerca de los procedimientos de contratación a los gobiernos subnacionales. Existe una unidad de contratación que puede apoyar a los gobiernos subnacionales. Se conoce el porcentaje de la totalidad de contratos anuales otorgados a las PYMES en la contratación subnacional. Se conoce el porcentaje de contratación nacional y subnacional realizada en línea.</p>

Table 0.1. **Summary assessment: OECD Recommendation on Effective Public Investment across Levels of Government** (*continued*)

PRINCIPIO 12:	
Involucrarse en «mejores regulaciones» a niveles subnacionales, con coherencia entre los niveles de gobierno.	<p>COORDINACIÓN REGULATORIA ENTRE LOS NIVELES DE GOBIERNO Mecanismos formales de coordinación entre niveles de gobierno que imponen obligaciones específicas con relación a las prácticas normativas.</p> <p>EVALUACIÓN DEL IMPACTO NORMATIVO Se utilizan los Análisis de Impacto Normativo (AIN). Existe una metodología de evaluación de la calidad de los Análisis de Impacto Normativo, e indicios de calidad.</p> <p>REDUCCIÓN DE LA CANTIDAD DE REGULACIÓN Se realizan esfuerzos para reducir la cantidad de regulaciones o simplificar los procedimientos administrativos relacionados con la inversión pública.</p> <p>CONSULTAS PÚBLICAS Se realizan consultas públicas con relación a la preparación de nuevas disposiciones de suficiente duración, y que a la vez sean accesibles y estén dirigidas apropiadamente.</p> <p>UTILIZACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE GOBIERNO EN LÍNEA Utilización de las herramientas de gobierno en línea para simplificar los procedimientos administrativos en los proyectos de inversión pública.</p>

Source: Indicadores seleccionados para la implementación de la recomendación OECD *Recommendation of the Council on Effective Public Investment across Levels of Government*, www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit, Tabal de auto-evaluación completada por el Departamento Nacional de Planeación (2016) en coordinación con la OCDE.

Lectura complementaria :

- OECD (2016) Subnational governments in OECD countries: Key Data
- OECD (2016) Regions at a glance
- OECD (2015) Implementation toolkit, Effective Public Investment Across Levels of Government, <http://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/>
- OECD (2014), “*OECD Recommendation on Effective Public Investment Across Levels of Government*”
- OECD (2013), *Investing Together: Working Effectively across Levels of Government*, OECD Publishing
- OECD (2011), *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-Level Governance Lessons from the Crisis*, OECD Publishing, OECD Publishing

Referencias

- Burger, P. and I. Hawkesworth (2013), “Capital budgeting and procurement practices”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13/1, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/budget-13-5k3w580lh1q7>.
- DANE (2016), Estimaciones de población 1985 - 2005 Y proyecciones de población 2005 - 2020 Total municipal por área.
- DNP (2016), Answers to the OECD questionnaire, unpublished.
- DNP (2015a), “Evaluación de Desempeño Integral 2015”, PowerPoint presentation.
- Fedesarrollo (2014), “Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías – Informe final”.
- IADB (2015), Monitoring and Evaluation Index.
- IMF (2015), Making Public Investment More Efficient, available at: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/061115.pdf>
- Marks G., Hooghe, L., (2016), Regional Authority Index, www.arjanschakel.nl/regauth_dat.html.
- OCDE (2017) Economic Survey of Colombia, forthcoming.
- OCDE (2016a), *National Accounts Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/na-data-en>.
- OCDE (2016b), *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OCDE (2016c), “Revenue statistics”, *OECD Tax Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/ctpa-rev-data-en>.
- OCDE (2016d), “Subnational government structure and finance”, *OECD Regional Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/05fb4b56-en>.
- OCDE (2016e), *OECD Regional Database*, http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/data/oecd-regional-statistics_region-data-en.
- OCDE (2016f), Preliminary indicators on coordination of public investment for regional development, RDPC, unpublished.
- OCDE (2016g), “Subnational governments in OECD countries: Key data, 2016 edition”, OECD, Paris, www.oecd.org/gov/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2016.pdf.
- OCDE (2015b), *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en.
- OCDE (2014b), *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264224551-en>.
- OCDE (2009), *OECD Territorial Reviews: Copenhagen, Denmark 2009*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060036-en>.
- Sanchez-Serra, D. (2016) “Identification of the national urban system in Colombia”, *Regional Development Working Papers*, OECD Publishing, Paris.
- World Bank (2016), “Evaluando los sistemas de gestión de la inversión pública y algunas implicaciones para Colombia”, PowerPoint presentation.

Este documento resume los resultados claves de OCDE (2016) Inversión Pública más Eficiente en Colombia: Mejorar la Gobernanza Multinivel, OCDE publicación, París.

La publicación está disponible en inglés en:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264265288-en>.