

**EL BUEN GOBIERNO Y EL SEGUIMIENTO A PLANES DE DESARROLLO:
CASO DE BUCARAMANGA EN EL PERIODO 2008-2013.**

YEISON JAVIER MANTILLA CELIS

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2014

**EL BUEN GOBIERNO Y EL SEGUIMIENTO A PLANES DE DESARROLLO:
CASO DE BUCARAMANGA EN EL PERIODO 2008-2013.**

**YEISON JAVIER MANTILLA CELIS
COD. 2100682**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OBTENER EL
TÍTULO DE ECONOMISTA**

**DIRECTOR:
PhD. HÉCTOR FERNANDO LOPÉZ ACERO
Economista**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2014

La voluntad de la gente tiene que ser la base de la autoridad gubernamental. Este es el fundamento de la democracia. Este es el fundamento del buen gobierno, el cual le dará a cada ciudadano... Un papel real y duradero -política, económica y socialmente- en el futuro de sus sociedades.

Kofi Annan

DEDICATORIA

*A Dios Todopoderoso quien es el autor de todos mis triunfos, quien me ha dado la sabiduría y, el entendimiento para culminar este proceso. Todo es gracias a él.
A mi abuela, mis padres y hermanas, por el apoyo incondicional. Por ser mi guía y mi motivación.*

A mis patrocinadores Tim & Shemara, quienes por medio de Visión Mundial me brindaron todo el apoyo necesario para hacer este sueño realidad.

A mis compañeros de estudio en estos últimos años, quienes compartieron conmigo buenos momentos, especialmente a Nathalia Núñez por ser siempre incondicional.

Yeison Mantilla

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al profesor Héctor Fernando López Acero, director del trabajo de grado por sus aportes y acompañamiento académico, por su colaboración y, por ser un docente integral.

A la Universidad Industrial de Santander y a la Escuela de Economía y Administración por ser el lugar en donde fue posible la apropiación de conocimientos en el transcurrir del programa académico y por ser el escenario en donde se vivieron experiencias enriquecedoras y agradables.

A quienes hacen parte del Grupo de Desarrollo Económico (GDE) de la Secretaría de Planeación de Bucaramanga, por los conocimientos adquiridos y, por ser incondicionales en el proceso de práctica profesional.

Por último a quienes sin saberlo, de alguna manera hicieron parte de este proceso.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	16
1. EL PAPEL DEL BUEN GOBIERNO	20
1.1 LA TRASCENDENCIA DEL CONCEPTO	22
1.2 ALGUNAS POSTURAS RESPECTO AL TÉRMINO	23
1.3 PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO	27
2. LOS SISTEMAS DE S&E COMO ESTRATEGIA DE BUEN GOBIERNO	34
2.1 ¿QUE ES Y PARA QUÉ SIRVEN LOS SISTEMAS DE S&E?	34
2.1.1 Principales contribuciones del S&E.	36
2.2 ¿POR QUÉ LOS PAÍSES ESTÁN CREANDO SISTEMAS DE S&E?	39
2.2.1 Programas de Apoyo realizados por el Banco Mundial	39
2.3 EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN COLOMBIA	40
2.3.1 Principales componentes del sistema de S&E	41
2.3.2 Enfoque hacia la Rendición de cuentas (Control político y social)	43
2.3.3 Comparación con el sistema de S&E de Chile	43
2.4 LA EXPERIENCIA DE BUCARAMANGA EN EL SEGUIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO	46
2.4.1 Categorías de análisis	48
2.4.1.1 Trabajo en Equipo en el S&E	48
2.4.1.2 La Noción de Seguimiento articulada desde la etapa de Formulación del Plan	49
2.4.1.3 Instrumentos de Planeación articulados en el Seguimiento al Plan de Desarrollo	57
2.4.1.4 Desarrollo de una Herramienta de Administración de la Información	62
2.4.1.5 El Uso de la Información en la Toma de Decisiones	72

3. EL ANÁLISIS DEL CONTEXTO.....	78
3.1 ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA	78
3.1.1 Pobreza Económica- (Comparativo Nacional).	79
3.1.2 GINI de la Concentración de Ingresos- (Comparativo Nacional)	82
3.1.3 Ingreso Per Cápita- (Comparativo Nacional).	83
3.2 EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO	85
3.2.1 La Tasa Global de Participación (TGP) en Bucaramanga y su A.M.	85
3.2.2 La Tasa de Ocupación en Bucaramanga y su A.M.	86
3.2.3 Tasa de Desempleo en Bucaramanga y su A.M.	88
3.2.4 El Subempleo en Bucaramanga y su A.M.	89
3.2.5 Total Ocupados por rama de actividad en Bucaramanga.	91
3.3 EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	92
3.3.1 Cobertura Bruta.	93
3.3.2 Primera Infancia.	94
3.3.3 Deserción Escolar	94
3.3.4 Tasa de Analfabetismo	96
3.3.5 Infraestructura Escolar	96
3.4 VULNERABILIDAD EN BUCARAMANGA	98
3.4.1 Grupos en Situación de Vulnerabilidad	99
3.5 LA CULTURA Y EL ETHOS EN BUCARAMANGA.....	99
3.6 MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL	101
3.6.1 Espacio Público.	102
3.7 GESTIÓN GUBERNAMENTAL.....	103
4. CONCLUSIONES	107
BIBLIOGRAFÍA.....	111
ANEXOS.....	114

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Equipo Líder	49
Ilustración 2. Proceso de seguimiento articulado desde el proceso de formulación	51
Ilustración 3. Proceso de seguimiento del PDM.	54
Ilustración 4. Plan de acción de Bomberos 2013	59
Ilustración 5. Plan de Acción año 2013 Bomberos de Bucaramanga.....	61
Ilustración 6. Matriz de Seguimiento al PDM.....	65
Ilustración 7. Tablero de Control para metas de resultado.....	66
Ilustración 8. Hoja de Reportes PDM.....	67
Ilustración 9. Resumen Seguimiento PDM.	69
Ilustración 10. Ranking por dependencias.	70
Ilustración 11. Informes gráficos de Cumplimiento al PDM.....	71
Ilustración 12. Proceso para la Toma de Decisiones	72
Ilustración 13. Ejemplo de Informe Ejecutivo.....	74

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Categorías de Utilización de la Información del S&E.....	37
Tabla 2. Sistema de S&E gubernamental de Colombia	42
Tabla 3. Incidencia de la Pobreza Extrema por Ciudad (En Porcentaje)	80
Tabla 4. Incidencia de la Pobreza Extrema por Ingresos por Ciudad (En Porcentaje).....	81
Tabla 5. GINI de la Concentración de Ingresos	83
Tabla 6. Ingreso Per Cápita por ciudades (2010-2011)	85
Tabla 7. Instituciones y Centros Educativos del Municipio de Bucaramanga.	93
Tabla 8. Tasa Deserción Escolar Sector Oficial.....	95
Tabla 9. Tasa de Analfabetismo	96

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Incidencia de la Pobreza Extrema por Ciudad (En porcentaje) - Comparación Ciudades- Año 2011	80
Gráfica 2. Incidencia de la Pobreza por Ingresos por Ciudad (En porcentaje)- Comparación Ciudades- año 2011	81
Gráfica 3. GINI de la Concentración de Ingresos- Comparación Ciudades- año 2011.....	82
Gráfica 4. Ingreso Per Cápita (Comparativo 2010-2011).....	85
Gráfica 5. Evolución del Mercado Laboral en Bucaramanga (2005-2014).....	87
Gráfica 6. Distribución de la población ocupada informal y formal en Bucaramanga A.M (2008-2014).....	87
Gráfica 7. Porcentaje de población ocupada en la informalidad sobre el total de ocupados 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas (Diciembre-Febrero 2013-2014)..	88
Gráfica 8. Tasa de Desempleo en Bucaramanga y su A.M y Colombia (2005-2014)	89
Gráfica 9. Tasa de Subempleo Subjetivo y Objetivo en Bucaramanga y su A.M (2005-2014)	90
Gráfica 10. Ocupación por actividad económica. Bucaramanga y A.M. (2010-2011)	92
Gráfica 11. Índice de Espacio Público/Habitante en las Ciudades Colombianas.	102

LISTA DE ANEXOS

ANEXO A. Ejemplo de evaluación influyente en Colombia.....	114
ANEXO B. Fortalezas y desafíos del Sistema de S&E de Colombia	115
ANEXO C. Cumplimiento PDM de Bucaramanga (2008-2011)	116
ANEXO D. Recursos del PDM de Bucaramanga- 2008-2011	117
ANEXO F. Recursos del PDM de Bucaramanga- 2012-2013.....	119

RESUMEN

TITULO:

EL BUEN GOBIERNO Y EL SEGUIMIENTO A PLANES DE DESARROLLO: CASO DE BUCARAMANGA EN EL PERIODO 2008-2013.*

AUTOR:

YEISON JAVIER MANTILLA CELIS**

PALABRAS CLAVES:

Buen gobierno, Seguimiento, plan de desarrollo, gestión, ciudadanía, eficacia.

DESCRIPCIÓN

El buen gobierno se ha convertido en los últimos años en la estrategia principal de desarrollo de muchos países alrededor del mundo, quienes han visto en esta nueva teoría fundamentos y principios que se acomodan al contexto de sus sociedades, encontrando en ella la posibilidad de generar cambios significativos en sus agendas de gobierno que le permitan la modernización del estado y, como tal, lograr procesos de toma de decisiones que resulten eficaces en función del costo.

Como resultado de su aplicación y, en vista de que ha permitido a muchos gobiernos detectar las falencias y, las fortalezas en su desempeño; cada día alrededor del mundo se desatan innumerables estudios referentes al tema. Sumado a esto el valor que organismos multilaterales y, de carácter mundial le han otorgado al verla como una estrategia para la erradicación de la pobreza y, para consolidar buenas prácticas de gestión en aquellos países caracterizados por altos índices de vulnerabilidad.

No obstante, la ayuda internacional ha llegado como un aliento a muchos de estos gobiernos, quienes por medio del fortalecimiento a sus sistemas de planificación han logrado la puesta en marcha de sistemas de seguimientos a sus planes de desarrollo y, han sido testigos de la importancia de administrar los recursos escasos de manera efectiva.

Sumado a esto, las demandas ciudadanas han encontrado en los sistemas de seguimiento una herramienta de gran utilidad a través de la cual se puede estar informado de las actuaciones del gobierno y, de las políticas implementadas en la lucha contra la pobreza y, la corrupción. Tal es el caso del municipio de Bucaramanga quien se ha sumado a esta estrategia y, ha logrado consolidar buenas prácticas administrativas.

Trabajo de Grado.

Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Héctor Fernando López Acero.

SUMMARY

TITLE:

GOOD GOVERNANCE AND MONITORING PLANS DEVELOPMENT: CASE BUCARAMANGA THE PERIOD 2008-2013.*

AUTHOR:

YEISON JAVIER MANTILLA CELIS**

KEYWORDS:

Good Governance, Monitoring, plan development, management, citizenship, effectively.

DESCRIPTION

Good governance has become in recent years the main development of many countries around the world who have seen this new theory fundamentals and principles that fit the context of their societies, finding in it the ability to create change significant in the governmental agenda that will allow the modernization of the state and, as such, to achieve decision-making processes that are cost-effective.

As a result of its application, given that it has allowed many governments to detect weaknesses and strengths in performance; every day around the world countless studies on the subject are unleashed. Added to this the value of multilateral agencies and global in nature would have given to her as a strategy to eradicate poverty and to consolidate good management practices in countries characterized by high levels of vulnerability.

However, international aid has come as an encouragement to many of these governments, who by strengthening their planning systems have managed the implementation of monitoring systems to their development plans, and have witnessed the importance to manage scarce resources effectively.

Added to this, the demands of citizens found in monitoring systems useful tool by which you can be informed of government actions and policies implemented in the fight against poverty and corruption. Such is the case of the municipality of Bucaramanga who has joined this strategy and has managed to consolidate good administrative practices.

INTRODUCCIÓN

A finales de los años 80's y comienzos de los años 90's, por medio del Consenso de Washington, se buscó la eficiencia del Estado, en donde los gobiernos debían reducir su tamaño a su mínima expresión dejando en manos del sector privado la mayor parte de la gestión de lo que antes era el Estado, aun cuando se tratara de 'servicios universales' (como el acceso al agua potable o electricidad). Se pretendía que el Estado fuera un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador minimalista de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y del medioambiente), y un garante de la paz social (gobernanza)¹. La cara adversa de su implementación fueron los resultados desalentadores en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza, redistribución del ingreso y condiciones sociales. Concretamente, el desempleo aumentó, y la pobreza siguió siendo amplia y generalizada².

Ahora bien, sumado a esto, el advenimiento de la globalización trajo consigo presiones crecientes que buscaron que gobiernos y organizaciones del mundo entero se mostraran más receptivos a las demandas de las partes interesadas: internas y externas. Esto desencadenó la búsqueda de la modernización del Estado, el cual pretendía mejorar la gobernabilidad, rendir cuentas a la ciudadanía, lograr mayor eficacia del desarrollo y una entrega de resultados tangibles. Por lo tanto, para lograr un desarrollo económico sostenible es un consenso entre los teóricos que resulta esencial contar con un Estado eficaz³.

En este sentido, cobra vital importancia temas como la gestión pública, que se define como un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula

¹ LLISTAR, David. El qué, el quién, el cómo y el porqué del Consenso de Washington. España: Observatorio de la deuda de la globalización, 2002. p.2.

² CASILDA, Ramón. América Latina y el Consenso de Washington. Boletín económico de ICE N° 2803, 2004. p.6.

³ KUZEK, J., y RIST, R. Diez pasos para un seguimiento basado en resultados y sistemas de evaluación. Washington, DC: Banco Mundial, 2004. p.285.

por un lado, la planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo económico, social, cultural, tecnológico, ambiental, político e institucional de una Administración, sobre la base de las metas acordadas de manera democrática y por otro, la planificación como posibilidad de construir una visión de futuro que permite un horizonte de actuación que se materializa en el Plan de Desarrollo de las entidades territoriales y que requiere para su eficaz implementación, la formulación y uso continuo de diferentes instrumentos de gestión⁴. De este modo, la planificación orienta la gestión y, por lo tanto, se constituye en la primera fase de ese proceso⁵.

De ahí que, el Plan de Desarrollo se puede definir como el instrumento rector de la planeación nacional y territorial, que sirve como fundamento normativo de las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales necesarias para el desarrollo integral y sustentable del país, en respuesta a los compromisos adquiridos en los programas de gobierno⁶.

Así entonces, la ciudad de Bucaramanga, capital del departamento de Santander, ubicada al nororiente de Colombia, asume el Plan de Desarrollo como su “carta de navegación” en donde materializa el sueño colectivo de ciudad que piensa en la persona como eje de sus políticas de desarrollo, respetando los principios de equidad, atención en su bienestar y satisfacción de sus necesidades básicas en materia de: servicios públicos, movilidad, vivienda, salud, educación, seguridad, cultura y recreación, factores todos compensados en una ciudad comprometida con su entorno natural, con sus recursos ambientales y con unas mejores condiciones de habitabilidad, que en síntesis se traducen en un objetivo común: mejorar la calidad de vida para todos sus habitantes.

⁴ DNP. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Bogotá, D.C: Imprenta Nacional de Colombia, 2007. p.7.

⁵ ZAPATA, Juan. El diseño, el monitoreo y la evaluación del sistema de información y su papel en la política social de atención a los más pobres: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Bogotá, D.C: DNP, 2007. p.51.

⁶ *Ibíd.*, p.14

El seguimiento al Plan de Desarrollo de Bucaramanga a partir de su puesta en marcha en el año 2008 en adelante, ha permitido que se busquen alternativas de mejora en el accionar del gobierno, buscando las problemáticas que afectan su desempeño institucional y, así consolidarse como una buena práctica que ha permitido la reorganización en el accionar del gobierno, con el fin de buscar la eficacia en el cumplimiento de metas, la eficiencia en la ejecución de recursos, pero sobretodo en el logro de resultados que impacten la calidad de vida de los ciudadanas y ciudadanos que habitan el territorio.

Esta práctica desarrollada por el municipio de Bucaramanga fue bien acogida por la estrategia Sinergia Territorial del Departamento Nacional de Planeación, quien vio la posibilidad de fortalecerla y replicarla en otros municipios con el fin de generar e implementar rutinas de seguimiento al Plan de Desarrollo para la toma de decisiones, generando una cooperación horizontal, en primera instancia entre los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y posteriormente con otros municipios de otros departamentos (La Jagua de Ibirico en Cesar; Chía y Tocancipá en Cundinamarca; Malambo y Usiacurí en Atlántico, entre otros).

De esta manera se intentará a lo largo del presente trabajo indagar sobre la importancia del buen gobierno como un instrumento más para la modernización del estado y, en tanto su pertinencia y cumplimiento a través del seguimiento y evaluación a planes de desarrollo, en especial, el papel que ha jugado en la gestión del municipio.

Entendiendo que los sistemas de buenas prácticas tienen por objeto promover espacios que faciliten la difusión y el intercambio de experiencias sistematizadas y por ello la necesidad de reflexionar sobre los propios procesos de la gestión pública para hacerla más eficiente, motivó la sistematización de la experiencia de la formulación y seguimiento del Plan de Desarrollo, con el fin de comprender sus principales características y evidenciar sus logros y restricciones que permitan, a

partir de la reflexión, generar una mejora continua y transferir o compartir el conocimiento entre actores del desarrollo económico local a nivel nacional⁷.

El análisis del contexto se convirtió en una guía para contrastar la realidad e intentar explicar las dinámicas propias del municipio y como tal la importancia que ha jugado la cultura en pro del mejoramiento gubernamental en la búsqueda por encaminarse en la senda del buen gobierno.

Este documento está organizado en tres capítulos: el primero presenta la interpretación e importancia del término buen gobierno; el segundo abarca una descripción a los sistemas de seguimiento y evaluación en el caso colombiano y, del municipio de Bucaramanga y, por último, el tercero se centra en una breve reflexión de la importancia que juega el contexto en los procesos de desarrollo económico local.

⁷ MARTÍNEZ, S. y CUERVO, L. Sistemas de buenas prácticas un desarrollo económico local: Una revisión preliminar de la experiencia, serie 55. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2006. p.49.

1. EL PAPEL DEL BUEN GOBIERNO

El desarrollo económico y social se ha constituido en el objetivo principal de los procesos de toma de decisiones y de formulación e implementación de políticas públicas encaminadas hacia el logro de un mayor bienestar en muchos países del mundo.

Pese a que se han desarrollado teorías referentes a como regular y combatir las fallas derivadas de las actuaciones del gobierno⁸ y se ha optado por impulsar el fortalecimiento de capacidades en la perspectiva de la gestión; las fallas institucionales latentes propias del ámbito de lo público han llevado a que a lo largo de la historia haya surgido un deliberado escepticismo por el adecuado manejo de los recursos públicos, la ineficacia en el cumplimiento de las metas trazadas en los programas de desarrollo en la lucha contra la pobreza, entre otros. Lo que ha traído a que la participación de la ciudadanía se haya tornado escasa en los procesos de construcción social de país y, se comporten con cierta actitud de desconfianza e incredulidad ante las acciones gubernamentales. Desbordando esto, en grandes interrogantes acerca de la efectividad que los gobernantes demuestran en la consecución de sus objetivos de acuerdo a los planes de gobierno propuestos.

Es claro que, si los recursos destinados para programas con alto impacto social han tomado el rumbo adecuado, examinando el contexto, sin duda se tornaran en buenas prácticas que contribuyan a la mejora en la calidad de vida de la población y, el goce efectivo de sus derechos.

En el año 1992 el Banco Mundial presentó los resultados de un estudio realizado sobre la crisis del crecimiento en el África subsahariana donde se señalaban

⁸ Stiglitz, Joseph. "Regulación y Fallas", En: Revista de Economía Institucional, Vol. 12, N. 33, Segundo semestre de 2010. p.14.

como principales conclusiones que en esta región del continente las políticas de ajuste estructural no se habían aplicado adecuadamente y por consiguiente no habían dado los resultados esperados lo cual se justificó en la existencia de malos gobiernos caracterizados por problemas como: a) la falta de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, b) la falta de rendición de cuentas de los encargados de administrar los poderes públicos, c) la falta de transparencia, d) la escasa capacidad de previsión de los políticos y funcionarios y e) la ausencia del Estado de derecho. En este sentido y ante la necesidad de incluir reformas, desde el año 1994, los organismos internacionales que sirven de donantes de cooperación al desarrollo han insistido en la necesidad de una buena gobernabilidad en los países receptores de ayuda e incluso el buen gobierno se ha convertido en un criterio de condicionalidad para recibir apoyo financiero, por lo cual el tema se ha ubicado en el centro del debate político y ha llamado la atención de académicos, políticos y funcionarios públicos para tratar de definirlo e implementarlo como un paquete modernizador del Estado.

En el siglo XXI, el *Buen Gobierno* se ha llevado a la discusión económica y política como un elemento que adquiere cada vez más importancia en el diseño de agendas para el desarrollo y que se ha convertido en uno de los principales indicadores nacionales requeridos para la consecución de ayuda internacional y de diseño de estrategias y medidas en la política de lucha contra la pobreza.

A través del Banco Mundial se han venido implementando estrategias para mejorar el funcionamiento de los estados tales como: la participación y rendición de cuentas, la efectividad del gobierno, el establecimiento de un marco jurídico adecuado para el desarrollo, el control de la corrupción y la gestión del sector público⁹. De esta manera construir “buen gobierno” se ha ido consolidando en la estrategia fundamental para el desarrollo y ha sido ampliamente adoptada como un prerrequisito y un objetivo para recibir asistencia técnica y ayuda financiera por

⁹CRUZ VILLAMIL, Jasson. “Las políticas de buen gobierno como herramienta de desarrollo económico y social”, En: Boletín de Política Pública Hoy. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, No. 28, Julio de 2012. p.4.

parte de la Banca Multilateral, Naciones Unidas, ONG's y ayuda bilateral de países occidentales¹⁰.

1.1 LA TRASCENDENCIA DEL CONCEPTO

La preocupación por el tema se ha difundido rápidamente en todos los estudios relacionados con el desarrollo, lo cual ha llevado a muchos analistas a intentar brindar explicaciones claras frente a temas relacionados con la desigualdad, la corrupción o clientelismo y, la fragilidad de la institucionalidad en un entorno global que está en continuo cambio. El destacado Economista y premio nobel Joseph Stiglitz en su estudio sobre el desarrollo titulado “el papel del gobierno en el desarrollo económico”, destaca que, en la mayoría de los países industrializados y analizando la experiencia del Este Asiático se ha logrado demostrar que históricamente el papel del gobierno es de vital importancia como propulsor del desarrollo, lo que ha llevado a desatar gran cantidad de estudios sobre el tema de la política pública, el papel de una buena gestión y, la importancia que juega el buen desempeño de las instituciones con el fin de articular propuestas de acercamiento a las visiones ciudadanas y responder a los fallos del mercado a través de la implementación de medidas regulatorias efectivas¹¹.

Es así, como se destaca la importancia de asignarle gran valor a las preocupaciones relacionadas con la “calidad del gobierno” y, las valoraciones positivas sobre éste, las cuales han sido objeto de múltiples investigaciones en las cuales se consideran como determinantes del desarrollo social, económico y político de los países y del modo contrario, prácticas de corrupción, clientelismo, nepotismo o discriminación, entre otras han sido catalogadas “cancerres” de la democracia.

¹⁰ RUEDA PUERTA, Isabel. “El buen gobierno en el sector público: principios y orientaciones previas a su instrumentalización”, Bucaramanga, 2013. p.11.

¹¹ STIGLITZ, Joseph. El papel del Gobierno en el desarrollo económico, En: Revista Cuadernos de Economía No. 30, primer semestre de 1999. p.347-366.

1.2 ALGUNAS POSTURAS RESPECTO AL TÉRMINO

En relación al uso del término, es posible afirmar que no existe un consenso final sobre la definición del “buen gobierno” sino que por el contrario ha sido definido de distintas maneras. Los estudios derivados del tema han tomado gran fuerza por parte de los organismos internacionales, en tanto que, las instituciones que se ubican en el Consenso de Washington (Gobierno de los EE.UU., el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), aunque difieren en algunos aspectos han propuesto *agendas de buen gobierno* caracterizadas no por centrarse en el tipo de régimen político, sino más bien en temas de alta trascendencia en el accionar del gobierno como lo son: la rendición de cuentas, la transparencia, la capacidad de respuesta del servidor público y el estado de derecho.

En contraste a esto, mientras en Norteamérica se dedica gran interés en temas como la democracia y los derechos de la sociedad civil, organismos como el Fondo Monetario Internacional se centran en lograr la reducción de los gastos en materia militar, en tanto que el Banco Mundial maneja un orden de prioridades más amplia, pero menos definida relacionado con la erradicación de la pobreza, la desigualdad y, los mal gastos de fondos en el erario público (corrupción).

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo contempla el buen gobierno como un conjunto de *claves* más ambiciosas, que guardan coherencia con su concepto del desarrollo humano, así, se considera que es un medio a través del cual se logra la cohesión social, la integración y el bienestar de la población. De tal manera, es posible afirmar que el PNUD interpreta el gobierno como el encargado del ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país en todos los niveles aludiendo al término “governabilidad”, para lo cual se requiere la participación ciudadana, para asegurar que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso

social, en donde las poblaciones más pobres y más vulnerables puedan incidir directamente en el proceso político de toma de decisiones.

En otra esfera cabe destacar el llamado grupo de los ocho (G8), los cuales han considerado el tema del buen gobierno como un *tipo de ejercicio del poder* que permite el crecimiento económico, la economía de mercado, la reducción del gasto militar, la democracia pluripartidista, el respeto por los derechos humanos (DD.HH) y, la equidad socioeconómica entorno a sus economías.

De lo anterior, es posible decir que estas consideraciones sobre el concepto, nos llevan a reconocer que hay al menos tres puntos de reflexión para lograr una definición de buen gobierno: 1) la naturaleza del gobierno, 2) la concepción ética y 3) la gestión burocrática. Por lo cual el tema de la calidad del gobierno implica la mirada compleja desde diversas disciplinas sociales y reconocer las diferentes perspectivas que la interpretan, las cuales aunque no son nuestro objeto de estudio, es clave mencionarlas de manera rápida con el fin de lograr identificar los principales elementos que aportan a la definición del término.

Son tres las perspectivas que arman el andamiaje de la calidad del gobierno a saber; la primera de ellas es llamada *perspectiva generalista o prescriptiva* y ha sido la de mayor difusión en los países latinoamericanos caracterizada por incluir estudios sobre la gobernabilidad, regulación y finanzas propuestos por el Banco Mundial. De esta se destaca el desarrollo de indicadores que han buscado correlacionar el crecimiento económico con el buen gobierno resaltando los estudios de Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, quienes crearon un índice compuesto sobre gobernanza, el cual incorpora hasta 37 fuentes de datos entre los cuales se incluyen informaciones relativas al modo como se elige la autoridad de un país, la capacidad del gobierno para implementar políticas y la legitimidad que los ciudadanos otorgan a las instituciones; esta perspectiva por tanto identifica calidad con la manera en la que se genera y se ejerce la autoridad, así sus

análisis se centran en seis dimensiones: 1) voz y rendición de cuentas, 2) estabilidad política, 3) eficacia del gobierno, 4) calidad de la regulación, 5) imperio de la ley y 6) control de la corrupción, por tanto se considera que hay una relación de causalidad entre instrumentos de control político y burocrático y buen desempeño gubernamental.

Una segunda perspectiva, es la considerada como *normativa*, la cual define la calidad del gobierno en términos de estándares deseables (el deber ser) en el ejercicio del poder ejecutivo tales como la imparcialidad¹² o la eficacia¹³, esta perspectiva ha ayudado ampliamente a que se conozca de manera rigurosa que debe hacer un gobierno para ayudar al mercado a desarrollar económicamente la sociedad que dirige, contando dentro de sus iniciativas la creación de instituciones adecuadas, la consolidación del Estado de Derecho y por supuesto mantener un control efectivo sobre las acciones que van en detrimento del erario público y castigar a toda costa la corrupción.

Dentro de esta perspectiva, también se podría considerar una reciente ola de estudios sobre el desarrollo, que plantean medir el gobierno en términos de confianza, felicidad o justicia, los cuales se han inspirado en los estudios de pensadores contemporáneos como John Rawls y Amartya Sen. El profesor de la fundación de finanzas de Tuck y Doctor en Economía Rafael La Porta, ha sido uno de los académicos que ha aportado importantes elementos a la elaboración de los programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD, esta organización internacional ha planteado recientemente por ejemplo que el índice de desarrollo humano sea no sólo un instrumento para medir la liberación de la sociedad de la corrupción sino también, sea construido en función de otorgar al pueblo los derechos, los medios y la capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas y para hacer que los gobiernos sean

¹² ROTHSTEIN Y TEORELL, What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, Vol. 21, No. 2, 2008. p.172.

¹³ LEVI, Margaret. ¿Why we need a new theory of government? *Perspectives on Politics*, Vol. 4 No. 1 2006. p.7.

responsables de sus actos, abogando por una gobernabilidad justa, equitativa y democrática.

En último lugar, se sitúan los estudios que analizan el buen gobierno como un problema de gestión (acción) al interior de las organizaciones públicas, así sus discusiones se centran en torno a la manera como se organiza el gobierno en pro de cumplir unos objetivos previamente definidos y que deben ser medidos y verificables, de tal modo, que se intenta desligar la función política que cumple el gobierno de su responsabilidad como ejecutor de políticas públicas y se busca obtener medidas cuantitativas del desempeño de las organizaciones involucrando a su vez a la población civil en el rol de veedores del ejecutivo.

Dado que la gestión es un tema inherente al gobierno y por ende está implícito en las diversas perspectivas conceptuales del buen gobierno, ha llevado a plantear toda una nueva teoría de la gestión pública que va más allá del perfeccionamiento del gobierno al planear toda una reforma estructural del Estado, que dé respuesta a las exigencias de la mundialización y globalización económica y donde ha imperado una concepción utilitarista y de favorecimiento de las reglas del mercado¹⁴.

De acuerdo a la anterior, desde esta perspectiva la principal característica que define el buen gobierno es la eficacia así, el gobierno se describe como un sistema que debe separar la toma de decisiones de la prestación de servicios, planteando toda una transformación de las organizaciones del Estado, arrojando como recomendación que estas deben pasar de ser multifuncionales e integradas a ser autónomas y con un solo propósito, en tal sentido, el principal reto del gobierno está en lograr el equilibrio entre normas y valores tales como: democracia, libertad, equidad, justicia y eficiencia. Desde este punto de vista de la

¹⁴ MOYADO ESTRADA, Francisco. Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. En: www.clad.org.

Nueva Gestión Pública, las organizaciones de carácter oficial son vistas como empresas que deben cumplir con eficiencia sus objetivos y por lo cual desde esta configuración el gobierno se enfrenta a tres retos principales como son: 1) definir de manera precisa la función de propietario dentro de la administración, 2) mejorar la transparencia, tanto de los objetivos como de los resultados de la empresa, y 3) fortalecer y dar capacidad de decisión a los servidores públicos de alto nivel y a los que hagan parte de la intervención a las que haya lugar¹⁵.

La realidad permite observar que el progreso social no está ligado de manera directa y con fuerte correlación al crecimiento económico, sino que exige de mejoras en la democracia. En este punto, el buen gobierno aporta un conjunto de mecanismos que favorecen el desarrollo cualitativo de la democracia y la eficiencia de las políticas públicas por medio de sistemas de seguimiento a las acciones gubernamentales que se abordara más adelante.

En síntesis, se puede decir que el buen gobierno está definido en dos sentidos, el primero, como medio para alcanzar unos fines tales como la disminución de la pobreza, el control de la corrupción, el crecimiento económico, la reducción de riesgos de inversión, etc., y en el otro sentido, es un propósito en sí, que como tal debe ser objetivable, medible y ajustable a las necesidades de cada país puesto que, las características socioeconómicas cambian en la medida de sus niveles de desarrollo.

1.3 PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO

El concepto de buen gobierno integra principios que son posibles de aplicar a todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional) y que hacen más democrática la formulación de las políticas públicas y la implementación de

¹⁵ SCHRÖDER, Peter. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann oficina para América Latina. México, 2005. p.24.

las mismas. Es decir, dichos principios permiten un adecuado funcionamiento del gobierno y la consecución de sus objetivos.

A pesar de que no han sido definidos en un manual único, sino que han surgido más de la observación de la realidad y se han adaptado por parte de los gobernantes a las diversas estrategias modernizadoras del Estado, así, existe un consenso tanto en los códigos de Buen gobierno¹⁶ como en los documentos de trabajo elaborados por el Banco Mundial o la OCDE en los que se definen al menos ocho principios básicos del buen gobierno en la actualidad, los cuales se describen a continuación:

Principio de Participación. Este principio se fundamenta en el derecho que por naturaleza tiene todo ser humano de realizar su propio destino. En toda circunstancia de carácter social la persona tiene derecho a hacer sentir el peso de su decisión personal que lo haga responsable de algo en el proceso de construcción social. El sujeto de la participación es todo hombre o mujer en cuanto miembro de un grupo social, que debe constar de tres factores: a) El sujeto (toda persona en cuanto miembro del grupo social); b) El objeto (la obra común); c) El modo o procedimiento mediante el cual se realiza la participación.

Al ser un derecho natural el de realizar su propio destino también en lo social; la participación se convierte así en vehículo del ejercicio de las libertades humanas¹⁷. Es importante tener en cuenta que la participación no sólo es un derecho, sino también un deber del ciudadano, porque éste también tiene la obligación de actuar. La persona no puede quedar reducida a simple sujeto pasivo de la acción

¹⁶ El Código de Buen Gobierno, es un manual que manifiesta el Estilo de Dirección Corporativo y se convierte en el Modelo de Gestión que integra los principios, valores y prácticas definidas por la OCDE y el Banco Mundial, realizados en busca del mejoramiento continuo de las acciones del gobierno, el cual adopta criterios de información más estrictos y una actuación más visible de todos y cada uno de los Servidores Públicos actuando con imparcialidad y transparencia en su quehacer cotidiano, en especial del nivel Directivo, la cual mediante la aplicación de metodologías y procesos institucionales con estándares de calidad, garantizarán el logro de los objetivos y una mejor utilización de los recursos en beneficio de la sociedad y de sus grupos de interés.

¹⁷ SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad. Geo Planeta, Editorial, S.A. 2000. p.55.

de su gobierno. No se puede convertir en simple recepcionista o beneficiario de los bienes sociales.

Principio de legalidad. La legalidad es un principio fundamental conforme al cual todo ejercicio del “poder público” deberá ser sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas.

Conforme al principio de legalidad, sólo la ley crea delitos, y sólo podrá considerarse delito, aquel hecho que la ley declare delito expresamente. Se podría decir que el principio de legalidad es la regla de oro del Derecho público y en tal carácter actúa como parámetro para decir que un Estado es un Estado de Derecho, pues en él, el poder tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas.

Principio de Transparencia. Impone a los funcionarios públicos el deber de actuar de la manera más transparente frente a la ciudadanía. Ello, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones Públicas, asimismo ayuda a los ciudadanos a que se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos en los asuntos públicos.

La transparencia permite que se manifieste el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos, así, todo funcionario público tiene el deber de responder por las decisiones y acciones que realiza en el ejercicio del poder que se le ha delegado, concedido u otorgado. La transparencia está estrechamente vinculada con la promoción de la ética en el servidor público, sin embargo no sólo se refiere a un valor moral, sino que es también un mecanismo fundamental de exigibilidad pública y de responsabilidad para con la sociedad.

La transparencia se ha vuelto necesaria para el ejercicio de un buen gobierno en el cual exista disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad

y utilidad de la información que se encuentra sujeto a la vigilancia y al escrutinio de la sociedad en su conjunto.

Principio de Responsabilidad. Alude a la obligación que tienen los funcionarios públicos respecto de cumplir a cabalidad con sus deberes y funciones, mediante el despliegue de esfuerzos que sean necesarios para satisfacer las demandas e intereses legítimos de la población, a través de un ejercicio regular, eficaz, oportuno e inclusivo de la función delegada, concedida u otorgada.

Se encuentran tres tipos de responsabilidad a saber: la responsabilidad política en la cual se supone un abuso en el ejercicio del poder, y se castiga con la privación de éste; la responsabilidad civil, que implica lesión en el patrimonio del Estado o en los particulares, se corrige obligando a restituir o indemnizar el daño, y la responsabilidad penal, que entraña infracción punible en la legalidad objetiva sancionadora, se castiga con la privación de bienes jurídicos según consista la pena y sea establecida por la ley.

Principio de consenso. En tanto que, el estado es el encargado de controlar el comportamiento social a través del monopolio del uso legítimo de las armas y la implantación de un sistema político-jurídico dotado de competencia sancionadora, se considera el consenso como la aceptación de la resolución tomada por una mayoría de electores frente a un hecho particular. Cabe sin embargo aclarar que el consenso puede ser unánime o mayoritario, pero siempre es necesario que se dé el consenso para que existan acuerdos.

El consenso no requiere el consentimiento activo de todos los involucrados: alcanza con que, quienes se oponen la decisión, atenúen su rechazo y toleren la disidencia. El consenso permite que una sociedad pueda alcanzar la paz social y la convivencia armónica. Si los dirigentes no buscan generar consenso, los

estallidos de violencia son más probables, ya que los grupos que no comparten las decisiones de las autoridades sentirán que sus derechos no son reconocidos y tendrán una mayor tendencia al conflicto.

Principios de Eficacia y Eficiencia. Desde la lógica común, la eficiencia es “la facultad de administrar los recursos escasos de manera óptima para el logro de un objetivo común” y eficacia es “la acción adecuada por medio de la cual se cumplen estos objetivos”. En el ámbito económico, ambos principios parten de la premisa básica de la existencia de múltiples necesidades y escasos recursos para satisfacerlas, con el fin de lograr esa satisfacción con los recursos más económicos posibles.

En el ámbito administrativo, eficacia corresponde al “logro de las metas (de carácter cuantitativo) definidas por la Administración” y su control se relaciona con las propias metas definidas por ésta, ya que quien realiza el control no puede definir las. El control de la eficiencia corresponde “al uso óptimo de los recursos”, que son siempre escasos y su empleo en el tiempo debe estar condicionado a su resultado (costos bajos), lo que incide en el éxito de la gestión.

Así, ambos principios se relacionan con el control financiero que debe jugar el Estado como protagonista de la gestión presupuestaria para conocer si esa labor ha sido llevada con la regularidad y la rentabilidad necesarias, siendo su finalidad: a) la rendición de cuentas, su presentación y justificación en forma y exactitud numérica, la veracidad e integridad de los datos proporcionados, y b) el resultado de la gestión en tanto a resultados a las demandas ciudadanas. Para lo cual han jugado un papel importante los sistemas de seguimiento y evaluación incorporados desde la constitución de 1991 por el Departamento Nacional de Planeación como máximo órgano rector de la planeación en Colombia.

Principio de Coherencia. Cuando se tienen objetivos bien articulados, lo más importante es verificar que estos sean consistentes y estén coordinados. Este es el objetivo del principio de coherencia, pues existen determinadas políticas que rebasan las fronteras de su campo de acción, y repercuten en otros ámbitos lo que conlleva a examinar la incidencia de estos en los intereses ajenos y obliga a tenerlas en cuenta.

Principio de sensibilidad. Implica que los gobiernos deben implementar políticas y acciones que atiendan a la satisfacción de las necesidades sociales, en particular de la población tradicionalmente marginada y con alto grado de vulnerabilidad.

De los principios mencionados, es claro señalar que estos se apoyan y refuerzan entre sí. En efecto, por ejemplo, la rendición de cuentas como respuesta del estado a las demandas de la ciudadanía está relacionada con la participación y la transparencia. Por su parte, la transparencia no puede existir sin instituciones dispuestas y obligadas a rendir cuentas. Además, la transparencia permite una mayor eficiencia de las entidades de la administración pública.

Por otra parte, buscar cerrar brechas existente entre Estado y sociedad civil han situado la participación ciudadana como un elemento clave que permite cerrar las asimetrías de la representación política y a la vez ejercer control efectivo sobre el gobierno, permitiendo así cumplir con el principio de coherencia de las acciones ejecutadas.

El andamiaje del buen gobierno ha permitido hasta ahora conocer la manera en que existen posibilidades de llevar un control de las acciones gubernamentales en la cual la ciudadanía es un actor clave porque son sus derechos los que deben ser cumplidos y sus demandas sociales satisfechas. Para lo cual es claro abordar la

importancia de mecanismos que permitan este control y, afianzar conocimientos acerca de temas que hasta ahora han sido poco mencionados y que resulta de gran trascendencia en el campo de la gestión pública y la planeación como son los sistemas de seguimiento y evaluación que se abordan a continuación.

2. LOS SISTEMAS DE S&E COMO ESTRATEGIA DE BUEN GOBIERNO

2.1 ¿QUE ES Y PARA QUÉ SIRVEN LOS SISTEMAS DE S&E?

Durante las últimas décadas, los gobiernos modernos se han comprometido en alguna forma de seguimiento y evaluación. Se han esforzado por rastrear el gasto público, las rentas, los niveles de contratación de personal, los recursos, las actividades de programas y proyectos, los bienes y servicios producidos, y así sucesivamente.

Los antiguos egipcios, hace más de cinco mil años realizaban el seguimiento regular de los productos de su país en grano y de la producción pecuaria. Lo cual ilustra que el seguimiento y la evaluación no constituyen un fenómeno nuevo.

La OCDE define el *seguimiento* como una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos sobre indicadores especificados con el fin de proporcionar al estado y a las partes interesadas, indicadores sobre el grado de avance y logro de objetivos en la utilización de fondos asignados.

Por su parte, la *evaluación* es el peritaje sistemático y objetivo de un proyecto, un programa o una política, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Su fin es el de determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad.

El seguimiento y la evaluación (en adelante S&E) constituyen la parte central de los acuerdos para una buena gobernabilidad y son necesarios para lograr la formulación de políticas basadas en la evidencia, la toma de decisiones presupuestarias, la administración y la rendición de cuentas. No existe un modelo “perfecto” de lo que debería ser un sistema de S&E. Éste depende mayormente de

los diferentes usos potenciales de la información que proporciona; dichos usos que se constituyen en el criterio básico del éxito en la medida en que la información se utiliza para mejorar la actuación del gobierno.

Un número cada vez mayor de gobiernos trabajan para mejorar su desempeño creando sistemas de S&E que les ayudan a precisar y entender su ejercicio por medio de instrumentos de rastreo y retroalimentación. Estos sistemas están siendo utilizados para medir la cantidad, la calidad y los beneficiarios de los bienes y servicios “los productos” que el Estado proporciona, y así cuantificar los efectos directos e impactos de los mismos. Estos sistemas también son un medio para entender con mayor facilidad las causas de un buen o mal desempeño.

En la actualidad, existen muchas razones para aumentar los esfuerzos por fortalecer estos sistemas gubernamentales. Las presiones en materia fiscal y las demandas sociales cada vez mayores de los ciudadanos transmiten un ímpetu continuo para que los gobiernos proporcionen más y mejores servicios. Estas demandas constituyen una razón suficiente para encontrar formas más rentables de operación, de manera que los gobiernos puedan hacer más actividades con menos recursos.

Los países en desarrollo como el caso de Colombia, generalmente se han guiado de países más ricos –miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y han adoptado instrumentos administrativos del sector público que esos países utilizan comúnmente, tales como el S&E y el presupuesto por resultados.

En los últimos años, el apoyo de los donantes provenientes de las distintas agencias de cooperación internacional se concentró particularmente en los países más pobres, es decir, en los que preparan estrategias de erradicación de la pobreza como parte de las iniciativas de reducción de la deuda. Los donantes han apreciado que los sistemas de S&E de los países han de desempeñar una función

importante en los esfuerzos contra la corrupción; pueden ayudar a identificar “fugas” en los fondos del gobierno, así como algunas posibles consecuencias de la corrupción –como cuando el gasto del gobierno no se refleja en la calidad de la infraestructura o en el volumen y la calidad de los servicios que proporciona.

2.1.1 Principales contribuciones del S&E. El Sistema de S&E puede ofrecer información de gran relevancia referente al desempeño de las políticas, programas y proyectos del gobierno. Puede identificar lo que funciona y lo que no funciona, y las razones que explican cada caso. También ofrece información acerca del ejercicio de un gobierno, de un ministerio o de alguna dependencia en especial, así como de los gerentes y su equipo de trabajo. Su valor no se basa únicamente en llevar a cabo un seguimiento y evaluación, o en contar con la información que genera; más bien, su valor radica en el uso de la información para ayudar a mejorar el desempeño del gobierno.

En la Tabla N.1 se pueden observar las categorías que se derivan del uso de la información prevista por los sistemas de S&E. Compilación de evidencias que han sido realizadas por el Grupo de investigación independiente (GEI) del Banco Mundial.

Tabla 1. Categorías de Utilización de la Información del S&E.

<p>1. Apoya en la formulación de políticas –especialmente en la toma de decisiones presupuestarias– en el presupuesto por resultados y en la planeación nacional. Estos procesos se centran en las prioridades que establece el gobierno a partir de las demandas competitivas de los ciudadanos y de los grupos sociales. La información del S&E puede apoyar las deliberaciones del gobierno ofreciendo evidencia de las diversas actividades eficaces en función de sus costos, como los diferentes programas de empleos, las intervenciones en salud o los pagos por transferencia monetaria condicionada.</p>	<p>2. Ayuda a los ministerios y a las dependencias gubernamentales a administrar actividades en el nivel de sectores, programas y proyectos. Esto incluye la prestación de servicios y el manejo del personal. El S&E identifica el uso más eficiente de los recursos disponibles.</p>
<p>3. Incentiva la transparencia y apoyar las relaciones de rendición de cuentas revelando hasta qué punto el gobierno ha logrado sus objetivos. El S&E proporciona la evidencia esencial necesaria para sostener fuertes relaciones de rendición de cuentas, como las del gobierno con el Parlamento o Congreso, con la sociedad civil y con los donantes.</p>	<p>4. Ayuda a los ministerios en su desarrollo y análisis de políticas, así como en el desarrollo de programas.</p>

En cuanto a la administración de las actividades entre los distintos sectores; las comparaciones y los resultados que se logren destacar a lo largo del tiempo pueden ayudar en la identificación de prácticas buenas, malas o prometedoras, de tal manera que se logre ser un referente para otros países que buscan seguir los pasos en la búsqueda de razones para mejorar su desempeño.

La transparencia y la rendición de cuentas por su parte, ubican el S&E en el eje central de los planes para un mejor gobierno, como instrumento necesario para una administración efectiva del gasto público en la reducción de la pobreza. De esta manera, el S&E es esencial para lograr un buen ejercicio de rendición de cuentas basado en evidencias.

Dentro de estas cuatro grandes categorías de utilización de la información del S&E, es posible destacar algunas actividades específicas donde el sector público

es el principal implicado y, por ende los ciudadanos como sus beneficiarios directos deben saber:

- Se debe emprender esfuerzos para combatir la corrupción: El S&E se utiliza para identificar la “fuga” de fondos del gobierno.
- Se deben crear relaciones fiscales intergubernamentales, que incluyan la descentralización gubernamental y el grado en que éstas abarcan un enfoque en el desempeño del gobierno.
- Se tendrá que establecer normas específicas de servicio al cliente por medio de dependencias que ofrezcan servicios, así como el seguimiento y la publicidad para los logros que se van alcanzando.
- Se instaurarán instituciones de rendición de cuentas, como oficinas nacionales de auditoría.
- Se promoverán la puesta en marcha de sistemas de seguimiento presupuestales e informes financieros.
- La información pública sobre las metas y objetivos del programa y las estrategias necesarias para lograrlos deben ser claras.
- Se ofertaran servicios con la unión del sector público y privado (con y sin fines de lucro), por ejemplo, la subcontratación de funciones del gobierno.
- Es necesario reformar el servicio civil; el cual debe concentrarse en el desempeño, la administración y la evaluación del personal, y que contemple la contratación, ascensos o despidos con base en méritos, teniendo en cuenta la relación entre el desempeño individual y el desempeño del proyecto o programa.
- Incentivar la participación de la sociedad civil. El S&E brinda un medio para reforzar la participación de la sociedad civil y presionar al gobierno para que alcance niveles de desempeño más altos.

La creación de estos sistemas puede ser un vehículo de comunicación entre el estado y la ciudadanía porque permite que se dé respuesta con mayor eficacia a las demandas sociales. Si el S&E se utiliza adecuadamente el estado podrá

demostrar la voluntad en coludir con un buen gobierno. Por el contrario, si se da una inadecuada utilización no sólo se convierte en un desperdicio de recursos, sino que también se puede socavar seriamente la calidad de la información que se produce y generar mayor malestar social.

2.2 ¿POR QUÉ LOS PAÍSES ESTÁN CREANDO SISTEMAS DE S&E?

En los años 90s, las primeras reformas realizadas por los países desarrollados de manera prioritaria estaban relacionadas con la privatización, las normas de servicio al cliente, la gestión basada en resultados, la subcontratación, el pago por desempeño, la descentralización y el presupuesto por resultados.

Estas tendencias han operado con retraso en muchos países, y el gran beneficio de ello es que estos pueden aprender de los éxitos y fracasos de la implementación en otros lugares del mundo. Así por ejemplo, en el contexto de América Latina alrededor de 20 países trabajan en la actualidad con el fin de reforzar sus sistemas de S&E gubernamentales siguiendo el ejemplo de liderazgo de países como Chile, Colombia, México y Brasil. Esto en parte, ante la necesidad de brindar soluciones frente a una serie de presiones económicas comunes en la región como: continuas limitaciones macroeconómicas y presupuestales; insatisfacción porque el aumento de los gastos gubernamentales en sectores sociales no es acorde con el aumento en la calidad o cantidad de los servicios otorgados; constantes presiones para mejorar y ampliar los servicios públicos y la transferencia de ingresos; y crecientes presiones hacia la rendición de cuentas del gobierno y hacia el “control social”.

2.2.1 Programas de Apoyo realizados por el Banco Mundial

Para el año 2002, el Banco Mundial había colaborado con más de 30 países en el desarrollo de sistemas de S&E y el número se ha incrementado sustancialmente

desde entonces¹⁸. El Banco Mundial tiene un programa regional que apoya la creación de sistemas de S&E en América Latina que incluye la creación de una comunidad de práctica de alto nivel para gerentes y otros funcionarios en sistemas de S&E¹⁹. Por su parte, el Banco Asiático de Desarrollo también creó una comunidad de práctica similar,²⁰ y el Banco Africano de Desarrollo ha anunciado una comunidad de este tipo para África²¹. Ante esta iniciativa, el Banco Interamericano de Desarrollo inició, en 2005, un programa de ayuda a países de América Latina y el Caribe para la creación de sus sistemas de S&E.

2.3 EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN COLOMBIA

A partir de la constituyente de 1991, el Gobierno de Colombia decidió crear un sistema de S&E, el cual inicialmente se basaría en el enfoque del Banco Mundial. Durante sus primeros años, el principal énfasis del sistema se centró en la información acerca del seguimiento más que en la evaluación.

Aunque el sistema sufrió muchos altibajos y en el año 2000, se consideró incluso la posibilidad de abolirlo debido a la percepción de dificultades con su gestión y también por las dudas acerca de su relevancia en la agenda de la reforma del sector público del gobierno. No obstante, con la elección del presidente reformista Álvaro Uribe Vélez en el año 2002, se da un cambio sustancial en el uso y coordinación del sistema, lo que marco un paso importante para su resurgimiento cuando el gobernante electo consternado al constatar que los grandes aumentos en el gasto público en áreas como educación y la salud no concordaban con los correspondientes incrementos de los resultados en estas áreas. Altamente comprometido con una nueva cultura de la administración pública basada en la rendición de cuentas sociales, el presidente comprometió al gobierno a

¹⁸ MACKAY, Keith. Cómo crear sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un buen gobierno. Washington, D.C: Banco Mundial, 2007. P.19.

¹⁹ <http://preval.org/es/best-practices/367>

²⁰ <http://www.adb.org/site/development-effectiveness/main> .

²¹ <http://www.afrea.org/>

rejuvenecer el sistema y a esto le siguió una nueva inyección de ayuda de los donantes. Lo que sirvió para su renovación y posterior relevancia en la toma de decisiones a nivel del gobierno.

2.3.1 Principales componentes del sistema de S&E. Dentro de los componentes principales del sistema se encuentran el SINERGIA²² (Sistema Nacional de Evaluación por Resultados de la Gestión Pública) siendo este utilizado para dar rastreo del progreso de los programas y proyectos relacionados en las 320 metas presidenciales y las de desarrollo del país (según se especifican en el Plan Nacional de Desarrollo). Por otra parte, el SIGOB (Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados) es el encargado de registrar las metas de gobierno, las estrategias, la referencia y metas de desempeño y los montos que el gobierno gastó en ellos. Los cuales en un principio estaban enfocados fundamentalmente hacia el seguimiento.

El presidente utiliza ampliamente la información de estos dos componentes para propósitos de control político y social.²³

El apoyo a municipios que están realizando esfuerzos por incorporar los sistemas de seguimiento constituye otra de las iniciativas lideradas por SINERGIA, quien por medio de acompañamiento técnico, asesora en el tema a gobiernos comprometidos con el seguimiento del desempeño y el presupuesto por resultados. Ejemplo de buenas prácticas de las cuales cabe destacar el caso del municipio de Bucaramanga y Floridablanca en el departamento de Santander, el caso de Maní en el departamento de Casanare, el caso de chía en Cundinamarca y, Soledad y Malambo en el atlántico, entre otros.

En cuanto a las evaluaciones, los tres principales tipos de evaluación en Colombia son las de impacto riguroso, las institucionales y las de gestión; estas dos últimas

²² SINERGIA es el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, el cual opera desde la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP.

²³ Los sistemas de Guatemala y Honduras, al igual que Colombia utilizan como metodología básica de interpretación de resultados un enfoque tipo semáforo: calificación verde, ámbar o roja. El cual informa el desempeño de cada programa conformado en las respectivas metas presidenciales.

se centran principalmente en temas de gestión y proceso. Estas evaluaciones son ejercicios de colaboración que comprometen al departamento de planeación, al ministerio sectorial o la dependencia responsable del programa que se evalúa y a los donantes. La mayor parte de los fondos para estas evaluaciones proviene de los préstamos de donantes.

En el caso colombiano, la mayoría de los programas que se evalúan son administrados por el ministerio de la protección social, el instituto de bienestar familiar o el ministerio de educación. En Colombia, el presupuesto está dividido: el ministerio de hacienda es responsable de los gastos recurrentes; y el director de planeación es responsable de las inversiones, incluidos los gastos en educación y las transferencias monetarias. En la Tabla N.2. Se pueden observar las características del sistema nacional.

Tabla 2. Sistema de S&E gubernamental de Colombia

<p>Los principales componentes del sistema de S&E son los siguientes: Existen cerca de 500 indicadores de resultados relacionados con las 320 metas presidenciales, y por cada indicador, el SIGOB registra el objetivo, las estrategias para lograrlo, los resultados de referencia, las metas anuales, el desempeño real comparado con esas metas y cantidades de dinero que el gobierno gastó. Así el SIGOB incluye gran número de indicadores sobre el desempeño del gobierno. La información se divide por regiones, incluidas las ciudades principales.</p> <p>Además, cuando una meta no se alcanza, el gerente de metas debe preparar una explicación de por qué no se cumplió el objetivo. Estos informes de excepción se incluyen en la base de datos del SIGOB, que a su vez se hace público en tiempo real. El portal también promueve la rendición de cuentas mediante la identificación del gerente de metas o su ministro, su cargo formal y su dirección de correo electrónico. Es responsabilidad de los ministerios y las dependencias el proporcionar la información del SIGOB al gerente del sistema- el Departamento Nacional de Planeación (DNP)- quien realiza la verificación de datos. Sin embargo, no hay un sistema formal de auditoría de los datos y algunas inquietudes se han presentado acerca de que los ministerios estuvieran distorsionando los datos que proporcionan.</p>	<p>Alrededor de 15 evaluaciones de impacto rigurosas, institucionales y de gestión están en proceso y otras 22 están planificadas. Su costo varía entre \$15.000 y \$2 millones, pero la mayoría cuesta entre 50.000 y \$200.000.</p> <p>Estas evaluaciones se encargaron a académicos o consultores, con supervisión del departamento de planeación en colaboración estrecha con la dependencia evaluadora y los donantes que la financian. Las evaluaciones rápidas se están poniendo a prueba con el fin de incorporarlas en la labor de presupuesto y planeación del ministerio de hacienda y del departamento de planeación.</p> <p>Las metodologías de la evaluación rápida se basan en el enfoque de Chile y en el de clasificación del sistema PART estadounidense. Las pruebas que se llevan a cabo en la actualidad podrían costar entre \$15.000 y \$25.000 cada una.</p>
---	--

Fuente: Mackay y otros, 2007

2.3.2 Enfoque hacia la Rendición de cuentas (Control político y social). Una característica importante del caso de Colombia ha sido el fuerte compromiso observado desde el mandato del Presidente Álvaro Uribe Vélez de utilizar la información del S&E para mejorar el control político del poder Ejecutivo y para apoyar el control social. La base de datos del SIGOB está instalada en la computadora personal del mandatario y esta información es utilizada en las reuniones de control de gestión mensuales con cada ministro y el DNP. Durante estas reuniones, se evalúa el progreso de cada meta presidencial, y los ministros deben dar las razones por las cuales no se alcanzan las metas de desempeño.

El presidente utiliza esta información del SIGOB en sus reuniones semanales con los diferentes municipios del país y también en su mensaje a la nación anual por televisión, en el cual él y sus ministros analizan el desempeño del gobierno y responden las preguntas de los ciudadanos acerca de estos temas. Este compromiso presidencial fuerte de utilizar la información del S&E para dar seguimiento y presentar el desempeño del gobierno parecer ser único en América Latina –y quizás en el mundo.

Los incentivos que se derivan de las buenas prácticas de seguimiento y evaluación han llevado a que varios ministerios y dependencias del sector social, así como alrededor de 51 municipios estén trabajando actualmente en reforzar sus sistemas de S&E con la ayuda del DNP y donantes.

2.3.3 Comparación con el sistema de S&E de Chile. El sistema de Chile es administrado por la dirección de presupuesto del ministerio de hacienda asegurando gran interacción entre el S&E y la gestión presupuestaria. En Colombia, por su parte, para el año 2007 el sistema de S&E había sido básicamente administrado como una actividad independiente por el departamento de planeación con una baja participación en el proceso presupuestal liderado por el ministerio de hacienda nacional.

Aunque el sistema de S&E de Colombia es menos desarrollado y maduro que el de Chile. El sistema chileno se desarrolló progresivamente durante más de una década; y a pesar de que el sistema de Colombia existió de alguna manera desde inicios de los años 1990, sólo a partir de 2002 fue que comenzó a madurar. El sistema de S&E de Colombia cuesta en la actualidad alrededor de \$2 millones al año, o casi tres veces lo que cuesta el sistema de Chile (\$0,75 millones al año).²⁴ La fuente de esta diferencia de costo está en el énfasis particular que se da a las evaluaciones de impacto principales en el sistema de Colombia. Los sistemas de ambos países pueden mejorar, pero ambos –y especialmente el de Chile– pueden ser considerados eficaces en función del costo.

Algunos observadores han argumentado que una gran limitación en el uso de la información del S&E para influir en la toma de decisiones del presupuesto en Colombia surge de la falta de flexibilidad en el presupuesto nacional. Esto incluye un gran número de gastos destinados que no se pueden variar fácilmente. En consecuencia, entre 90% o 95% de los gastos del presupuesto de Colombia no pueden modificarse en el corto plazo. Pese a esto la influencia y el impacto de algunas evaluaciones como el caso del programa de *Familias en Acción* en Colombia, sobrepasan las prioridades del gobierno y la asignación del presupuesto. (Ver Anexo A).

En Colombia, las evaluaciones realizadas a partir del año 2008 involucran a las direcciones de S&E y de presupuesto en el departamento de planeación, así como al área de presupuesto del ministerio de hacienda. De lo cual se puede deducir, que su éxito, es decir que resulten eficaces en función del costo para fines de elaboración del presupuesto por resultados resultaría en una gran posibilidad para que el S&E sea parte esencial de las labores de presupuesto de ambas entidades gubernamentales.

²⁴ El costo estimado para Colombia es aproximado. Los estimados tanto para Colombia como para Chile no incluyen los costos asumidos por los ministerios sectoriales y dependencias para proporcionar seguimiento y otro tipo de información para el sistema de S&E.

Un punto final de la comparación entre Colombia y Chile es el alto nivel de colaboración entre la dirección de S&E de Colombia en el departamento de planeación y los ministerios sectoriales y dependencias cuyos programas están en evaluación. El DNP comparte su amplia experiencia para realizar evaluaciones y también financiamiento con sus socios del sector, y parece que no ha surgido ninguna relación antagónica que algunas veces puede existir en otros países, donde el ministerio de hacienda tiene una función activa en la agenda de evaluación²⁵. Este enfoque de colaboración entre el ministerio central y las entidades sectoriales podría cambiar si Colombia adopta, una forma más activa de presupuesto por resultados.

Sin embargo, para que el presupuesto por resultados funcione bien, es necesario contar con la estrecha colaboración entre la dirección de S&E dentro del DNP, su dirección de presupuesto y la dirección de presupuesto del ministerio de hacienda. Una forma de procurar una estrecha colaboración entre estos ministerios centrales con entidades sectoriales sería incluirlos a todos en el comité de gobierno de alto nivel que tiene la responsabilidad formal de supervisar a SINERGIA.

El sistema de Colombia puede evaluarse con base en los tres criterios de un sistema de S&E exitoso: gran utilización, buena calidad de S&E y sostenibilidad. (Ver Anexo B). No obstante, como se ha mencionado a lo largo del documento, su institucionalización de manera exitosa solo es posible si cumple los criterios ya mencionados y, es capaz de conociendo el contexto de un territorio servir de instrumento para buscar soluciones en el accionar del gobierno en pro de mejorar la calidad de vida de la población que allí concurre.

²⁵ MACKAY, op. cit, p.35

2.4 LA EXPERIENCIA DE BUCARAMANGA EN EL SEGUIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO

Antecedentes

La experiencia del municipio tiene su origen en el “Proceso de Formulación y Seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal” (en adelante PDM), liderado por el Grupo de Desarrollo Económico de la Secretaría de Planeación de Bucaramanga, en el periodo comprendido desde el 2005 a la fecha.

Está conformado por un equipo de trabajo liderado por el Alcalde con el apoyo de tres grupos así:(I) un grupo base constituido por servidores públicos de las diferentes dependencias de la administración municipal;(II) grupo constituido por expertos en diferentes áreas de carácter nacional, regional y local y (III) grupo conformado por el consejo territorial de planeación, líderes comunitarios de las diferentes comunas y corregimientos del municipio quienes se integran a las mesas de trabajo establecidas para la consulta ciudadana del Plan de Desarrollo. En el caso del PDM actual, este inicia con la construcción y concertación del proceso de formulación del plan de desarrollo en el cual se plantea una política de gobierno que integra un modelo de ciudad sostenible, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, basado en cuatro dimensiones: primera, Sostenibilidad Social y Económica; segunda, Sostenibilidad Ambiental Cambio Climático y Ordenamiento Territorial; tercera, Sostenibilidad Urbana y cuarta, Sostenibilidad Fiscal y Gobernanza.

La etapa de formulación del Plan comienza con la selección y conformación del equipo líder responsable de trazar directrices acorde con los lineamientos impartidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP, quien fue de vital importancia en materia de asesoría y orientación.

Concebido el plan de desarrollo como la carta de navegación del ente territorial, se da paso a la creación y articulación de los comités de planeación de las diferentes dependencias del ente territorial y, una vez elaborados los diagnósticos sectoriales, se inicia la concertación con actores de la comunidad en mesas de trabajo distribuidas geográficamente por comunas y corregimientos, previa convocatoria masiva a organizaciones sociales, gubernamentales, gremios y demás actores de la planificación del desarrollo económico y social.

Luego de ser socializados los lineamientos estratégicos del PDM mediante la metodología del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los actores con su activa participación, identifican sus principales problemas y propuestas, las someten al debate, se sistematizan y por último se remiten a las dependencias competentes para su inclusión en el componente programático, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos.

Tras un trabajo de revisión de información con cada una de las dependencias, el equipo líder es el encargado de brindar la asesoría y el acompañamiento pertinente a los comités de planeación en la programación de las metas e indicadores por dimensiones, ejes, programas y subprogramas, así como para la asignación de recursos. Es importante resaltar que es vital el apoyo y compromisos que deben asumir los Secretarios de Despacho, jefes de Oficina y Gerentes de Institutos Descentralizados.

Para diseñar el seguimiento del PDM, se debió articular las herramientas de planeación según los lineamientos de Planeación Nacional a saber: planes indicativos, planes de acción y matriz de seguimiento. Una vez consolidada la información, se analiza la forma de hacer seguimiento a los logros y avances en el cumplimiento de los objetivos y metas plasmadas en el PDM para la medición del nivel de cumplimiento y la toma de decisiones por el gobernante lo cual se explicará a lo largo del presente apartado.

2.4.1 Categorías de análisis

2.4.1.1 Trabajo en Equipo en el S&E. Como lo plantea Follet²⁶ el talento humano es el fundamento del éxito de toda organización para el logro de la efectividad de los procesos encaminados al alcance de las metas propuestas, en este sentido en las etapas de formulación y seguimiento al PDM, el talento humano de la Alcaldía de Bucaramanga, especialmente el comité de planeación constituido por las diferentes secretarías y equipo líder de la Secretaría de Planeación, se constituyen en el factor clave y decisivo para la formulación y seguimiento al PDM; gracias al trabajo en equipo, el conocimiento y experiencia de los participantes, la generación de ideas y la asignación de roles específicos asumidos por cada uno de los integrantes se logró sacar adelante la meta propuesta.

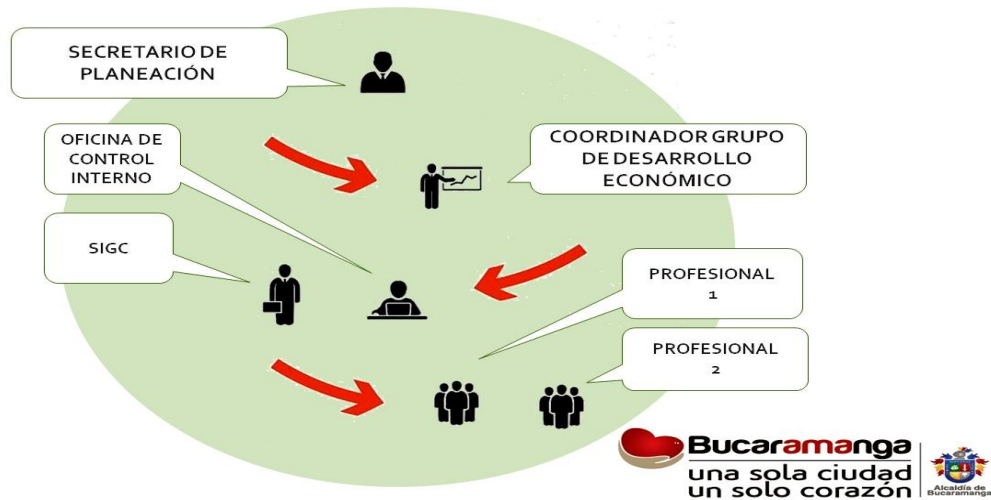
El equipo líder del Plan de Desarrollo está conformado por el Secretario de Planeación, el Coordinador del Grupo de Desarrollo Económico, dos profesionales de apoyo y con el acompañamiento de la Oficina de Control Interno de Gestión y la Oficina de Sistema de Gestión de la Calidad (SIGC); más adelante se describen los roles desempeñados por cada uno de ellos (Ver Ilustración 1).

En este proceso se evidencia la aplicación de “funciones cruzadas” en donde los miembros de varios departamentos colaboran en equipos multidisciplinarios para cumplir objetivos propuestos; este método fue el aplicado por el equipo líder del PDM de Bucaramanga al conformar los equipos de trabajo con servidores públicos de las diferentes dependencias quienes con su experiencia y conocimiento lograron aportes significativos para la formulación del Plan.

²⁶ GARETH, Jones. Administración Contemporánea. Buenos Aires: McGraw Hill, 2006. p.55.

Ilustración 1. Equipo Líder

Equipo de seguimiento al plan de desarrollo, consolidado



Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Un factor determinante para el éxito del trabajo en equipo es sin duda el rol de facilitador que debió desempeñar el Coordinador del Grupo de Desarrollo Económico en pro de la obtención de eficacia en el proceso, para lo cual fue vital romper con los roles tradicionales tales como vigilantes y/o supervisores.

2.4.1.2 La Noción de Seguimiento articulada desde la etapa de Formulación del Plan. La planeación es uno de los procesos transversales y estratégicos en la gestión pública²⁷. Es importante porque transforma la intención en acción y permite vislumbrar los impactos y consecuencias de los acontecimientos e influir en ellos. En tanto que, la planificación tiene la responsabilidad de las repercusiones futuras de las decisiones asumidas en el momento. En resumen, se puede decir que la planificación es concebir un futuro deseado, así como los medios necesarios para alcanzarlo. En este sentido, se concluye que el núcleo de

²⁷ DNP. Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo. Bogotá, D.C: Kimpres. 2011. p.34.

la planificación es el Plan de Desarrollo²⁸, el cual requiere para su eficaz implementación, la formulación y el seguimiento.

Esta categoría se divide en dos partes. En primer lugar se describe el proceso de formulación del PDM, puesto que la planificación del seguimiento comienza en la etapa de formulación²⁹ y finalmente, se muestra cómo el municipio de Bucaramanga lleva a cabo el seguimiento

La formulación, base de un buen seguimiento

La formulación de un PDM es un ejercicio prospectivo en el cual se vislumbra un territorio mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se definen políticas, objetivos y metas viables y pertinentes y se diseñan instrumentos que efectivamente permitan convertir el territorio deseado en un territorio posible. Se requiere realizar una gestión efectiva que parta de la elaboración de un buen plan de desarrollo, el cual, entre otras, debe contener políticas claras, integrales y consistentes con el programa de gobierno³⁰ y con las particularidades y necesidades de la entidad territorial; objetivos precisos, metas verificables y medibles, así como indicadores que permitan al mandatario, a su equipo, a la ciudadanía y a los diferentes órganos de control hacerle seguimiento a los compromisos adquiridos³¹. Para el caso de Bucaramanga dicha articulación puede verse en la siguiente ilustración.

²⁸ Es el instrumento político, técnico, prospectivo, democrático y participativo donde la Administración concreta las decisiones, acciones, medios y recursos que se ejecutarán durante el período de gobierno.

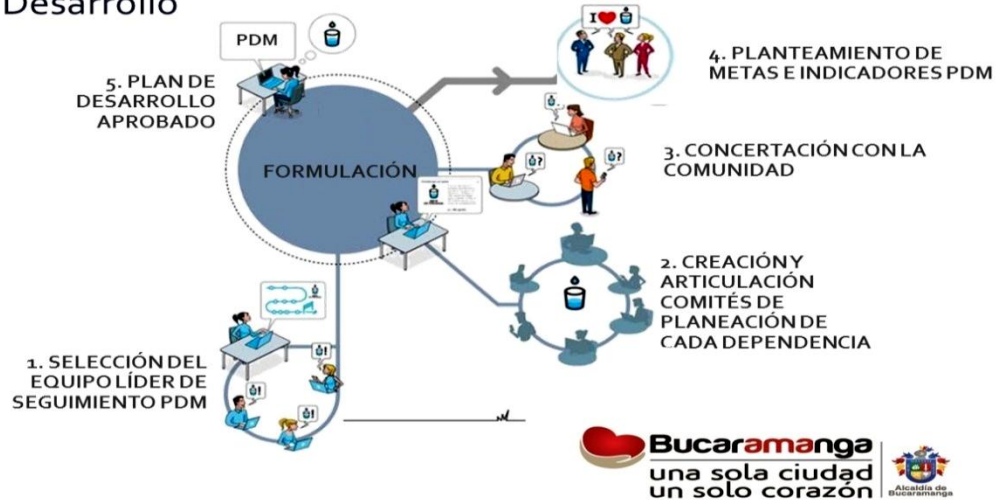
²⁹ PNUD. Manual de Seguimiento y evaluación de resultados. New York, USA: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. p.35.

³⁰ Es la propuesta de los candidatos a los ciudadanos donde plantean las apuestas y metas con las cuales se comprometen para alcanzar el desarrollo del territorio durante su periodo de gobierno.

³¹ DNP, op. cit, p.62

Ilustración 2. Proceso de seguimiento articulado desde el proceso de formulación

Noción de seguimiento articulada desde la etapa de formulación del Plan Desarrollo



Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga.

Es de suma importancia que la selección del equipo líder de seguimiento se dé desde la misma etapa de formulación, puesto que el éxito del seguimiento se debe a un liderazgo sostenido. En este momento es posible agregar que si no existe un defensor fuerte, bien colocado, que esté dispuesto a asumir la apropiación de un sistema de seguimiento, va a resultar imposible construir el sistema o utilizarlo de tal manera que no se logre su institucionalización.

Conociendo que existe una alta rotación entre servidores públicos, lo cual se constituye en un reto en la construcción de un sistema de seguimiento y que los cambios frecuentes de estos servidores dificultan la tarea del sostenimiento y mantenimiento del sistema, la Secretaría de Planeación debió conformar y articular los comités de planeación, como los encargados del tema de formulación y seguimiento al PDM o la formulación y seguimiento a proyectos de inversión, entre otros. El Secretario de Planeación emitió una circular dirigida a todas las Dependencias para que sus Jefes remitieran el nombre de los integrantes del

respectivo comité. El equipo líder del Plan recibió el listado remitido por cada jefe de dependencia en donde se encontraban los integrantes de cada comité. Finalmente, la Secretaría de Planeación emite un acto administrativo en donde se crean los comités.

El número de integrantes varía según tamaño de dependencia, es decir, secretarías como la de Educación, Desarrollo Social, Salud, entre otras, este comité está integrado por tres personas; en Dependencias de tamaño pequeño, como por ejemplo, la oficina de Control Interno, Unidad Técnica de Servicios Públicos, este se reduce a un integrante. La única condición es que al menos una persona de este comité sea de planta con el fin de garantizar la continuidad en el proceso.

Al contar con un equipo completo el proceso de escritura se inició con el primer documento del PDM, en donde se presentó la estructura, diagnósticos, unas principales acciones y un análisis financiero para los próximos años. Contando con un documento inicial, el siguiente paso, fue la concertación con la comunidad, el Consejo Territorial de Planeación y los gremios, entre otros, tal como las nuevas realidades de gobernabilidad, globalización lo exigen, es decir, un enfoque consultivo, de cooperación y comprometido con la creación de consenso por lo cual se deben solicitar las opiniones y los puntos de vista de las partes interesadas. Para lo cual es vital involucrar de manera participativa a grupos de interés que ayudaran a crear consenso y a lograr un compromiso para alcanzar los efectos deseados. Además, la formulación del plan de desarrollo requiere un trabajo de concertación con actores de la comunidad, reuniones con expertos, talleres de socialización, etc. con el ánimo de conocer de primera mano las necesidades y problemáticas de la comunidad.

El municipio fue dividido en cinco zonas estratégicas (norte, oriente, occidente, sur y zona rural) a las cuales se desplazó el gobierno municipal para dialogar y

concertar acciones tendientes a satisfacer las necesidades de la comunidad. Esto se da por la importancia de obtener información veraz de fuentes primarias y con el fin de generar gobernabilidad en el municipio y credibilidad ante la sociedad. Este encuentro entre gobierno municipal y comunidad fue sumamente enriquecedor, puesto que se hicieron mesas de trabajo por sectores (seguridad, movilidad, educación, salud, entre otros) y se identificaron problemáticas urgentes a tratar y la definición de sus posibles soluciones. Posteriormente la sociedad en general, gremios, asociaciones y otras organizaciones presentaron proyectos e ideas para que fuesen incluidos en el accionar del gobierno durante el cuatrienio.

Aquí se da un paso más, en donde los planes de desarrollo deben **definir indicadores y metas cuantificables de resultado³² y producto³³** que permitan realizar el seguimiento y la evaluación a la gestión adelantada por las administraciones municipales, distritales y departamentales. Por eso, y habiendo identificado las problemáticas y las necesidades que más afectan a la comunidad se prosiguió al planteamiento de objetivos, metas tanto de resultado y como de producto y sus respectivos indicadores, por cada comité de planeación con la dirección de cada secretario, jefe o gerente de instituto descentralizado, previa capacitación y asesoría realizada por el equipo líder del PDM.

El último paso en el proceso de formulación fue **remitir el documento final al Concejo Municipal** para su posterior aprobación, siendo este aprobado, se subió a la página web para que fuera consultado por la comunidad. Por ello, el éxito del siguiente procedimiento, el seguimiento del plan, depende en gran manera de la correcta etapa de formulación.

³² Las metas de resultado cuantifican los efectos o cambios generados por los programas sobre el territorio en el período establecido en el plan de desarrollo. Responden a problemáticas estructurales que se pretende mejorar o al aprovechamiento de un potencial detectado en la entidad territorial.

³³ Las metas de producto cuantifican los bienes y servicios producidos o provisionados por las acciones realizadas en los subprogramas. Están asociadas con las causas que originan dicha problemática o las condiciones para aprovechar la potencialidad, por tanto, estas metas contribuirán al logro de las metas de resultado establecidas en cada sector.

Seguimiento, midiendo los avances al PDM

Para realizar un correcto seguimiento es primordial cualificar el PDM como herramienta para el seguimiento, al contar con objetivos, metas e indicadores claros y medibles, es posible medir los logros y avances que se han dado en la ejecución de las políticas públicas incluidas en el plan y en general en la gestión local. No obstante, no basta con garantizar que el plan sea monitoreable, sino que se debe establecer una estructura, sistema o modelo que permita hacer seguimiento³⁴. Teniendo esto en claro, la Secretaría de Planeación incluyó el capítulo cuatro (4) dentro del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Bucaramanga Capital Sostenible” en donde se establece la forma, periodicidad y responsabilidad del seguimiento al plan, como se muestra en la Ilustración 3.

Ilustración 3. Proceso de seguimiento del PDM.

Noción de seguimiento articulada desde la etapa de formulación del Plan Desarrollo



Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Una vez aprobado el PDM, los siguientes instrumentos a ser creados fueron: (I) formulación del plan indicativo y planes de acción de cada una de las Dependencias y (II) la adaptación de la matriz de seguimiento al PDM. Estos dos

³⁴ DNP, op. cit, p.26

pasos se revisarán puntualmente y con mayor profundidad en la siguiente categoría.

Dentro del capítulo de seguimiento incluido en el plan de desarrollo se establece que la periodicidad o rutina de seguimiento al Plan es trimestral. La Secretaría de Planeación diseñó el procedimiento de seguimiento al PDM, el cual fue aprobado por el Sistema Integrado de Gestión de Calidad - SIGC. En este punto se resalta que también se diseñó el procedimiento de formulación del plan el cual así mismo fue aprobado por el SIGC, lo cual permite la estandarización de los procedimientos y garantiza la continuidad de los mismos, facilitando a su vez la inducción y re inducción, tanto el equipo líder como a los diferentes comités.

El procedimiento de seguimiento al PDM establece que una vez cumplido el periodo a informar (cortes trimestrales el 30 marzo, 30 junio, 30 septiembre y 31 diciembre de cada año), la Secretaría de Planeación debe convocar a los comités de planeación para hacer entrega en forma física del plan de acción, realiza la capacitación sobre su diligenciamiento y asignar el tiempo de entrega, que es máximo de diez (10) días hábiles. Es importante enfatizar que por recomendación de la Contraloría Municipal y con el objeto de tener evidencia de lo que se remite en cada plan de acción, la recepción de estos debe ser en forma impresa avalada con la firma del jefe de la dependencia respectiva. La recepción de los planes de acción en formato físico permite tener un respaldo y una salvaguardia al equipo líder de seguimiento en lo atinente a que dicha información realmente fue certificada por el ente gestor.

Una vez el equipo líder cuenta con los planes de acción el paso siguiente es la verificación y validación de la información registrada. La verificación es realizada por el equipo líder y consiste en observar que no existan errores de digitación en la información reportada por cada comité y que los recursos estén en formato de miles de pesos. Si se observan inconsistencias estas son resaltadas para que al

momento de hacer la validación, se aclaren con los responsables en el siguiente paso del proceso, el cual cuenta con acompañamiento de la Oficina de Control Interno.

La credibilidad también resulta esencial para cualquier sistema de seguimiento. Datos válidos y confiables ayudan a garantizar la credibilidad del sistema³⁵. Por ello el equipo líder en coordinación con la Oficina de Control Interno debe realizar mesas de trabajo con los comités, con el objetivo de validar la información suministrada por ellos. En estas mesas, lo relevante es la solicitud de evidencias que demuestran la veracidad de la información. Sí por alguna razón la evidencia no soporta la información remitida, sólo se tiene en cuenta aquella la que cuente con soporte, lo cual ha permitido aclarar inconsistencias por errores de digitación, transparencia en el reporte de la información y veracidad de la misma, con lo cual se han reducido los hallazgos administrativos.

De esta manera el procedimiento de seguimiento finaliza al consolidar la información en la “carpeta madre” de los planes de acción. Una vez cargada la información se abre el archivo de la matriz de seguimiento y ésta automática e inmediatamente permite observar avances en metas de producto, metas de resultado, ranking de Dependencias, como se puede observar más adelante en la Matriz de seguimiento.

De lo anterior, se puede concluir que el seguimiento se basa en una planificación adecuada y que exige que la oficina de campo determine una combinación adecuada de instrumentos y pueda equilibrar el análisis de informes, exámenes y validación.

³⁵ KUZEK, J., y RIST, R. Diez pasos para un seguimiento basado en resultados y sistemas de evaluación. Washington, DC: Banco Mundial. 2004. p.13.

2.4.1.3 Instrumentos de Planeación articulados en el Seguimiento al Plan de Desarrollo. La gestión pública exige una orientación hacia la obtención efectiva de resultados. Es decir que todas las acciones que se realicen en el marco de dicha gestión deben tener un direccionamiento claro, articulado e integral para alcanzar las metas esperadas en términos de calidad, cobertura y continuidad en la prestación de bienes y servicios. Mirándolo así, la planeación para el desarrollo integral requiere de la articulación con los diferentes instrumentos de planeación, a fin que la acción institucional no resulte desarticulada y se evite la duplicidad de acciones y el uso ineficiente de los recursos, así como el desarrollo de acciones que resultan contradictorias entre sí o que contrarrestan sus efectos³⁶.

En consecuencia, es de suma importancia contar con instrumentos claros y sencillos para realizar el correcto seguimiento al PDM, por esto en cumplimiento de la normatividad vigente, el Departamento Nacional de Planeación – DNP diseñó y puso a disposición de los municipios el Plan Indicativo³⁷ y el Plan de Acción³⁸ con el fin de contar con herramientas eficaces capaces de realizar un seguimiento continuo, sencillo y veraz.

En términos normativos con respecto al **Plan Indicativo**, el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 establece que todos los organismos de la administración pública nacional, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que determine la Ley, deben elaborar un plan indicativo, con planes de acción anuales, que se constituirán en la base para la posterior evaluación de resultados. Por analogía, tal como se establece en el Artículo 36 de la misma Ley, las Entidades territoriales también deben elaborar sus respectivos planes indicativos y planes de acción.

³⁶ DNP, op. cit, p.13

³⁷ Es un instrumento que complementa el Plan de Desarrollo, en la medida que en él las metas no sólo se desagregan, con sus respectivos recursos, para cada una de las vigencias, sino que se ponderan de acuerdo con los criterios definidos por la Administración, lo cual facilita su posterior evaluación.

³⁸ El Plan de Acción determina la programación de las actividades por dependencia de la Administración, según la estrategia diseñada por ellas para ejecutar el presupuesto asignado y con él, el del Plan Indicativo y el Plan de Desarrollo.

Con base en lo anterior, el municipio de Bucaramanga ha debido adaptar a sus necesidades de seguimiento estos dos instrumentos rectores del seguimiento al PDM, estos tienen sus tiempos y formas de elaboración, tal como se verá a continuación: primero, el plan indicativo se elabora a la par que se formula el Plan de Desarrollo, tal como lo sugiere el DNP, dado que este precisa claramente, y de acuerdo con la estructura del Plan de Desarrollo, las metas con las cuales se compromete la Administración en una perspectiva de cuatro años, así como la programación anualizada en cantidad y recursos necesarios para su financiación.

Siguiendo esta directriz y así como se expresó anteriormente, una vez aprobado el Plan de Desarrollo para la Secretaría de Planeación era precisa contar con un avance muy significativo (cerca del 80%) del proceso de seguimiento, a saber, la programación tanto de las metas de resultado y de producto como de los recursos financieros destinados para la consecución de estas. El 20% restante representa la fuente de financiación de los recursos y el código presupuestal asignado para la realización de la meta.

Teniendo como finalidad la culminación del plan indicativo, la Secretaría de Planeación, es la encargada de convocar a los comités de planeación para definir las fuentes de financiación y asignar los respectivos códigos presupuestales. Como buena práctica vale la pena mencionar que la elaboración del plan indicativo desde la etapa de formulación del Plan de Desarrollo, permite una reducción de tiempo aproximado de un mes de cronograma establecido para la etapa de seguimiento. No obstante, es claro que una sola oficina realizó las tareas que como tal le correspondían a cada dependencia, mostrando esto que algunos servidores públicos no estuviesen enterados sino hasta el momento de iniciar el periodo de gobierno las acciones que debían emprender.

Por otra parte, el **Plan de Acción** es un instrumento de planificación mediante el cual cada dependencia de la Administración territorial, ordena y organiza las

estrategias y los recursos que va a desarrollar en la vigencia, para ejecutar las metas que darán cumplimiento al Plan de Desarrollo. Con respecto al tema, es importante mencionar que, si bien es cierto que la competencia de la elaboración del cada plan de acción es de la dependencia gestora, es decir secretaría, oficina e instituto descentralizado; en el municipio de Bucaramanga, es la Secretaría de Planeación quien los elabora basándose en el plan indicativo y proyectándolos a la vigencia del Plan de Desarrollo en aras de reducir al máximo el cronograma de seguimiento.

Al parecer, el municipio de Bucaramanga consciente de la importancia de la utilización de las tecnologías de la información, y con el fin de estar acorde con los requisitos de un sistema de seguimiento monitoreable utiliza las herramientas informáticas básicas y, empieza el proceso de elaboración del sistema en Microsoft Office Excel, herramienta ágil y de fácil comprensión.

Al momento de elaborar los planes de acción, a las metas se le crean vínculos con el plan indicativo, de tal manera que al reprogramar alguna de estas en el plan indicativo automáticamente se refleja en los planes de acción.

Ilustración 4. Plan de acción de Bomberos 2013



ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
PLAN DE DESARROLLO 2012-2015 "BUCARAMANGA, CAPITAL SOSTENIBLE"
PLAN DE ACCIÓN - BOMBEROS



AÑO	FECHA CORTE									
2013	30/06/2013			TIEMPO PROGRAMADO (en el año)	INDICADORES			AVANCE		
DIMENSIÓN	EJE PROGRAMÁTICO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	Fecha Inicial	Fecha Terminación	INDICADOR	META	LOGRO	Porcentaje de avance en el tiempo	Porcentaje de avance en cumplimiento
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	MEDIO AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	BUCARAMANGA FRENTE A LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO	CONOCIMIENTO, PROTECCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO	01/01/2013	31/12/2013	Número de estaciones de bomberos fortalecidas en su capacidad operativa.	2	1	50%	50%
				01/01/2013	31/12/2013	Número de personas sensibilizadas en el conocimiento de prevención y seguridad contra incendios.	80	369	50%	100%
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNANZA	ADMINISTRACIÓN EFICIENTE ES UN BUEN GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y BIENESTAR PARA TODAS Y TODOS	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOGÍSTICO	01/01/2013	31/12/2013	Número de planes de desarrollo institucional integral formulados e implementados en Bomberos de Bucaramanga.	0	0	50%	-
									50%	75%

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Como se observa en la Ilustración 4, en el primer indicador la meta es fortalecer la capacidad operativa de dos estaciones de bomberos, pero como sólo se logró fortalecer una (corte a 30 Junio 2013), el porcentaje de avance en cumplimiento es de 50%. El segundo indicador es de sensibilizar personas en conocimiento de prevención y seguridad contra incendios, la meta es de 80 personas y se logró sensibilizar 369, por lo que el porcentaje de avance en cumplimiento sería del 461%, sin embargo, por la condicional³⁹ utilizada (la cual se puede observar en la barra de fórmulas), sólo se tiene en cuenta cumplimiento del 100%. Si no se tuviese en cuenta esta condicional, se estaría arrastrando las metas con un porcentaje menor al 100%, lo cual, no es apropiado. Al final se identifica el cumplimiento promedio del plan de acción de Bomberos para el año 2013 (corte 30 de junio) es de 75%.

Otro punto importante de mencionar en el plan de acción, es que adicionalmente a los recursos programados y ejecutados por indicador, también se cuenta con recursos gestionados. Estos recursos se tienen en cuenta, dado que conocemos que muchos de los dineros que se ejecutan en una vigencia no sólo provienen del presupuesto municipal, estos pudieron haber sido gestionados a nivel departamental, nacional, internacional o en el sector privado (Ver Ilustración 5).

³⁹El formato condicional es una función que tiene Excel que permite darle órdenes a ciertas celdas dependiendo de la información contenido en otras.

Ilustración 5. Plan de Acción año 2013 Bomberos de Bucaramanga



ALCALDÍA DE BUCARAMANGA
PLAN DE DESARROLLO 2012-2015 "BUCARAMANGA, CAPITAL SOSTENIBLE"
PLAN DE ACCIÓN - BOMBEROS



AÑO	FECHA CORTE									
2013	30/06/2013					RECURSOS				
DIMENSIÓN	EJE PROGRAMÁTICO	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	TIEMPO PROGRAMADO (en el año)						
				Fecha Inicial	Fecha Terminación	Recursos Programados	Recursos Ejecutados	Recursos Gestionados	Porcentaje en Ejecución	Nivel de Gestión
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	MEDIO AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	BUCARAMANGA FRENTE A LA GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO	CONOCIMIENTO, PROTECCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO	01/01/2013	31/12/2013	5.273.615	2.460.391	250.000	47%	10%
				01/01/2013	31/12/2013	14.000	0	0	0%	-
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNANZA	ADMINISTRACIÓN EFICIENTE ES UN BUEN GOBIERNO	ADMINISTRACIÓN EFICIENTE Y BIENESTAR PARA TODAS Y TODOS	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y LOGÍSTICO	01/01/2013	31/12/2013	0	0	0	-	-
						5.287.615	2.460.391	250.000	47%	10%

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Siguiendo con el mismo plan de acción (Bomberos) se puede decir que el primer indicador, estaciones de bomberos fortalecidas, se realizó con dineros gestionados por el orden de 250 millones de pesos (en el plan indicativo y en los planes de acción los recursos son en miles de pesos) logrando un nivel de gestión del 10%. Así como el avance en cumplimiento contiene condicional, el porcentaje de ejecución y el nivel de gestión también la tienen. Por ejemplo, en el segundo y tercer indicador no hubo ninguna gestión, entonces la condicional actúa colocando un guion; sí en algún indicador no tuviese recursos programados, se observaría en el porcentaje de ejecución el mismo guion.

Por otro lado, sí un indicador presenta recursos gestionados (como en el primero) entonces la condicional divide los recursos gestionados sobre los ejecutados para conocer cuánto de lo invertido por el presupuesto del municipio fue gestionado. Es decir en este caso que el 10% se gestionó para el primer indicador; sí hubiese más indicadores con recursos de este tipo en los totales se conocería la cifra total de la gestión de Bomberos, así como su nivel. Otra forma es que la meta se

hubiese logrado sólo con recursos gestionados, por lo que en este nivel se evidenciaría 100%, lo que quiere decir que la consecución de esa meta fue gracias a la gestión del Alcalde, Secretario o Gerente. Es importante mencionar que dentro de los recursos ejecutados no se suman con los gestionados, cada uno debe ir por aparte y en su propia casilla para evitar errores en el análisis. Lo último que se encuentra en el plan de acción son las estrategias que se utilizarán para lograr las metas.

Los beneficios de contar con estos planes son innumerables, entre ellas se identifica que sí bien es cierto se cuentan con dos tipos de planes (Indicativo y Acción) por estar articulados, permite minimizar posible errores al momento de reprogramación de metas y recursos. Otro beneficio, por experiencia, es que estos instrumentos funcionan perfectamente para la cual fueron diseñados, realizar seguimiento a las metas y recursos. No obstante, no basta con elaborarlos para cumplir con un requisito o por evitar posibles sanciones, es necesaria una articulación real y un trabajo continuo con los comités de planeación para su seguimiento periódico y el análisis de la información reportada con sus respectivos soportes y evidencias.

2.4.1.4 Desarrollo de una Herramienta de Administración de la Información . El seguimiento ha demostrado ser una herramienta útil en la búsqueda de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas y, por tanto, puede convertirse en un factor decisivo para el éxito de dicha estrategia. Por una parte, pueden servir para rediseñar las políticas inicialmente propuestas; y por otra, sirve para retroalimentar los procesos de gestión que se ejecuten en los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional)⁴⁰. Dicho de manera más precisa, el seguimiento es la medición y análisis del desempeño, a fin de gestionar con más eficacia los efectos y productos que son los resultados en materia de desarrollo.

⁴⁰ ZAPATA, op. cit, p.54

La razón o justificación central para el desarrollo de sistemas amplios de información y de herramientas de seguimiento es el reconocimiento, cada vez mayor, que se tiene del impacto positivo que estas actividades generan en el ajuste del diseño de los programas en marcha, en la estimación del impacto de estos sobre la pobreza en país región, en la mejora de la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos y además, tener evaluaciones y balances que permitan, además, lograr una mayor transparencia y difusión de logros de la política⁴¹.

Con este fin, el municipio de Bucaramanga diseñó, en el año 2005, una matriz básica (en Excel) que permitiera realizar el seguimiento a las metas de producto del Plan de Desarrollo Municipal - PDM 2004 – 2007 “Bucaramanga Productiva y Competitiva”. En ella se hacía seguimiento a las principales metas de producto de cada programa y su estructura era por Dependencias y no reflejaba la intersectorialidad y la transversalidad que había en el Plan de Desarrollo. Sin embargo, ésta permitió conocer un cumplimiento cercano del Plan. La matriz de seguimiento fue utilizada durante los años 2005, 2006 y 2007. Vale la pena mencionar que para ese periodo de gobierno la información suministrada por la matriz de seguimiento no se utilizó para la toma de decisiones; solo se usaba para conocer el avance al PDM.

Ahora bien para el año 2008, contando con un Plan de Desarrollo monitoreable y con estructura definida se construyó una nueva matriz de seguimiento, la cual seguía la estructura del plan indicativo y contaba con un seguimiento al 100% de las metas de producto, pero no a las metas de resultado. La matriz diseñada en Excel, contaba con vínculos a los planes de acción los cuales la alimentaban para conocer el cumplimiento al PDM. Así mismo, la herramienta mostraba un resumen en donde se podía observar el estado de avance por línea estratégica y sector;

⁴¹ BANCO MUNDIAL. Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de programas de desarrollo. Washington, USA: Departamento de evaluación de operaciones, 2004. p.29.

además contaba con gráficos que mostraban avances en cumplimiento y ejecución de recursos. Fue en éste periodo (2008 – 2011) donde la matriz se comenzó a utilizar como herramienta de gestión para la toma de decisiones.

En el 2012, al tener Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Bucaramanga Capital Sostenible” con las mismas características del PDM inmediatamente anterior, se prosiguió a adaptar la matriz a la nueva estructura del Plan. Fue realmente en el año 2012 y 2013 donde se realizó cambios y mejoras drásticas a la herramienta de seguimiento, las cuales se reflejarán a lo largo de este capítulo. Hay que hacer notar que fue gracias al Departamento Nacional de Planeación y en especial a la *Estrategia Sinergia Territorial* de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas que la buena práctica de seguimiento que venía en marcha se fortaleció conceptual y metodológicamente y ello contribuyó a la mayor motivación del equipo líder de seguimiento, lo cual los impulsó a innovar y rediseñar la matriz.

A continuación se muestran las bondades y la facilidad que esta herramienta ofrece. Se trabaja con “vínculos” al plan indicativo para que en el evento de reprogramar metas el Plan se actualice automáticamente y “vínculos” a los planes de acción, para que provean los datos necesarios (logro y recursos) para realizar el respectivo seguimiento al PDM. De igual manera, esta herramienta trabaja con “macros”, los cuales permiten una navegación en Excel como si fuese un sistema, es decir, lo cual se facilita al utilizar “botones” para acceder a la información. La Ilustración 6, muestra la página inicial de la herramienta.

Ilustración 6. Matriz de Seguimiento al PDM




Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Como se puede observar, la página de inicio de la matriz consta de un collage de imágenes de la ciudad y de ocho botones, cada de los cuales realiza una función específica. Los cuatro primeros ubicados a la izquierda dirigen al usuario a cada una de las dimensiones del Plan de Desarrollo para conocer el estado de su avance. Aquí se encuentra todo el seguimiento para las metas de producto y su respectivo tablero de control, el cual incluyó varias mejoras en esta nueva fase con Sinergia Territorial.

Ahora bien, (Kuzek, J., y Rist, R., 2004) resaltan que a los gobiernos y a la ciudadanía ya no les interesan únicamente los productos y actividades; hoy más que nunca están interesados en los resultados. En este sentido, una de las primeras mejoras incluidas a la herramienta fue el seguimiento a metas de resultado con su respectivo tablero de control, mostrando su avance. A continuación se observa la matriz de seguimiento para una de las dimensiones. En la Ilustración 7, se evidencia el tablero de control para metas de resultado.

Ilustración 7. Tablero de Control para metas de resultado.

	CUMPLIMIENTO POR AÑO		META	AVANCE EN
	2012	2013	2012-2013	2012-2015
SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA	71%	78%	49%	52%
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	56%	84%	53%	56%
Ciudad Segura y Habitabile	100%	78%	56%	68%
Justicia en Casa	67%	80%	57%	70%
Bucaramanga en PRO de los Derechos Humanos	0%	94%	46%	31%
EMPLEO FORMAL Y PRODUCTIVO	67%	65%	43%	36%
Emprendimiento y Desarrollo Empresarial	91%	100%	47%	74%
Globalización Empresarial	100%	73%	43%	41%
Fortalecimiento Económico y Promoción de Ciudad	67%	83%	47%	38%
Diseño e Innovación como Estrategia para el Desarrollo Competitivo de la Oferta del Macrosector de Prendas de Vestir	0%	35%	36%	9%
Gestión Integral del Turismo	78%	33%	40%	18%
LO SOCIAL ES VITAL	73%	69%	53%	50%
Bucaramanga Crece Contigo	77%	69%	54%	55%
Poblaciones Incluidas al Desarrollo Sostenible	70%	69%	52%	46%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	92%	85%	52%	56%
Salud para Todas y Todos con Calidad	92%	87%	56%	52%
Saneamiento y Entorno Saludable	91%	83%	48%	59%
DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA	65%	97%	44%	71%
Reducción de Brechas Educativas en el Sector Público	100%	98%	46%	61%
Calidad, Innovación - Pertinencia y Gestión Educativa	95%	94%	50%	74%
Bucaramanga Inteligente - Smart City	0%	100%	36%	78%
DEPORTE Y CULTURA QUE NOS UNA	76%	69%	48%	42%
Bucaramanga Dinámica y Saludable	82%	70%	48%	56%
Plan Municipal para el Desarrollo de las Artes y la Cultura	55%	69%	53%	39%
Bucaramanga Culta y Tolerante	90%	67%	43%	30%
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	65%	67%	51%	38%
MEDIO AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	65%	67%	51%	38%
Bucaramanga Frente a la Gestión Integral del Riesgo	70%	85%	51%	48%
Bucaramanga Ciudad Verde de América Latina	71%	63%	57%	40%
En Bucaramanga el Campo Cuenta	53%	52%	45%	27%
SOSTENIBILIDAD URBANA	68%	55%	58%	48%
MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL	52%	40%	59%	36%
Espacio Público: de Todas y Todos Para Todas y Todos	54%	33%	42%	28%
Bucaramanga Ágil y Segura	62%	62%	59%	47%
Sistema Integrado de Transporte Masivo	39%	25%	78%	33%
INFRAESTRUCTURA DE CIUDAD	84%	70%	57%	61%
Vivienda y Hábitat Digno y Saludable para Bucaramanga	80%	72%	66%	61%
Plazas de Mercado y Servicios Públicos Eficientes	88%	68%	48%	61%
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNANZA	77%	73%	51%	44%
ADMINISTRACIÓN EFICIENTE ES UN BUEN GOBIERNO	95%	82%	56%	48%
Administración Eficiente y Bienestar para Todas y Todos	84%	76%	46%	34%
Gerencia Jurídica Pública	100%	100%	67%	67%
Ética y Gestión Administrativa, Herramientas del Control en la Administración Pública	100%	71%	55%	41%
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	59%	64%	46%	41%
Participación Comunitaria y Ciudadana	59%	64%	46%	41%
PLAN DE DESARROLLO 2012-2015	71%	68%	52%	46%
			52%	

* Recursos en miles de pesos

META ACUMULADA A CUARTO TRIMESTRE 2013

Fecha de Corte:

31/12/2013

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

En la página web del municipio⁴² es posible apreciar los planes de acción para cada año por dependencia y, como tal los informes correspondientes al cumplimiento de las metas de gobierno derivadas del seguimiento.

Uno de los puntos que se puede resaltar hasta ahora es que la estructura de la matriz de seguimiento sigue la del plan indicativo, sin embargo, se le adicionan columnas para mostrar los logros, el porcentaje de cumplimiento, esquema de semáforos en algunos casos para visualizar los avances y recursos para cada una de las vigencias. Esta estructura es igual para cada una de las dimensiones del PDM.

Por otra parte, al lado derecho de la página inicial de la matriz de seguimiento se ubican tres botones: reportes plan de desarrollo, gráficos PDM e infancia y adolescencia (Ver Ilustración 6). En primer lugar se explica cómo funciona los reportes plan de desarrollo. Al dar clic en este botón, la matriz remite a la hoja de reportes donde se podrá seleccionar el tipo de informe que se quiere consultar (I) resumen PDM (II) metas de resultado (III) ranking por Dependencias (IV) infancia y adolescencia y (V) víctimas del conflicto (Ver Ilustración 8).

Ilustración 8. Hoja de Reportes PDM.



Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

⁴² Alcaldía de Bucaramanga, Secretaría de Planeación: <http://www.bucaramanga.gov.co/DocumentsModulo.aspx>


Si se selecciona, por ejemplo, el informe resumen PDM, la herramienta inmediatamente mostrará, por la funcionalidad de las macros, un resumen de cumplimiento de metas de producto del Plan de Desarrollo. Este muestra el nivel de cumplimiento por programa, eje programático y por dimensión, también cuenta con su respectivo tablero de control y por supuesto recursos programados, ejecutados y gestionados (Ver Ilustración 9).

Otro aspecto importante que muestra el resumen es el logro que se debe obtener por periodo de corte. Dado que el PDM es para ejecutar en cuatro años, cada vigencia tiene un valor de 25%, por lo que, si el corte es a diciembre de 2012 el cumplimiento debería estar cercano al 25%. El resumen presentado se encuentra a 31 de diciembre de 2013; cómo se está finalizando la vigencia, y dado que es acumulado el cumplimiento, el resultado para este corte sería del 50% aproximadamente, el cual se obtiene de la sumatoria del 25% (año 2012) + 25% (del año 2013). Se puede observar que el avance al PDM va en 52%, un valor representativo (Ver Ilustración 7).

El informe metas de resultado es muy similar, la única diferencia es que éste muestra el avance de las metas de resultado y no tienen en cuenta los recursos. Estos dos tipos de informes proveen información sobre el progreso de una política o programa, para comparar los avances logrados frente a las metas propuestas, el cual es el objetivo del seguimiento⁴³.

⁴³ CONPES 3294. Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2004. p.2.

Ilustración 9. Resumen Seguimiento PDM.

RESUMEN DEL CUMPLIMIENTO DE METAS DE PRODUCTO POR PROGRAMA					
	RECURSOS DEL PLAN DE DESARROLLO*				
	2012-2015				
	RECURSOS PROGRAMADOS	RECURSOS EJECUTADOS	RECURSOS GESTIONADOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN	NIVEL DE GESTIÓN
SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA	763.424.537	603.525.387	24.197.662	79%	4%
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	18.994.836	17.194.852	4.345.282	91%	25%
Ciudad Segura y Habitable	18.214.836	16.530.753	4.345.282	91%	26%
Justicia en Casa	502.000	387.424	0	77%	0%
Bucaramanga en PRO de los Derechos Humanos	278.000	276.675	0	100%	0%
EMPLEO FORMAL Y PRODUCTIVO	11.795.108	11.014.515	3.593.632	93%	33%
Emprendimiento y Desarrollo Empresarial	9.943.498	9.625.260	475.000	97%	5%
Globalización Empresarial	504.100	478.425	2.893.092	95%	605%
Fortalecimiento Económico y Promoción de Ciudad	744.500	529.500	225.540	71%	43%
Diseño e Innovación como Estrategia para el Desarrollo Competitivo de la Oferta del Macrosector de Prendas de Vestir	162.000	12.000	0	7%	0%
Gestión Integral del Turismo	441.010	369.330	0	84%	0%
LO SOCIAL ES VITAL	57.381.516	50.712.859	2.060.432	88%	4%
Bucaramanga Crece Contigo	23.386.570	18.528.288	1.860.432	79%	10%
Poblaciones Incluidas al Desarrollo Sostenible	33.994.946	32.184.571	200.000	95%	1%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	248.982.549	166.769.020	0	67%	0%
Salud para Todas y Todos con Calidad	246.385.269	164.477.729	0	67%	0%
Saneamiento y Entorno Saludable	2.597.280	2.291.291	0	88%	0%
DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA	380.174.941	320.492.782	3.330.142	84%	1%
Reducción de Brechas Educativas en el Sector Público	336.251.197	286.368.279	424.392	85%	0%
Calidad, Innovación - Pertinencia y Gestión Educativa	40.910.487	32.581.246	2.016.290	80%	6%
Bucaramanga Inteligente - Smart City	3.013.257	1.543.257	889.460	51%	58%
DEPORTE Y CULTURA QUE NOS UNA	46.095.587	37.341.359	10.868.174	81%	29%
Bucaramanga Dinámica y Saludable	20.694.352	18.423.738	0	89%	0%
Plan Municipal para el Desarrollo de las Artes y la Cultura	23.602.054	17.234.669	0	73%	0%
Bucaramanga Culta y Tolerante	1.799.181	1.682.952	10.868.174	94%	646%
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	82.513.503	45.066.310	365.000	55%	1%
MEDIO AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	82.513.503	45.066.310	365.000	55%	1%
Bucaramanga Frente a la Gestión Integral del Riesgo	40.841.487	24.752.871	8.000	61%	0%
Bucaramanga Ciudad Verde de América Latina	39.378.609	18.933.222	357.000	48%	2%
En Bucaramanga el Campo Cuenta	2.293.407	1.380.217	0	60%	0%
SOSTENIBILIDAD URBANA	517.862.767	229.138.052	43.994.349	44%	19%
MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL	370.490.064	127.270.242	33.095.972	34%	26%
Espacio Público: de Todas y Todos Para Todas y Todos	4.497.492	3.643.052	42.372	81%	1%
Bucaramanga Ágil y Segura	338.152.684	105.106.597	33.053.600	31%	31%
Sistema Integrado de Transporte Masivo	27.839.888	18.520.593	0	67%	0%
INFRAESTRUCTURA DE CIUDAD	147.372.703	101.867.810	10.898.377	69%	11%
Vivienda y Hábitat Digno y Saludable para Bucaramanga	44.381.382	27.618.261	10.898.377	62%	39%
Plazas de Mercado y Servicios Públicos Eficientes	102.991.321	74.249.549	0	72%	0%
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNANZA	45.446.590	37.396.992	70.000	82%	0%
ADMINISTRACIÓN EFICIENTE ES UN BUEN GOBIERNO	22.904.456	17.696.763	0	77%	0%
Administración Eficiente y Bienestar para Todas y Todos	22.312.740	17.106.917	0	77%	0%
Gerencia Jurídica Pública	0	0	0	-	-
Ética y Gestión Administrativa, Herramientas del Control en la Administración Pública	591.716	589.846	0	100%	0%
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	22.542.134	19.700.229	70.000	87%	0%
Participación Comunitaria y Ciudadana	22.542.134	19.700.229	70.000	87%	0%
PLAN DE DESARROLLO 2012-2015	1.409.247.397	915.126.741	68.627.011	74,7%	7,5%

* Recursos en miles de pesos

Fecha de Corte:

31/12/2013

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Autores como Kuzek y Rist afirman que es necesario hacer seguimiento a los avances en todos los niveles del sistema para poder proporcionar retroinformación a dependencias de éxito y dependencias en las cuales se pueda requerir mejoría. Por tal razón, el siguiente informe que puede seleccionarse es el de ranking por Dependencias, en él se muestra el nivel de cumplimiento que ha tenido cada una de las secretarías, oficinas e institutos descentralizados dentro del Plan de Desarrollo (Ver Ilustración 10). Este reporte suministra avance por año y compilado para cada una de las diferentes oficinas del ente territorial.

Ilustración 10. Ranking por dependencias.

DESEMPEÑO SECRETARÍAS, OFICINAS E INSTITUTOS DESCENTRALIZADOS						
	2012	2013	2014	2015	PROMEDIO 2012 - 2015	Avance Cumplimiento
Administrativa	80%	85%	0%	0%	41%	37% ↓
Bomberos	70%	100%	0%	0%	43%	53% ↑
Control Interno	100%	100%	0%	0%	50%	50% ↑
Control Interno Disciplinario	100%	64%	0%	0%	41%	39% ↓
Desarrollo Social	71%	59%	0%	0%	32%	48% ↑
Educación	95%	94%	0%	0%	47%	69% ↑
EMAB	67%	64%	0%	0%	33%	49% ↑
Espacio Público	38%	20%	0%	0%	15%	12% ↓
Hacienda	100%	62%	0%	0%	40%	37% ↓
IMCT	59%	64%	0%	0%	31%	36% ↓
IMEBU	85%	91%	0%	0%	44%	57% ↑
INDERBU	87%	91%	0%	0%	45%	68% ↑
Infraestructura	83%	78%	0%	0%	40%	62% ↑
Interior	69%	83%	0%	0%	38%	63% ↑
INVISBU	80%	80%	0%	0%	40%	65% ↑
ISABU	75%	78%	0%	0%	38%	55% ↑
Jurídica	100%	100%	0%	0%	50%	67% ↑
Metrolínea	39%	25%	0%	0%	16%	33% ↓
OFAI	70%	59%	0%	0%	32%	27% ↓
Planeación	78%	59%	0%	0%	34%	23% ↓
Prensa	21%	71%	0%	0%	23%	27% ↓
Salud y Ambiente	81%	75%	0%	0%	39%	44% ↘
Sistemas	100%	50%	0%	0%	38%	25% ↓
Tránsito	65%	71%	0%	0%	34%	53% ↑
UTSP	100%	99%	0%	0%	50%	64% ↑

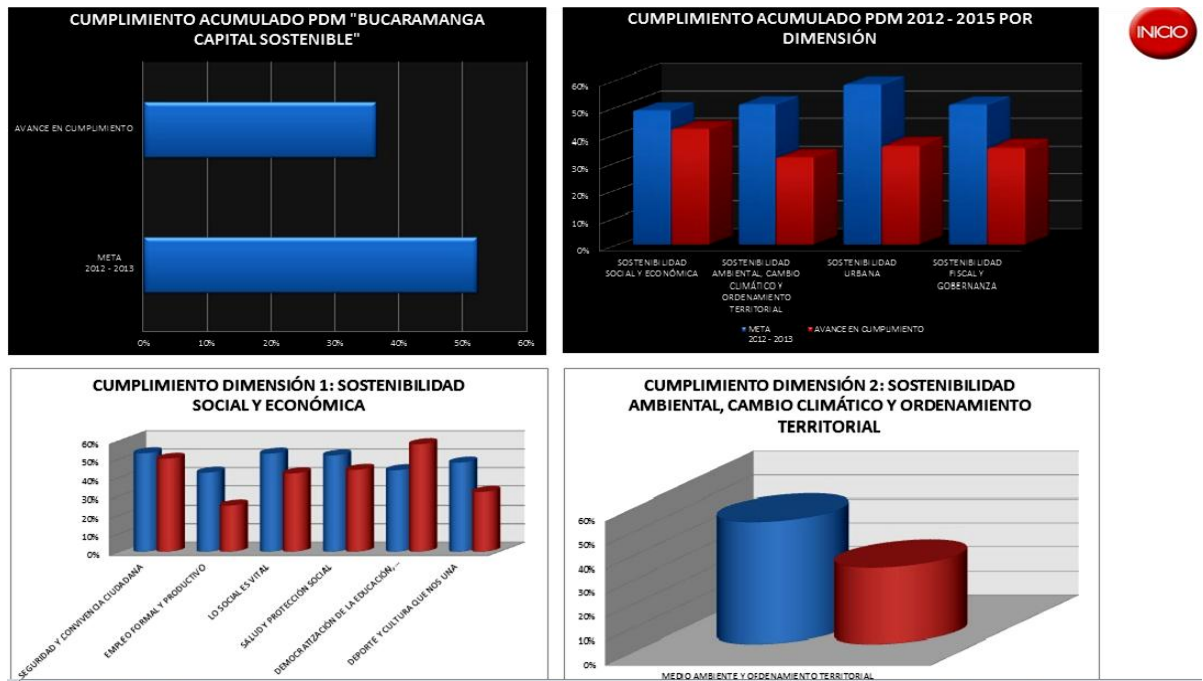


Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Otra bondad de la herramienta de seguimiento al PDM es la posibilidad de mostrar gráficamente los avances tanto por dimensión y eje programático como de recursos programados, ejecutados y gestionados, así mismo genera el ranking por Dependencias (Ver Ilustración11). Estos gráficos son los insumos de la presentación que se realiza con el equipo líder y posteriormente al Consejo de Gobierno, puesto que estos facilitan la comprensión de los resultados. Los gráficos

se van actualizando automáticamente cada vez que se realiza corte y se carga la información en los planes de acción. En la página de inicio se ubica el botón que lleva a ellos.

Ilustración 11. Informes gráficos de Cumplimiento al PDM.



Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Finalmente, se puede deducir que el seguimiento es una función que debe ser continua si el objetivo es proporcionar a los gerentes y a los principales interesados avances o retrocesos en su gestión, esto en el contexto de una intervención en curso, lograr indicaciones tempranas de progreso, o de la falta de progreso en el logro de resultados⁴⁴, los sistemas de seguimiento pueden ayudar a los encargados de formular políticas, a rastrear y mejorar los productos y los impactos de las asignaciones de los recursos, por lo cual se asume que el seguimiento debe ser necesariamente una acción permanente y parte integral de la gestión pública.

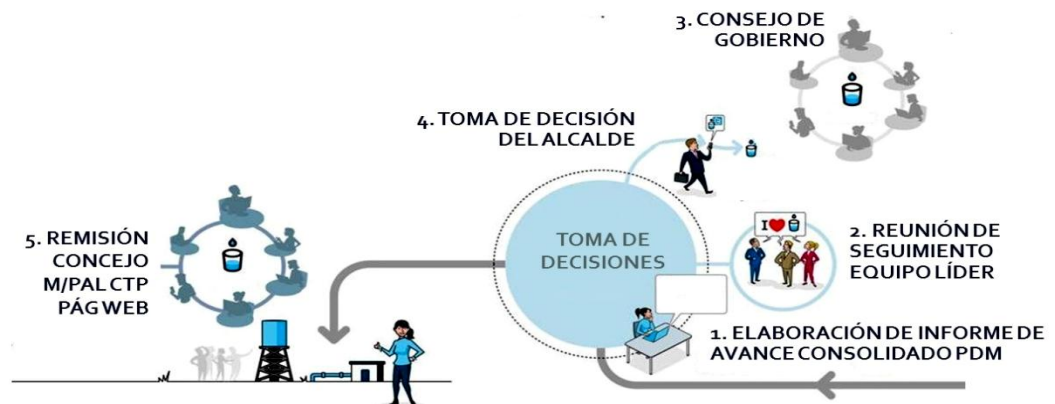
⁴⁴ PNUD, op. cit, p.16

2.4.1.5 El Uso de la Información en la Toma de Decisiones. Un sistema de seguimiento no es un fin en sí mismo, se trata de una herramienta que se debe utilizar para promover gobernabilidad, prácticas modernas de gestión, innovación y reformas a la rendición de cuentas hacia la comunidad. Cuando se utilizan de manera apropiada, estos sistemas pueden producir información confiable, transparente y pertinente.

Lo más importante de estos sistemas es que sobre todo facilita a los gobiernos y organizaciones a tomar decisiones y a formular políticas bien informadas proporcionando retroinformación continua sobre los resultados. Es tentador, y peligroso a la vez, considerar que el sistema de seguimiento tiene un valor intrínseco. Su valor no se basa únicamente en llevar a cabo un seguimiento, o en contar con la información que genera; más bien, su valor radica en el uso de la información para ayudar a mejorar el desempeño del gobierno⁴⁵.

Ilustración 12. Proceso para la Toma de Decisiones

Pertinencia de la información en la toma de decisiones



Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

⁴⁵ Mackay, op. cit, p.7

Por ende, en el municipio de Bucaramanga el proceso no culmina con el avance de cumplimiento del PDM. La información que procesa la matriz de seguimiento es utilizada con el objetivo de identificar posibles cuellos de botella y tomar acciones tendientes a lograr un mejor cumplimiento, pero por encima está cumplir a cabalidad los objetivos propuestos en el plan de desarrollo, los cuales no son otros que promover el bienestar integral de la población, garantizar los derechos humanos, y fortalecer la democracia participativa, guardando, en todo caso, armonía con la naturaleza⁴⁶. La Ilustración 12, muestra el proceso utilizado para la toma de decisiones.

Así pues, el primer paso, es la elaboración del informe de avance en donde se muestran los rangos de evaluación del cumplimiento de las metas de producto del PDM y su resultado a la fecha de corte, los recursos ejecutados y los gestionados y un avance del año de los principales ejes programáticos (caso del PDM de Bucaramanga). El informe realizado es ejecutivo, es decir, una página (Ver Ilustración 13), esto porque los resúmenes ejecutivos deben ser breves de una a cuatro páginas y que deben contener una descripción de la evaluación.

Terminado el informe se prosigue a elaborar la presentación para los tomadores de decisión, en donde se contextualiza al Secretario de Planeación del estado de avance de cumplimiento de las metas de producto (seguimiento trimestral) y de resultado (seguimiento anual). Los insumos de la presentación son los gráficos que reporta la matriz de seguimiento como se indicó anteriormente. Seguidamente, en reunión del equipo líder, el coordinador del Grupo de Desarrollo Económico con las dos profesionales de apoyo explica puntualmente el avance del PDM y se exige un informe al gerente de meta de cada dependencia por el no cumplimiento. Es importante resaltar que es en este punto en donde el Secretario obtiene toda la información necesaria sobre el tema para realizar la presentación

⁴⁶ ESAP y, DNP. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015. Guías para la gestión pública territorial No. 4. Bogotá, D.C: Imprenta Nacional de Colombia, 2011. p.2.

ante el Alcalde y sus compañeros de gabinete, es decir, ante el Consejo de Gobierno.

Ilustración 13. Ejemplo de Informe Ejecutivo

<p style="text-align: center;">INFORME EJECUTIVO DE AVANCE AL PLAN DE DESARROLLO 2012-2015 “BUCARAMANGA, CAPITAL SOSTENIBLE” (CORTE JUNIO 30 DE 2013)</p> <p>El cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo se mide por el avance promedio de las metas de eficacia de los sectores incluidos en el Plan. El cumplimiento de cada vigencia es aproximadamente del 25%, es decir, que al finalizar el periodo de gobierno se logre el 100% de ejecución del Plan.</p> <p>El Grupo de Desarrollo Económico de la Secretaría de Planeación definió 4 rangos para evaluar el cumplimiento promedio de las metas del Plan de Desarrollo de los Ejes Programáticos incluidos en las Dimensiones del Plan:</p> <p>Deficiente: <31% Insuficiente: 31% - 32,9% Bueno: 33% - 34,9% Excelente: >=35%</p> <ul style="list-style-type: none">• El cumplimiento promedio del Plan de Desarrollo 2012 – 2015 “Bucaramanga Capital Sostenible” a junio 30 de 2013 es de 36%.• La ejecución presupuestal del Plan de Desarrollo en la vigencia 2013 asciende a 542.887 (millones de pesos). Es de aclarar que estos recursos son acumulados, es decir, los ejecutados del 2012 y 2013 (junio).• Al año 2013 se han gestionado recursos por el orden de 49.071 millones de pesos, para un nivel de gestión del 9% con respecto a la ejecución. <p>CUMPLIMIENTO PROMEDIO POR EJE PROGRAMÁTICO PARA AÑO 2013</p> <ul style="list-style-type: none">• El cumplimiento promedio para Seguridad y Convivencia Ciudadana es de 64%.• El cumplimiento promedio para Empleo Formal y Productivo es de 32%.• El cumplimiento promedio para Lo Social es Vital es de 43%.• El cumplimiento promedio para Salud y Protección Social 4 es de 60%.• El cumplimiento promedio para Democratización de la Educación, la Ciencia y la Tecnología es de 63%.• El cumplimiento promedio para Deporte y Cultura que nos Una es de 43%.• El cumplimiento promedio para Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial es de 42%.• El cumplimiento promedio para Movilidad Vial y Peatonal es de 21%.• El cumplimiento promedio para Infraestructura de Ciudad es de 39%.• El cumplimiento promedio para Administración Eficiente es un Buen Gobierno es de 63%.• El cumplimiento promedio para Participación Ciudadana es de 34%.

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga

Ahora bien, es en esta instancia del Consejo de Gobierno donde la presentación de informes constituye una parte primordial del seguimiento. Aquí el Alcalde y sus Secretarios utilizan los indicadores de desempeño para identificar problemas, avances y, por ende, tomar acciones correctivas y/o proactivas.

El procedimiento finaliza con la remisión al Concejo Municipal y al Consejo Territorial de Planeación del informe ejecutivo, la matriz de seguimiento y la presentación utilizada en el Consejo de Gobierno; de igual manera esta información es publicada en página web para que la ciudadanía en general y los entes de control conozcan de primera mano los avances en las principales políticas y el accionar del gobierno.

Por último, el seguimiento proporciona la evidencia esencial necesaria para sostener fuertes relaciones de rendición de cuentas, como las del gobierno con el Concejo, con la sociedad civil y con diferentes organizaciones, a través de la puesta en marcha de diversas acciones de información, diálogo e incentivo. En conclusión el seguimiento es fundamental para lograr la formulación de políticas, la gestión y la rendición de cuentas basadas en evidencias. Hacer énfasis en el seguimiento es un medio para tener un sector público orientado a los resultados, la transparencia, la eficacia, eficiencia y efectividad, de tal manera que se promueva una cultura de alto desempeño en el servicio público.

Dentro de la gran cantidad de aprendizajes que ha reportado el proceso de diseño e implementación del seguimiento se pueden mencionar los siguientes como los más relevantes:

- Es clave contar con procedimientos claramente identificados para formulación y seguimiento al PDM dentro del Sistema de Gestión de la Calidad, es una buena práctica que conlleva al mejoramiento continuo y facilita la estabilidad del proceso a nivel local.

- Contar con el apoyo de la Oficina de Control Interno de Gestión garantiza que la información reportada sea veraz, es decir, que se informa la buena o la mala gestión que se ha realizado. Como lo indican los expertos, si de manera deliberada no se presentan noticias malas, o información que demuestre no lograr satisfacer efectos y objetivos esperados, el sistema no va a ser creíble. Esto conduce al empoderamiento y reconocimiento institucional.
- Tener a disposición talento humano calificado y con experiencia en formulación y seguimiento al Plan de Desarrollo permite fortalecer el desarrollo e implementación del proceso. Así mismo, disponer de instrumentos claros, sencillos y funcionales que midan el avance en el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo y que estos a su vez estén articulados, es una buena práctica que facilita el seguimiento, optimiza recursos y genera memoria institucional dentro de los gobiernos.
- La planificación al ser un proceso que guía el desarrollo y la gestión pública, debe ser evaluable para que tanto el gobernante como su equipo tenga la posibilidad de identificar el avance en su cumplimiento, lo mismo que la eficiencia en la ejecución de los recursos en los programas y proyectos establecidos, para facilitar así la autoevaluación, a partir de información confiable y oportuna. Por lo tanto, sin seguimiento sería imposible determinar si las actividades se encaminan en la dirección adecuada.
- Una vez creado un sistema de seguimiento, el reto consiste en sustentarlo. Hoy día resulta esencial la información continua y en tiempo real, que puedan utilizar los encargados del proceso decisorio para orientar y manejar en su entorno de trabajo. Además, la información de seguimiento y evaluación debe servir para que se hagan ajustes y se reorienten políticas donde sea necesario y con la oportunidad requerida. Este ejercicio puede ser complementado con controles ciudadanos.
- Cuando un sistema de seguimiento no se utiliza de forma adecuada, no sólo se convierte en un desperdicio de recursos, sino que también puede

socavar seriamente la calidad de la información que produce. En cambio, cuando son utilizados de manera adecuada estos fomentan mayor transparencia y facilitan la rendición de cuentas. En resumen, en la medición del desempeño radica un poder enorme.

- El proceso de sistematización apoyado por el DNP, se constituyó en un instrumento de vital importancia para la reflexión y análisis crítico de la experiencia de formulación y seguimiento al PDM, en tanto que permitió identificar los aciertos y aspectos por mejorar, así como las oportunidades derivadas del conocimiento diario para emprender acciones en pro de minimizar los riesgos de llevar a cabo una inadecuada ejecución en el sistema de seguimiento al PDM. La sistematización permite además generar un proceso de gestión del conocimiento hacia el interior de la Administración Municipal, fundamental para saber qué se hace, cómo se hace, quién lo hace y cómo socializar este conocimiento, máxime con un Estado como el colombiano, que tiene alta rotación del talento humano por los sistemas de contratación vigente que afectan la posibilidad de dejar una memoria institucional que dé cuenta de los procesos y procedimientos a implementar.

3. EL ANÁLISIS DEL CONTEXTO

Analizar las dinámicas que permiten explicar el verdadero estado de las regiones ha sido el interés prioritario de la planificación del desarrollo; rama en la cual se analizan por medio de técnicas tanto cualitativas como cuantitativas las principales variables que influyen tanto en el entorno macroeconómico de un país como en el entorno micro a nivel de región en temas relacionados como la erradicación de la pobreza, los índices de calidad de vida y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el mercado laboral, la seguridad, la efectividad del gobierno, entre otros. Variables las cuales han de influir en el desarrollo económico de una región y, han de ser la guía para la puesta en marcha de acciones correctivas por parte de los gobernantes en búsqueda de una mejor gestión o lo que se busca en todo el mundo hoy día; un mejor gobierno.

3.1 ANÁLISIS DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA

Bucaramanga está localizado en la parte nordeste sobre la cordillera Oriental, ciudad capital del Departamento de Santander y cabecera municipal de la Provincia de Soto, posee una extensión menor al 1% de la extensión total del país. Según las proyecciones del DANE con base al Censo 2005 en el 2011 se estima que la población de Bucaramanga es de 525.119 habitantes, distribuido así 518.370 (98,7%) habitando en el casco urbano y 6,749 (1,3%) en el casco rural. En relación a la distribución por sexo, el 52,1% (273.700) de los habitantes son mujeres y el 47,8% (251.419) son hombres. La desagregación por sexo y zona es similar a nivel nacional y departamental, al observarse mayor concentración de la población en la zona urbana y representación de la mujeres.

En base a las estimaciones realizadas por el DANE en el año 2011; Bucaramanga es la ciudad que se caracteriza por tener los menores niveles de pobreza, y

desempleo en Colombia: con un 10,7%, y un 7,9% respectivamente, cifras que reflejan la realidad de Bucaramanga frente a otras ciudades. La capital Santandereana sobresale porque ofrece mejores ofertas de empleo, más campos de acción laboral –no depende de un solo sector- y la cobertura absoluta en servicios públicos, salud y educación ha contribuido a mejorar la calidad de vida y por tanto ha sido vital en la disminución de la pobreza.

Sin embargo hay cifras que contradicen las anteriores apreciaciones del DANE: de acuerdo con la ONG Fundación Compromiso y estudios recientes de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, el nivel de informalidad es cercano al 62%, uno de los más altos del país y si existe un nivel de desempleo bajo es porque estos informales que viven en el “rebusque diario” no están buscando empleo. Sin embargo su situación no es la mejor. Por otro lado, A pesar de que la pobreza extrema es del 1.2% relativamente baja, existe una brecha en cuanto al porcentaje de las necesidades básicas insatisfechas siendo estas del 35.5% para el sector rural frente al 11% en el sector urbano.

Por ello es necesario estudiar la realidad en forma objetiva, contrastar cifras, analizar cómo se comportan los indicadores más relevantes, para poder llegar a conclusiones más neutrales y cercanas a la realidad, antes que considerar a la ciudad de Bucaramanga como una panacea de riqueza y empleo.

3.1.1 Pobreza Económica- (Comparativo Nacional). Se debe tener en cuenta que la pobreza económica se mide a partir de dos variables: pobreza extrema y pobreza por ingresos, indicadores en los cuales Bucaramanga sale muy bien librada, si se tienen en cuenta las cifras reportadas por el DANE, para el conjunto de 13 ciudades sobre las cuales basa sus cálculos de pobreza para la nación.

En relación a la incidencia de la pobreza extrema, como se puede observar en el Gráfico 1 y Tabla 3. Para el periodo 2002-2011, Bucaramanga tuvo unos niveles de pobreza extrema en un dígito la cual fue disminuyendo paulatinamente, de año

en año, tras pasar de un 6,1% a 1,1%, una cifra solo alcanzada por la ciudad dentro del contexto nacional frente a porcentajes como el 8,8% de pobreza extrema en Pasto, de 6,5% en Montería y un punto por debajo de Bogotá que con el 2% es la ciudad que más se le aproxima en el contexto nacional.

Gráfica 1. Incidencia de la Pobreza Extrema por Ciudad (En porcentaje) - Comparación Ciudades- Año 2011

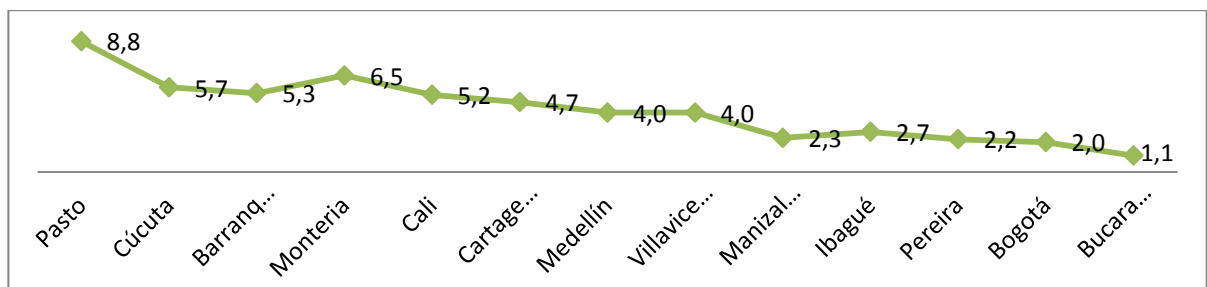


Tabla 3. Incidencia de la Pobreza Extrema por Ciudad (En Porcentaje)

Ciudad	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Pasto	10,8	11,3	10,4	11,7	10,0	10,6	11,3	8,8
Cúcuta	11,1	13,2	13,2	11,3	7,9	6,9	8,4	5,7
Barranquilla	8,5	10,7	8,5	7,8	10,0	8,2	7,4	5,3
Montería	9,5	11,2	9,9	9,3	6,7	5,9	6,7	6,5
Cali	6,1	5,3	5,3	5,0	7,4	7,4	6,4	5,2
Cartagena	9,5	7,5	6,9	4,7	6,9	6,8	4,1	4,7
Medellín	7,9	6,7	5,6	5,0	6,1	6,2	5,6	4,0
Villavicencio	7,4	6,8	5,3	6,2	5,2	5,3	4,8	4,0
Manizales	7,3	8,3	9,0	7,6	6,8	6,7	4,7	2,3
Ibagué	8,4	9,6	10,4	8,5	7,3	5,0	4,3	2,7
Pereira	4,0	3,0	3,3	3,7	4,7	4,3	3,8	2,2
Bogotá	7,0	6,9	6,0	4,7	3,4	3,2	2,6	2,0
Bucaramanga	6,1	5,2	4,7	4,8	2,6	1,7	1,2	1,1

Fuente: DANE: Boletín Oficial 2012. Pobreza Monetaria en Colombia

Por otra parte, en cuanto a la incidencia de la pobreza por ingresos para la ciudad de Bucaramanga, como se observa en la Gráfica 2 y Tabla 4, tras obtener un 31% y 34% durante los años 2002 a 2005, y que le permitieron ser la segunda o

tercera ciudad con menor pobreza del país detrás de Bogotá y Pereira, en dicho período. Es a partir del 2008, cuando la metodología del DANE cambió, en donde Bucaramanga inició su repunte y durante cuatro años sucesivos de 2008 a 2011, ha ocupado el primer lugar como la ciudad de menor pobreza por ingresos en Colombia, con un 10,7% de pobres en el año de 2011, frente a un 13,1% de su inmediato seguidor: Bogotá y con gran ventaja sobre ciudades que como Pasto tienen un 40,6% de pobreza, Barranquilla con el 34,7% y Montería con el 37,5% entre otras.

Gráfica 2. Incidencia de la Pobreza por Ingresos por Ciudad (En porcentaje)-
Comparación Ciudades- año 2011

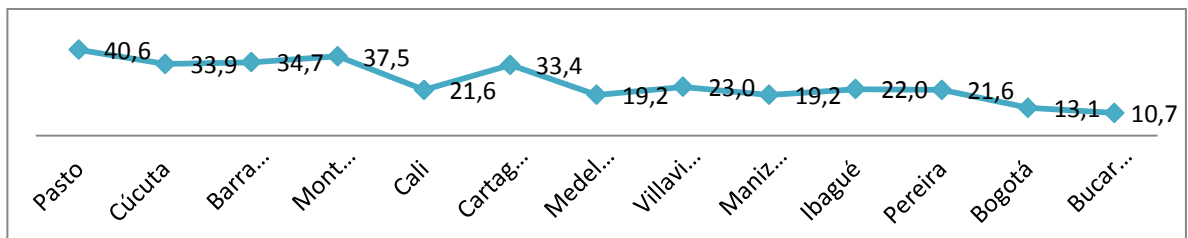


Tabla 4. Incidencia de la Pobreza Extrema por Ingresos por Ciudad (En Porcentaje)

Ciudad	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Pasto	44,7	46,8	46,2	45,7	39,5	43,2	42,6	40,6
Cúcuta	52,9	57,0	55,2	55,2	42,1	38,3	39,2	33,9
Barranquilla	43,1	48,8	45,9	44,1	43,3	42,5	39,7	34,7
Montería	48,7	50,2	50,6	46,9	40,5	38,4	39,7	37,5
Cali	33,1	33,4	31,6	30,1	28,4	28,2	26,1	21,6
Cartagena	47,7	43,6	45,0	37,7	40,2	38,4	34,2	33,4
Medellín	36,1	34,5	31,6	29,4	25,0	23,9	22,0	19,2
Villavicencio	33,9	35,7	32,3	34,8	26,7	27,6	25,4	23,0
Manizales	37,0	39,5	40,5	36,5	31,3	27,3	23,9	19,2
Ibagué	38,2	40,0	43,0	39,5	32,6	28,7	26,6	22,0
Pereira	32,1	26,6	29,6	28,7	27,5	28,4	26,6	21,6
Bogotá	31,3	31,8	28,7	26,6	19,6	18,3	15,5	13,1
Bucaramanga	33,5	34,0	31,3	31,1	19,1	13,9	10,8	10,7

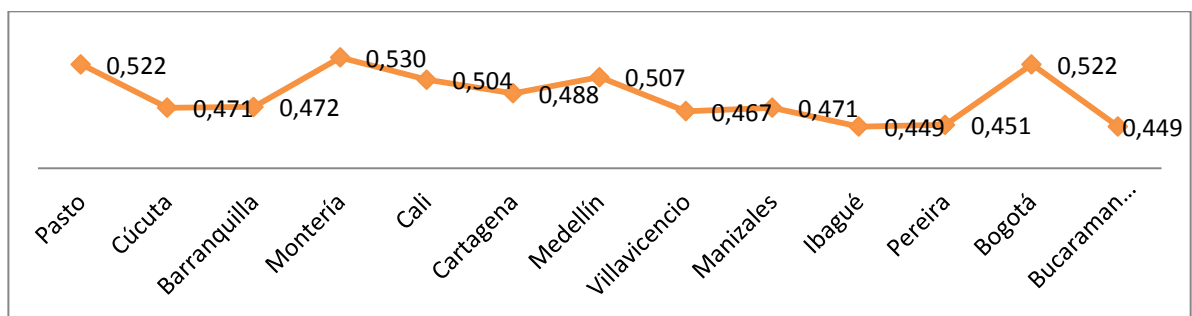
Fuente: DANE: Boletín Oficial 2012. Pobreza Monetaria en Colombia

3.1.2 GINI de la Concentración de Ingresos- (Comparativo Nacional).

Considerada como una de las naciones más desiguales; Colombia se ha caracterizado porque la riqueza se halla localizada en segmentos muy pequeños de población, en consonancia con los poderes de las clases más elevadas. El coeficiente Gini lo destaca, no obstante, dentro de las ciudades del país la menos desigual es Bucaramanga, tal como se observa en la Gráfica 3 y Tabla 5.

En efecto, Bucaramanga luego de ocupar el segundo o tercer lugar en el país como la ciudad con menos desigualdad, en el período 2002 a 2005, es a partir del 2008 y hasta el 2011, que se destaca por ser la de menor desigualdad en Colombia, con cifras inferiores al 0,5 que indican, que entre más cerca de 0 por estar debajo de 0,5, que a 1 por estar sobre 0,5 como ocurre con ciudades como Pasto, Montería, Cali, Medellín o Bogotá, en donde los ingresos son más paritarios, existiendo menores diferencias entre los que tienen más con los que tienen menos, que en otras ciudades del país.

Gráfica 3. GINI de la Concentración de Ingresos- Comparación Ciudades- año 2011.



Los anteriores resultados se pueden sustentar en que al no existir grandes capitales como ocurre en otras ciudades, una amplia clase media superior al 34% de acuerdo con el DANE y una baja pobreza extrema, explican por qué existe en Bucaramanga una menor concentración de riqueza y una mayor igualdad que otras ciudades del país. Lo que en la realidad no se traduce en un ambiente

equitativo en cuanto a la distribución de la renta. No obstante, también se puede inferir que un amplio margen de clase media no es significativo cuando la clase baja de la población puede llegar a ser mayor.

No obstante una cifra el 0,449 de coeficiente Gini no es óptima, puesto que, estamos muy por debajo de las ciudades de las naciones escandinavas, en general de las ciudades europeas, pero hemos logrado situarnos por debajo del 0,548 del promedio nacional que mantiene a Colombia en el puesto 150 de 160 países auscultados, lo que indica que se encuentra en el puesto número 11 entre los países más desiguales del planeta.

Con los resultados alcanzados por Bucaramanga y, en vista de la clasificación global; el municipio se sitúa en el mismo puesto de Turquía (114), cifra que aunque precaria, muestra que la ciudad está muy por debajo del vergonzoso lugar que ocupa Colombia en el índice mundial de desigualdad.

Tabla 5. GINI de la Concentración de Ingresos

Ciudad	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Pasto	0,510	0,510	0,494	0,507	0,533	0,516	0,523	0,522
Cúcuta	0,479	0,502	0,507	0,457	0,457	0,498	0,479	0,471
Barranquilla	0,528	0,539	0,533	0,513	0,499	0,486	0,497	0,472
Montería	0,518	0,517	0,490	0,509	0,492	0,528	0,526	0,530
Cali	0,534	0,539	0,514	0,540	0,518	0,499	0,524	0,504
Cartagena	0,483	0,472	0,471	0,451	0,468	0,493	0,488	0,488
Medellín	0,547	0,557	0,541	0,522	0,542	0,534	0,536	0,507
Villavicencio	0,472	0,457	0,460	0,470	0,479	0,473	0,466	0,467
Manizales	0,490	0,505	0,510	0,492	0,502	0,509	0,495	0,471
Ibagué	0,476	0,464	0,497	0,488	0,469	0,488	0,495	0,449
Pereira	0,482	0,432	0,475	0,468	0,475	0,464	0,456	0,451
Bogotá	0,572	0,548	0,559	0,557	0,530	0,526	0,526	0,522
Bucaramanga	0,484	0,481	0,454	0,478	0,431	0,453	0,449	0,449

Fuente: DANE: Boletín Oficial 2012. Pobreza Monetaria en Colombia.

3.1.3 Ingreso Per cápita- (Comparativo Nacional). La renta per cápita, es la relación que hay entre el PIB (Producto Interno Bruto), y la cantidad de habitantes

de un país, región o ciudad. Para establecerlo, hay que dividir el PIB de un país, de una región o una ciudad entre su población.

Para el cálculo establecido en la Tabla 6, se dividió el producto interno bruto de las principales ciudades del país y se dividió por el número de habitantes de cada ciudad.

De los resultados consignados en la Tabla 6 y Gráfica 4, se puede observar que Bucaramanga percibe el segundo mejor ingreso per cápita dentro de todas las ciudades objeto de análisis con \$710.828 para 2010 y \$759.526 en el 2011, que fue únicamente superado por los ingresos per- cápita de Bogotá que oscilaron en \$802.663 para 2010 y \$867.526 en el 2011.

También, frente al promedio nacional que fue de \$445.524 y 478.658, para 2010 y 2011, respectivamente Bucaramanga se encuentra en una situación privilegiada con casi el doble del ingreso per- cápita nacional.

Igualmente, el ingreso per- cápita de la ciudad creció de 2010 a 2011 en un 6,85%, aspecto que se ve resaltado por el hecho de que Bucaramanga hace parte de un país subdesarrollado como Colombia en donde un incremento del PIB en general supone un aumento del bienestar general de la población, especialmente si la distribución de la renta no es muy desigual como ocurre con esta ciudad.

Gráfica 4. Ingreso Per Cápita (Comparativo 2010-2011)

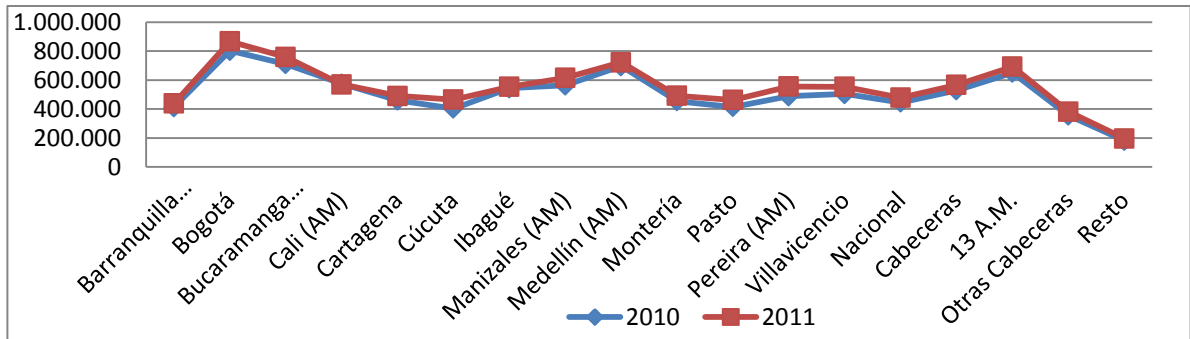


Tabla 6. Ingreso Per Cápita por ciudades (2010-2011)

Dominio	2010	2011
Barranquilla (AM)	412.845	438.166
Bogotá	802.663	867.772
Bucaramanga (AM)	710.828	759.526
Cali (AM)	574.611	569.762
Cartagena	459.087	490.178
Cúcuta	402.767	465.432
Ibagué	543.250	552.882
Manizales (AM)	562.826	615.648
Medellín (AM)	696.085	722.728
Pasto	413.707	463.034
Pereira (AM)	487.646	555.158
Villavicencio	503.360	553.834
Nacional	445.524	478.658

Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

3.2 EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

3.2.1 La Tasa Global de Participación (TGP) en Bucaramanga y su A.M. La tasa global de participación (TGP) es el indicador que relaciona la Población en Edad de Trabajar con la Población Total, es decir, determina la proporción de población mayor de doce (12) años respecto del número total de personas de la ciudad. Técnicamente, representa el número de personas mayores de 12 años por cada cien habitantes que hay en la ciudad.

De acuerdo a la Gráfica 5, la TGP empezó a crecer desde el segundo trimestre de 2005 cuando se encontraba en el 65,9%, presentando un aumento de 6,1 puntos porcentuales, hasta el segundo trimestre de 2014. Alcanzando para este último registro un valor de 72%. Ante estos cambios es de esperarse un aumento en el nivel de desempleo, y el consecuente aumento de la presión sobre la economía de la ciudad para acelerar el ritmo en la creación de nuevos puestos de trabajo. Es evidente que la evolución de ese indicador ha mostrado una tendencia creciente sostenida en el rango que comprende los años de estudio.

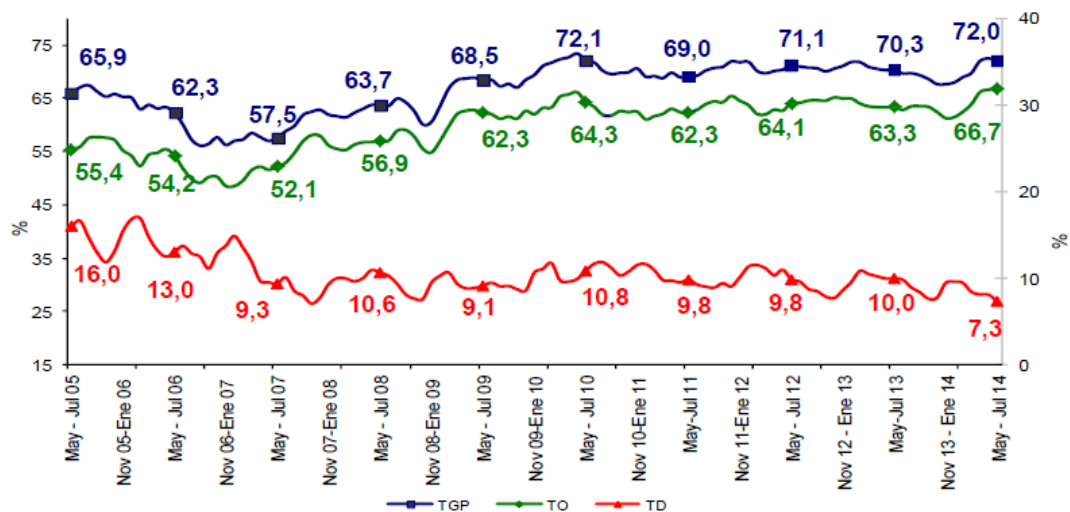
3.2.2 La Tasa de Ocupación en Bucaramanga y su A.M. La tasa de ocupación, ver gráfica 5, presenta al igual que la TGP una tendencia creciente desde el segundo trimestre de 2005 cuando se encontraba en el 55,4%, presentando un aumento de 11,3 puntos porcentuales, hasta el mismo periodo de 2014. Alcanzando para este último un valor de 66,7%. Estos cambios se dan en parte porque el número de ocupados creció frente al total de personas con edad de trabajar, lo que indica que hubo una mayor tasa de ocupación que incidió en el nivel de desempleo, que en consecuencia descendió como se mostrará más adelante.

No obstante esta reducción en el índice de desempleo no se puede relacionar con una mejora en las condiciones de trabajo, ya que de acuerdo con los datos del DANE una proporción importante de ese número de personas ocupadas se encuentra en la informalidad en un 55,4% a febrero de 2014 como se muestra en la gráfica 6 y, en posiciones ocupacionales como “cuenta propia” que representan el 55,9% de los ocupados en el mismo periodo como lo ilustra la gráfica 7.

Estos datos pueden mostrar que la reducción en los niveles de desempleo se deben gracias al “cuentapropismo”, que se convierte en determinante fundamental de la desbordada informalidad laboral que vive la ciudad y el área metropolitana, y que no son más que el reflejo del “rebusque” que la población trabajadora ha

debido a asumir para garantizar su supervivencia y la de su familia. Y que en muchos casos se ha pretendido confundir con palabras como “emprendimiento” e “independencia financiera”, que son realmente eufemismos para informalidad y precariedad en las condiciones de trabajo.

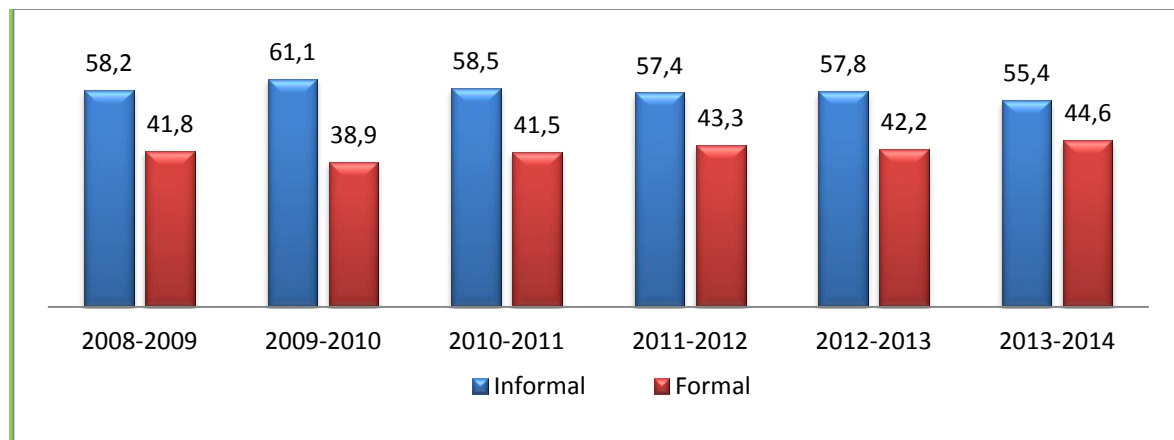
Gráfica 5. Evolución del Mercado Laboral en Bucaramanga (2005-2014).



Fuente:

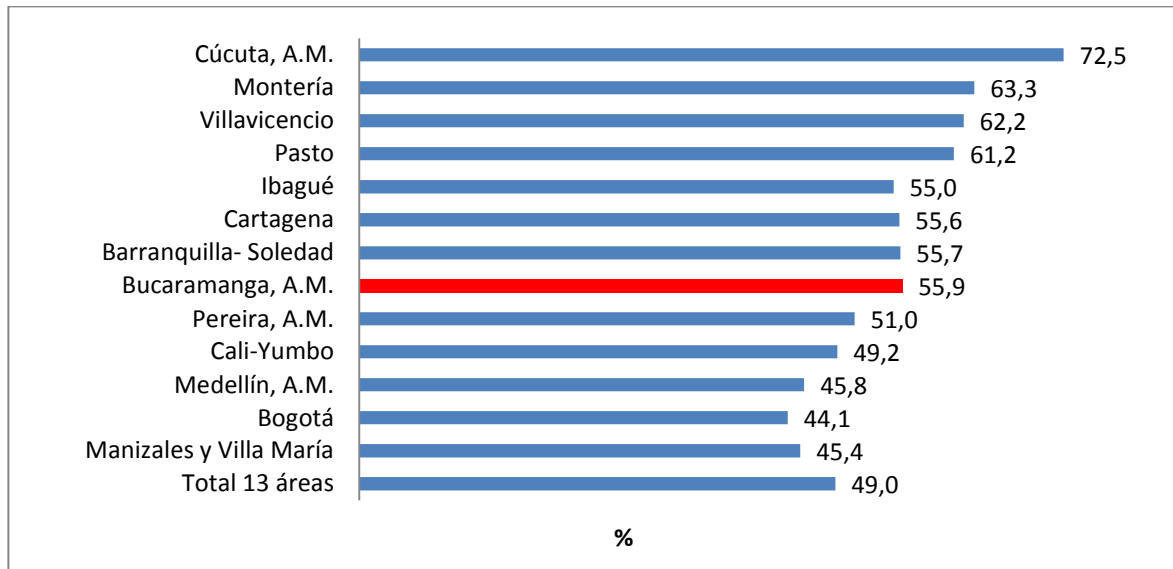
DANE- Metodología Estadística.

Gráfica 6. Distribución de la población ocupada informal y formal en Bucaramanga A.M (2008-2014).



Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares (2001-2006), Gran Encuesta Integrada de Hogares (2007)

Gráfica 7. Porcentaje de población ocupada en la informalidad sobre el total de ocupados 13 Ciudades y Áreas Metropolitanas (Diciembre-Febrero 2013-2014).



Fuente: DANE. Encuesta Continua de Hogares (2001-2006), Gran Encuesta Integrada de Hogares (2007).

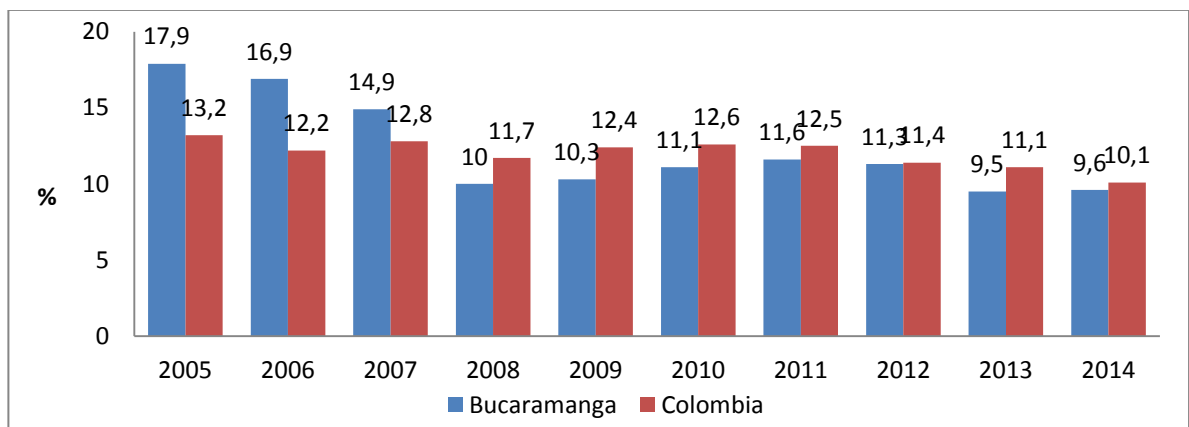
3.2.3 Tasa de Desempleo en Bucaramanga y su A.M. Bucaramanga, como se puede observar en la gráfica 8, en el periodo comprendido entre los años 2005 a 2007, presento niveles de desempleo muy por encima de la media nacional que para este periodo osciló en 13,2 y 12,8% respectivamente, comparado con el 17,9 y 14,9% para el municipio. Situación que se explicó principalmente por la baja oferta de empleos y, la escasa cualificación profesional de la población bumanguesa, lo que se tornó en una brecha notable de clases sociales en materia de oportunidades laborales, generando consigo el progresivo aumento de la informalidad laboral.

Dentro de los problemas del mercado laboral, que superan la preocupación que se puede manejar normalmente por las altas tasas de desempleo, se encuentra el ya clásico problema de la economía Bumanguesa, concerniente con la alta

informalidad presente en el mercado laboral. Resultados que aunque preocupante, contribuyó al repunte en la reducción del desempleo, logrando así para el segundo trimestre de 2014 ubicarse en el 9,6%.

Estos resultados que se han mantenido en los últimos siete años y reflejan una realidad; un alto nivel de ocupación, un bajo nivel de desempleo, no necesariamente se traducen en empleo con calidad, de empleo que satisfaga a quienes los están desempeñando. Puesto que el fenómeno de la informalidad ha contribuido en gran manera a que se hayan logrado estos avances y, no ha sido el gobierno ni las grandes empresas las que han contribuido al fortalecimiento del mercado laboral. Una bomba que en cualquier momento puede estallar si se tiene en cuenta que al combatir esta clase de trabajo muchas personas se verían afectadas severamente. Y las cifras de desempleo volverían a aumentar.

Gráfica 8. Tasa de Desempleo en Bucaramanga y su A.M y Colombia (2005-2014)



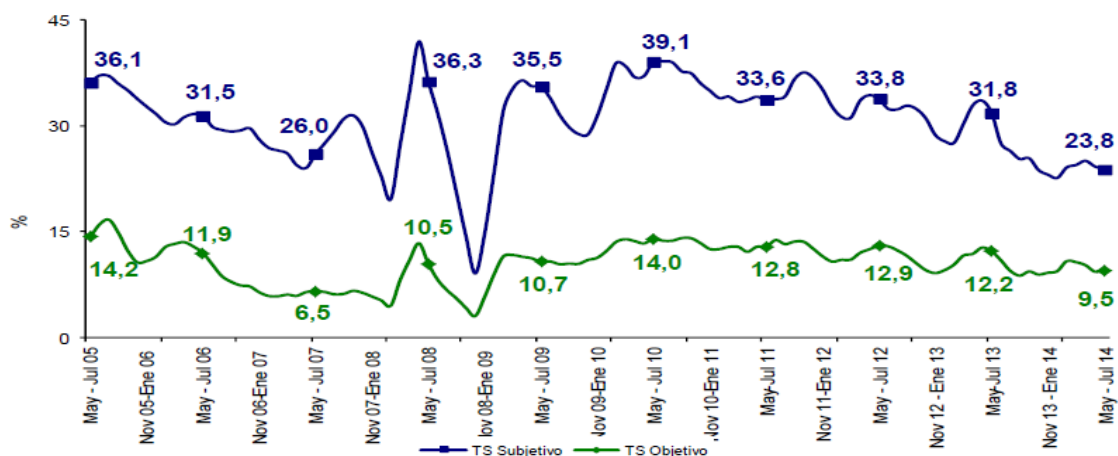
Fuente: DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (2007)

3.2.4 El Subempleo en Bucaramanga y su A.M. Los desempleados son aquellas personas mayores de doce (12) años, que están plenamente, autorizadas, dispuestas y capacitadas para trabajar pero que no tienen trabajo y, han realizado esfuerzos por conseguirlo al menos en los últimos doce meses.

Los subempleados subjetivos son las personas que, aunque tienen un empleo, manifiestan su deseo de cambiar de trabajo para mejorar sus ingresos, cambiar sus horarios laborales o ajustar mejor su ocupación de acuerdo a su perfil laboral. Los subempleados objetivos por su parte, son aquellas personas ocupadas que además de tener el deseo de cambiar de empleo para mejorar sus condiciones laborales y/o de encontrar un empleo que se ajuste mejor a su perfil, hacen esfuerzos y diligencias por hacer efectivo dicho deseo.

Conforme a lo consignado en la gráfica 9, en la categoría del subempleo, la mayor contribución está representada por el subempleo subjetivo con un resultado del 23,8% que está muy cerca de representar las tres cuartas partes del subempleo total con respecto a los niveles que superan el 31,2% para 2013. En cuanto al subempleo objetivo su participación es menos significativa, del orden del 9,5% en promedio al segundo trimestre de 2014, y con tendencia a la baja. Esto significa que en la actualidad, cada día es menor el número de personas subempleadas que hacen esfuerzos reales y concretos para encontrar un mejor empleo, que se ajuste a sus capacidades, conocimientos y perfil.

Gráfica 9. Tasa de Subempleo Subjetivo y Objetivo en Bucaramanga y su A.M (2005-2014)



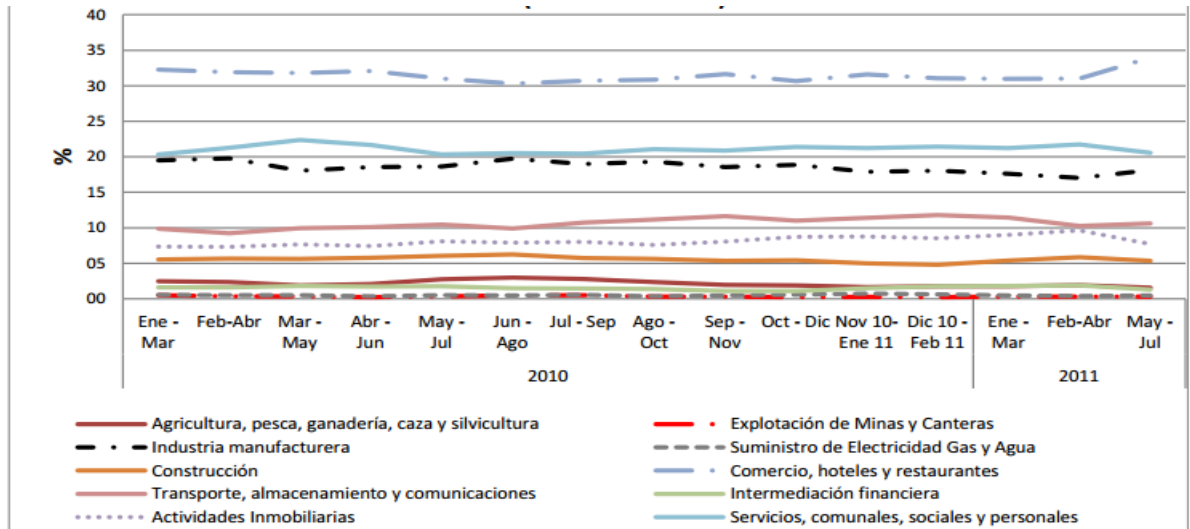
Fuente: DANE-GEIH.

3.2.5 Total Ocupados por rama de actividad en Bucaramanga. Es necesario mirar con detalle cómo se comporta el empleo a través de las diferentes ramas de actividad económica, porque permite establecer cuáles son las actividades productivas en donde se realiza una mayor demanda de trabajadores, y a su vez permite establecer un perfil acerca de qué tipo de actividades son las de mayor demanda en el mercado local Bumangués.

Como se puede observar en el gráfico 10, la economía local para el año 2011 según datos del DANE se caracterizaba por generar la mayor proporción de puestos de trabajo en el sector terciario, principalmente ubicado en la actividad de “comercio, hoteles y restaurantes”, en la que se generó cerca del 32% del total de puestos de trabajo. En segundo lugar de importancia, por la demanda laboral ejercida se encuentran “los servicios comunales, sociales y personales” actividad en la que se encuentran el 21% de los ocupados, y en tercer lugar se tiene la industria manufacturera que llega al 18%.

Estas tres ramas de actividad económica cubren alrededor del 71% de los empleos de la ciudad con los municipios metropolitanos, por lo cual el seguimiento a la actividad sectorial donde se vinculan los trabajadores de estas ramas es fundamental, para poder determinar la evolución del empleo, así como sus problemas.

Gráfica 10. Ocupación por actividad económica. Bucaramanga y A.M. (2010-2011)



Fuente: DANE. Metodología Estadística.

La participación porcentual que tienen las cuatro principales actividades por la ocupación que generan, permite establecer los sectores sobre los cuales se desarrolla la economía de la ciudad, y precisamente en donde se generan los principales problemas de subempleo e informalidad.

3.3 EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Para prestar el servicio educativo, el municipio cuenta en la actualidad con 44 instituciones educativas de carácter oficial que atienden la demanda pública en educación tradicional, de las cuales 43 se encuentran distribuidas en el sector urbano y 1 en el rural. También cuenta con 6 centros educativos distribuidos así: 2 de ellos en el sector urbano y 4 en el sector rural. Así mismo, tres jardines infantiles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF que ofrecen grado cero y atienden niños de cinco años en educación tradicional. De estas

instituciones principales, se cuenta con 125 sedes que le permiten tener una presencia en la totalidad de los sectores, barrios y comunas de la ciudad.

Tabla 7. Instituciones y Centros Educativos del Municipio de Bucaramanga.

SECTOR	URBANO	RURAL	TOTALES
Instituciones Educativas	43	1	44
Centros Educativos	2	4	6

Fuente: Oficina Cobertura Secretaría de Educación

3.3.1 Cobertura Bruta. La tasa de cobertura bruta (incluido oficial y privado) en el nivel de transición presenta los porcentajes alcanzados en la vigencia 2008-2011: 94% en el 2008, 103% en el 2009, 97% en el 2010 y 93% en el 2011. En el nivel de primaria se presentaron resultados significativos así: 111% para el 2008, 107% para el 2009, 106% para el 2010 y 2011, evidenciándose que la población en edad escolar de seis (6) a diez (10) años, se encuentra cubierta por el servicio educativo⁴⁷.

En básica secundaria es decir los grados sexto (6º) a noveno (9º) que corresponden a las edades de once (11) a catorce (14) años, las tasas de cobertura bruta alcanzadas fueron: 115% para el 2008, 108% para el 2009, 107% para el 2010 y 100% para el 2011.

En el nivel de media que lo conforman los grados décimo (10º) y undécimo (11º) y que corresponden a las edades de quince (15) y dieciséis (16) años, se presentan bajas tasas de cobertura, así: 86% en el 2008, 85% en el 2009, 86% en el 2010 y 80% en el 2011.

⁴⁷La información relacionada con el sector educativo en el municipio de Bucaramanga, se puede consultar en la página del Sistema Integrado de Matriculas -SIMAT del cual la Secretaría de educación es administrador central. Ver: <http://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-propertyvalue-48106.html>

En este sentido, la Secretaría de Educación debe fortalecer el trabajo de divulgación y promoción del servicio educativo, así como de captación de población en edad escolar fundamentalmente para el nivel de media (edades entre los 15 y 16 años), y la tasa de cobertura para el nivel de transición a partir de los cambios legales realizados en el año 2012 con el fin de buscar ampliarla en cumplimiento a la Sentencia de la Corte, lo cual permitirá que los niños que cumplan los cinco años, dentro del año lectivo puedan vincularse al sistema educativo.

3.3.2 Primera Infancia. La población escolar de primera infancia (0-5 años), en mayor porcentaje es atendida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF en hogares agrupados y, jardines infantiles. El Programa de Atención Integral a la Primera Infancia – PAIPI, ha tenido un crecimiento significativo, logrando una atención de 3.828 niños y niñas en el cuatrienio 2008 -2011.

Comparando la cobertura alcanzada en primera infancia con la población municipal se encontró que durante el 2008 y el 2009 fue de 1,2%, para el 2010 se logró un aumento del 3%, éste comportamiento se debe a que el Ministerio de Educación Nacional - MEN aprobó una ampliación del banco de oferentes. No obstante, la totalidad de los niños y niñas atendidos(as) en primera infancia, es baja, debido a que este programa está condicionado a lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional, quienes son los encargados de definir los cupos y presupuesto anual en los diferentes operadores asignados.

3.3.3 Deserción Escolar. De acuerdo a los resultados de la tabla 8, las cifras indican que el porcentaje de deserción escolar para el año 2010 en los diferentes niveles educativos, ha mostrado una tendencia creciente año tras año: siendo de 9,7% en transición, 8,8% en primaria, 10,6% en secundaria y 9,1% en media.

Tabla 8. Tasa Deserción Escolar Sector Oficial

	Transición	Primaria	Secundaria	Media
	(Numerador: No. de desertores en transición sector oficial / Denominador: total matriculados en transición sector oficial) * 100	(Numerador: No. de desertores en primaria sector oficial / Denominador: total matriculados en primaria sector oficial) * 100	(Numerador: No. de desertores en secundaria sector oficial / Denominador: total matriculados en secundaria sector oficial) * 100	(Numerador: No. de desertores en educación media sector oficial / Denominador: total matriculados en educación media sector oficial) * 100
2006	6,1%	5,6%	6,48%	4,22%
2007	2,7%	3,3%	3,63%	2,2%
2008	5,5%	5,7%	6,22%	3,0%
2009	0,0%	0,0%	0,00%	0,0%
2010	9,7%	8,8%	10,76%	9,1%

Fuente: Sistema de Matrículas – SIMAT. Datos Poblacionales Censo 2005 DANE.

La población estudiantil de Bucaramanga se concentra en un 14% en la zona norte, que por sus características sociales es la más vulnerable del municipio, presentando mayor deserción por ser población itinerante, es decir, durante el año escolar presenta períodos de inasistencia a clase, para posteriormente reanudarlas sin poderse cuantificar ni controlar.

Adicionalmente, mucha de ésta población satura las instituciones educativas ubicadas en otras zonas, argumentando razones de seguridad, sin embargo, desertan con mayor regularidad por la incapacidad de mantener los costos de transporte, generando poca afluencia de estudiantes en la zona y deserción en las demás instituciones educativas. Así mismo, la inclusión al mercado laboral en el último periodo del año escolar.

De otra parte, la proliferación de centros de validación para adultos a donde llegan los estudiantes de grados 10 y 11, que han obtenido bajos rendimientos académicos a lo largo del año en las instituciones de educación formal, afectando la permanencia de los estudiantes que cursan la educación media.

3.3.4 Tasa de Analfabetismo. La tasa de analfabetismo que reporta el Municipio, corresponde al censo poblacional de 2005 y alcanzó un porcentaje del 3,43%, para una población total de 14.199 en el año 2011. (Ver Tabla 9).

Tabla 9. Tasa de Analfabetismo

Edad	Alfabetas Censados	Analfabetas censados 2005	% Analfabetismo
10	9.334	117	1,2%
11	9.395	96	1,0%
12	9.209	90	1,0%
13	8.978	90	1,0%
14	8.977	83	0,9%
15-19	49.290	476	1,0%
20-24	52.398	505	1,0%
25-44	152.304	2.493	1,6%
45 y más	113.205	10.249	8,3%
TOTAL	413.090	14.199	3,43%

Fuente: DANE Censo poblacional 2005 corte 30 de Noviembre 2011.

La Secretaría de Educación en vista de las cifras obtenidas y para dar respuesta a esta demanda social, debió fortalecer los programas educativos para la población con cero grado de escolaridad a través de la formación de adultos según el Decreto 3011/97 modalidad de formación que tiene como objetivo central, facilitar los medios para que la población en extra edad fuera del sistema escolar, adelante algún grado de escolaridad. La alfabetización de adultos en el primer ciclo lectivo (grados 1°, 2° y 3°), alcanzó un total de 569 estudiantes, así: 111 estudiantes para el 2008; 140 para el 2009; 100 para el 2010 y 218 para el 2011⁴⁸.

3.3.5 Infraestructura Escolar. Dada la problemática de la emigración constante de la población en edad escolar de algunos sectores geográficos de la ciudad en especial los de más alto nivel de vulnerabilidad, se han adelantado gestiones para la construcción y consecución de nuevas instalaciones físicas estratégicamente

⁴⁸ BOHORQUEZ, Luis Francisco. "Bucaramanga capital sostenible". Plan de Desarrollo de Bucaramanga, 2012- 2015. Bucaramanga, 2012. p.78.

ubicadas para atender dicha población y descongestionar así mismo las instituciones educativas de alta demanda.

Para lo cual el municipio adquirió: el Colegio Privado Santa Teresita del Niño Jesús, convirtiéndolo en el colegio oficial Bicentenario de la República de Colombia, pasando de atender 633 estudiantes en el año 2009 a 1043 estudiantes en el año 2011 y un lote de 33.000 metros cuadrados ubicado en el área rural denominada la Cabaña en la vereda Bolarquí que incluía algunas construcciones, con el objeto de ampliar la cobertura de atención escolar de la Institución Educativa Rural Bolarquí, dado que su plan de estudios está enfatizado en la parte agropecuaria.

También, se construyó el Colegio de Villas de San Ignacio en convenio de Ley 21 por concepto de Ola Invernal para la reubicación del Colegio Santander Sedes Rincones de Paz y José Antonio Galán, que atendió 968 estudiantes en el año 2011, el Mega colegio en el barrio los Colorados, que en la actualidad atiende a 1.500 estudiantes de los niveles 0° al 11° grado.

En materia de mantenimiento y reparaciones de las plantas físicas de las instituciones educativas, la mayoría de las obras están en proyectos inconclusos o pendientes por realizar lo cual es muestra de un bajo logro de la prestación de un servicio educativo en condiciones de seguridad y ambientes saludables.

Dado lo anterior y, ante la iniciativa del municipio de aumentar el número de instituciones educativas existen algunos interrogantes al respecto a saber: ¿cómo se podrá cumplir esta meta de gobierno cuando los terrenos disponibles han sido en su mayoría utilizados para el impulso del sector de la construcción y, no se cuenta con los terrenos necesarios para llevar a cabo estas adecuaciones?

En el municipio de Bucaramanga se pueden identificar tres problemáticas que afectan el sector educativo, a saber: existe baja cobertura neta en los niveles de transición (grado 0), primera infancia (entre 0 y 5 años) y media (entre 15 y 16 años); alta deserción escolar y alta tasa de repitencia. Como causas explicativas se encuentra la norma que regía para el nivel de transición; ésta población solo se podía vincular al proceso educativo escolar formal con una edad límite de cinco años cumplidos a la fecha de marzo 31 del año respectivo y para la primera infancia el programa está condicionado a lo establecido por el Ministerio de Educación Nacional, quienes son los encargados de definir los cupos y presupuesto anual en los diferentes operadores asignados.

En lo relacionado con la alta tasa de deserción, por la incapacidad de mantener los costos de transporte y la desnutrición que presenta la población en edad escolar, se genera un bajo rendimiento académico. Otro factor que incide en la deserción es la inclusión al mercado laboral de muchos estudiantes en el último período del año escolar, que ven en esta fecha la oportunidad de obtener ingresos adicionales para la familia, fruto del trabajo informal. Así mismo, el cambio de la normatividad en cuanto a la evaluación y promoción de los estudiantes, originó la alta tasa de repitencia. Por otra parte la baja competitividad e innovación en los distintos sectores productivos está relacionada con la dinámica de la articulación universidad, empresa, Estado y la poca inversión para el desarrollo de Alianzas Público Privadas APP.

3.4 VULNERABILIDAD EN BUCARAMANGA

Bucaramanga para el año 2011, según información del DANE presentó 11,55% de población con necesidades básicas insatisfechas -NBI, dentro de las cuales se encuentran: niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), mujeres cabeza de familia, adultos mayores, población en situación de discapacidad, población

víctima del conflicto armado, población ubicada en asentamientos precarios, habitantes de calle y poblaciones pobres y en situación de vulnerabilidad.

Estas poblaciones se ubican principalmente en asentamientos humanos, en condiciones precarias de habitabilidad, falta de servicios básicos, pobreza y desigualdad; en donde los niños, niñas y adolescentes contribuyen con la economía familiar induciendo a la deserción escolar y por ende al trabajo infantil, y a la violencia al interior del núcleo familiar. Bucaramanga es una ciudad receptora de población vulnerable como, habitantes de calle, víctimas del conflicto armado, quienes demandan una atención integral por parte del Estado.

3.4.1 Grupos en Situación de Vulnerabilidad. Bucaramanga, presenta múltiples factores atrayentes: ubicación geográfica, clima agradable, adecuada prestación de los servicios públicos, oferta educativa principalmente la universitaria, atención en salud, masificación del comercio entre otras; factores que han hecho que la ciudad bonita experimente un crecimiento poblacional, aunado a esto la expulsión de poblaciones producto de amenazas de las organizaciones al margen de la ley hace de Bucaramanga una ciudad atractiva para la llegada de estos nuevos habitantes. Ésta situación genera en el municipio una serie de problemáticas sociales como: inseguridad, delincuencia, hurto violencia intrafamiliar, microtráfico de estupefacientes, violencia sexual, alcoholismo, pandillismo, desempleo, prostitución, informalidad, trabajo infantil e ilegalidad urbanística, que hoy amenazan con desbordar la capacidad institucional para atender este desequilibrio social y que debe corregirse mediante la acción social colectiva.

3.5 LA CULTURA Y EL ETHOS EN BUCARAMANGA

En cuanto a cultura ciudadana, no existe una política municipal articulada, intersectorial e interinstitucional, como tampoco una entidad o consejo responsable de ésta. Existen iniciativas dispersas en diferentes escenarios del

gobierno, todas ellas de muy bajo impacto y visibilidad. La ciudad se percibe cada vez más caótica, el espacio público más ajeno a los ciudadanos, y los ciudadanos menos cumplidores de las normas. Los bumangueses presentan una baja capacidad de regulación social, una alta permisividad a prácticas ilegales, como el contrabando y la piratería, y, una alta justificación al uso de la violencia para resolver ocasionalmente sus conflictos. En un estudio de percepción realizado en el año 2010 por Fenalco se encontró que el 12% de la población cumple las normas por admiración de la ley, el 60% por auto gratificación de la conciencia y sólo el 7% por admiración y reconocimiento social⁴⁹.

En cuanto al Ethos⁵⁰, en el estudio Regional de Competitividad Monitor, realizado en 1994, se pueden encontrar algunas explicaciones a los rasgos, actitudes y comportamientos de los pobladores de la región. Esto abre un horizonte más amplio hacía las convergencias que se mencionan a lo largo del presente trabajo y en cuanto permiten entender la importancia del contexto para así explicar las dinámicas de un territorio.

En este estudio, se describe al bumangués como gente muy trabajadora y honesta, pero muy envidiosa con poca cultura de apoyo al éxito; gente poco arriesgada, mucho ahorro poca inversión, individualista, le cuesta trabajo construir proyectos en equipo, gente cordial pero cerrada⁵¹.

El ethos bumangués, es paradójico, esto ha hecho que en el proceso de desarrollo de la ciudad, como ya se ha mencionado también se den estas paradojas: un pueblo que ahorra, pero que no invierte, una universidad industrial en una ciudad comercial, una ciudad donde se han iniciado por primera vez grandes proyectos, pero fue donde desaparecieron las grandes industrias ; una

⁴⁹ BOHORQUEZ, op. cit, p.93

⁵⁰ Se refiere a espíritu colectivo o a un complejo cultural dominante.

⁵¹ MONITOR Company. Estudio Regional de Competitividad. Cámara de Comercio de Bucaramanga. Bucaramanga, 1994. P.2.

sociedad interesada en la tecnología y abierta a ella pero poco dada a mostrar interés por el arte, la estética y, el cultivo del ser.

En resumen, estas condiciones han hecho que el Santandereano y en tanto, el bumangués sea un hombre valiente, guerrero, radical, independiente, y laborioso- como los Guanes-, de una masculinidad violenta pero con conciencia política. Lo que permite explicarse porque en muchos escenarios de la vida cotidiana, se evidencien ciertas tendencias de la población hacía la participación en unos temas más que en otros, en trabajar en agrupaciones y, en la manera en que manifiestan su inconformismo frente a las decisiones que toman los gobernantes.

3.6 MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL

Entre las problemáticas asociadas a la movilidad vial y peatonal, se señalan: Baja movilidad vehicular en la ciudad, causada principalmente por el creciente parque automotor y la divergencia existente entre la planeación del territorio y la planificación del sistema de transporte, la malla vial urbana deteriorada y la invasión del espacio público vial.

Las causas asociadas se fundamentan en: La subutilización del Sistema Integrado de Transporte Masivo – SITM, generado por la baja cobertura geográfica del mismo, el paralelismo del servicio de transporte tradicional incumpliendo los recorridos y planes de servicio; así como la informalidad e ilegalidad del transporte⁵².

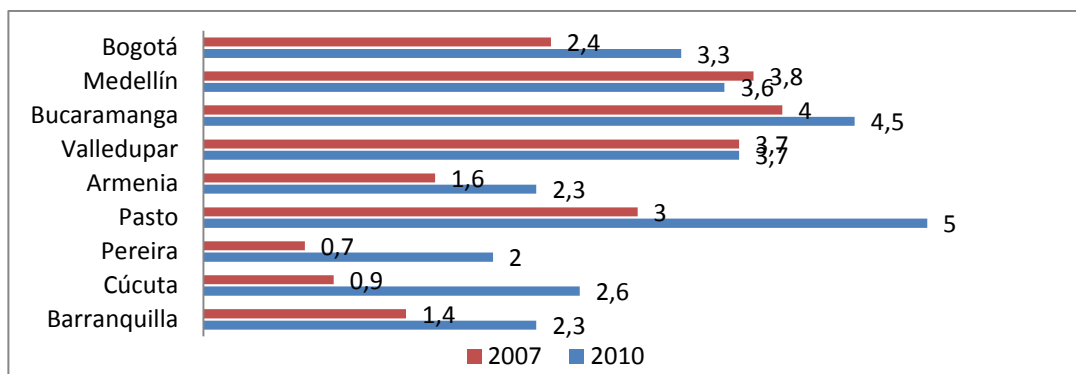
De igual forma, algunos de los elementos determinantes del caos y la anarquía que actualmente atraviesa la ciudad se centran en la invasión al espacio público, teniendo en cuenta el Eje de Movilidad Peatonal. La pobreza, el desplazamiento forzoso y el empleo informal; se constituyen en las principales razones por las

⁵² BOHORQUEZ, op. cit, p.121

cuales se explica la explotación económica ilegal del espacio público por parte de vendedores ambulantes y estacionarios.

3.6.1 Espacio Público. Para el año 2010 en Bucaramanga existían 4.5 metros cuadrados de espacio público por habitante, como se observa en la gráfica 19, lo cual constituye un indicador muy bajo de acuerdo a lo propuesto por Visión Colombia 2019, el cual propone aumentar el espacio público de las ciudades con más de 100.000 habitantes a 10 M².

Gráfica 11. Índice de Espacio Público/Habitante en las Ciudades Colombianas



Fuente: Municipios y Distritos DNP-DDU (2010)

En Bucaramanga cada día es más preocupante la invasión del espacio público, por las siguientes razones:

- La disminución de ofertas de trabajo ha obligado a un gran número de personas a buscarse la vida como vendedores ambulantes, ubicándose especialmente en la zona céntrica y cabecera municipal.
- Inexistencia de controles que restrinjan el parqueo de los vehículos zonas no aptas para ello, ni tampoco hay algún tipo de cultura ciudadana que guie el actuar de los conductores.

- Invasión del espacio público por actividades de cargue, descargue, estacionamiento de toda clase de carros y ventas externas que producen dificultades para la circulación vehicular en el sector.

3.7 GESTIÓN GUBERNAMENTAL

A lo largo del presente trabajo, se ha enfatizado en la premisa de que la adecuada gestión de un ente territorial en relación a los recursos de que dispone para la consecución de las metas establecidas en el plan de gobierno es sin duda uno de los puntos más importantes para el logro de la eficacia y, como tal para la búsqueda de un buen gobierno.

Como es de saberse un plan de desarrollo no es algo meramente particular en donde se mencionan unas ideas y, de ser posible se emprenden esfuerzos en cumplirlas. Más allá de unas metas de campaña, en este instrumento de planeación se encuentran las esperanzas colectivas de miles de personas que conviven en un territorio cualesquiera sean sus características quienes por medio de un proceso conjunto de elección popular han llegado al acuerdo de elegir a alguien que represente sus intereses y como tal, contribuya a mejorar sus niveles de vida. Sobrepassando los intereses de unos pocos, la conciencia ciudadana esta en las manos de un “líder” en quien se espera compromiso y transparencia.

Como es posible observar en el (Anexo C), para el periodo comprendido entre los años 2008-2011 fecha en donde se inicia el proceso de seguimiento en el municipio, se puede inferir que el Plan de Desarrollo Municipal estaba organizado en 6 líneas estratégicas a saber: la primera relacionada con el desarrollo humano y comunitario, la segunda, temas de educación, cultura y equipamiento municipal, la tercera, el mercado laboral y la promoción del desarrollo, seguido de la línea del medio ambiente, transporte y servicios públicos, la quinta, fortalecimiento institucional y, en la sexta, otros temas de gobierno.

Se hace evidente que en este periodo los temas relacionados con la justicia, la cultura, la educación y, el fortalecimiento institucional fueron las variables que más bajos niveles de cumplimiento obtuvieron, lo que no indica, que no hayan sido objeto de intervención, sino por el contrario, reflejan una realidad latente, un municipio en donde, la promoción de la educación a pesar de mostrar avances significativos no se traduce en mejores condiciones laborales para la población bumanguesa, una cultura en donde el deporte y, la ciencia son débiles y, en donde las bibliotecas están desactualizadas y, la apropiación social del conocimiento ha sido escaso. Todo lo anterior, se suma a una realidad en la administración en donde las fugas de recursos o procesos indebidos relacionados con temas de contratación han pasado factura y, los ciudadanos son los más afectados y, son quienes menos han influido en ello.

En el (Anexo D), se observa que la capacidad del municipio para gestionar recursos no superó el 11.8% siendo este por valor de 195.702.964 millones del total de los recursos programados para el cuatrienio por valor de 2.329.346.933 millones, de los cuales se ejecutaron el correspondiente al 71.1% equivalentes a 1.656.990.560 millones mostrando que a pesar de que no se cumplieron muchas metas propuestas en el plan de gobierno, el municipio contaba para el cuatrienio siguiente con un superávit para la ejecución presupuestal. De lo anterior, se puede afirmar que los sectores que recibieron mayor inversión en este gobierno fueron el de transporte, educación, salud, entre otros. Y en donde menos se invirtió fue en temas de justicia y de ayuda agropecuaria.

En el periodo que comprende los años 2012-2013 a saber la mitad del cuatrienio correspondiente a la administración actual, se evidencia que a dos años de gobierno dentro de las cuatro dimensiones del plan de desarrollo a saber: la primera, Sostenibilidad Social y económica, la segunda, Sostenibilidad ambiental, cambio climático y ordenamiento territorial, le sigue, sostenibilidad urbana y, por último, sostenibilidad fiscal y gobernanza.

Se hace evidente que en estos años los temas relacionados con la promoción de los derechos humanos, la gestión integral del turismo, la cultura de la tolerancia, el apoyo al agro, el espacio público, la cobertura de Metrolínea y, la innovación en el macrosector de las prendas de vestir fueron las variables que menor cumplimiento registraron con porcentajes por debajo del 33%, lo cual para dos años de gobierno debería oscilar entre el 45 y 50%. En su mayoría el grado de cumplimiento es cercano al 40%, cifra favorable para el periodo de estudio (Anexo E). No obstante, es de preocuparse que a pesar de que en Bucaramanga el agro es escaso no se hayan dado esfuerzos para mitigar las vulnerabilidades propias de este sector que aunque es pequeño muestra una realidad latente con índices de NBI relativamente altos durante la última década como se menciona en el trabajo en desarrollo.

En el (Anexo F), se observa que la capacidad del municipio para gestionar recursos no supera el 7,5% siendo este por valor de 68.627.011 millones del total de los recursos programados para el cuatrienio por valor de 1.409.247.397 millones, de los cuales a la vigencia se han ejecutado 915.126.741 millones el correspondiente al 74.7% mostrando que se ha dado una alta inversión para apenas llevar dos años de gestión y, es probable que aquellas variables que se encuentran con bajo nivel de cumplimiento puedan llegar a ser materializados en lo que resta. De lo anterior, se puede afirmar que los sectores que han recibido mayor inversión en este gobierno han sido la salud, educación, movilidad vial, entre otros. Y en donde menos se ha invertido es en temas de ética en la gestión pública, cultura de la tolerancia y de ayuda agropecuaria.

Un sector público que a pesar de contar con personal altamente capacitado en multidisciplinaredad de profesiones aún no ha sido eficaz combatiendo la corrupción y el clientelismo propios de la clase política del municipio. Lo que ha llevado a que la participación de la ciudadanía disminuya cada vez más y, las elites continúen siendo quienes se apoderan de las riquezas haciendo que cada día la desigualdad aumente; no por el hecho de que se tenga el índice Gini más

bajo se convive en un territorio caracterizado por equidad en la distribución de la renta. Los indicadores no siempre muestran la realidad, porque la realidad la construye el ciudadano de a pie que habita un territorio y percibe lo que hay y lo que no hay y, como tal lo que se debería hacer.

En la administración municipal se detectó la existencia de dos problemas que repercuten en el desarrollo de la gestión institucional. El primero hace referencia a la deficiente prestación del servicio al cliente, motivado por una planta de personal insuficiente y una inadecuada infraestructura. El segundo corresponde al atraso tecnológico que dificulta el acceso a la información actualizada y oportuna de los procesos que realiza el municipio.

Pensar que en Colombia y, en tanto en el municipio de Bucaramanga se ha cumplido con los principios que posicionan una nación o territorio como poseedora de un buen gobierno; sería pensar que todas las brechas que nos separan dentro de un mismo territorio ya han sido desarraigadas. Si no existe buen gobierno en el plano nacional, no es posible se dé en el regional, aunque si se puede hablar de buenas prácticas de gestión administrativa.

4. CONCLUSIONES

En el actual contexto de descentralización administrativa nacional, uno de los mayores retos que afrontan las unidades municipales es lograr consolidar “buenos gobiernos” que les ayuden a fortalecer sus sistemas institucionales y a su vez a generar un ambiente adecuado para la interacción entre la economía y la política. Es por esto, que en la toma de decisiones y la formulación e implementación de los Planes de Desarrollo, a lo largo de la historia ha surgido un deliberado escepticismo por el adecuado manejo de los recursos públicos, lo que ha llevado a que la participación de la ciudadanía se haya tornado escasa y, esto desbordado en grandes interrogantes acerca de la efectividad que los mandatarios han demostrado en la consecución de sus objetivos de acuerdo a los planes de gobierno propuestos. Es claro que, si los recursos han tomado el rumbo adecuado, examinando el entorno, sin duda se tornaran en buenas prácticas que contribuyan en una mejora en la calidad de vida de la población y, el goce efectivo de sus derechos.

En Colombia el buen gobierno ha sido asumido como una receta que responde a cómo hacer cambios que hagan eficiente la administración pública y como ejercer mecanismo de control sobre acciones poco éticas que atenten contra el erario público, sin embargo se considera necesario estudiar los principios que orientan la política y reflexionar sobre su implementación en el escenario local para no caer en errores del pasado de adoptar medidas sin preguntarse por sus verdaderos fundamentos, alejadas de las condiciones propias de cada territorio y de las subculturas propias de cada región. Lo que resultó bastante enriquecedor en materia de claridad en lo referente a los resultados obtenidos en los planes de desarrollo y más aún en el análisis de la realidad objetiva.

El gobierno de Colombia a pesar de que ha tenido un éxito relativo en crear un subsistema de seguimiento del desempeño del gobierno referente a las metas presidenciales y a otras metas de desarrollo del país. No obstante, no ha logrado mostrar que hasta hoy este se haya institucionalizado y, su utilidad sea necesaria en todos los escenarios del gobierno, lo que se hace evidente en que algunas dependencias del gobierno no estén dispuestas a incorporarlo o no sean generadores de iniciativas en pro de incitar mejoras al sistema.

El gobierno también se ha embarcado en una agenda de evaluación ambiciosa; los hallazgos de las evaluaciones ya han tenido alguna influencia significativa en las decisiones del gobierno y en la asignación de presupuestos. A pesar de esto, solo una evaluación ha sido destacada y, las otras relacionadas con la gestión aun no han sido finalizadas, lo que refleja fallas en la eficacia en el cumplimiento y la obtención de resultados. Es claro, que en Colombia la mayor utilidad del sistema radica en el seguimiento y, por su lado, la evaluación es relativamente pobre dada la escasa financiación y, las pocas iniciativas al respecto.

En cuanto al sistema de seguimiento en el municipio de Bucaramanga, se evidencia un alto grado de utilización de la información obtenida especialmente en el proceso de toma de decisiones y, rendición pública de cuentas, lo que se ha consolidado en una buena práctica y, se ha catalogado al municipio como un referente frente a los 51 municipios que se han embarcado en esta ambiciosa tarea. No obstante, se presentan dos problemas principales a saber: el primero, está relacionado con la insuficiencia en la atención al ciudadano propio de los servidores públicos y, por otro lado, se evidencia una alta rotación de personal trayendo esto un problema de que los conocimientos se van con los empleados y, los aprendizajes no son sistematizados y compartidos.

En cuanto al contexto, es preciso indicar que, el desarrollo de un territorio no está delimitado por el número de pobladores que allí conviven, sino por la cantidad de

acciones y de ideas que se han materializado y han llevado a que ese espacio haya logrado estos fines.

A pesar de los resultados alentadores en materia de pobreza y, que el municipio ha logrado cumplir con algunos de los objetivos de desarrollo del milenio con el fin de acudir a ayuda internacional; Se evidencian problemáticas que requieren de atención prioritaria puesto que, repercuten en la calidad de vida de los bumangueses. Por un lado, a pesar de la alta vocación fami-empresarial que tiene la ciudad no se evidencian acciones orientadas a la transformación de estas en pequeñas y medianas empresas, con cierto grado o nivel de productividad y competitividad que garantice mayor generación de empleo e ingresos para sus familias.

Los reducidos niveles de desempleo que la sitúan como una ciudad atractiva, en realidad están representados por altos márgenes de informalidad en todas sus representaciones y, por otro lado, algunas de las inversiones realizadas en materia de transporte e infraestructura a pesar de los recursos no han dado los resultados esperados tornándose esto en fallas en la gestión del municipio. Son muchos temas que se relacionan en los respectivos planes de gobierno, no obstante, los que repercuten directamente en la calidad de vida y el bienestar se convierten en prioritarios y, justamente son estos quienes menos financiación han obtenido. La cultura por otra parte ha jugado un papel importante puesto que, la desconfianza y, la aversión al riesgo son propias en el ethos bumangués y, como tal las costumbres de una región han de influir en la gestión y, en la manera en que se emprenden acciones.

Con todo y esto, a pesar de que Bucaramanga es vista como una ciudad prometedora en materia de gestión administrativa, porque cuenta con un sistema eficaz de seguimiento que la ubica dentro de los mejores del país y poseedora de

buenas prácticas, necesita de muchos esfuerzos para que se logre materializar el buen gobierno y, sobre todo cuando desde el plano nacional se evidencia una fragilidad notable por fortalecer la gobernabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL. Evaluaciones influyentes: evaluaciones que mejoraron el desempeño y los efectos de programas de desarrollo. Washington, USA: Departamento de evaluación de operaciones, 2004. 32p.

BOHORQUEZ, Luis Francisco. “Bucaramanga capital sostenible”. Plan de Desarrollo de Bucaramanga, 2012- 2015. Bucaramanga, 2012. 214p.

CASILDA, Ramón. América Latina y el consenso de Washington. Boletín económico de ICE N° 2803, 2004. 20p.

CONPES 3294. Renovación de la Administración Pública: Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación. Bogotá D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2004. 27p.

CRUZ V. Jasson. “Las políticas de Buen Gobierno como herramienta de desarrollo económico y social”, En: Boletín política pública hoy. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, No. 28, Julio de 2012. p.2-5.

DNP. El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011. Bogotá, D.C: Imprenta Nacional de Colombia, 2007. 108p.

DNP. Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. Bogotá, D.C: Quebecor World, 2007. 70p.

DNP. Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo. Bogotá, D.C: Kimpres, 2011. 80p.

DNP. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015. Documento borrador versión 0.8. Bogotá, D.C: Departamento Nacional de Planeación, 2011. 149p.

ESAP y, DNP. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales El plan de desarrollo 2012-2015. Guías para la gestión pública territorial No. 4. Bogotá, D.C: Imprenta Nacional de Colombia, 2011. 117p.

GARETH, Jones. Administración Contemporánea. Buenos Aires: McGraw Hill, 2006. 780p.

KUZEK, J., y RIST, R. Diez pasos para un seguimiento basado en resultados y sistemas de evaluación. Washington, DC: Banco Mundial, 2004. 286p.

LLISTAR, David. El qué, el quién, el cómo y el porqué del consenso de Washington. España: Observatorio de la deuda de la globalización, 2002. 11p.

MACKAY, Keith. Cómo crear sistemas de Seguimiento y Evaluación que contribuyan a un buen gobierno. Washington, D.C: Banco Mundial, 2007. 184p.

MARTÍNEZ, S. y CUERVO, L. Sistemas de buenas prácticas un desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, serie 55. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2006. 65p.

NUSSBAUM, Martha. La Calidad de Vida. México: Fondo de Cultura Económica, 1998. 588p.

PNUD. Manual de Seguimiento y evaluación de resultados. New York, USA: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002. 149p.

SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad. Geo Planeta, Editorial, S. A, 2000. 440p.

SCHRÖDER, Peter. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann oficina para América Latina. México, 2005. 47p.

STIGLITZ, Joseph. “Regulación y fallas”, En: Revista de Economía Institucional, Vol. 12 No. 23, segundo semestre de 2010. p.13-28.

STIGLITZ, Joseph. “Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente”, En: Revista CLAD: Reforma y Democracia No. 22 (febrero 2002), Caracas. p.1-36.

_____. “El papel del gobierno en el desarrollo económico”, en: Cuadernos de economía, Vol. XVIII, No. 30, Bogotá, 1999. p.347-366.

ZAPATA, Juan. El diseño, el monitoreo y la evaluación del sistema de información y su papel en la política social de atención a los más pobres. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Bogotá, D.C: DNP, 2007. 72p.

ANEXOS

ANEXO A. Ejemplo de evaluación influyente en Colombia

Familias en Acción es un programa de transferencia monetaria condicionada que ofrece un ingreso a familias pobres, las cuales se comprometen a que sus hijos reciban cuidado de salud preventivo, se matriculen en la escuela y asistan a clases. El programa fue creado en 1999 en respuesta a la crisis económica.

Se encargó a consultores externos realizar una evaluación de impacto rigurosa del programa, con la supervisión del Departamento Nacional de Planeación. Esta evaluación encontró que el programa había alcanzado un impacto sorprendente en los niveles de nutrición, educación y salud. Estos hallazgos persuadieron al gobierno del presidente Álvaro Uribe, quien fue elegido en el año 2002, no sólo a mantener el programa de gobierno anterior sino a duplicar su cobertura de 500.000 a 1 millón de familias pobres. A fines de 2006, el gobierno decidió incrementar aún más la cobertura del programa a 1.5 millones de familias.

La evaluación de Familias en Acción tuvo un costo de \$1.5 millones hasta el año 2007. A pesar de ser un monto considerable, es relativamente pequeño si se le compara con el gasto total del gobierno en este programa (alrededor de \$100 millones al momento de la evaluación). Debido a su gran influencia en el gobierno, esta evaluación puede considerarse como altamente eficaz en función del costo.

Fuente: Mackay y otros, 2007.

ANEXO B. Fortalezas y desafíos del Sistema de S&E de Colombia

Fortalezas	Desafíos
Muy alto nivel de utilización del subsistema de seguimiento por el presidente y su despacho.	Las direcciones de presupuesto y planeación del Departamento Nacional de Planeación y el ministerio de hacienda utilizan muy poco la información del S&E.
Información de desempeño utilizada para establecer metas de desempeño para los ministros, sus ministerios y dependencias. Informe público acerca del logro de las metas de desempeño, y cuando no se logran, los gerentes tienen que dar explicaciones públicas de lo sucedido.	Preocupaciones acerca de la credibilidad de los datos de seguimiento que ofrecen los ministerios sectoriales y las dependencias.
Las evaluaciones se llevan a cabo en forma externa en un proceso transparente, otros ministerios y el congreso las consideran muy verosímiles.	Excesiva dependencia sobre el financiamiento de los donantes para la agencia de evaluación.
Las evaluaciones se planean y se llevan a cabo dentro de un enfoque de colaboración, en las que participan el departamento de planeación y los ministerios y dependencias sectoriales.	
Toda la información del S&E se hace pública y se remite al congreso.	

Fuente: Elaboración Propia.

ANEXO C. Cumplimiento PDM de Bucaramanga (2008-2011)

	CUMPLIMIENTO POR AÑO				AVANCE EN CUMPLIMIENTO
	2008	2009	2010	2011	2008 - 2011
LÍNEA ESTRATEGICA 1	68%	88%	82%	81%	85%
Deporte y Recreación	88%	88%	76%	85%	93%
Grupos en Situación de Vulnerabilidad	89%	91%	92%	89%	94%
Desarrollo Comunitario	100%	95%	100%	94%	97%
Salud	92%	91%	90%	86%	83%
Orden Público, Seguridad, Convivencia Ciudadana y Protección al Ciudadano	81%	77%	82%	78%	79%
Centros de Reclusión	0%	100%	100%	100%	100%
Prevención y Atención de Desastres	56%	87%	66%	57%	77%
Población en Situación de Desplazamiento	70%	96%	97%	94%	98%
Justicia	33%	67%	33%	50%	42%
LÍNEA ESTRATEGICA 2	85%	74%	83%	66%	81%
Educación	89%	72%	91%	75%	86%
Cultura	79%	81%	78%	69%	80%
Equipamiento Municipal	88%	70%	79%	52%	78%
LÍNEA ESTRATEGICA 3	89%	81%	91%	74%	82%
Empleo	94%	95%	96%	97%	96%
Promoción del Desarrollo	83%	68%	86%	51%	69%
LÍNEA ESTRATEGICA 4	84%	77%	79%	68%	88%
Ambiental	77%	72%	83%	78%	85%
Vivienda	60%	81%	45%	32%	83%
Transporte	92%	59%	77%	68%	82%
Servicios Públicos	100%	70%	95%	92%	94%
Agropecuario	78%	83%	73%	72%	88%
Agua	100%	100%	100%	67%	100%
LÍNEA ESTRATEGICA 5	83%	72%	75%	80%	79%
Fortalecimiento Institucional	83%	72%	75%	80%	79%
LÍNEA ESTRATEGICA 6	4%	100%	96%	100%	95%
Otros	4%	100%	96%	100%	95%
PLAN DE DESARROLLO 2008 - 2011	69%	82%	84%	78%	85%

*Recursos en miles de pesos / CORTE: Diciembre 31 de 2011

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga- Matriz Seguimiento 2008-2011.


ANEXO D. Recursos del PDM de Bucaramanga- 2008-2011

	RECURSOS DEL PLAN DE DESARROLLO *				
	2008 - 2011				
	RECURSOS PROGRAMADOS	RECURSOS EJECUTADOS	RECURSOS GESTIONADOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN	NIVEL DE GESTIÓN
LÍNEA ESTRATEGICA 1	522.413.406	379.102.352	22.310.147	73%	6%
Deporte y Recreación	27.275.663	24.228.299	471.000	89%	2%
Grupos en Situación de Vulnerabilidad	68.308.861	63.918.000	2.140.800	94%	3%
Desarrollo Comunitario	6.691.288	6.469.256	343.891	97%	5%
Salud	372.062.076	247.497.648	1.445.962	67%	1%
Orden Público, Seguridad, Convivencia Ciudadana y Protección al Ciudadano	18.886.919	16.164.354	295.050	86%	2%
Centros de Reclusión	535.538	485.910	2.804.583	91%	577%
Prevención y Atención de Desastres	14.577.531	6.801.912	8.074.251	47%	119%
Población en Situación de Desplazamiento	13.697.902	13.213.345	6.734.610	96%	51,0%
Justicia	377.628	323.628	0	86%	0%
LÍNEA ESTRATEGICA 2	707.260.353	651.225.850	13.680.470	92%	2%
Educación	570.277.300	550.353.223	13.680.470	97%	2%
Cultura	38.271.643	28.297.180	0	74%	0%
Equipamiento Municipal	98.711.410	72.575.447	0	74%	0%
LÍNEA ESTRATEGICA 3	27.857.948	22.309.638	960.000	80%	4%
Empleo	16.934.390	16.160.068	110.000	95%	1%
Promoción del Desarrollo	10.923.558	6.149.570	850.000	56%	14%
LÍNEA ESTRATEGICA 4	1.010.199.292	555.817.336	158.521.434	55%	29%
Ambiental	13.547.335	7.158.529	2.596.453	53%	36%
Vivienda	37.938.139	18.949.760	4.342.344	50%	23%
Transporte	869.472.845	447.975.222	151.554.637	52%	34%
Servicios Públicos	71.184.528	63.869.183	28.000	90%	0%
Agropecuario	2.061.188	1.971.813	0	96%	0%
Agua	15.995.257	15.892.829	0	99%	0%
LÍNEA ESTRATEGICA 5	58.171.384	46.756.082	230.913	80%	0%
Fortalecimiento Institucional	58.171.384	46.756.082	230.913	80%	0%
LÍNEA ESTRATEGICA 6	3.444.550	1.779.301	0	52%	0%
Otros	3.444.550	1.779.301	0	52%	0%
PLAN DE DESARROLLO 2008 - 2011	2.329.346.933	1.656.990.560	195.702.964	71,1%	11,8%

Recursos en miles de pesos / CORTE: Diciembre 31 de 2011

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga- Matriz Seguimiento 2008-2011.

ANEXO E. Cumplimiento PDM de Bucaramanga (2012-2013)

	CUMPLIMIENTO POR AÑO		META	AVANCE EN
	2012	2013	2012-2013	2012-2015
SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA	71%	78%	49%	52%
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	56%	84%	53%	56%
Ciudad Segura y Habitable	100%	78%	56%	68%
Justicia en Casa	67%	80%	57%	70%
Bucaramanga en PRO de los Derechos Humanos	0%	94%	46%	31%
EMPLEO FORMAL Y PRODUCTIVO	67%	65%	43%	36%
Emprendimiento y Desarrollo Empresarial	91%	100%	47%	74%
Globalización Empresarial	100%	73%	43%	41%
Fortalecimiento Económico y Promoción de Ciudad	67%	83%	47%	38%
Diseño e Innovación como Estrategia para el Desarrollo Competitivo de la Oferta del Macrosector de Prendas de Vestir	0%	35%	36%	9%
Gestión Integral del Turismo	78%	33%	40%	18%
LO SOCIAL ES VITAL	73%	69%	53%	50%
Bucaramanga Crece Contigo	77%	69%	54%	55%
Poblaciones Incluidas al Desarrollo Sostenible	70%	69%	52%	46%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	92%	85%	52%	56%
Salud para Todas y Todos con Calidad	92%	87%	56%	52%
Saneamiento y Entorno Saludable	91%	83%	48%	59%
DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA	65%	97%	44%	71%
Reducción de Brechas Educativas en el Sector Público	100%	98%	46%	61%
Calidad, Innovación - Pertinencia y Gestión Educativa	95%	94%	50%	74%
Bucaramanga Inteligente - Smart City	0%	100%	36%	78%
DEPORTE Y CULTURA QUE NOS UNA	76%	69%	48%	42%
Bucaramanga Dinámica y Saludable	82%	70%	48%	56%
Plan Municipal para el Desarrollo de las Artes y la Cultura	55%	69%	53%	39%
Bucaramanga Culta y Tolerante	90%	67%	43%	30%
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	65%	67%	51%	38%
MEDIO AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	65%	67%	51%	38%
Bucaramanga Frente a la Gestión Integral del Riesgo	70%	85%	51%	48%
Bucaramanga Ciudad Verde de América Latina	71%	63%	57%	40%
En Bucaramanga el Campo Cuenta	53%	52%	45%	27%
SOSTENIBILIDAD URBANA	68%	55%	58%	48%
MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL	52%	40%	59%	36%
Espacio Público: de Todas y Todos Para Todas y Todos	54%	33%	42%	28%
Bucaramanga Ágil y Segura	62%	62%	59%	47%
Sistema Integrado de Transporte Masivo	39%	25%	78%	33%
INFRAESTRUCTURA DE CIUDAD	84%	70%	57%	61%
Vivienda y Hábitat Digno y Saludable para Bucaramanga	80%	72%	66%	61%
Plazas de Mercado y Servicios Públicos Eficientes	88%	68%	48%	61%
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNANZA	77%	73%	51%	44%
ADMINISTRACIÓN EFICIENTE ES UN BUEN GOBIERNO	95%	82%	56%	48%
Administración Eficiente y Bienestar para Todas y Todos	84%	76%	46%	34%
Gerencia Jurídica Pública	100%	100%	67%	67%
Ética y Gestión Administrativa, Herramientas del Control en la Administración Pública	100%	71%	55%	41%
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	59%	64%	46%	41%
Participación Comunitaria y Ciudadana	59%	64%	46%	41%
PLAN DE DESARROLLO 2012-2015	71%	68%	52%	46%

* Recursos en miles de pesos


META ACUMULADA A CUARTO TRIMESTRE 2013

Fecha de Corte:

31/12/2013

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga. Matriz de Seguimiento 2012-2015.

ANEXO F. Recursos del PDM de Bucaramanga- 2012-2013

	RECURSOS DEL PLAN DE DESARROLLO*				
	2012-2015				
	RECURSOS PROGRAMADOS	RECURSOS EJECUTADOS	RECURSOS GESTIONADOS	PORCENTAJE EJECUCIÓN	NIVEL DE GESTIÓN
SOSTENIBILIDAD SOCIAL Y ECONÓMICA	763.424.537	603.525.387	24.197.662	79%	4%
SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA	18.994.836	17.194.852	4.345.282	91%	25%
Ciudad Segura y Habitable	18.214.836	16.530.753	4.345.282	91%	26%
Justicia en Casa	502.000	387.424	0	77%	0%
Bucaramanga en PRO de los Derechos Humanos	278.000	276.675	0	100%	0%
EMPLEO FORMAL Y PRODUCTIVO	11.795.108	11.014.515	3.593.632	93%	33%
Emprendimiento y Desarrollo Empresarial	9.943.498	9.625.260	475.000	97%	5%
Globalización Empresarial	504.100	478.425	2.893.092	95%	605%
Fortalecimiento Económico y Promoción de Ciudad	744.500	529.500	225.540	71%	43%
Diseño e Innovación como Estrategia para el Desarrollo Competitivo de la Oferta del Macrosector de Prendas de Vestir	162.000	12.000	0	7%	0%
Gestión Integral del Turismo	441.010	369.330	0	84%	0%
LO SOCIAL ES VITAL	57.381.516	50.712.859	2.060.432	88%	4%
Bucaramanga Crece Contigo	23.386.570	18.528.288	1.860.432	79%	10%
Poblaciones Incluidas al Desarrollo Sostenible	33.994.946	32.184.571	200.000	95%	1%
SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL	248.982.549	166.769.020	0	67%	0%
Salud para Todas y Todos con Calidad	246.385.269	164.477.729	0	67%	0%
Saneamiento y Entorno Saludable	2.597.280	2.291.291	0	88%	0%
DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA	380.174.941	320.492.782	3.330.142	84%	1%
Reducción de Brechas Educativas en el Sector Público	336.251.197	286.368.279	424.392	85%	0%
Calidad, Innovación - Pertinencia y Gestión Educativa	40.910.487	32.581.246	2.016.290	80%	6%
Bucaramanga Inteligente - Smart City	3.013.257	1.543.257	889.460	51%	58%
DEPORTE Y CULTURA QUE NOS UNA	46.095.587	37.341.359	10.868.174	81%	29%
Bucaramanga Dinámica y Saludable	20.694.352	18.423.738	0	89%	0%
Plan Municipal para el Desarrollo de las Artes y la Cultura	23.602.054	17.234.669	0	73%	0%
Bucaramanga Culta y Tolerante	1.799.181	1.682.952	10.868.174	94%	646%
SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL, CAMBIO CLIMÁTICO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	82.513.503	45.066.310	365.000	55%	1%
MEDIO AMBIENTE Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL	82.513.503	45.066.310	365.000	55%	1%
Bucaramanga Frente a la Gestión Integral del Riesgo	40.841.487	24.752.871	8.000	61%	0%
Bucaramanga Ciudad Verde de América Latina	39.378.609	18.933.222	357.000	48%	2%
En Bucaramanga el Campo Cuenta	2.293.407	1.380.217	0	60%	0%
SOSTENIBILIDAD URBANA	517.862.767	229.138.052	43.994.349	44%	19%
MOVILIDAD VIAL Y PEATONAL	370.490.064	127.270.242	33.095.972	34%	26%
Espacio Público: de Todas y Todos Para Todas y Todos	4.497.492	3.643.052	42.372	81%	1%
Bucaramanga Ágil y Segura	338.152.684	105.106.597	33.053.600	31%	31%
Sistema Integrado de Transporte Masivo	27.839.888	18.520.593	0	67%	0%
INFRAESTRUCTURA DE CIUDAD	147.372.703	101.867.810	10.898.377	69%	11%
Vivienda y Hábitat Digno y Saludable para Bucaramanga	44.381.382	27.618.261	10.898.377	62%	39%
Plazas de Mercado y Servicios Públicos Eficientes	102.991.321	74.249.549	0	72%	0%
SOSTENIBILIDAD FISCAL Y GOBERNANZA	45.446.590	37.396.992	70.000	82%	0%
ADMINISTRACIÓN EFICIENTE ES UN BUEN GOBIERNO	22.904.456	17.696.763	0	77%	0%
Administración Eficiente y Bienestar para Todas y Todos	22.312.740	17.106.917	0	77%	0%
Gerencia Jurídica Pública	0	0	0	-	-
Ética y Gestión Administrativa, Herramientas del Control en la Administración Pública	591.716	589.846	0	100%	0%
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	22.542.134	19.700.229	70.000	87%	0%
Participación Comunitaria y Ciudadana	22.542.134	19.700.229	70.000	87%	0%
PLAN DE DESARROLLO 2012-2015	1.409.247.397	915.126.741	68.627.011	74,7%	7,5%

* Recursos en miles de pesos

Fecha de Corte:

31/12/2013

Fuente: Secretaría de Planeación de Bucaramanga. Matriz de Seguimiento 2012-2015.