

Programa social Manos a la Paz-Estado Joven, Rioblanco (Tolima): un análisis de la gestión pública territorial.

Danny Franchesco Angarita Quintero

Trabajo de grado para optar el título de economista.

Director

Fernando Estrada

PhD. Philosophy of Science

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía

Bucaramanga

2019

### **Dedicatoria**

Al pueblo de Rioblanco que no cede en la lucha por construir un territorio en paz y próspero; a los campesinos que sin importar las horas de camino para llegar a las reuniones del PDET siempre estuvieron ahí, recorriendo trochas, aguantando la inclemencia del clima; a los indígenas y afros que mantienen vivas sus tradiciones, que mantienen viva su identidad; a las mujeres que se cansaron de parir hijos para la guerra y ahora luchan de formar incansable por ser tejedoras de una nueva sociedad, una en la que se respete la vida, una en la que ellas jueguen un papel de mayor trascendencia.

A mi familia por el apoyo que siempre me han brindado, por los valores que me han inculcado, por siempre acompañarme y alentarme, por los sacrificios para que hoy esté dando este último paso en mi formación como economista.

A la universidad pública que ha transformado mi vida, que me ha permitido tener una consciencia social, aquella que me permite decir que pública la recibí y pública la entregué.

### **Agradecimientos**

Al gobierno que por medio del programa *Manos a la Paz-Estado Joven* me permitió vivir esta experiencia; a la escuela de economía de la Universidad Industrial de Santander, por brindar algunas de las herramientas para que este trabajo sea hoy una realidad; a aquellos compañeros y amigos que he sumado a lo largo de este tiempo, cuyas posturas diversas ante la vida me han permitido mejorar como persona y profesional.

Al equipo de trabajo de la alcaldía de Rioblanco, en especial a los funcionarios de la secretaría de hacienda con los que más pude compartir y aprender: Andry y Germán; a los funcionarios de la Agencia de Renovación del Territorio en Rioblanco, quienes me permitieron apoyarlos en su trabajo con la comunidad: don Juan de la Cruz y doña Sandra; a diversos rioblancunos y mis cuatro compañeras de práctica: Angie, Ana, María y Geraldine, quienes hicieron de esos cinco meses una de las mejores experiencias de mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por complementar mi formación como economista, por permitirme vivir un intercambio que expandió mi visión del mundo y que me permitió sumar personas muy importantes, en especial a Tommy, un compañero para la vida; a mis papás y mi hermana, que nunca me han cortado las alas y siempre están presentes en todo aquello que deseo vivir.

## Tabla de contenido

	Pág.
Introducción.....	18
1. Objetivos.....	22
1.1 Objetivo general.....	22
1.2 Objetivos específicos.....	22
2. Consideraciones generales del estudio .....	23
2.1 Justificación .....	23
2.2 Método.....	25
2.3 Alcance. ....	27
3. Cuerpo del trabajo .....	28
3.1 Antecedentes.....	29
3.1.1 Nueva gestión pública .....	31
3.1.1.1 Desarrollo histórico de la teoría sobre la gestión pública.....	33
3.1.1.2 Administración pública progresiva (APP) vs. nueva gestión pública (NGP).....	36
3.1.1.3 Primeros pasos hacia el estudio de la NGP.....	39
3.1.1.4 Principales ideas de la NGP.....	40
3.1.1.4.1 Gerencialismo.....	40
3.1.1.4.2 Libertad de acción. ....	41
3.1.1.4.3 Estudio del entorno.....	43

3.1.1.4.4 Participación ciudadana. ....	44
3.1.1.4.5 Rendición de cuentas. ....	46
3.1.1.4.6 Control por resultados.....	47
3.1.1.5 Mecanismos para la implementación de la NGP. ....	51
3.1.1.6 Marco político y marco institucional dentro de la NGP. ....	53
3.1.1.7 Sinergia: principal herramienta de la NGP en Colombia. ....	56
3.1.1.7.1 Diseño de Sinergia: el rol de los planes indicativos dentro de la NGP. ....	59
3.1.1.7.2 Ideas finales sobre los sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E).....	64
3.1.1.8 Presupuestos basados en resultados (PBR).....	65
3.1.1.9 Ideas finales: la búsqueda de la transparencia en la NGP.....	68
3.1.2 Políticas públicas.....	71
3.1.2.1 Primeros pasos hacia el estudio de las políticas públicas. ....	72
3.1.2.2 Componentes teóricos relacionados a las políticas públicas. ....	74
3.1.2.3 El Problema como centro de las políticas públicas. ....	78
3.1.2.3.1 Características de los problemas. ....	80
3.1.2.3.2 Tipos de problemas.....	81
3.1.2.3.3 Formulación del problema ....	83
3.1.2.4 La solución dentro de las políticas públicas.....	86
3.1.2.4.1 Tipos de soluciones.....	88
3.1.2.4.2 Métodos para la identificación de las alternativas de solución. ....	90
3.1.2.5 La implementación de las políticas públicas.....	91
3.1.2.5.1 Problemas a los que se enfrentan las políticas públicas.....	93
3.1.2.5.2 Monitoreo y evaluación de las políticas públicas. ....	96

3.1.2.6. Los presupuestos participativos y los PDET.....	97
3.1.2.6.1 Qué ocurre en los PP y en los PDET. ....	98
3.1.2.6.2 Cómo funcionan los PP y los PDET.....	100
3.1.2.6.3 Algunos cambios normativos para implementar los PP y los PDET. ....	105
3.1.2.6.4 Problemas a los que se enfrentan los PP y los PDET. ....	107
3.1.3 Comentarios sobre los antecedentes. ....	110
3.2 Caracterización de las instituciones de la práctica. ....	113
3.2.1 Alta consejería para el posconflicto. ....	113
3.2.2 Departamento de la función pública. ....	114
3.2.3 Programa de las naciones unidas para el desarrollo-PNUD. ....	114
3.2.4 British council. ....	114
3.2.5 Agencia para la renovación territorial-ART. ....	115
3.3 Caracterización de las condiciones socio-económicas de Rioblanco.....	115
3.4 Desarrollo de la práctica social. ....	125
3.4.1 Apoyo secretaría de hacienda de Rioblanco. ....	127
3.4.1.1 Marco fiscal de mediano plazo-MFMP. ....	129
3.4.1.1.1 Análisis de la estructura de ingresos de Rioblanco 2012-2017.....	130
3.4.1.1.2 Análisis de la estructura de gastos de Rioblanco 2012-2017.....	139
3.4.1.1.3 Análisis de la situación presupuestal de Rioblanco 2012-2017. ....	143
3.4.1.2 Plan indicativo-PI. ....	147
3.4.1.2.1 PI Rioblanco 2017. ....	150
3.4.1.2.2 PI Rioblanco 2018 trimestre I. ....	161
3.4.1.3 Plan operativo anual de inversiones-POAI. ....	168

3.4.1.4 Programa anual mensualizado de caja-PAC.....	175
3.4.1.5 Control externo sobre la administración pública.....	185
3.4.1.6 Comentarios finales. ....	191
3.4.2 Apoyo en la construcción del PDET. ....	193
4. Conclusiones .....	203
Referencias bibliográficas .....	209

### Lista de tablas

	Pág.
Tabla 1 Clasificación tipos de problemas según Hoppe, con ejemplos vistos en el PI de Rioblanco.....	82
Tabla 2 Comparativo entre objetivos y metas .....	88
Tabla 3 Clasificación de soluciones según O’Hare, con ejemplos vistos en el PI de Rioblanco .	89
Tabla 4 Características demográficas de los territorios del análisis comparativo .....	117
Tabla 5 Características en educación, salud y seguridad de los territorios del análisis comparativo .....	119
Tabla 6 Características en vivienda y servicios públicos de los territorios del análisis comparativo .....	120
Tabla 7 Distribución del PIB en los territorios del análisis comparativo.....	122
Tabla 8 Ranking de cultivos más cosechados por tonelada en los territorios del análisis comparativo .....	123
Tabla 9 Datos de desempeño administrativo de los territorios del análisis comparativo .....	124
Tabla 10 Evolución de los ingresos y el promedio de la participación según la fuente en Rioblanco entre 2012-2017 .....	132
Tabla 11 Recaudo de los ingresos no tributarios según sus fuentes en Rioblanco entre 2012-2017 .....	134
Tabla 12 Distribución del SGP según sus fuentes en Rioblanco entre 2012-2017.....	136

Tabla 13 Comportamiento de los fondos especiales en Rioblanco entre 2012-2017 .....	138
Tabla 14 Comportamiento del gasto según sus fuentes en Rioblanco entre 2012-2017.....	140
Tabla 15 Composición del gasto de funcionamiento en Rioblanco entre 2012-2017 .....	141
Tabla 16 Composición del gasto de inversión en Rioblanco entre 2012-2017 .....	142
Tabla 17 Servicio de la deuda pública en Rioblanco al 31 de diciembre del 2016 .....	143
Tabla 18 Ejemplo de metas de resultado en el PI de Rioblanco 2016-2019 .....	148
Tabla 19 Clasificación de las metas producto en el PI 2017 de Rioblanco según su sector .....	153
Tabla 20 Clasificación de las metas producto en el PI de Rioblanco 2017 según ODS al que contribuyen .....	154
Tabla 21 Lista de metas producto no cumplidas del PI 2017 en Rioblanco.....	155
Tabla 22 Semáforo PI 2017 en Rioblanco.....	157
Tabla 23 Metas relacionadas a la población vulnerable dentro del PI 2017 de Rioblanco .....	159
Tabla 24 Clasificación de las metas producto en el PI 2018 de Rioblanco según su sector .....	162
Tabla 25 Clasificación de las metas producto en el PI 2018 de Rioblanco según ODS al que contribuyen .....	163
Tabla 26 Semáforo PI 2018 trimestre I en Rioblanco.....	165
Tabla 27 Resumen POAI 2018 de Rioblanco.....	172
Tabla 28 Variación de los ingresos dentro del PAC 2018 ante las normativas existentes.....	180
Tabla 29 Variación de los gastos dentro del PAC 2018 ante las normativas existentes .....	182
Tabla 30 Nomenclatura según el servicio prestado en los contratos firmados en Rioblanco en 2017.....	190

### Lista de figuras

	Pág.
Figura 1. Proceso de investigación. ....	25
Figura 2. Caracter iterativo e interactivo en el proceso de analisis y diseño de políticas públicas. .....	77
Figura 3. Funcionamiento de los presupuestos participativos de Porto Alegre, según sus niveles. .....	102
Figura 4. Funcionamiento de los programas de desarrollo con enfoque territorial-PDET, según sus fases.....	104
Figura 5. Localización geográfica del municipio de Rioblanco en el departamento del Tolima .....	116
Figura 6. Instrumentos para a gestión pública territorial por resultados.....	128
Figura 7. Comportamiento de los ingresos en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos).....	131
Figura 8. Evolución de las principales fuentes de ingresos tributarios en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos).....	133
Figura 9. Evolución de los ingresos provenientes del SGP en Rioblanco para el sexenio 2012- 2017 (valores en millones de pesos) .....	135
Figura 10. Evolución de los recursos de capital en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos) .....	137

Figura 11. Evolución de la venta de servicios públicos en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos) .....	139
Figura 12. Situación presupuestal en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos) .....	144
Figura 13. Evolución del recaudo del impuesto predial en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos) .....	145
Figura 14. Ejemplo de metas producto en el PI de Rioblanco 2016-2019.....	150
Figura 15. Cumplimiento de las metas resultado programadas en el PI de Rioblanco durante el 2017.....	151
Figura 16. Comparativo de recursos ejecutados y programados, para la financiación de las metas resultado del PI Rioblanco 2017.....	152
Figura 17. Participación de cada color del semáforo del PI 2017 de Rioblanco según el número de metas resultado.....	159
Figura 18. Ejemplo de semáforo aplicado al sector transporte del PI 2018 trimestre I de Rioblanco.....	164
Figura 19. Participación de cada color del semáforo del PI 2018 trimestre I de Rioblanco según el número de metas resultado. ....	166
Figura 20. Parte estratégica del POAI 2018 de Rioblanco.....	170
Figura 21. Parte financiera del POAI 2018 de Rioblanco.....	171
Figura 22. Recursos totales por programa y responsables del POAI 2018.....	172
Figura 23 y 24. Estudio del comportamiento mensual de algunas fuentes de gastos (figura superior) y de ingresos (figura inferior) en Rioblanco.....	176

Figura 25 y 26. Distribución mensual de recursos tributarios totales y desagregados en Rioblanco.....	177
Figura 27 y 28. Distribución mensual de gastos de personal totales y desagregados en Rioblanco .....	178
Figura 29. Distribución de los ingresos en Rioblanco para el 2018 según información dentro del PAC.....	181
Figura 30. Distribución de los gastos en Rioblanco para el 2018 según información dentro del PAC.....	184
Figura 31 y 32. Preguntas y respuestas sobre eficiencia (abajo) y conflictividad social (arriba), en la evaluación para el desempeño integral de Rioblanco 2017.....	187
Figura 33. Personal de planta en Rioblanco 2017 según lugar en el que desempeñan sus funciones.....	188
Figura 34. Distribución del tipo de cargo ocupado por el personal de planta en Rioblanco 2017 .....	189
Figura 35. Contratos según el tipo de servicio prestado (en nomenclatura) en Rioblanco para el 2017.....	190
Figura 36. Comparativo del valor inicial y el valor pagado del total de contratos firmados en Rioblanco 2017.....	191
Figura 37. Fotografía: primer día del grupo motor en Rioblanco.....	194
Figura 38. Fotografía: mesa de trabajo pilar infraestructura y adecuación de tierras. ....	196
Figura 39 y 40. Fotografía: elaboración (izquierda) y socialización (derecha) de las oportunidades y problemas existentes en los pilares del PDET en Rioblanco. ....	197

Figura 41. Datos precisos que deben recolectarse por pilares para las asambleas en Rioblanco. .....	198
Figura 42 y 43. Fotografía: asambleas en los núcleos de Palmichal (izquierda) y Gaitán (derecha) en Rioblanco. ....	199
Figura 44 y 45. Fotografía: eventos grupo focal de género (izquierda) y encuentro intercultural (derecha). ....	200
Figura 46. Fotografía: pacto municipal de Rioblanco. ....	201
Figura 47. Iniciativas con el puntaje de priorización más alto en Rioblanco. ....	202
Figura 48. Postal veredal en Rioblanco. ....	208

### Resumen en español

**TITULO:** PROGRAMA SOCIAL MANOS A LA PAZ-ESTADO JOVEN, RIOBLANCO (TOLIMA): UN ANÁLISIS DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL. \*

**AUTOR:** Danny Franchesco Angarita Quintero \*\*

**PALABRAS CLAVE:** Práctica, Gestión Pública, Política Pública, Buen Gobierno, Paz, Participación Ciudadana, Desarrollo con Enfoque Territorial.

### DESCRIPCIÓN

El objetivo del presente trabajo es identificar las acciones que permiten alcanzar prácticas de buen gobierno en un contexto de la gestión pública desde lo territorial, aplicado al estudio de caso del municipio de Rioblanco, Tolima. No se trata solo de presentar un informe de las actividades realizadas, este trabajo recopila cinco meses de experiencia en el territorio, permitiendo realizar un diagnóstico de la gestión pública desde el enfoque de la administración municipal e igualmente desde el enfoque de la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Para ello, se realiza una investigación de tipo cualitativa, que parte del análisis de los procesos acompañados en la práctica para luego asociar conceptos teóricos a los mismos, permitiendo el desarrollo de la investigación. A nivel general se estudian las teorías de la Nueva Gestión Pública-NGP, el Análisis y Diseño de Políticas Públicas-ADPP y los Presupuestos Participativos-PP. Para el nivel específico, el análisis implica una presentación y estudio del uso de instrumentos de gestión pública por resultados que provee el Departamento Nacional de Planeación-DNP, un comparativo del proceso PDET y el proceso de los PP de Porto Alegre y un análisis de la implementación del PDET en las fases acompañadas.

La práctica por lo tanto proporciona los elementos que permiten determinar qué acciones dentro de la gestión pública territorial permiten alcanzar un buen gobierno, entendiendo a esto como aquel en el que las acciones se realizan de forma eficiente, eficaz, existe rendición de cuentas y participación ciudadana, logrando mejorar las condiciones sociales y económicas de sus habitantes.

---

\* Trabajo de grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de economía y administración, director: Fernando Estrada.

## ABSTRACT<sup>3</sup>

**TITLE:** SOCIAL PROGRAM "MANOS A LA PAZ-ESTADO JOVEN", RIOBLANCO (TOLIMA): AN ANALYSIS OF TERRITORIAL PUBLIC MANAGEMENT. \*

**AUTHOR:** Danny Franchesco Angarita Quintero \*\*

**KEY WORDS:** Practice, Public Management, Public Policy, Good Governance, Peace, Citizen Participation, Development with a Territorial Approach.

### DESCRIPTION

The objective of this work is to identify the actions that allow achieving good governance practices in a context of territorial public management, applied to the case study of the municipality of Rioblanco, Tolima. It is not only about presenting a report of the activities carried out, this work gathers five months of experience in the territory, allowing a diagnosis of public management from the municipal administration approach and also from the construction of the Development with Territorial Approach Program-PDET. To do this, a qualitative research is carried out, which starts from the analysis of the processes accompanied in the social practice and then associates them with theoretical concepts, allowing the development of the research. Generally, the theories of the New Public Management-NGP, the analysis and design of public policies-ADPP and the Participatory Budgets-PP are studied. For the specific level, the analysis implies a presentation and study of the use of public management for results tools provided by the National Planning Department-DNP, a comparison of the PDET process and the process of the PP of Porto Alegre and an analysis of the PDET implementation in the accompanied phases.

The practice therefore provides the elements that allow to determine what actions within the territorial public management permit to achieve a good government, understanding it as one in which the actions are carried out efficiently, effectively, there is accountability and citizen participation, managing to improve the social and economic conditions of its inhabitants.

---

<sup>3</sup> The abbreviations of this abstract are in the Spanish language.

\* Trabajo de grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas, Escuela de economía y administración, director: Fernando Estrada.

## Introducción

*“Luego de un enfrentamiento de más de medio siglo de duración, el Gobierno Nacional y las FARC-EP hemos acordado poner fin de manera definitiva al conflicto armado interno.”*  
*(Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. 2016. p. 6)*

No hay colombiano que directa o indirectamente no se vea afectado por los estragos que ha generado el conflicto armado en el país. La incidencia de guerrillas, grupos paramilitares y bandas criminales en general, ha estado en la agenda pública nacional de las últimas décadas, pero casi que a la par de las distintas caras que ha tomado la violencia en el país, se han desarrollado un número considerable de procesos con grupos armados para lograr la paz en nuestro territorio.

“La actual negociación de paz con las FARC y el ELN es el décimo proceso de paz en Colombia. Pocos países tienen más experiencia en conflicto armado y guerra civil que Colombia, pero ningún otro tiene más experiencia en paz; Colombia es el único país del mundo que ha hecho nueve procesos de paz, desmovilización y posconflicto en los últimos treinta años.” (López, 2016, p. 21)

Que la mayor guerrilla del país haya decidido sentarse con el gobierno para elaborar un acuerdo de paz que permita el fin de un conflicto interno de más de medio siglo, repercutió en

mucho de los temas de la agenda nacional. Un claro ejemplo fue el revivir la discusión de una reforma rural integrada que permita fortalecer a lo que se denomina en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la “tercera Colombia”, haciendo referencia a “... la Colombia rural, especialmente en las zonas más apartadas, en donde persisten grandes rezagos en indicadores sociales y económicos y en donde la presencia del Estado es aún débil. (DNP. 2015. p. 37).

Bajo el anterior contexto, nace la Alta Consejería para el Postconflicto como un agente fundamental para la consolidación de los acuerdos firmados en el teatro Colón de Bogotá, cuyas funciones se establecen por medio del Decreto 1649 del 02 de septiembre de 2014 y del Decreto 672 del 26 de abril de 2017.

Entre los programas de atención rápida que ha llevado a cabo la Alta Consejería para el Posconflicto está *Manos a la Paz*, orientado al fortalecimiento de la construcción de paz en los territorios.

Este programa se ha vinculado a la iniciativa del Departamento de la Función Pública: *Estado Joven*, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y al British Council, permitiendo a los universitarios del país desempeñar su primera experiencia laboral en alguna entidad municipal categorizada de atención priorizada. Esto permite acercar la academia e iniciativas en construcción de paz a comunidades apartadas que han sido azotadas con mayor crudeza por el conflicto.

En el caso puntual del presente trabajo, la aplicación del programa *Estado Joven- Manos a la Paz*, se desarrolló en el municipio de Rioblanco, al sur del departamento del Tolima. Esta zona fue un fortín de las FARC, el cual se disputó posteriormente con el paramilitarismo dejando a su paso muertos, desaparecidos y un atraso en materia económica y social respecto a otras municipalidades del Tolima y del país.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la cobertura de acueducto, según lo reportado por la superintendencia de servicios públicos domiciliarios para el año 2016 mientras la tasa de cobertura nacional era del 76,8%, en el Tolima la tasa fue del 62% y en Rioblanco de solo 16,6%. En la sección de caracterización del municipio se presentan tablas adicionales donde se compara la situación de Rioblanco con la de los otros tres municipios del sur del Tolima y con la situación del departamento.

En el marco del posconflicto y bajo diferentes iniciativas de la sociedad en general, el municipio ha comenzado a resurgir. Los horrores como la toma de Puerto Saldaña ocurrida en el año 2000 (que se puede considerar el acontecimiento violento de mayor impacto en la localidad), comienzan a ser hechos de un pasado tormentoso, que aunque sea difícil de olvidar, se podrá superar.

Para lograr el desarrollo de Rioblanco en materia económica y social, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de todos los rioblancunos, es prioritario que la administración municipal y las entidades públicas que tengan cobertura y operación en el municipio se desempeñen de forma eficiente, con un correcto uso de los recursos de los que dispone (un acto que pareciera complejo en un país permeado por la conducta de la corrupción). Siendo necesario un acompañamiento de entidades nacionales que fiscalicen y sean garantes del buen uso de los recursos, los cuales, bajo la teoría de la nueva gestión pública-NGP, deben ir en pro del cumplimiento de metas resultado.

Ante las condiciones de rezago en indicadores sociales y económicos, se busca conocer ¿qué acciones permiten alcanzar prácticas de ‘buen gobierno’ dentro de la gestión pública territorial?, entendiendo al buen gobierno como aquel que funciona de forma eficiente, eficaz, con alta

participación ciudadana, que en su operación incluye rendiciones de cuentas y que logra mejorar la calidad de vida de las personas.

Así, bajo un estudio focalizado en la gestión pública desde lo local, se espera generar un aporte a la literatura relacionada con este tema, desde aspectos tan variados como el análisis y diseño de políticas públicas, los presupuestos participativos y la administración pública municipal.

Todo esto bajo un método cualitativo, que por medio de la inducción de conceptos asociados a los procesos realizados en el territorio durante la práctica, va a permitir llegar a las conclusiones del estudio.

El presente trabajo se compone de cuatro apartados, el primero de ellos plasma los objetivos de la investigación, posteriormente se introducen las consideraciones generales de la investigación, donde se incluye la justificación, el método y el alcance; el tercer apartado reúne el grueso de la investigación, allí se mencionan los antecedentes, la caracterización de las entidades vinculadas a la práctica social, la caracterización socio-económica del municipio y el desarrollo de la práctica; a manera de cierre se presentan las conclusiones.

## **1. Objetivos**

### **1.1 Objetivo general**

Determinar las acciones que permiten alcanzar prácticas de buen gobierno en el contexto de la administración pública territorial en Rioblanco.

### **1.2 Objetivos específicos**

- Caracterizar las condiciones socio-económicas de Rioblanco, estimando la relevancia de la administración pública eficiente en el desarrollo del territorio.
- Enriquecer la teoría relacionada con la implementación de políticas públicas, mediante el análisis de la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET en Rioblanco durante las fases apoyadas.
- Evaluar a la luz del enfoque de la teoría sobre la Nueva Gestión Pública-NGP, las tareas realizadas en la secretaría de hacienda del municipio.
- Aportar a la bibliografía sobre el estudio de la gestión pública en Colombia, aplicada a un contexto municipal.

## **2. Consideraciones generales del estudio**

### **2.1 Justificación**

La Ley 12 de 1986 como menciona Claudia López en su libro *Adiós a las FARC*, señala que para atender sus problemáticas, los municipios no cuentan con condiciones fiscales y administrativas suficientes producto de la escasez de recursos, agravando este hecho las perspectivas casi nulas de inversión mediante institutos descentralizados de la nación.

Este análisis hecho hace más de tres décadas, parece mantenerse en la actualidad, incluso con nuevos sistemas como el general de participación (SGP) y el de gestión de regalías (SGR), que han buscado descentralizar los recursos del país.

La situación en municipios de poca población es mucho más delicada, en gran medida al no poder recurrir a la autofinanciación de algunas de sus obras cuando la nación no puede atender sus demandas. Para el caso de Rioblanco (municipio ubicado al sur del departamento del Tolima), los recursos propios representan solo el 6,2% de los ingresos totales del municipio en el año 2017 según cálculos realizados con información de la secretaría de hacienda. Por lo anterior, se hace necesario el uso de forma eficiente de los recursos de los que dispone el territorio.

El uso de recursos propios, al igual que los provenientes del SGP y otras fuentes de transferencia nacionales y departamentales, además de los recursos de otras entidades e incluso recursos de crédito, deben ser encaminados al cumplimiento de las metas del plan de desarrollo municipal (subordinado al plan nacional de desarrollo).

Para ello, el Departamento Nacional de Planeación-DNP hace uso de algunos instrumentos que ayudan en la aplicación del seguimiento en el uso correcto de los recursos, estas herramientas orientan a las administraciones locales en la obtención de resultados.

Como se ha de abordar en la caracterización socio-económica de Rioblanco, el municipio cuenta con un atraso en diversos indicadores en comparación con los municipios de la subregión del sur del Tolima, igualmente con el dato departamental. La posibilidad de contar con la implementación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, como programa derivado del acuerdo de paz, busca conducir al municipio en la reducción de esas brechas, por lo cual una correcta determinación de los problemas para dar con soluciones efectivas es esencial.

De acuerdo a lo anterior, un análisis de la elaboración del PDET se hace pertinente para lograr determinar ventajas y críticas de lo que viene adelantando la ART (Agencia para la Renovación del Territorio) en el municipio, todo sustentado en componentes teóricos.

En definitiva, un trabajo centrado en analizar la actuación de la administración pública desde el campo local, sumado al análisis sobre la puesta en marcha de uno de los mayores pactos comunitarios del mundo (como lo son los PDET), va a generar la apertura de nueva información que fortalezca el debate sobre la gestión pública territorial y que renueve los casos de estudio aplicados en torno a esta.

## 2.2 Método

Las características de la investigación se enmarcan bajo el carácter exploratorio e interpretativo, originado en el desarrollo de la práctica social, a la que se realiza un análisis de los procesos llevados a cabo en ella para posteriormente asociarlos a conceptos que le den sentido. Por ello, lo que se busca es el estudio del contexto explorado para lograr describirlo de forma detallada, la tarea no se centra en medir, sino en describir los fenómenos observados, lo que permite definir el método de investigación como uno cualitativo, simbolizado en la Figura 1.



Figura 1. Proceso de investigación.. Nota. Adaptado de: (Bonilla-Castro y Rodríguez, 2013, p.127)

Después del desarrollo de la práctica social (trabajo de campo), se analiza por parte del investigador cada uno de los procesos realizados durante los cinco meses en el territorio, con el objetivo de hallar patrones de correspondencia entre las tareas ejecutadas. Cuando esto ocurre, se dispone a la formulación de la siguiente pregunta de investigación: *¿Qué acciones permiten alcanzar prácticas de 'buen gobierno' dentro de la gestión pública territorial?*

Para obtener una respuesta, es necesario identificar los conceptos asociados tanto a los elementos de la pregunta de investigación, como a los de las tareas realizadas. En esta fase se llevan a cabo estudios sobre la teoría de la nueva gestión pública-NGP, el análisis y diseño de las políticas públicas-ADPP, la elaboración de presupuestos participativos, sumado a una caracterización del contexto en el que se desempeñó el investigador (tanto en aspectos socio-económica de Rioblanco como en los aspectos relacionados a las entidades vinculadas con la práctica social), con estos elementos se avanza a la fase final de la investigación.

En el trabajo se usa la lógica inductiva, que va de lo particular a lo general, es decir, de los datos a la teoría y las generalizaciones (que solo pueden ser aplicadas a situaciones similares a la estudiada). El punto de partida son las observaciones específicas, que se organizan y depuran posteriormente, cuando se comprendan los parámetros que rigen el comportamiento de la realidad investigada.

“Las características esenciales de los fenómenos involucrados en un sistema social y cultural particular no puede ser identificados mediante un proceso deductivo... solamente pueden ser destacadas mediante la inducción analítica, esto es, estudiando a profundidad un número reducido de casos, para descubrir las propiedades esenciales del fenómeno que está siendo considerado.” (Bonilla-Castro y Rodríguez, 2013, p.143-144)

Este tipo de investigación, encuentra en la observación la principal herramienta a usar en la recolección de datos, por medio de esta es posible entender el contexto y los patrones de comportamiento que ocurren en el territorio. El investigador asume una observación de inmersión total, convirtiéndose en un integrante más del grupo de estudio, aproximándose a la situación social de forma gradual.

Dentro de los procedimientos para el registro de lo observado se cuenta con las notas de campo, con informes que sintetizan los procesos llevados a cabo y las fotografías (como principal elemento visual).

La naturaleza de los datos mayoritariamente es de tipo textual, ayudan a describir lo observado, estos a su vez toman la categoría de blandos, debido a que no se pueden generalizar, todo depende del contexto de análisis en los que se deseen usar.

En el método cualitativo "... la realidad social es el resultado de un proceso interactivo en el que participan los miembros de un grupo para negociar y renegociar la construcción de esa realidad." (Bonilla-Castro y Rodríguez, 2013, p. 98), elemento que supera la imposición existente en el método cuantitativo, donde la realidad social parece externa al individuo investigador.

Por lo anterior, al ser la práctica social una inmersión del investigador en un contexto social distinto al que está acostumbrado a habitar, se ha decidido usar el método cualitativo para dirigir la investigación bajo los parámetros ya descritos.

### **2.3 Alcance.**

La gestión pública actual centra sus acciones en prácticas de buen gobierno que fomenten la eficiencia, eficacia, participación ciudadana y rendición de cuentas que hagan transparente el uso de los recursos por parte de las administraciones territoriales.

En el caso colombiano, la investigación ayuda en la comprensión de los instrumentos que el DNP establece para el correcto desempeño de las acciones dentro de los planes de desarrollo territoriales. Lo que apoya la planeación y programación del ciclo presupuestal con la intención de orientar hacia resultados la presupuestación local, articulando el proceso de planeación con el de ejecución.

Sumado a esto, el estudio del diseño del PDET en las fases llevadas a cabo en Rioblanco, aporta al estudio del análisis y diseño de los programas y sus políticas públicas en el país, lo que puede generar la creación de un debate teórico sobre el análisis práctico de este componente mencionado.

La investigación también permite conocer las características actuales en materia socio-económica de Rioblanco, lo que aporta al estudio desde la academia de aquellos municipios históricamente olvidados en el país.

En síntesis, el presente trabajo tiene como alcance contribuir a la teoría y el debate sobre la gestión pública en Colombia, con lo que se ayuda a consolidar un recopilado de casos de estudio que fortalezcan esta rama del conocimiento.

### **3. Cuerpo del trabajo**

### 3.1 Antecedentes

El gobierno como garante de la prestación de servicios básicos para la población debe atender las exigencias en torno a educación, salud, seguridad, servicios públicos, entre otros ejes esenciales del buen desarrollo, haciendo necesario que su actuar sea eficiente. En el último periodo electoral que vivió el país (2018), fue muy común escuchar a las personas pidiendo un “buen gobierno”, pero se debe tener claridad sobre qué aspectos deben reunirse para satisfacer dicho clamor. El diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo define al buen gobierno como:

“Forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación de la sociedad civil y el estado de derecho, que revela la determinación del gobierno de utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social.” (Hegoa, 2005)

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) considera que la gestión pública debe generar un cambio estructural en pro de la igualdad, concibiendo que:

“Un Estado orientado al desarrollo tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimizan la burocracia y operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho.” (CEPAL, 2014, p. 41)

Como se evidencia hasta el momento, la eficiencia, la eficacia, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana dentro del sector público, son temáticas centrales en las discusiones y programas de organismos multilaterales, tanto regionales como la CEPAL, como internacionales como el Banco Mundial. Estos temas son de mayor importancia en Latinoamérica debido a la gran incidencia de la corrupción y malos manejos administrativos en

los gobiernos de la región, el ex presidente del Banco Mundial Jim Yong Kim describió a la corrupción como el enemigo número uno de las naciones en desarrollo, y en cuanto a sus efectos señaló que:

“Cada dólar que un funcionario corrupto o una empresa corrupta se llevan a sus bolsillos es un dólar que se le roba a una mujer embarazada que precisa atención médica, a una niña o niño que merecen recibir educación, o a las comunidades que necesitan agua, carreteras y escuelas. Cada dólar es vital si queremos lograr nuestras metas para erradicar la pobreza extrema para el año 2030 e impulsar la prosperidad compartida.” (Banco Mundial, 2013).

Por lo anterior algunos de los programas que viene desarrollando la entidad en la región buscan fortalecer el sector público para poder garantizar el cumplimiento de las necesidades básicas ciudadanas, muestra de ello es la puesta en marcha del *Marco de alianza de país* implementado por el gobierno guatemalteco y el Banco Mundial, y el *Proyecto de asistencia técnica para mejorar la eficiencia del sector público* desarrollado entre el Banco Mundial y Panamá en el 2011. Pero antes de adentrarse en la temática de la corrupción (problema esencial que se debe mencionar cuando se habla del sector público), primero se debe plantear la base teórica necesaria para entender el funcionamiento de la gestión pública. El docente de la UNAM, Francisco Moyada Estrada destaca que en 1997:

“...una excelente compilación de textos anglosajones, realizada por Brugué y Subirats, presentaba a la Nueva Gestión Pública como un enfoque de transición de la vieja administración pública hacia la importancia en los resultados y en la responsabilidad, en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos” (2011, p. 212)

La actual investigación presenta dos secciones teóricas de relevancia, en primer lugar, la teoría gira en relación a la nueva gestión pública (a partir de ahora llamada NGP): sus características, ideas, mecanismos, la importancia de la transformación de los marcos institucionales, la NGP en Colombia, y una pequeña introducción de cómo bajo la luz de este referente teórico se llevan a cabo las tareas en la secretaría de hacienda del municipio de Rioblanco durante la práctica (esto último se profundiza en el apartado de “Desarrollo de la práctica social”). Sin desligarse por completo de la NGP, se aborda teoría referente a la elaboración de políticas públicas, esta teoría siendo aplicada al trabajo de apoyo realizado con la ART, en la construcción del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET de Rioblanco. Sobre este último tema, el eje teórico gira en relación a algunos componentes sobre el proceso de las políticas públicas, la relevancia de un buen análisis sobre el problema a tratar y de un planteamiento correcto de la solución o de las soluciones. Como cierre, se presenta un pequeño análisis comparativo entre los PDET y los presupuestos participativos de Porto Alegre (Brasil), buscando demostrar por qué el autor considera que los PDET son un ejemplo de la aplicación de presupuestos participativos en la gestión pública nacional, bajo ciertas características puntuales que se presentan.

**3.1.1 Nueva gestión pública.** Antes de presentar una síntesis relacionada a la teoría de la NGP, se hace necesario definir qué se conoce como gestión pública, presentar un breve recorrido histórico en relación a teorías asociadas a ella, y ya en este punto, introducir el análisis correspondiente sobre esta actual corriente que se impone mundialmente cuando se habla de la gestión pública. Todo lo anterior con el objetivo de contextualizar al lector y darle una temporalidad y un contexto histórico que le permitan entender mejor a la NGP.

Cuando se habla de gestión pública en Colombia, se encuentran un número de falencias en el actuar del Estado en relación con sus actividades misionales: la falta de visión de largo plazo en las políticas, la falta de objetivos comunes dentro de las estrategias nacionales, la desarticulación entre la planeación y el presupuesto, la escasa información existente sobre lo que se ejecuta, una carente cultura para la evaluación de lo puesto en marcha, entre otras cuestiones; se destacan como características de las problemáticas que enfrentaba y en algunos casos sigue enfrentando la gestión pública. Para tratar de darle solución a estas deficiencias es prioritario, en primer lugar, definir a la gestión pública. Citando a Barbosa (1997), Arellano en su libro *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina* presenta la siguiente definición:

“Se entiende por Gestión Pública, la articulación estratégica de acciones de una entidad a su misión y objetivos, de acuerdo con las prioridades fijadas en los planes de desarrollo con el propósito de garantizar la mayor coincidencia entre decisiones derivadas de la planeación y las acciones reflejadas en el presupuesto.” (2010, p. 360)

Aunque la aplicación de esta definición en las entidades públicas en el país es útil, lograr superar la problemática mencionada sobre la desarticulación de la planeación y la presupuestación por medio del conocimiento misional que se tenga sobre la entidad, es una tarea que se queda a medias, ante la posible participación de agentes con intereses individuales que privilegien su bienestar por encima del bienestar del colectivo (alcanzar objetivos misionales).

Pero incluso para llegar a esta definición que se está manejando en el presente trabajo, fue necesario plantear y replantear en varias oportunidades el concepto de la gestión pública en la academia, esto bajo ideologías diversas. Desde una *ortodoxia clásica* a una *administración pública neoclásica*, pasando por una *nueva economía política*, hasta llegar después de otras

propuestas a la NGP que conocemos. Por tanto, se presenta a continuación una breve síntesis histórica del desarrollo de la teoría de la gestión pública.

**3.1.1.1 Desarrollo histórico de la teoría sobre la gestión pública.** La presente síntesis de corrientes teóricas que han definido lo que para ellas debe ser la gestión pública, se extrae del libro de Arellano mencionado previamente. En este, Arellano hace un análisis un poco más detallado que lo acá planteado, vale la pena mencionar que esta revisión histórica se hace solo con la intención de contextualizar al lector, más no es un objetivo que se haya formulado al momento de abordar el trabajo, por ello solo se presenta una breve mirada de este desarrollo histórico.

Arellano comienza el análisis de la influencia retórica dentro de la gestión pública cuando aborda a la ortodoxia clásica, en esta concepción de la administración pública clásica, se presenta un culto a la eficiencia y al control de los recursos públicos. Este es un "... modelo con una estructura jerárquica verticalmente definida y con un poder centralizado que se distribuye al interior de la estructura." (Arellano, 2010, p. 120), que presenta un control centralizado ejercido sobre empleados para evitar desvío de recursos y buscando cumplir con los procesos en el ejercicio de la administración pública, ya que se supone que al realizar las tareas como se diseñaron se llegará a cumplir con los objetivos deseados. Taylor con su método científico en la administración pública y Wilson con su concepción de separar la política de la administración pública, llevan a que esta corriente ortodoxa brinde un análisis metafórico de la organización como una máquina.

Esta máquina recibirá sus primeros golpes entre 1920 y 1930 con la corriente heterodoxa, que considera que es imposible separar lo político de lo administrativo en el sector público. Appleby

enfrenta la teoría de Wilson y destaca que los administrativos no son neutrales, tienen intereses personales, es decir existe un sesgo que los lleve a actuar en las funciones de su cargo según su conveniencia. Así, esta corriente destaca el "... factor humano como fuente y origen de complejidades e incertidumbres en los procesos de implementación de decisiones." (Arellano, 2010, p. 122), por lo tanto, decir que lo político no aplica en lo administrativo, es insensato.

Para la década de 1940, la administración pública neoclásica se considera el referente en la gestión pública, se tiene una crítica a la racionalidad dentro de las organizaciones, siendo los individuos tomadores de decisiones que reducen la complejidad, más no que analicen toda la dimensión de lo complejo, así:

"... cuando un administrador tiene que elegir entre diferentes políticas para cumplir con determinado objetivo, éste lo hace con los elementos de que puede disponer en ese momento y con base en su propia experiencia; evidentemente la decisión adoptada no será la más adecuada, pero tiene la ventaja de poder infringirle modificaciones marginales a posteriori, de tal forma que la política se adecue gradualmente en la medida en que el decisor supere los límites de su racionalidad." (Arellano, 2010, p. 125)

En la década de 1960, se desarrolla la nueva administración pública, en la cual se da una evolución de la burocracia, al centrar su preocupación en los resultados programados en lugar de la instauración de agendas, lo anterior introduce un principio de autonomía en el desempeño de los funcionarios de la administración.

Esta corriente genera dos enfrentamientos: primero, el de eficiencia vs. equidad (surge en una época de movimientos sociales que introducen valores como equidad y democracia) y el segundo, es entre jerarquía vs. participación en la gestión participativa de las organizaciones.

Una década después se impone en el horizonte de la gestión pública una corriente denominada nueva economía pública. Uno de sus principales impulsores es Ostron, quien critica la falta de científicidad de la nueva administración pública y considera que el carácter científico a la gestión pública se lo dará la economía. Así, Buchanan y Tullock van a influenciar los postulados de Ostron, siendo la teoría de la elección pública ese carácter científico que se necesitaba, donde la búsqueda del bienestar personal llevará entonces al interés colectivo, y el gobierno se ve como un *mal necesario* que debe estipular las reglas de juego.

A finales de las décadas de los setenta y comienzos de los ochenta del siglo pasado, se retoma en la administración pública el debate en relación con el tamaño del Estado y de nuevo se habla de la eficiencia, ya no solo importa qué y cuánto provisiona el Estado, también importa el cómo lo hace, es acá donde comienza a introducirse la teoría de la nueva gestión pública. Para generar un análisis comparativo que permita comprender en qué se diferencia este modelo de gestión pública con los que previamente se estipularon, se parte del mismo principio de Arellano que contrasta la NGP con la APP (la administración pública progresiva), por ende:

“En este documento asumiremos que tal corriente, la APP, realmente existe, pues es fácilmente demostrable que aquellos criterios fundadores de Wilson (1887) y Goodnow (1900) fueron atacados prácticamente de inmediato y dados por muertos por Waldo (1937), Simon (1947) y Dahl (1981). Así, siguiendo la metáfora lúdica de Hood, la NGP derrotó a un dinosaurio que llevaba por lo menos 30 años muerto.” (Arellano, 2010, p. 29).

Aunque la APP como tal no es una corriente, lo progresivo tiene que ver con la idea de que el gobierno es el motor del desarrollo general de la nación, por tanto, se presentará en el siguiente apartado una pequeña comparación entre la APP y la NGP.

Este proceso se realiza después de ver la evolución de la gestión pública desde la metáfora de la organización como una maquina en la que importan los procesos, corriente ortodoxa clásica; una crítica que busca mayor relevancia de lo humano y la influencia del carácter político en lo administrativo, corriente heterodoxa clásica; una crítica a la ultra racionalidad en las organizaciones, vista en la administración pública neoclásica; un carácter más humano producto de movimientos sociales, con ideas como equidad y democracia y el desmonte de la jerarquía, de la nueva administración pública; un aporte de la corriente económica como eje de la científicidad de la gestión, donde la búsqueda del interés personal llevará al colectivo, en la nueva economía pública; hasta llegar a la NGP.

**3.1.1.2 Administración pública progresiva (APP) vs. nueva gestión pública (NGP).** En el actual apartado se presentan unas breves ideas para destacar la diferencia entre la visión teórica actual de la gestión pública (NGP) y los postulados existentes en la anterior visión de la gestión asociados a la APP. Arellano en su libro, a la hora de analizar la nueva gestión pública, señala que:

“Si observamos con claridad, la NGP en realidad no es una opción radicalmente distinta a analizar la administración pública, sino una importante recreación de los problemas gubernamentales contemporáneos a la luz de los cambios de contextos socio tecnológico y de gobernanza que se enfrentan en el siglo XXI” (2010, p. 27)

Aunque para el autor la NGP no es un cambio radical en la administración pública, considerando incluso que su aplicación en Latinoamérica se debe a que poco se aplicó un modelo de gobernanza técnico previamente, y que este nuevo paradigma (NGP) no hace desaparecer el viejo (APP), ya que aún se mantienen prácticas como el nepotismo, la no solución a problemas

de corrupción y la no erradicación de mafias organizadas y el poder de ciertos agentes económicos; en esta sección se trata de demostrar que aunque la NGP no es la panacea en la administración pública, si debe considerarse como una evolución destacable y de importancia que puede conllevar a resultados que con otras corrientes (como las ya vistas) no fueron logrados.

Por lo anterior, se deben destacar algunos componentes de la APP y cómo la NGP se desmarca de estos, generando así aportes para una gestión pública bien desarrollada.

Basado en el estudio de Arellano, se establece que en la APP el gobierno es el motor del desarrollo, pero en su actuar, intereses particulares pueden generar que este desarrollo se vea truncado, por ende el gobierno debe ser vigilado. La APP considera que la “calidad ética” es el principal componente para una eficiente gestión de la administración pública, y con esto poder frenar esos intereses que pueden permearla. Esta calidad ética se expresa en tecnócratas que logran separar la influencia de lo político de la administración (se desconfía de las dinámicas políticas para dirigir los asuntos del gobierno), para ello se establecen reglas transparentes en el servicio público buscando generar los incentivos para tener empleados de carrera (aquellos que con el paso de los años logren acumular mayor experiencia y así desarrollar mejor sus funciones). Pero además de los empleados de carrera, otro componente de esta APP es la marcada normatividad que se ejerce en las dinámicas de la administración (se tienen leyes, normas y procedimientos claros y rígidos que buscan evitar actos inequívocos y de corrupción).

De lo anterior, resaltan tres puntos esenciales de la APP los cuales son enfrentados con nuevas visiones de la gestión pública bajo la teoría de la NGP. Aunque el gobierno se mantiene como motor del desarrollo, en la NGP se da origen a un gerencialismo que invade el sector público: las capacidades gerenciales serán el énfasis dentro de la administración pública. Esto lleva a que la

burocracia profesionalizada y ejemplificada en los empleados de carrera (que contaban con sueldos seguros), pasen ahora a ser evaluados por su productividad, donde la competencia entre estos llevará a disminuir los costos en el sector público. Ante esta situación de evaluación basada en productividad, los rígidos componentes normativos se van a flexibilizar en la NGP: los empleados no se van a guiar por normas y procedimientos, la eficiencia y eficacia serán ahora los elementos preponderantes, existirá así, un control y evaluación del desarrollo mediante una rendición de cuentas medible en tareas impuestas previamente.

Todo lo anterior lleva a un escenario en el que la libertad de acción del empleado público puede hacer que germinen nuevos procesos que mejoren la eficiencia y eficacia de la gestión pública. No basarse en parámetros rígidos y de obligatorio cumplimiento puede llevar a que el empleado se sienta con la comodidad suficiente para innovar en su trabajo, lo que llevará a encontrar mejores soluciones a los problemas de la administración pública (elemento esencial dentro de la NGP).

Pero aún con la relevancia de lo anteriormente expuesto, con estos tres cambios importantes que brinda la NGP (por solo mencionar unos, se profundiza más adelante), un elemento que desde ya se puede criticar y siguiendo con la línea planteada por varios autores, es el carácter apolítico que algunos desean darle a esta corriente en la que suele destacarse en ocasiones un excesivo culto a lo técnico por encima de lo político. Citando a Ordoñez-Matamoras, como afirma Roth "... considerar este problema como principalmente 'técnico' parece demasiado simplificador y reductor, ya que deja su carácter conflictivo, o sea, su dimensión política." (2016, p. 211).

Desprender la discusión política: la puja de poderes e intereses, los problemas asociados a la teoría de agente-principal y todo lo que involucra la administración pública de territorios cada

vez más diversos (dada una excesiva creencia en el gerencialismo al mejor estilo del sector privado, ahora aplicado al sector público), lleva a una gestión pública desconectada con los entornos en los cuales deba accionar.

**3.1.1.3 Primeros pasos hacia el estudio de la NGP.** Se establece que la NGP tiene su nacimiento en la década de 1970, con un fuerte impulso por parte de organismos internacionales en la década de 1980, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

“La nueva gestión pública, cuyo origen es el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, para después extenderse hacia Canadá, Estados Unidos de América y varios países más; presenta una filosofía gerencial dominante en la agenda de la administración pública.” (Bolívar y García, 2016, p.361).

Esta corriente de gestión pública en la que sus métodos buscan eficiencia y que provienen en su mayoría del sector privado, comienza a destacarse en la actuación de las organizaciones en los países desarrollados, como también en el análisis y el estudio académico, tal como lo señala Pliscoff-Varas: “La llegada de esta nueva forma de entender la gestión pública ha sido materia de revisión a nivel global por diversos actores y a partir de diversas perspectivas...” (2017, p.142)

Este cuerpo teórico aglutina una cantidad variada de propuestas, destacándose un estudio tanto de los elementos que explican (o tratan de explicar) el funcionamiento de estas organizaciones, como también los elementos que se relacionan a estudiar a quienes son encargados de dirigir las. Así, Arellano destaca en el segundo capítulo de su libro que la NGP presenta dos grupos argumentativos fuertes: primero un grupo teórico que se desprende de la sociología, la teoría de las organizaciones y el movimiento gerencial; y por otro lado, un grupo

teórico como la economía, que es considerada la fuente “dura” de la NGP. Ahora, es momento de abordar las principales ideas de la NGP a través del siguiente sub-apartado

**3.1.1.4 Principales ideas de la NGP.** En este segmento se ha decidido dividir la teoría de la NGP en seis principales ideas que ella implementa y que se presentan bajo el siguiente análisis de cada una de ellas. En primer lugar, se aborda una idea ya mencionada con anterioridad: el *gerencialismo* como principal componente teórico dentro de la corriente, con esto, se habla de forma más específica sobre la *libertad de acción*; luego se presenta una característica también ya mencionada: el *estudio del entorno* en el que se desarrolla la organización pública, para continuar haciendo referencia a la *participación ciudadana* a la hora de definir las acciones a ejecutar por la administración y también en procesos de evaluación y veeduría. La quinta idea, gira en relación a la *rendición de cuentas* dentro de la administración pública, para concluir el planteamiento de las ideas de la NGP con el *control por resultados* (la de mayor extensión dentro del análisis).

**3.1.1.4.1 Gerencialismo.** Previamente se citó a García y Bolívar (2016), quienes destacaron que esta corriente actual dentro de la gestión pública presenta una filosofía gerencial, vale la pena señalar que en el libro del cual se cita a los autores: *Fundamentos de la gestión pública hacia un Estado eficiente*, no se hace referencia a la NGP como la nueva gestión pública, se hace referencia a esta como la nueva gerencia pública, destacando un análisis de la incursión del concepto del *management* en el sector público. Dentro de su libro, los autores destacan que “... para Olías de Lima la gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y metodologías del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces

las organizaciones públicas...” (2016, p.563), con lo cual, esta nueva dinámica empieza a transformar la acción gubernamental de cara al futuro.

Siguiendo con este estudio de los autores, sobresale la incursión de conceptos como el de ‘cliente’ y el de ‘producto’ dentro del actuar en el sector público, estas recomendaciones a la hora de impartir estos términos provienen incluso de instancias internacionales como la OCDE. De esta forma, la figura del gerente público, destaca como una gran cualidad dentro de la NGP.

Así, con un gerencialismo arraigado dentro de la administración pública, vale la pena señalar quienes tienen la responsabilidad de impartir este rol de gerentes en nuestras sociedades, para ello es necesario traer de vuelta a Arellano:

“Los gobernadores, los alcaldes y los responsables directos de la prestación de los servicios sociales son los gerentes sociales por excelencia, ya que les corresponde la asignación y la ejecución de los recursos de inversión social del Estado. Por ello, el énfasis en la gerencia social pública tendrá su centro de acción en lo local...” (2010, p.362)

Aunque los programas suelen tener su origen en entidades centrales como los distintos ministerios y el DNP, para el caso de Colombia, con un apoyo del legislativo y la venia del judicial claro está; es en el ámbito local en el que se determina la correcta aplicación o no de lo que desde estas entidades superiores se determina como políticas nacionales. Ahora, es importante destacar ya para finalizar, que en esta incursión de conceptos del sector privado traídos a lo público, se cambia la jerarquía vertical de otras épocas por una jerarquía horizontal. Esto da pie a mayor libertad de acción del servidor público, punto que analizaremos a continuación.

*3.1.1.4.2 Libertad de acción.* Una de las características esenciales de la NGP es la de mayor libertad de acción para los encargados de la gestión pública, estos no estarán atrapados en marcos

metodológicos de acción, no se les dictará manuales de trabajo, se les da libertad en pro de la búsqueda de innovaciones en su desempeño, siempre bajo el marco legal correspondiente.

Analizando este componente, López Niño dentro de la quinta línea de acción de su análisis, considera que hay un peso de la mayor especialización de los empleados en la necesidad de una mayor libertad en su actuar:

“El aumento de la proporción de trabajadores especializados, semiespecializados y técnicos en la administración pública, puede generar conflictos entre las necesidades de su trabajo, por un lado, y la estructura jerárquica de la administración y los métodos de trabajo excesivamente reglamentados, por otro. Si se busca que esos trabajadores den lo mejor de sí mismos, es preciso hallar una organización que reconozca la necesidad de dejarles una gran libertad de acción y que les permita organizar y controlar su trabajo en equipo.” (2002)

Esta mayor libertad de acción es posible dada la competencia que la NGP establece entre sus ejecutores. El pasar de unos empleados de carrera con unos sueldos y puestos de trabajo fijos, a una nueva administración donde el sueldo se ve atado a metas previamente establecidas y donde el cumplimiento de estas determina la continuidad o no de estos servidores, genera una ruptura entre los conceptos previos y la corriente actual. Aunque esta “inestabilidad laboral” puede ser un elemento de discordia y crítica a la NGP, tiene como razón de ser el lograr mayor eficiencia dentro de la administración, que sea correcta su aplicación o no, es materia de un debate al cual no se va a ingresar en este texto.

Retomando lo establecido por Arellano (2010), hay una discusión adicional que se relaciona con la mayor libertad de acción del servidor: qué tanta autonomía se debe brindar.

“Demasiada autonomía puede generar caos y desorden en la acción pública, pero demasiada poca evita que las organizaciones gubernamentales identifiquen su contexto de manera

específica y se comprometan a actuar con prontitud e inteligencia, reduciendo la posibilidad que los actores gubernamentales busquen soluciones concretas a situaciones específicas.” (p.255)

Entonces, en este punto en el que se liga la importancia de la libertad de acción para mejorar el actuar de las organizaciones, con el estudio del entorno en el cual las organizaciones y los servidores se desenvuelven, es importante dar paso a la tercera idea que imparte la NGP para tratar de responder qué tanta autonomía es necesaria.

*3.1.1.4.3 Estudio del entorno.* De la siguiente cita se infiere que para determinar el grado de autonomía dentro de una organización, es fundamental además de conocer las capacidades de los miembros dentro de ella, tener claro el ambiente en el que la organización se encuentra.

“El estudio del entorno es tal vez la aportación más importante de la NGP como modelo de reforma en las organizaciones públicas. Si la “vieja” teoría de la administración pública concentró su análisis en el interior de las organizaciones... la nueva gestión pública propone, en cambio, considerar que las relaciones interorganizacionales, es decir de la influencia de fuerzas externas a las organizaciones gubernamentales, desempeñan un papel clave en su funcionamiento.” (Arellano, 2010, p.146)

Sin importar que tan novedosos sean los métodos y mecanismos a implementar en la gestión pública, si no se conoce el peso que puedan llegar a tener estas *fuerzas externas* como las llama Arellano, es probable que se fracase en el proceso de reinención del Estado.

Crear que por aplicar líneas de acción que fueron exitosas en otras latitudes, se obtendrán resultados similares en la localidad en la cual se apliquen, es algo ingenuo, ya que el concepto de la NGP se ha implementado de forma relativamente positiva en países como Nueva Zelanda,

Reino Unido y Australia, con unos contextos sociales y organizacionales que han propiciado sus resultados.

En Latinoamérica, se necesita que la rama judicial y la legislativa hagan contrapeso al ejecutivo, no que se siga presentando la descabellada complicidad entre elites políticas, económicas y sociales, que hacen tambalear y llegan a romper el equilibrio que en teoría debe presentarse. Si se sigue negociando dentro del aparato gubernamental como se viene haciendo, no se tendrá la posibilidad de tener éxito en la aplicación de cambios dentro de la gestión pública.

A pesar de esto, la libertad de acción brindada al servidor y la inclusión de mecanismos traídos del sector privado para aplicarse en el público, han generado cambios favorables dentro de la administración pública. Sin embargo, para lograr que las organizaciones lleguen a comportarse de forma eficiente, es necesario introducir un nuevo jugador: los ciudadanos.

Por lo previamente mencionado, en seguida se presenta la cuarta idea a destacar dentro de la NGP, la participación ciudadana, un punto de quiebre esencial con las corrientes previas dentro de la teoría de la gestión de entidades públicas.

*3.1.1.4.4 Participación ciudadana.* La gestión pública moderna propone la construcción de sistemas de organización de las entidades territoriales mucho más flexibles, donde la sociedad se convierta en un interlocutor de peso, esto implica una participación activa en todas las actividades públicas a realizar.

Introducir a la ciudadanía en la construcción de mejores organizaciones, es una tarea que se ha presentado en la NGP desde dos enfoques principales: el papel de los ciudadanos en la construcción de políticas, programas y planes del gobierno, y su papel en las veedurías

encargadas de una evaluación y seguimiento de lo que se ha venido implementando en sus localidades, al igual de los que se está programando para implementar.

Promover un ejercicio de planificación de territorios en el cual el ciudadano se vea como un igual respecto al funcionario público, genera una nueva relación entre el Estado y la sociedad.

“Las entidades planifican desde modelos técnicos, académicamente impecables, pero social y económicamente sospechosos. Salvo en algunos grupos, la comunidad ciudadana no se siente convocada ni reflejada en esos ejercicios de planificación. La urgencia de un nuevo diagnóstico, elaborado con la intervención de todas sus fuerzas vivas, corregirá esas distorsiones.” (López Niño, 2002, p.54)

Como resultado de este cambio en la relación mencionada, el hecho de que los ciudadanos sientan que son tenidas en cuenta sus apreciaciones sobre las problemáticas a las que se enfrentan localmente, lleva a que se tenga una mayor aceptación de los programas a implementar y en efecto, se logre mayor eficiencia dentro de la gestión pública.

En cuanto al seguimiento y la evaluación de la implementación de los distintos programas del sector público, se debe resaltar que esta ha venido evolucionando, al pasar de consejos de tipo económico, con representantes de gremios, asociaciones y corporativos (“eventos de corbata”), hasta “... incorporar de manera progresiva formas más amplias y directas de participación en la determinación de prioridades de la acción pública” (CEPAL, 2014, Pág. 49). Esto último se consolida en Latinoamérica por medio de la experiencia de los presupuestos participativos en la ciudad de Porto Alegre Brasil, iniciativa que se expande posteriormente por la región.

Al sumar al gerencialismo ya mencionado en la NGP, medidas que lleven a que los ciudadanos se vean representados y tenidos en cuenta, le da a esta nueva corriente un carácter que ninguna otra de las previamente implementadas logró tener. Pasar de una excesiva

tecnocracia a una actuación con un papel tecnócrata participativo, lleva a que la NGP logre destruir el muro que separaba al gobierno de los ciudadanos.

*3.1.1.4.5 Rendición de cuentas.* Relacionado con la participación ciudadana se encuentra una quinta idea novedosa dentro de la NGP: la evolución de la rendición de cuentas.

Se necesita encontrar mecanismos de mayor flexibilidad en el actuar de los administradores públicos, es esencial crear mecanismos de transparencia como rendición de cuentas y sistemas de control para que ciudadanía pueda hacer veeduría.

“Con ello, una transformación del comportamiento hacia esquemas de acción innovadora y flexible podrá instrumentarse aun en la burocracia, que nunca dejara de ser un conjunto de actores diversos y racionales (es decir, que pueden buscar racionalmente aprovecharse de los recursos públicos para fines privados).” (Arellano, 2010, p.708)

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se convierten en un aliado esencial en la actualidad para que la ciudadanía pueda ejercer su papel de veedor sobre las políticas desarrolladas y aplicadas por los distintos representantes del sector público. Además de esto, otra herramienta con la que se cuenta gracias a la implementación teórica de la NGP, es el constante comparativo efectuado entre entidades, gracias a las mediciones métricas incorporadas.

“Las métricas y los rankings fomentan e impulsan el mejoramiento estableciendo líneas bases y haciendo más visibles las mejoras. Además de estimular una sana competencia entre países, permiten generar redes de colaboración en temas y áreas más deficitarias que sin esas métricas sería más difícil de poder identificar.” (CEPAL, 2014, p. 179)

Pero esta rendición de cuentas no solo debe efectuarse de las organizaciones hacia los ciudadanos (rendición de cuentas política), también es relevante y es acá donde la NGP logra un punto innovador, que esta rendición de cuentas aplique también de los administradores públicos

hacia sus superiores (rendición de cuentas burocrática), donde se busca dirigir las expectativas de los administradores y su accionar, a los intereses de la organización.

Pasar de control de procesos a evaluación por resultados, permite que se planee mejor el manejo de recursos y dirigir así el gasto de esos recursos a determinados resultados que se desean lograr. De aquí que, el control por resultados sea en consideración del autor de este trabajo, la principal idea innovadora de la NGP.

*3.1.1.4.6 Control por resultados.* Aunque exista mayor libertad de acción dentro de la NGP, esta solo será posible si los servidores públicos se ajustan a la consecución de resultados planteados de forma previa. Los indicadores cuantitativos serán un elemento esencial para determinar el grado de cumplimiento de las administraciones públicas, por ello, se debe tener conocimiento de la responsabilidad del servidor público y de mecanismos que permitan medir su gestión.

Aunque la NGP plantea trabajo horizontal entre las distintas dependencias de una entidad, hay espacio para la adjudicación de responsables directos del desarrollo de ciertos programas, y con ello, se abre paso a una rendición de cuentas como la mencionada en la quinta idea previamente expuesta sobre la NGP.

“En la realización del proceso de control se conocen diversos tipos de control destinados, en su mayoría, a prevenir la realización de fraudes y a establecer responsabilidades por desviaciones...” (Bolívar y García, 2016, p.548). Estos controles pueden ser internos, que se relacionan a la rendición de cuentas de subalternos a sus superiores y que buscan que los empleados ejerzan sus funciones siguiendo los objetivos misionales de la entidad, o, pueden ser externos, donde el titular o responsable de cada dependencia de la administración local, o el superior en ejercicio (alcalde), debe brindar la información requerida a cualquiera de los entes

públicos de control que actúan independientemente desde fuera de la administración. En el caso colombiano estos controles externos los ejecutan entidades como la Contraloría, por ejemplo, que en su tarea misional debe ejercer control y vigilancia fiscal oportuna de los recursos de las entidades públicas.

Sin importar el tipo de control que se realice, no se debe perder de vista que el control a los funcionarios pasa de una evaluación sobre el cumplimiento de los procedimientos rígidos instaurados en las organizaciones (tarea dentro de las viejas corrientes de la gestión pública), a un proceso en el que la evaluación se aplica a los resultados de los funcionarios bajo indicadores de su desempeño. Así pues, aunque exista libertad de acción de los servidores públicos dentro de sus funciones, estos deben acoplarse a lograr lo que la entidad estipula como necesario. Tal como se preguntaba previamente, qué tanta libertad de acción debe existir en la gestión pública, es pertinente preguntar: qué tantos controles deben efectuarse.

“... muchos controles para asegurar el cumplimiento de ciertas reglas y de la responsabilidad limitan la capacidad de las organizaciones para enfrentar con flexibilidad su contexto particular. Por ello, el papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas, adaptando a las circunstancias un marco aceptable, mínimo pero efectivo, de las reglas de juego, y ya no controlar los detalles de la gestión de cada organismo gubernamental.” (Arellano, 2010, p.257)

Con esto, al introducir reglas y normas claras desde el comienzo, el funcionario tendrá claridad a la hora de poder innovar dentro de sus tareas. Sobre el control por resultados, en lo que sigue, se presenta un análisis bajo el contexto colombiano, esto no priva al lector de conocer otros postulados e ideas sobre este mecanismo que puedan ocurrir igualmente en su país, aunque con nombres de entidades distintos y seguramente algunas variaciones en la implementación.

La idea del control de resultados ha tenido influencia internacionalmente en la gestión pública, en el caso colombiano, esta se evidencia principalmente en la ejecución de programas cuyo presupuesto se ve atado a la consecución de los resultados que desde entes centrales desean alcanzar. Sobre esto último, Arellano señala en su libro que:

“Algunos funcionarios consideran que en Colombia se ha venido aplicando la doctrina denominada acuerdos de eficiencia o convenios de desempeño con las distintas instituciones, inclusive con los departamentos o municipios. Entonces, entre el nivel central de gobierno, a veces representando por el Departamento Nacional de Planeación, a veces representado en el ministerio de hacienda o en uno de los ministerios sectoriales firman convenios y la asignación de un presupuesto subordina al cumplimiento de estos convenios de desempeño. Esos convenios permiten a las instituciones, ya sea nacional o territoriales, establecer objetivos y, al nivel central, controlar la consecución de objetivos. Estos convenios se impulsan cuando las entidades tienen problemas de orden presupuestal.” (2010, p.368)

Así, el Estado divide las tareas de planificar y ejecutar en dos tipos de gobierno, en primer lugar, se cuenta con el gobierno nacional, que mediante ministerios (en especial el de hacienda) y entidades como el DNP, establece las políticas y planes a realizar para cumplir con el programa de gobierno propuesto y el Plan Nacional de Desarrollo-PND que se construyó. En segunda instancia, y relacionado a la idea de Arellano de que gobernadores y alcaldes son los gerentes sociales por excelencia, los gobiernos locales se encargarán de ejecutar el presupuesto aprobado desde las esferas nacionales para poder alcanzar las metas propuestas.

Un ejemplo claro de estos presupuestos subordinados a ciertas metas, se muestra en la asignación de recursos provenientes del sistema general de participaciones-SGP. En el mismo, estos recursos que representan la principal fuente de muchos municipios, tienen una distribución

sectorial ya establecida y que debe respetarse si no se quiere incurrir en actos indebidos, para el caso del sostenimiento de los resguardos indígenas (de existir estos en el municipio), se debe invertir el 0,52% de los recursos recibidos siendo el SGP la fuente. Además de esto, hay porcentajes claros para aumentar la cobertura y la calidad de la educación (en conjunto cerca del 58,5%), para destinar a los programas de alimentación escolar se tiene un 0,5%, y así con otros sectores.

Vale la pena señalar que la gestión o el control por resultados tiene una relación fuerte con otras de las ideas tratadas sobre la NGP, como lo son la rendición de cuentas y los sistemas de monitoreo y evaluación.

Los instrumentos planteados por el DNP, evidencian la implementación del mecanismo denominado gestión por resultados (GpR), lo que para Franciskovic es un proceso de rendición de cuentas eficiente, ya que mediante la GpR se cambia la práctica de rendición en función de un listado de actividades por un proceso que considera la medición y evaluación de logros, lo que, complementariamente, permite enfatizar una relación estado-ciudadano más transparente y equitativa, además que permite "... incorporar la asignación de responsabilidades efectivas (claras, con derechos y obligaciones sobre uso de recursos, en suma, objetivamente mensurables), así habrá una sistema real de monitoreo y regulación en toda la cadena de mando de la gestión pública." (2013, Pág. 30). Sobre este componente teórico la CEPAL en su documento establece que:

"La gestión por resultados del desarrollo (GpRD) busca crear el mayor valor público posible con los recursos disponibles, con el propósito de generar cambios sociales con equidad y sostenibilidad, para lo cual utiliza en forma coordinada distintos sistemas e instrumentos de

gestión que orientan la acción de los actores públicos. Dentro de estos instrumentos destacan los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) del quehacer público.” (2014, pág. 127)

Sobre estos sistemas de monitoreo y evaluación se han de exponer conceptos e ideas a posteriori, en el penúltimo sub-apartado sobre la nueva gestión pública. Para cerrar esta sexta idea que inserta la NGP en la administración pública, vale la pena señalar la concepción que el Banco Interamericano de Desarrollo-BID y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD tienen sobre el control por resultados, señalándolo como un “... marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño. (CEPAL, 2014, p. 44). Con lo anterior se espera la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.

**3.1.1.5 Mecanismos para la implementación de la NGP.** Para hacer viables las ideas previamente mencionadas, la NGP debe recurrir a algunos mecanismos en su actuar. En esta sección se habla de forma breve de algunos de ellos y se trata de relacionar el mecanismo con la idea o las ideas que ayuda a implementar.

En primer lugar, la NGP encuentra en los *presupuestos por resultados*, una herramienta que le permita a las entidades formuladoras de planes de acción, lograr la consecución de las metas deseables con una asignación de recursos eficiente. Sobre esto el profesor Arellano (2010) destaca que junto a colegas realizaron “...varios viajes para estudiar como la nueva gestión pública (NGP) se estaba implementando en América Latina, particularmente respecto de lo que considerábamos su estrategia más seria, completa y relista: el presupuesto basado en resultados (PBR).” (p.5). Así, este mecanismo permite hacer realidad la idea del control por resultado

dentro de la administración, teniendo claridad sobre el entorno en el cual se encuentra la organización que deberá ejecutar los recursos que se le asignen, esto gracias a un estudio previo.

“Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable para las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no solo principalmente en el control de recursos y gastos.”

(Arellano, 2010, p.166)

El plantear resultados a alcanzar y sin una rigurosidad normativa por seguir, llevará a una innovación gubernamental. Esto producto de que se debe cumplir con el resultado trazado, pero se da libertad de acción por parte de los entes superiores para que los encargados de la ejecución lleven a cabo sus tareas de la forma que ellos consideren más conveniente, reforzando así otro de los puntos clave de la NGP.

Siguiendo con los mecanismos, debe resaltarse la *evaluación por desempeño*, el cual pretende que los empleados cumplan con las metas misionales de la organización, es decir, se busca articular los intereses personales del empleado con los objetivos de la entidad. Para esto, se pasa de una gestión por jerarquía a una gestión por desempeño, el empleador hace la respectiva evaluación del empleado basado en métodos de medición, con los cuales se espera que, mediante la competitividad entre los funcionarios, los costos se vean reducidos, al lograr mejores estrategias de acción de sus tareas. En este punto, es de resaltar que una tarea que aún le queda a la NGP por mejorar, es la de crear mecanismos de medición de desempeño cuya probabilidad de ser burlados sea la menor posible.

Este mecanismo mencionado anteriormente, se relaciona con la *subcontratación de actividades*, una idea traída del sector privado y que demuestra la injerencia de la corriente gerencialista dentro de la nueva administración pública. Esta “...tendencia que ha sido

promovida a partir de la percepción que muchos de los servicios usualmente prestados por la administración pública pueden ser suministrados por empresas del sector privado.” (Bolívar y García, 2016, p.207), es un ejemplo claro de otro mecanismo mediante el cual esta nueva corriente busca germinar y crecer dentro de la administración pública: *reducción del papel del sector público*.

Esta reducción se evidencia a flor de piel en un ejercicio que viene aumentando dentro de los gobiernos modernos: la reducción del número de empleados públicos.

“Con el argumento de que el tamaño del Estado, medido en el número de funcionarios a su servicio, es la causa de su no esperado desempeño, los procesos de modernización se centran en programas de reducción de plantas de personal y en el desarrollo de habilidades gerenciales, orientados a mejorar el trabajo de la gente...” (Bolívar & García, 2016, p.205).

No se debe dejar a un lado la *Transparencia de la Información*, alcanzada gracias a la rendición de cuentas que las entidades han comenzado a implementar, llevando incluso a encontrar en la web portales con información a la que antes no era posible acceder y, para lograr esta transparencia, es valioso el papel que comienzan a jugar las comunidades dentro de la planeación del Estado.

**3.1.1.6 Marco político y marco institucional dentro de la NGP.** Aunque algunos analistas han tratado de darle a la NGP un carácter apolítico, como se mencionó previamente, esto implicaría desprender la discusión política dentro de esta corriente, lo que sería un error grave que le restaría peso a la teoría expuesta. Erradicar lo político dentro de la NGP, implica desconocer que los mismos funcionarios dentro de las organizaciones pueden enfrentarse a situaciones donde los objetivos y metas de la organización no concuerden con los que ellos

tienen. Desprender lo político dentro de la NGP, lleva a desconocer la burocracia altamente institucionalizada que destaca Arellano (2010), que tiene la capacidad de imponer su propia agenda vía políticas públicas diseñadas desde el legislativo y las altas esferas del ejecutivo.

Por consiguiente, es necesario mencionar el rol que desempeñan las clases políticas dentro de la gestión pública, dado que estas tienen la capacidad de crear hábitats capaces de demoler cualquier efecto positivo que la NGP pueda jugar en la administración pública. El ambiente en que se desarrolle la aplicación de estos modelos de administración es fundamental, "... ninguna reforma administrativa que se conciba a sí misma como una transformación exclusivamente técnica, basada en palabras como "calidad", "innovación", "cliente", "evaluación por resultados", tendrá posibilidades de éxito en el corto plazo en "hábitats" administrativos altamente clientelares". (Arellano, 2010, p. 51-52).

Hay que mencionar, además, el rol de la transformación de los marcos institucionales para lograr que los cambios que pretende incluir la NGP dentro de la administración pública se efectúen de la mejor forma, "... ningún cambio de la técnica administrativa por sí misma puede reformar la dinámica gubernamental. Es necesario transformar los marcos institucionales, los juegos estratégicos que se juegan en el espacio de la relación administrativa y política de cualquier régimen" (Arellano, 2010, p. 17). Sumado a los mecanismos expuestos párrafos arriba, otro que puede aparecer y ser esencial dentro de la NGP tiene que ver con las reformas al núcleo del sector público. Los países pioneros en la aplicación de esta corriente, han construido nuevos marcos legales y normativos que permitan implementar las reformas, como es el caso de Australia, Reino Unido y Nueva Zelanda. Sobre este último, se pueden señalar un conjunto de nuevas leyes que fue necesario implementar a finales de la década de 1980 y comienzos de 1990, como son: la Ley de empresas propiedad del Estado (1986), la Ley del sector estatal (1988), la

Ley de finanzas públicas (1989) y la Ley de responsabilidad fiscal (1994). Pero no solo los marcos normativos importan en el proceso de consolidar las modificaciones propuestas, también debe presentarse el incentivo para obtener ciertos comportamientos, en el caso de Nueva Zelanda, esto se evidencia al pasar del papel de tesorería centrado en inputs a outputs, es decir, los funcionarios comienzan a pensar más en los resultados que en los procesos. También se necesita modificar la mentalidad del funcionario, logrando que adopte términos con un gran trasfondo dentro de este nuevo gobierno que se desea crear, como lo son: ‘eficiencia’, ‘innovación’, entre otros.

Así como en Nueva Zelanda existió una modificación del marco institucional, en Colombia este proceso comenzó a principios de la década de 1990, con un artífice principal para generar las condiciones necesarias para la implementación de una corriente como la NGP: la Constitución de 1991. A partir de la reglamentación constitucional se generan una variedad de leyes y normas nuevas que coadyuvan a que los principios de participación ciudadana, gestión por resultados, rendición de cuentas, entre otros, sean posible.

“El modelo colombiano de gestión basado en resultados, surge con la constitución política de Colombia en 1991...En materia institucional, uno de los cambios establece que el Estado debe tener herramientas de Monitoreo y Evaluación (M&E) adecuadas, así como un sistema que reúna los diferentes esfuerzos institucionales de un Gobierno orientado a la reforma.”

(Banco Mundial, 2009, p.2)

Esta nueva constitución, estableció la obligación de aplicar indicadores de control de gestión para evaluar el desempeño de la administración pública, teniendo cinco elementos de énfasis: eficiencia, eficacia, equidad, economía y medio ambiente. Por consiguiente, se busca una evaluación permanente de los resultados, permitiendo reformular y reorientar las acciones de las

entidades. En este escenario, a comienzos de la década de 1990, se crea en el país un sistema que llevará a que se articulen los objetivos de las entidades con los del PND y hacer posible también la evaluación de la gestión. Este sistema es bautizado como Sinergia, y será el eje central del siguiente apartado a tratar.

**3.1.1.7 Sinergia: principal herramienta de la NGP en Colombia.** En un artículo publicado por el Banco Mundial en el 2009, se recopila la información tratada en la V Reunión de la Red de Monitoreo y Evaluación de Latino América y el Caribe: *Desafíos y oportunidades para la institucionalización de los sistemas regionales*, donde se dedicó una sesión especial al sistema nacional de evaluación de gestión y resultados (Sinergia). Sobre este se determina que es una:

“... herramienta diseñada con el propósito de mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos públicos para medir oportunamente los resultados de la gestión de los administradores públicos, fortalecer el manejo de la inversión pública y generar la información adecuada para la asignación de recursos.” (p.2)

La Constitución de 1991 encarga al DNP de diseñar y evaluar políticas y proyectos de inversión, siendo este punto donde Sinergia se vuelve un elemento primordial. Este sistema busca una interacción constante entre la planeación, la ejecución y la evaluación, permitiendo mejorar sobre la marcha el accionar del gobierno y, mejorar a futuro en las prácticas que este realice dado un proceso de análisis de lo observado.

Sinergia, más que ser un sistema solamente de evaluación, puede concebirse como el sistema que gestiona la puesta en marcha del PND, ya que busca articular las acciones a ejecutar de las entidades locales, con los planteamientos centrales que desde el gobierno superior se establecen. Como resultado, se encuentran como objetivos de Sinergia los siguientes:

“... mejorar la formulación y la efectividad del Plan Nacional de Desarrollo; evaluar la gestión, ejecución y efecto de las principales políticas y programas; fortalecer el manejo gerencial de los recursos públicos; generar información que coadyuve a la asignación de presupuesto; mejorar las estrategias de rendición de cuentas hacia la ciudadanía y fortalecer el control social (Conpes, 2008:2)” (Arellano, 2010, p.615)

El proceso dentro del sistema, busca una retroalimentación que lleve a mejorar las decisiones de la gestión pública, para ello, quienes juegan un rol esencial en la evaluación son las propias entidades ejecutoras, estas son las responsables de sus resultados específicos.

“La Articulación de la evaluación con las acciones de gobierno y la planeación de la que dependen la integridad de la gestión y su orientación a resultados se logra más adecuadamente cuando los responsables de la evaluación son los mismos actores que adelantan las acciones. De aquí que en Sinergia la evaluación sea a concebida, principalmente, como autoevaluación.” (Arellano, 2010, p.373)

Para que este proceso de autoevaluación sea el indicado, se necesita que las entidades conozcan su misión y sus objetivos, que cuenten con cierta autonomía y con las herramientas básicas para desarrollar sus capacidades. Si esto ocurre, se tendrá una información que le permitirá al Estado tomar los correctivos necesarios, y obtener de estos los mejores resultados.

No obstante, no basta solo con conocer el carácter misional de la entidad, se necesita además alinear esta misión a la estrategia global del gobierno expuesta en el PND. Los objetivos de la entidad deben concordar con los objetivos del PND, se deben construir indicadores que demuestren la consecución de los mismos. En definitiva, se tiene un carácter dependiente al PND, por lo que lo reportado por las entidades en Sinergia, no puede sobrepasar lo establecido en la principal hoja de ruta del país.

Sobre el uso de la información que se reporta en el sistema, el artículo ya citado del Banco Mundial señala:

“De manera explícita, el uso de la información producida por el Sistema a nivel intergubernamental opera en dos líneas: 1. En el control político que realiza el Presidente de la República a su gabinete de gobierno y 2. En la asignación del gasto de inversión como insumo para el Ministerio de Hacienda.” (2009, p.7)

A lo reportado por Sinergia se le da tanta importancia, que la asignación del gasto de inversión que termina aprobando el ministerio de hacienda, tiene cierta conexión con lo que arroja el sistema. A estas dos tareas que se mencionaban en el 2009 se debe agregar que, en la actualidad, Sinergia es también una fuente de información que recolecta datos que ayudan a la investigación academia y a la veeduría ciudadana, gracias a una política de datos abiertos.

El uso de la información proveniente de los sistemas de monitoreo y evaluación son usados en el país para la toma de decisiones presupuestarias, la planificación nacional o sectorial, la gestión de programas, la rendición de cuentas y la formulación y/o mejoramiento de programas o políticas. Esta información se puede comprobar y contrastar con otros países de la región en la página 132 del documento de la CEPAL. En cuanto a las buenas prácticas del análisis de monitoreo y evaluación, la CEPAL destaca del caso colombiano:

“Este análisis se sustenta en la información que produce el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA), el cual mediante la ejecución de evaluaciones de programas y del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB), sigue el cumplimiento de las metas presidenciales, utilizando aproximadamente 500 indicadores, cuyos resultados se entregan en cuenta pública. Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas, (2013, p. 133).

Una breve síntesis sobre Sinergia la puede brindar Arellano quien establece que Sinergia como sistema pretende evaluar los resultados de los entes locales, usando como principal soporte de esta evaluación la información contenida en los planes indicativos. En estos últimos, se sintetizan los objetivos que se propone alcanzar la administración durante la vigencia (al igual que durante el periodo de gobierno, en el caso colombiano es un cuatrienio) y los resultados que se esperan obtener. Esta evaluación tiene como tarea concreta el determinar las acciones emprendidas por cada entidad gubernamental en materia de la inversión pública que en ella ocurra.

Si se logra encaminar lo ejecutado desde lo local, con lo planeado desde lo nacional, se logra alcanzar la tan anhelada eficiencia de la administración pública, para ello, un puente que se ha construido y que lleva más de dos décadas permitiendo esta valiosa articulación es Sinergia. Un sistema que comenzó a ser preponderante durante la administración de Uribe Vélez (2002-2010), quien establece una reestructuración y el fortalecimiento del esquema operativo de Sinergia, luego de haber afrontado un periodo previo en el que la poca claridad en la operación del sistema con una asignación presupuestal decadente (gobierno Samper), tenía en el atraso al mismo, que, como dato curioso, es el que más tiempo lleva operando en la región. A continuación, se aborda un apartado complementario, donde el lector podrá apreciar el diseño de sinergia, que cuenta con un elemento que contribuye notablemente en su tarea: los planes indicativos.

*3.1.1.7.1 Diseño de Sinergia: el rol de los planes indicativos dentro de la NGP.* Como se señaló, durante el proceso de evaluación de entidades que se realiza por medio del Sinergia, la figura que facilita en gran medida esta tarea es la concepción de un plan indicativo elaborado por cada entidad.

“El plan indicativo es un instrumento que recoge la información mínima necesaria para hacer evaluable la gestión de las entidades públicas en torno a resultados. El plan indicativo permite articular los objetivos de política o sectoriales a los objetivos de entidad, y estos a los proyectos y las actividades (establecidas en los planes de acción) al interior de las entidades.” (Arellano, 2010, p.378)

En el caso colombiano, los objetivos de política se presentan en el PND, que representa la hoja de ruta del gobierno electo por un periodo de cuatro años. Los objetivos sectoriales suelen presentarse mediante la figura de los Conpes, estos son documentos presentados por el consejo nacional de política económica y social (de ahí las siglas usadas), que fue creado en 1958 mediante la Ley 19 de ese año. Este consejo “... es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.” (DNP, 2019). El DNP asume la secretaría ejecutiva dentro del consejo, por lo que se encarga de elaborar los documentos que se presentan.

Dentro de estos planes indicativos (a partir de ahora PI), se encuentran los objetivos sectoriales o de política (por ejemplo, aumentar la cobertura de educación media), los objetivos de la entidad (construir un nuevo establecimiento educativo, aumentar las rutas de transporte, mejorar instalaciones existentes, etc.) y, resultados esperados (de forma anual y cuatrienal).

Dentro de los PI se establecen: *objetivos sectoriales*, grandes prioridades de desarrollo con las que la entidad se compromete; *objetivos de la entidad*, son aquellos que la entidad ejecuta y que ayudan a cumplir con los objetivos sectoriales; *indicadores y metas*, que ayudan a medir los objetivos de la entidad, previamente establecidos; *proyectos*, cuya puesta en marcha permite la obtención de las metas propuestas; y por último se incluyen *actividades prioritarias*,

determinadas dentro de los proyectos y son seleccionadas dada su representatividad alta para lograr los objetivos de la entidad.

Sobre estos puntos hay algunas apreciaciones extras por brindar, en especial sobre los indicadores y metas, que terminan siendo el principal componente que permite evaluar el cumplimiento o no de lo previamente manifestado desde el plano nacional. En primer lugar, las metas son proyecciones que hace la entidad de forma anual, donde se plasman los valores esperados de los indicadores a finales de cada año. Dentro de la lógica de los PI, a estas se les asigna una calificación según el nivel de cumplimiento de los objetivos: sobresaliente, satisfactorio, mínimo y crítico.

El otro rasgo a mencionar se relaciona con los indicadores, se comprende que “Un indicador se define como la relación entre las variables cuantitativas o cualitativas que permite observar la situación y las tendencias de cambio, generadas por el objeto o fenómeno observado, respecto de objetivos y metas precisos e influencias esperadas.” (Bolívar y García, 2016, p. 569). Cada objetivo, tanto sectorial como de la entidad, presenta un indicador asociado que permite medir el grado de alcance de las metas establecidas. Siguiendo los ejemplos de objetivos dados previamente, si el objetivo sectorial es aumentar la cobertura de la educación media, el indicador asociado será el porcentaje de cobertura de la educación media. Si un objetivo de la entidad para lograr dicho objetivo sectorial, es ampliar el número de rutas del transporte escolar para facilitar el acceso de los estudiantes a sus instituciones, su indicador asociado será el número de rutas escolares dentro del municipio.

Vale la pena resaltar que se cuenta con un indicador inicial, que muestra la situación de la entidad al momento de elaborar el PI, este indicador juega un rol clave, ya que de forma

comparativa se determina anualmente y durante el cuatrienio, qué tanto se ha cumplido y se ha mejorado la política a tratar.

A pesar de esto, Bolívar y García (2009), dan una importante lección sobre el uso de los indicadores en la gestión pública al plantear que estos deben ser tomados como un medio y no como un fin, su uso debe ir encaminado a ser una herramienta que permita medir la gestión tanto de la entidad como de aquellos que se desenvuelven dentro de ella.

Todavía cabe señalar algo más sobre los PI y se relaciona con la evaluación de los mismos por parte de Sinergia. En función a esto, se debe resaltar que las evaluaciones del plan indicativo se realizan de forma periódica, estas se efectúan sobre las metas, los objetivos y las actividades. Se han fijado fechas de corte que sirven para determinar que tanto se ha cumplido respecto a lo programado al momento de elaborar el PI, el nivel de cumplimiento de los objetivos se elabora con base en los resultados alcanzados de los indicadores. Esta tarea de evaluación permite solucionar posibles cuellos de botella que aparezcan y, cuya respuesta de solución pueda presentarse a manera interna (dada por la entidad) o externa (dada por instancias nacionales: ministerios, congreso, etc.)

El DNP recibe los informes de cada entidad y ejecuta una meta-evaluación, que lleva a obtener los planes de acción a seguir para atacar las problemáticas encontradas, permitiendo además, reconocer buenas prácticas para que sean tomadas en referencia para cada entidad local. Esta tarea lleva además a conocer el cumplimiento del PND, dar informes al congreso ante debates de control político que se citen o ante solicitud de información por parte de los congresistas y, es base para la elaboración del plan anual de inversiones. Para finalizar, cada ministerio es también responsable de la elaboración de un plan indicativo sectorial, que igualmente debe ser anexado a Sinergia.

A modo de cierre de este apartado, Arellano destaca que los lineamientos fundamentales que definen el modelo de gestión pública orientada a resultados, se pueden resumir en cuatro: claridad de objetivos y metas, autoridad y libertad para cumplir con las funciones establecidas, correspondencia entre los instrumentos de política y los objetivos, y, mecanismos adecuados de rendición de cuentas. Sobre estos, el autor estableció para el año de publicación de su libro que un instrumento como Sinergia, cumple con el primer y el tercer lineamiento, pero tiene poca incidencia en el segundo y el cuarto, por lo cual se debe brindar herramientas de apoyo. Pasados ocho años de la publicación del libro, se debe mencionar que el país ha avanzado en la construcción de mecanismos adecuados de rendición de cuentas, con políticas de datos abiertos se ha logrado institucionalizar herramientas que permite al ciudadano conocer la información que requiera. Un ejemplo de esto es la información proporcionada por el DNP sobre la Medición del Desempeño Municipal (MDM), donde se compilan datos y se evalúa (asignando una calificación de bajo, medio, alto) el desempeño de estas entidades territoriales. Además, se han venido desarrollando ejercicios de rendición de cuentas, bajo perspectivas internas (los controles de gestión aplicados por el gobierno nacional mediante la alta consejería de la presidencia son un ejemplo de estos), y bajo perspectiva externas (los consejos comunales o comunitarios, o los consejos públicos de ministros, implican la interacción entre administradores públicos y comunidad en general).

Quizá, es el segundo lineamiento el que aún se debe fortalecer en Colombia, no se puede permitir que la libertad de acción para cumplir objetivos derive en actos de corrupción, pero para ello, es necesario cambiar el entorno social en el que se desempeña el funcionario, no con esto se justifica estas prácticas ilegales y delictivas, pero la lucha contra la corrupción es tarea de todos.

3.1.1.7.2 *Ideas finales sobre los sistemas de monitoreo y evaluación (SM&E).* Dentro de las entidades modernas, la figura de los sistemas de monitoreo y evaluación como el caso de Sinergia, vienen teniendo una gran acogida y juegan un papel principal a la hora de repensar el Estado. Los SM&E se configuran en el elemento que lleva a que los gobiernos corrijan su accionar en los territorios, pero "... más importante que el entramado técnico y legal que se construye para implementar sistemas de M&E, son el significado que cada organismo y actor responsable le otorgan a estos instrumentos como parte de su quehacer cotidiano..." (Arellano, 2010, p.689), dado que si dentro de la entidad no se le da a estos sistemas la importancia que tienen, la tarea de reportar se hará por mero formalismo, llevando a no contar con toda la información necesaria para mejorar la efectividad dentro de la gestión pública.

Por otra parte, "Se aplican hoy las más avanzadas teorías de la administración y sofisticadas técnicas de calidad total y de identificación de indicadores referentes de la evaluación, para dar mejores respuestas a demandas y expectativas de la sociedad que actúa como consumidora de los servicios." (Bolívar y García, 2016, p.204). Dentro de los SM&E es básico contar con un conjunto de indicadores que brinden información útil y prioritaria, contar con múltiples indicadores (pero que poco se relacionen o poca transcendencia tengan a la hora de presentar los reportes de la entidad), es un error en el que se debe evitar caer. La tarea de monitorear y evaluar usando indicadores, no implica medir por medir, los indicadores deben relacionarse con los objetivos que pretenden alcanzar; deben ser fáciles de comprender por quien tiene la función de ejecutar tareas que lleven a su consecución, como también por quien desee acceder a ellos; deben tener claridad igualmente sobre el periodo a evaluar; entre otras características.

Con esto, se determina que los SM&E se ven alimentados por evaluación de programas, donde se busca dar con explicaciones causales que relacionen actividades, productos, procesos y

resultados intermedios y finales; y también se alimentan de indicadores, que como se ha visto, miden diversas dimensiones del desempeño de las entidades.

Arellano en su libro da elementos que permitan evaluar el SM&E en Colombia, llamado Sinergia, bajo algunas características. Sobre Sinergia se puede decir que es un sistema implementado de arriba-abajo, ya que entidades centrales de la nación como el DNP, desempeñan un rol en desarrollar, implementar y monitorear las reformas que se originen (en contraste con el mecanismo abajo-arriba). Estas reformas son comprehensivas, ya que se cuenta con herramientas que permiten evaluar y monitorear grandes ámbitos del desempeño del sector público (no se queda en reformas parciales que solo fiscaliza el gasto). Las modificaciones legales son un elemento esencial en la puesta en marcha del sistema, Sinergia también se rige por modificaciones que surjan en el plano normativo. Por último, se señala que la implementación de Sinergia concuerda con la característica gradual, donde el SM&E se va modificando de a poco y ante los problemas que vaya enfrentando.

**3.1.1.8 Presupuestos basados en resultados (PBR).** Arellano destaca que junto a un grupo de colegas ha recorrido países de Latinoamérica analizando el funcionamiento de la gestión pública en ellos, realizando en su libro una recopilación de aspectos y características de la gestión pública en países que fueron pioneros en la implementación de la NGP. Tras este extenso trabajo, en su investigación resalta a los presupuestos basados en resultados (a partir de ahora PBR) como la estrategia más seria dentro de la NGP. Por consiguiente, se ha decidido brindar este pequeño apartado al estudio breve de los PBR, que han sido un cambio radical en el accionar de la presupuestación en la administración pública.

“... transitar de un presupuesto pensado para controlar el gasto y vigilar su aplicación en espacios rígidos de definición programática a un presupuesto dirigido a resultados medibles y observables por la ciudadanía, aparecen en diversos países como la piedra clave del éxito de una reforma gerencialista del sector público.” (Arellano, 2010, p.166)

Es pertinente mencionar que, no existe un modelo ideal y estándar de PBR, nuevamente el estudio del entorno lleva a establecer esta presupuestación en relación a las condiciones en las que la organización se desenvuelve. Pero, el estudio académico si ha logrado clasificar a estos en tres tipos principales (teniendo que aclarar que, aun si se dice que dos países tienen un mismo tipo de PBR, la composición y puesta en marcha de estos puede diferir en más de un concepto).

Basado en el trabajo de Arellano (2010), se encuentra que el *PBR informacional*, es el que se presenta en un mayor número de países, en estos, aunque la información del desempeño de las entidades es importante, no incide en la asignación de recursos y la forma en que se construye el presupuesto. Caso contrario ocurre con los *PBR de tipo decisional*, donde la asignación del desempeño está ligada frecuentemente a la asignación presupuestaria en el país. El tercer tipo es el *PBR presentacional*, donde la información de desempeño (metas y resultados), se presenta en informes, pero no tiene relevancia en decisiones tomadas, se usa para articular el dialogo y la rendición de cuentas.

Es en este último caso, es en el cual el autor considera que se encuentran países como Brasil, México y Colombia, Sobre esto indica que existe un riesgo latente, que “...el monitoreo y la evaluación se transformen en un fin en sí mismo y se genere abundante información con escasa utilidad práctica para la toma de decisiones en materia presupuestal.” (Arellano, 2010, p.689).

Para mejorar los resultados de los PBR, se necesita un conjunto de instrumentos de medición mejores a los que se venía teniendo en la administración pública tradicional, sumado a la

necesidad de mayor calidad en la información del desempeño de las entidades, es decir, se necesita de sistemas de monitoreo y evaluación cada vez más sofisticados.

Estos SM&E de mayor calibre, permitirán que se vincule el proceso de evaluación, ya no solo con el de planeación como se venía comentando, también se logrará esta vinculación con el proceso de presupuestación. En el caso colombiano, se logra ver que, la asignación de recursos se asigna según las prioridades del PND, aunque esto no necesariamente ocurre siempre, el proceso de presupuestación implica también la necesidad de voluntad política para apoyar ciertos programas, algo que en ocasiones no ocurre, ya que se piensa más en los resultados de las próximas elecciones que en el bienestar de las próximas generaciones.

Los PBR parten de un proceso de negociación, donde las entidades locales, las nacionales asociadas al ejecutivo y las asociadas al legislativo, deben ponerse de acuerdo en los resultados que se pretenden alcanzar, lo que desemboca en la asignación presupuestal posteriormente. Los PBR son otro ejemplo de que la NGP no puede considerarse un proceso apolítico, aunque la cuestión técnica importa, no es el baluarte de la administración pública actual, la discusión sobre el camino que debe ejercer la acción pública, se asocia también a diversos intereses que persiguen actores organizados o no, que pueden buscar beneficios particulares o colectivos. “El PBR es un intento más, de muchos en la historia, por hacer del presupuesto un asunto técnico, apolítico. Sin embargo, el presupuesto es en realidad un conglomerado técnico con fines siempre políticos, de corto y largo plazos.” (Arellano, 2010, p.5)

A modo de cierre en esta breve reseña sobre los PBR, vale la pena mencionar que la tarea más difícil a la que se enfrenta esta administración pública que se reinventa, no es la construcción de sistemas de monitoreo y evaluación como se ha planteado antes, “Se necesita ir más allá y lograr algo aún más difícil: que el proceso de presupuestación con base en resultados se incruste en las

normas, tradiciones, culturas, prácticas y relaciones del aparato públicos con otros actores sociales.” (Arellano, 2010, p.694). Que funcionarios y ciudadanos comiencen a discutir la gestión pública bajo este escenario de los PBR, esa es a futuro la cuestión que ha de determinar si la NGP es una nueva moda dentro de la gestión pública o si logrará trascender e ir más allá de la implementación momentánea de sus ideas, mismo escenario que en el pasado lograron otras corrientes.

**3.1.1.9 Ideas finales: la búsqueda de la transparencia en la NGP.** La búsqueda de la transparencia dentro de la gestión pública ha sido una tarea que, sin importar cuál de las corrientes mencionadas paginas arriba se mire, siempre va a aparecer en el horizonte de la administración pública. Es por esto que se decidió cerrar la primera parte de este marco teórico analizando cómo esa búsqueda se viene presentando dentro de la NGP.

En la tarea de transparentar el accionar de las entidades públicas, varios autores han destacado que un instrumento esencial dentro de esta nueva corriente de la gestión pública son los presupuestos basados en resultados. Para los intereses de este trabajo la visión sobre el papel de los PBR en la contribución para la transparencia, es tomada del pilar teórico más importante que se encontró para hablar de la NGP, el libro de Arellano: *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*:

“Un PBR puede ser un importante instrumento para esto, para transparentar y para rendir cuentas, para permitir a los gobiernos y a las sociedades aprender, es decir, justificar con mayor claridad sus logros y sus fracasos, con base en definiciones lo más explícitas posibles de sus objetivos y alcances. Este ha sido en realidad el gran éxito de los PBR y no la utópica despolitización del presupuesto público.” (2010, p. 7-8)

Pero, en el mismo libro se destaca que un elemento a enfrentar por parte de los PBR para alcanzar logros en transparencia y eficiencia, son los agentes del entorno en el que se mueven las entidades. Marcos políticos inestables a causa del conflicto armado u otros factores, sumado a intereses individuales que primen sobre los colectivos, generan una erosión en el éxito de los PBR dentro de la administración pública.

Esta visión de corto plazo se relaciona con los costos que se tienen al tratar de implementar los PBR, ya que sus resultados suelen verse en un horizonte de diez años, pero sus costos se asumen desde el momento cero.

A esto se suma el rol de las burocracias dentro de estos instrumentos de control, ya que, si estos burócratas tienen control sobre los instrumentos de medición de su desempeño, la medición que efectúen se centrará en evitar malas evaluaciones o castigos en lugar de revelar realmente el nivel en el que se encuentran.

Como se ha venido mencionando, la rendición de cuentas es un arma para tratar de controlar el accionar de estos burócratas, pero de plantearse de forma errada, puede generar inconvenientes mayores a los benéficos de su implementación ya que puede generar efectos negativos en la innovación de los procesos dentro de la gestión pública.

Ahora, todo lo hasta aquí tratado puede quedar solo en el papel ante la presencia de la que se puede considerar la mayor problemática a la que se enfrenta la gestión pública: la corrupción. El presidente del Banco Mundial Jim Yong Kim considera que “Un paso importante para combatir la corrupción y contribuir a que más personas tengan una vida mejor es forjar instituciones con mayor integridad” (Banco Mundial, 2013), en el plano colombiano, se ha podido observar en el último tiempo como la corrupción ha azotado todas las ramas de la economía nacional. En salud hay carteles como el de la hemofilia en Córdoba, en educación se evidencia como los Programas

de Alimentación Escolar (PAE) se han convertido en el botín de inescrupulosos, en la infraestructura la construcción de las vías 4G se ha paralizado por casos como el de Odebretch y, por último, pero no menos peligroso, escándalos como el “cartel de la toga” muestra que hasta la justicia se ha visto envuelta en esta gran problemática. Víctor Castañeda, doctor en ciencias económicas, establece que: “...el grado en que la corrupción se extiende en un país o región no solo depende de las características de quienes intervienen directamente, sino también de la sociedad, que desde su reacción incentiva o desincentiva el fenómeno.” (2015, Pág. 3). Por lo anterior, vale la pena respondernos una pregunta: con nuestro actuar cotidiano, ¿somos actores que incentivan o desincentivan la corrupción en el país?

Pero no todo está perdido en la lucha entre gestión pública eficiente e íntegra versus la corrupción. En el documento previamente citado de la CEPAL, se resalta que:

“Al colocar los servicios en una plataforma basada en la nube, los gobiernos se están dando cuenta de que pueden mejorar la forma en la que los ciudadanos acceden a los datos y, como consecuencia, pueden ofrecer un servicio más transparente y más receptivo en la interacción con los principales departamentos del sector público.” (2014, p. 171-172)

Gracias a herramientas como Sinergia, que en su columna vertebral incluye la información de los planes indicativos territoriales, hoy la ciudadanía, las entidades públicas de alto nivel, organismos de control y entes privados, pueden ejercer control social y realizar consultas relacionadas con la articulación de lo planeado nacionalmente y lo ejecutado localmente.

En escenarios de países como el nuestro, el control y la participación social será la llave para poder afrontar una implementación de la NGP de forma acertada, cuestión que tiene una fuerte relación con la parte dos de este marco teórico, donde se analiza el proceso de diseño de políticas públicas, herramienta esencial para dar soluciones a los problemas de las comunidades.

**3.1.2 Políticas públicas.** Dentro del marco de la administración pública se debe destacar el análisis, diseño e implementación de políticas públicas, forma en que las entidades actúan sobre las comunidades en los territorios. El correcto desarrollo de una política pública aplicada a un grupo poblacional determinado, influye en mejorar las condiciones de vida de los mismos, es por ello que se debe contar con profesionales que tomen decisiones y planteen objetivos a manera informada y responsable, haciendo oposición a la improvisación, la corrupción, la incertidumbre y el despilfarro de recursos públicos que suele acompañar a la implementación de políticas en distintas instancias en el país. Hablar de una gestión pública eficiente, también implica hablar de la aplicación de políticas públicas que cumplan con este criterio de eficiencia y eficacia, es decir, de políticas públicas que lleven a la consecución de aquello que tanto se oía pedir en las elecciones presidenciales del 2018: un “buen gobierno”. Por todo esto, el segundo gran componente a abordar en este trabajo será el relacionado a la teoría de las políticas públicas.

“... cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las políticas públicas desempeñan un rol fundamental.” (Ordoñez-Matamoros, 2012, p. 48)

En el caso de la práctica social realizada en Rioblanco, se tuvo la experiencia de acompañar durante algunas fases la construcción del programa de desarrollo con enfoque territorial-PDET, el cual se incluye dentro del punto de la reforma rural integral del acuerdo de paz, un compromiso de la nación con el desarrollo de la población y un ejemplo de gestión pública mediante la aplicación de políticas públicas. Los PDET que se ejecutaron en los 170 municipios priorizados por la Agencia de Renovación del Territorio (al ser los que más padecieron la inclemencia de la guerra) cuentan con tres grandes fases: la fase veredal, la fase municipal y la

fase regional. Para el presente trabajo se contará la experiencia de las dos primeras fases, a las cuales se les brindó acompañamiento, realizando a su vez un análisis del proceso que se vivió. Dicho análisis se realizará posteriormente al abordar el apartado de “Desarrollo de la práctica social”; en este punto es necesario abordar la teoría alrededor de las políticas públicas, dando el material necesario al lector para que acompañe sin dificultad el apartado mencionado previamente.

**3.1.2.1 Primeros pasos hacia el estudio de las políticas públicas.** Para empezar a abordar el concepto de las políticas públicas, la mejor forma de hacerlo es planteando una definición sobre las mismas, para ello (y como será recurrente en esta segunda parte del marco teórico) se recurre a los planteamientos que se encuentran en el *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, texto donde ejerce el rol de director el docente Gonzalo Ordoñez-Matamoros. Sobre las políticas públicas en el *Manual* se establece que:

“...la política pública es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el Conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles, visibilizan el logro de objetivos sociales.” (2013, p.32)

Este concepto moderno de las políticas públicas, incorpora al conocimiento como un elemento preponderante dentro del accionar de los planes o programas del gobierno. No es esto algo menor, la administración pública gracias a la incorporación de la información demográfica y la estadística, ha conseguido que los gobiernos sin importar su instancia (nacional o local) tomen decisiones argumentadas y que pueden ser justificadas mediante los estudios llevados a cabo. Por

ende, se puede mencionar que el estudio objetivo del diseño de estas políticas públicas, tal como lo señala Ordoñez-Matamoros y compañía, floreció en el siglo XIX.

Dentro de las decisiones que se toman para solucionar los problemas observados de una comunidad, actores públicos y de otro tipo siempre juegan roles que se deben tener en cuenta. Nuevamente, en este punto debemos remarcar que, dentro de la administración pública, no se puede tratar de hacer germinar la idea de que estos procesos son apolíticos. Al plantear objetivos, al asignar recursos y al evaluar la ejecución mediante resultados generados, siempre se abre la puerta a que los intereses particulares de uno o unos de los funcionarios o miembros del entorno en que se desenvuelve la organización, pueda llegar a tener cierta injerencia.

Como se destaca en el *Manual*, las políticas públicas hacen parte de una rama de la ciencia política que se preocupa por entender qué se hace con el poder:

“La ciencia política se siguió interesando en la comprensión de los determinantes del poder – en “cómo”, “quienes”, “por qué” se llega y se mantiene el poder-, pero al lado de esta área tradicional, se ha desarrollado un campo de estudio específico sobre las políticas públicas y los estudios políticos que se concentran en analizar qué se hace con el poder una vez se tiene o se conquista.” (Ordoñez-Matamoros, 2013, p.28)

Similar a lo visto sobre la NGP, donde se resaltó que la actual gestión pública, además de responder qué y cuánto provisiona el Estado, debe preocuparse por el cómo; dentro de la ciencia política se busca responder qué se hace con el poder obtenido.

A continuación, se establece la forma en que se presentará el desglose de la información relacionada a las políticas públicas en el documento. En primer lugar, se busca hacer una breve referencia a conceptos teóricos que se relacionan con las políticas públicas, este proceso permitirá situar mucho mejor al lector y a su vez, ayudará en la comprensión de los elementos de

los análisis siguientes. Las políticas públicas se abordan acá en dos principales puntos, el *problema* y la *solución*, por tanto, el segundo componente a tratar será el análisis del problema dentro de la implementación de políticas públicas y, luego se trabajará lo concerniente a la estructuración de las soluciones para dichos problemas. Enseguida se presenta un apartado centrado en la *implementación* de las políticas públicas, para continuar con dos sub apartados que se desprende de este y se relaciona con las *problemáticas* a las que se enfrentan las políticas públicas por una parte y, al monitoreo y la evaluación de las políticas públicas por el otro. Se finaliza introduciendo un pequeño componente donde se aborda la teoría de los presupuestos participativos y donde se compara esta iniciativa originaria en Porto Alegre, Brasil, con el proceso vivido en la construcción del PDET en su fase municipal en Rioblanco, Colombia.

Con esto, se da por terminada la presentación del cuerpo teórico que acompaña la exposición de este trabajo de grado.

**3.1.2.2 Componentes teóricos relacionados a las políticas públicas.** Escuelas de pensamiento, enfoques, modelos, teorías y factores, tienen incidencia dentro de las políticas públicas. En este texto, se presenta un breve compilado de estos fundamentos que se recogen de lo señalado por Ordoñez-Matamoros a lo largo de su trabajo en el *Manual*.

Para empezar, vale la pena destacar la escuela Public Choice en la que “El proceso de producción de las políticas se analiza como una interacción de ciudadanos interesados en la mayor cantidad de bienes públicos al menor costo posible (impuestos).” (Ordoñez-Matamoros, 2013, p.48). Así como dentro del estudio de la gestión pública se señaló que, se veía al Estado como un mal necesario, dentro de las políticas públicas el pago de impuestos llega a tener el mismo calificativo.

Un enfoque que puede contribuir a la teoría de las políticas públicas, en especial en un entorno de la gestión pública con gran énfasis en el gerencialismo, es el de Welfare Economics, que recoge principios establecidos por Pigou, donde "... la función del gobierno consiste en analizar las necesidades sociales y en la medida que dichas necesidades se originen en una falla de mercado, produce una política pública que permita resolver el problema." (Ordoñez-Matamoros, 2013, p. 49). Si en los territorios en los cuales los PDET se implementan, la guerra y el conflicto armado han prohibido que se cuente con la presencia del Estado (en cosas tan básicas como el monopolio de la fuerza, o en otras de mayor complejidad como el desarrollo eficiente de las entidades públicas) y de la empresa privada, para que conjuntamente logren satisfacer las necesidades de las poblaciones; se tiene acá una falla de mercado por solucionar, y serán las políticas públicas un instrumento para lograrlo.

Los factores neo institucionales también logran contribuir dentro de las políticas públicas, las instituciones deben verse más allá de ser meros entes político-administrativos, hay piezas que ayudan a tener un mayor engranaje como lo son las creencias, la cultura y diversos roles que influyen en las decisiones a tomar. Resalta que el pasado importa en las decisiones gubernamentales, por ende, dentro de las políticas públicas se debe hacer revisión del neo institucionalismo histórico; las rutinas y roles que desempeñan los agentes también influyen dentro de las políticas públicas, el entorno es elemento central del análisis, por esto, también debe considerarse el neo institucionalismo sociológico; por último, se puede moldear decisiones racionales de actores de mediante mecanismos formales o informales, con lo cual se deberá abordar el neo institucionalismo económico dentro de las políticas públicas.

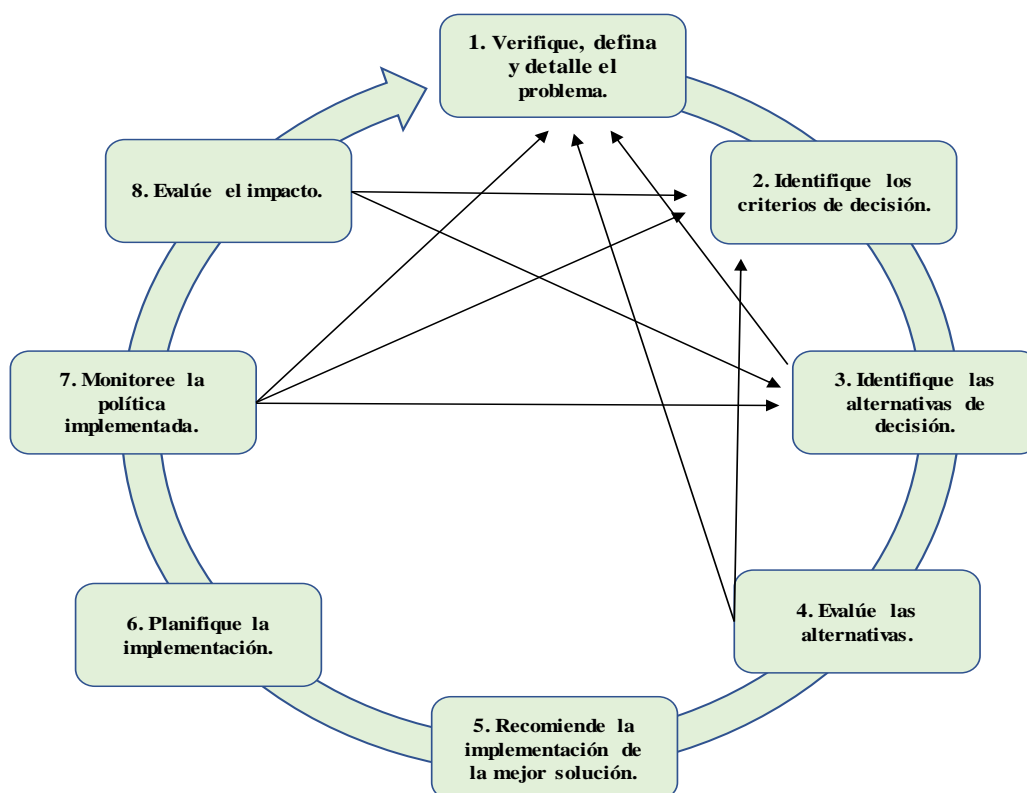
Ya que se habla de entornos y de actores, un nuevo elemento asociado de forma moderna a las políticas públicas es la teoría de redes o *Network Theory* en inglés. "Las políticas públicas se

conciben como el resultado de las interrelaciones e interdependencias entre varios agentes de una red... Una red se define como un conjunto de relaciones de un tipo específico entre un conjunto de actores.” (Ordoñez-Matamoros, 2013, p.57). Estas redes pueden tener su origen en intereses sectoriales similares. Siguiendo el ejemplo de lograr el objetivo de aumentar la cobertura de la educación media (propuesto cuando se abordó la teoría de la NGP), las redes que se tejen relacionadas a este tema, incluye a funcionarios del sector público, que deben implementar las soluciones a la problemática; incluye a los directivos de las instituciones educativas existentes, que son la cabeza visible de dichas instituciones; incluye a los padres de familia, que son los principales afectados ya que son sus hijos quienes no pueden acceder a la educación; y, si un objetivo de la entidad local es aumentar la cobertura mediante nuevas rutas de transporte, la red debe incluir a los gremios y/o empresas existentes en el territorio.

Dentro de esta teoría de redes, “La comunidad se refiere a una categoría más inclusiva de los actores involucrados en el universo del proceso de políticas públicas que comparten un enfoque de políticas públicas en común.” (Ordoñez-Matamoros, 2013, p.58).

Esta categoría, donde los actores del proceso de políticas públicas tienen un mayor involucramiento en dicho proceso, lleva a desmontar un modelo secuencial que se creía existente y con ello, a implementar un carácter iterativo e interactivo dentro del diseño e implementación de las políticas públicas. “... el análisis y diseño de políticas públicas es, ante todo, un ejercicio iterativo, esto es, un ejercicio que requiere volver en sí mismo para poder hacer avances importantes.” (Ordoñez-Matamoros, 2013, p.87). Esta característica se interpone a la línea cronológica que se creía tenía el proceso de diseñar políticas públicas, partiendo de la identificación de un problema, para luego incluirlo en la agenda pública, implementar una solución, evaluarla, modificarla de ser necesario y dar por terminado el proceso. La iteratividad

entre las etapas la muestran en el *Manual* sus autores mediante el siguiente gráfico que se toma para plasmarlo en el presente texto.



*Figura 2.* Caracter iterativo e interactivo en el proceso de análisis y diseño de políticas públicas. Nota. Adaptado de: (Ordoñez-Matamoras, 2010, p.87)

El proceso iterativo, permite llevar a cabo la conexión satisfactoria entre las ocho partes que conforman el proceso de análisis y diseño de las políticas públicas destacadas en el Manual. Pero además se presenta un carácter interactivo tanto de actores “expertos” como de “no expertos” en el proceso.

“En efecto, el análisis y el diseño participativo de políticas públicas es no solo una condición cada vez más presente de las democracias modernas para garantizar una buena

governabilidad, sino que, además, son un recurso de gran valor que los analistas deben aprender a aprovechar, pues los problemas públicos son, por lo general, de una complejidad tal que abordarlos analíticamente, de manera individual, es ineficaz y riesgoso” (Ordoñez-Matamoros, 2013, p.88)

Cuando se da el calificativo de “expertos”, se hace referencia a los funcionarios que, con sus conocimientos técnicos, permiten organizar y desarrollar el proceso de diseño de las políticas públicas. Pero es en los “no expertos” en lo técnico, pero que si conocen de primera mano los problemas que afrontan sus localidades, donde se encuentra el gran potencial moderno del éxito de las políticas públicas. Que las comunidades sean partícipes dentro del diseño de las políticas que los han de cobijar, permite, por un lado, obtener estudios del entorno más precisos para lograr con esto desarrollar mejores políticas, pero, por otro lado, también genera un mayor grado de aceptación de la política por parte de las comunidades, al sentir que se encuentran en un proceso horizontal y no vertical, y se elimina con esto la posible subordinación de los ciudadanos ante los gestores públicos.

A continuación, se abordará las dos piezas principales dentro de las políticas públicas: la definición del problema y la construcción y selección de la solución o las soluciones ante el problema observado.

**3.1.2.3 El Problema como centro de las políticas públicas.** Dentro del análisis y diseño de las políticas públicas (ADPP), la correcta definición y selección del problema al que se busca dar solución, es el elemento central y al que más trabajo riguroso se le debe brindar. La evidencia de esto se encuentra al revisar la Figura 2, adaptada del libro de Ordoñez-Matamoros, donde al llegar a las etapas de identificación de alternativas, evaluación de las alternativas y monitoreo de

la política implementada; siempre es recomendando volver a girar al problema. La razón de esto es que se puede caer en el error de forma frecuente de darle indebidas soluciones al problema a resolver, o, peor aún, plantear soluciones a un problema errado.

Previo a continuar con esta discusión de la iteratividad, se debe tratar de definir qué se entiende como problema dentro de las políticas públicas, en el Manual de Ordoñez y compañía, citando a Dery (1984), se establece que “los problemas de políticas públicas son necesidades, valores u oportunidades de desarrollo que no están respuestas y que son posibles de alcanzar mediante la acción pública” (2010, p.97).

Dicha acción popular parte de una sensación del problema, se percibe que algo está mal y que se necesita intervención del Estado para solucionarlo. Pero si no se colectiviza esta sensación, generando un clamor popular que permita que el gobierno voltee a revisar qué sucede, no se dan las condiciones para que lo que allí sucede sea considerado un problema que requiera del planteamiento de políticas para alcanzar una solución o varias de ser necesario.

Se requiere en este punto, llegar tal como lo plantea Ordoñez-Matamoros (2010) a construir un metaproblema, que no es más que la suma de las sensaciones problemas de los miembros de la comunidad, como estos llegan a percibir desde su subjetividad al problema en cuestión.

Se puede establecer que la construcción de un problema dentro de las políticas públicas tiene un proceso de bola de nieve, se empieza con la sensación problema, que incluso puede ser percibida solo por un miembro de la comunidad, hasta la consecución de un problema bien establecido que incluya ideas, visiones, conceptos y premisas que el analista obtenga de lo que desde los territorios se le diga.

3.1.2.3.1 *Características de los problemas.* Dentro de lo planteado en el *Manual*, se presentan cinco características de los problemas que se deben tener en cuenta a la hora de tratar de formularlos.

En primer lugar, se debe mencionar la *interdependencia de los problemas*, estos tienen una conexión entre ellos, todo problema hace parte de un sistema, por lo cual, tratar de extraer un problema y tratarlo como unidad independiente, llevará a la no solución correcta del mismo.

Sumado a lo anterior, se debe señalar que, dentro de los problemas, existe un *peso de las creencias y la subjetividad*. En relación a esto, citando a Aguilar (1993), se tiene que, “Si una situación o circunstancia constituye un problema es debido a creencias y valoraciones humanas producto de los hechos mismos.” (Ordoñez-Matamoros, 2010). Pero estas creencias no solo se encuentran a la hora de plantear el problema, también en el planteamiento de la solución, lo que afecta directamente al mismo problema.

Relacionado al planteamiento del problema es prioritario reconocer que estos presentan cierta *artificialidad*, es por medio del juicio humano que los problemas alcanzan dicho carácter.

“Hasta que no se piensa que una acción debe ser iniciada para cambiar las cosas, no se trata de un problema sino solo de una condición. De esta manera, los problemas no existen sin los individuos o grupos que los definen y manifiestan su existencia.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.99).

El carácter público que adquieren los problemas bien sea por movilización ciudadana o presión de grupos de interés, o injerencia de medios de comunicación permite tratar al problema.

En cuarto lugar, se debe tener claridad en el carácter *dinámico* de los problemas, estos son cambiantes, requieren innovar los métodos de solución planteados, al igual que una revisión

constante de dichas soluciones, ya que, al plantear la solución a un problema, se suelen crear condiciones para que otros problemas nazcan.

La anterior característica de los problemas, lleva a que se considere que estos no se resuelven, si no que se transforman, para esto es necesario saber que los problemas tienen tanto un *carácter técnico* como un *carácter político*. Se requiere tener conocimiento en áreas diversas que permitan un análisis y diseño de soluciones efectivas, pero también, es fundamental que exista la fuerza necesaria para que en la balanza del poder se permita dar solución al problema

Con la claridad pertinente sobre estas características de los problemas, se debe avanzar ahora en el reconocimiento de los tipos de problemas.

*3.1.2.3.2 Tipos de problemas.* Al abordar este sub apartado dentro del análisis de los problemas, se debe mencionar que se usará dos visiones teóricas sobre los tipos de problema. La primera, es la que los clasifica en dos tipos: simples o complejos, esto según la facilidad de su estructuración, la segunda es la clasificación de Hoppe (2010), que establece que existe cuatro tipos de problemas.

“Debe recordarse que el analista deber ser antes que un abogado de la solución, un buen estructurador de problemas. Si se tiene un problema bien estructurado, el trabajo del analista puede ser relativamente más fácil que si tiene que lidiar con un problema débilmente estructurado.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.101)

A partir de esta cita, se debe mencionar que la primera clasificación de los problemas a abordar se divide en dos tipos. Los primeros son los problemas *simples o bien estructurados*, aquellos que requieren un número de analistas reducido y donde se presenta menor conflictividad a la hora de estructurar el problema, lo que facilita esta tarea. Por otro lado, se cuenta con los problemas *complejos o débilmente estructurados*, un tipo de problemas en los que existe “... un

gran número de tomadores de decisiones que, en general, tienen valores e intereses en conflicto. Las alternativas de solución en este tipo de problemas son ilimitadas y, por lo general, los resultados de dichas alternativas son inciertos.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p. 103).

Estos valores en conflicto y esa cantidad ilimitada de alternativas de solución, hace que, dentro de este tipo de problemas, las habilidades en lo político del analista sean de mayor valor. Esto no implica que el conocimiento técnico no sea importante, pero tener que lidiar con posturas diversas, hace que para lograr la aprobación social de la alternativa, sea necesario encontrar esos puntos de encuentro que solo le serán posible conseguir a analistas que sepan construir los puentes que conecten posturas diversas.

Tabla 1

*Clasificación tipos de problemas según Hoppe, con ejemplos vistos en el PI de Rioblanco.*

Tipo de problemas según Hoppe (2010)	Consenso en valores y normas	Certeza de la capacidad del Estado en la solución	Ejemplo de problema
Tipo 1	Existe	Existe	Mal estado de la malla vial evidenciada en pocos metros de vías terciarias pavimentados.
Tipo 2	Existe	No existe	Desempleo frecuente en la población que habita en la zona rural
Tipo 3	No existe	Existe	Alta presencia de embarazo de mujeres entre los 15 y 19 años de edad.
Tipo 4	No existe	No existe	Consumo de sustancias psicoactivas por niños, niñas y adolescentes.

La segunda clasificación en los tipos de problemas es la que establece Hoppe (2010) y la cual se retoma para trabajar en este texto, del *Manual* de Ordoñez y compañía. Para Hoppe, existen cuatro tipos de problemas, los que se relacionan con la existencia o no de dos categorías base: el consenso en los valores y normas, y, la certeza en la capacidad del Estado para solucionar el

problema. Para esto se plasma la anterior tabla en la que se muestra cada uno de estos cuatro problemas y un ejemplo visto en la práctica en Rioblanco para facilitar su comprensión.

Se puede mencionar que el mejoramiento de la malla vial es un ejemplo del primer tipo de problema, ya que la existe consenso en la población entre las soluciones al problema y se sabe que el Estado tiene la capacidad financiera de solucionar el problema. En cuanto al desempleo rural (problema que es ejemplo del tipo dos según clasificación de Hoppe), aunque existan normativas que promuevan la solución que se implemente, la no certeza de la capacidad del Estado en la solución se asocia a la influencia de factores como la situación económica del país, que repercute notablemente en la empleabilidad y que se escapa del manejo de un gobierno, ya que la economía se puede ver afectada por motivos externos. En el ejemplo del tercer tipo de problema, aunque hay certeza en que el Estado puede liderar programas para reducir el embarazo, no hay consenso sobre cómo abordar la situación, dada la subjetividad en temas como el aborto o la educación sexual. El último tipo de problema tiene como ejemplo la reducción de la drogadicción en el municipio, acá no existe ni consenso en cómo abordar el problema, ni tampoco la certeza de que lo llevado a cabo por el gobierno influya positivamente.

Ya analizadas las características de los problemas y los tipos de problemas, se debe dar paso al siguiente eslabón: la formulación del problema.

*3.1.2.3.3 Formulación del problema.* Este apartado tiene que ver con la representación mental del problema por medio de modelos que explican la visión del analista frente al problema. Los problemas se pueden formular de mediante modelos descriptivos o normativos, según lo visto en el *Manual*.

Los primeros, explican o predicen causas y consecuencias, los segundos además de eso generan recomendaciones para optimizar el logro, "...mediante estos se pretende demostrar el

resultado esperado y las variables que deben cumplirse para obtener dicha meta.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.117).

Además de esto se tiene que, para abordar la formulación del problema es necesario modelar lo visto mediante instrumentos que pueden ser: verbales, gráficos, simbólicos y procedimentales.

Cada uno de los instrumentos tiene sus pros y sus contras, en este trabajo no se analizará de forma amplia este análisis, pero para dar una idea al lector, en el caso de formular los problemas de forma verbal, como problema resulta la posibilidad de que, según el lenguaje expresado, las ideas que se quieren transmitir se pierdan en el discurso.

Pero este sub apartado no se centra en el análisis previamente mencionado, el enfoque que se usará, será el relacionado con los métodos que se usen para dicha formulación. Esta tarea de formular problemas incluye la identificación del mismo, su estructuración y su definición. Así, de forma breve se van a exponer características relacionadas a solo cuatro métodos de los vistos en el *Manual*, los que fueron seleccionados ya que se observaron durante el apoyo brindado a la ART en la elaboración del PDET municipal.

- A. *Lluvia de ideas*: El punto de partida en este método es con la ya existencia de la sensación problema por parte de la comunidad, pero aún sin tener certeza de la forma en la que se debe abordar y de sus características. A partir de esto, por medio de grupos de trabajo amplios y diversos, se colectivizan las opiniones, sugerencias, ideas, objetivos y planes de acción que cada uno de los individuos plantee. “El propósito de este método es crear ideas, objetivos y estrategias... El criterio de evaluación es el consenso, no la unanimidad, pues es poco probable, pero sí un consenso relativamente aceptable.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p. 123-124)

- B. *Análisis de frontera de problemas*: El muestreo bola de nieve es el instrumento más empleado dentro de este método. Se parte de recoger nombres de principales actores, a medida que se les encuesta, entrevista y se conoce en general sobre la información que ellos pueden brindar sobre el problema, se va generando nuevo conocimiento, hasta llegar al punto en el cual no es posible aprender algo nuevo. Este método busca estimar los límites del metaproblema, tal como plantea Ordoñez-Matamoros (2010)
- C. *Synectis*: Este es un método en el cual se reconocen similitudes y analogías entre los problemas. “Dada la carencia de información, se acude a las comparaciones con temas similares enmarcados dentro de un mismo contexto o las comparaciones con un mismo tema de referencia, pero dentro de contextos diferentes.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.135). Estas comparaciones ocurren con problemas similares de los cuales se conoce la solución planteada en otras latitudes, o de problemas que se asemejan al que se quiere tratar y se abordan los mecanismos que en la localidad o en otras regiones ya se han implementado.
- D. *Análisis de actores relevantes*: la metodología de los PDET tiene su soporte principal en este método, donde “Los actores involucrados son los individuos, grupos u organizaciones que tiene un interés en el problema o la solución, que pueden ser afectados por el problema y/o las intervenciones públicas correspondientes o pueden incidir en su desarrollo.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.132). Para determinar los actores, es fundamental conocer el interés o la afectación ante el problema o la solución, además de definir el rol, posición y función que ocupan en la sociedad, sin olvidar la capacidad que tienen de incidir frente al problema. Este método plantea reuniones de grupos homogéneos y con enfoque diferencial, algo con lo que se cumple en los PDET, donde en las mesas de

trabajo se trató de tener el mismo número de personas con conocimientos similares sobre cada uno de los pilares a tratar.

Estos métodos tienen un elemento de peso importante en común entre ellos: la fuente de conocimiento principalmente proviene del grupo de trabajo, cumpliendo así con las características modernas de la gestión pública.

Después de haber abordado al problema dentro de las políticas públicas, por medio de conocer sus características, los tipos de problemas que existen y brevemente abordar su formulación; vale la pena citar a Ordoñez y compañía, en este párrafo final donde destacan el papel central que juega la correcta identificación y formulación del problema dentro del ADPP.

“En el ejercicio de análisis de política pública la etapa más compleja, más difícil y más importante es la identificación del problema... Para algunos estudiosos en la materia como DUNN (2004), la estructuración del problema es prioritaria incluso está por encima de la solución del problema, lo cual escapa de su control.” (2010, p.95)

**3.1.2.4 La Solución dentro de las políticas públicas.** Una vez se tenga identificado y formulado el problema, se pasa a la siguiente fase: la búsqueda de la solución ante lo visto por la comunidad y los expertos técnicos sobre las situaciones en los territorios. Sobre el concepto de solución dentro de las políticas públicas se repasa lo planteado en el *Manual*, donde se toma la definición de Bardach (1993), quien define las alternativas de solución como “... opciones de política, o cursos de acción alternativos, o estrategias de intervención necesarias para solucionar el problema o mitigar sus efectos públicos.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.142).

Todo el proceso que se encuentran relacionado con la solución no se aparta del carácter iterativo que se ha dicho tienen las políticas públicas. Al seleccionar las alternativas de solución,

se requiere volver a revisar lo relacionado al problema identificado, con dos razones: primero, verificar que las soluciones estén tratando el problema que se identificó y, en segundo lugar, se puede presentar la re-estructuración del problema, ya que en la fase de identificación de alternativas pueden surgir nuevos elementos no conocidos sobre los problemas.

Una premisa en este punto es que objetivos claros llevan a soluciones efectivas, por lo tanto, la identificación de soluciones efectivas se logra "...mediante la identificación de objetivos claros y de las características o atributos que debe tener la política pública requerida para que esta sea juzgada como satisfactoria." (Ordoñez-Matamoros, 2010, p. 142).

Sobre los objetivos se puede mencionar que, estos buscan solucionar lo conocido dentro de la sensación problemática, se asocian en términos del *Manual*, al enunciado en términos positivos del problema identificado. Estos se suelen clasificar en dos tipos, un objetivo general y un grupo de objetivos específicos que contribuyen a la obtención del objetivo general.

Dentro del trabajo teórico que realizó el equipo de Ordoñez se hace una diferenciación entre los objetivos y las metas dentro de las políticas públicas. Este trabajo se resume en la Tabla 2 que es adaptada de lo planteado en el Manual.

A grandes rasgos, se puede decir que mientras los objetivos se plantean con base en el problema, las soluciones van en función a las alternativas de solución a implementar.

Para complementar este apartado se anexan dos sub apartados relacionados a los tipos de soluciones que se encuentran en la literatura sobre las políticas públicas y, por otro lado, a los métodos para la identificación de alternativas de solución.

Tabla 2  
*Comparativo entre objetivos y metas.*

Objetivos	Metas
Son a largo plazo y contienen propósitos amplios.	Son a corto plazo y contienen propósitos específicos.
No son cuantificables.	Deben ser cuantificables.
No especifican periodos.	Establecen periodos en los que se deben realizar.
Contienen aspiraciones ambiciosas.	Los logros deben ser realizables, mayor "facilidad" de alcanzar lo planteado.
Población objetivo es definida en términos amplios.	Población objetivo se define de forma específica.

*3.1.2.4.1 Tipos de soluciones.* Después de la revisión de literatura correspondiente se ha decidido plantear en este trabajo dos estilos de clasificación de soluciones, el primer tipo, es la clasificación entre soluciones *activas* o *pasivas*, haciendo referencia a la acción o inacción por parte de la administración pública ante los problemas que se encuentren. Sobre el tipo de soluciones pasivas "...es importante destacar como un tipo de "solución" el no hacer nada, en la medida que esto puede ser mejor que intenta resolver el problema, toda vez que se podría empeorar la situación que se busca afrontar." (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.160-161), pero este no hacer, debe ir acompañado de una correcta justificación como resultado de un análisis ejecutado, no debe relacionarse con la ineficiencia de los funcionarios o con la no posibilidad de financiación de la alternativa, entre otras razones que se pueden encontrar al momento de analizar el no accionar ante los problemas.

La segunda clasificación se toma de O'Hare (1989), quien clasifica las soluciones en cuatro tipos, de acuerdo a si son soluciones directas o indirectas, monetarias o no monetarias.

Tabla 3

*Clasificación de soluciones según O'Hare, con ejemplos vistos en el PI de Rioblanco.*

Problema	Alternativa de solución	Tipo de solución según clasificación O'Hare.
Mal estado de la malla vial evidenciado en pocos metros de vías terciarias pavimentados.	Proveer la construcción de 348 km de vías terciarias pavimentadas.	Monetaria y directa
Desempleo frecuente en la población que habita en la zona rural.	Imponer dentro de los proyectos generados por el municipio un porcentaje de mano de obra local (cercano al 10%)	Monetaria e indirecta
Poca asesoría en temas ambientales provista por parte del ente territorial encargado.	Requerir la visita concertada de Cortolima al municipio, pasando de cero a cuatro visitas.	No monetaria y directa.
Consumo de sustancias psicoactivas por niños, niñas y adolescentes.	Informar mediante campañas los efectos negativos del consumo de sustancias psicoactivas a temprana edad.	No monetaria e indirecta

Para ejemplificar este estilo de clasificación se ha decidido presentar la Tabla 3, en la que se exponen los ejemplos de tipos de problemas mencionados con anterioridad y se clasifica la alternativa de solución propuesta en el plan indicativo de Rioblanco, según la categoría correspondiente dentro de la teoría de O'Hare. Vale la pena mencionar que ante la existencia de dos de los problemas vistos en Rioblanco en un mismo tipo de categoría, se vio en la necesidad de adicionar un problema y una alternativa de solución nueva para ejemplificar la solución directa y no monetaria.

Así, las soluciones monetarias y directas suelen relacionarse con actividades como proveer o adquirir; las soluciones monetarias e indirectas con actividades como imponer, multar, subsidiar; las soluciones no monetarias y directas con actividades como prohibir o requerir; las soluciones

no monetarias e indirectas con actividades como informar o implorar. Esta información se toma del Manual (2010), lugar del que se adaptó de lo planteado por O'Hare (1989).

*3.1.2.4.2 Métodos para la identificación de las alternativas de solución.* Al conocer un poco más sobre las soluciones, estableciendo diferencias entre objetivos y metas dentro de estas, además de haber revisado el tipo de soluciones existentes bajo dos miradas; ahora es el momento de señalar algunos métodos que existen para identificar las alternativas de solución a usar para resolver los problemas que aquejan a las poblaciones. Para esto se comentarán de forma breve seis métodos encontrados en el Manual que se evidenció fueron usados en el proceso PDET.

- A. *Revisión literaria:* este método suele ser una primera etapa para identificar alternativas de solución que se asocia más a los funcionarios que llevan a cabo la labor técnica dentro del ADPP. Acá se permite encontrar información para plantear alternativas, basando el estudio en casos similares al del problema a tratar,
- B. *Modelo lógico:* en este método se parte de una situación “ideal”, a la que se le agregan limitaciones o según el *Manual* “...empezar de una solución genérica a la cual se le van haciendo modificaciones para encontrar la solución “a la medida”; o hacer modificaciones a la política pública actual; o hacer simulaciones, diseñar escenarios, etc.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.166). En el método puede existir un individuo con conocimiento en lo técnico o político que lidere el proceso de limitación de esa situación ideal, o que por lo menos se encargue de cumplir un rol moderador que permita que la misma comunidad establezca las limitaciones.
- C. *Análisis comparativo:* se busca ver qué soluciones se han dado al problema en otras latitudes. Se puede trabajar a partir de ideas paralelas (diferente problema, mismo entorno) o ideas de casos analógicos (igual problema, diferente entorno).

- D. *Sondeo*: son consultas breves a aquellas personas que tienen conocimiento sobre los temas relacionados al problema a tratar.
- E. *Lluvia de ideas*: al igual que en la identificación y estructuración del problema, a la hora de identificar la alternativa o alternativas de solución, es un método usado con frecuencia. “Este consiste en coordinar sesiones en donde se producen ideas para solucionar los problemas de interés.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.168)
- F. *Grupos focales*: suelen ser foros o reuniones donde participan un grupo determinado de personas (entre seis y nueve), que plantean dentro de las charlas posibilidad de alternativas basadas en su conocimiento. Se suele buscar que entre ellos mismos y entre ellos con el moderador, no exista un conocimiento previo. El rol del moderador es esencial para el éxito de la herramienta, pues es él el que debe generar confianza, crear un ambiente propicio y escoger adecuadamente las preguntas para obtener la información que desea.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.293)

Al finalizar este apartado se debe mencionar que tener objetivos claros llevará a soluciones efectivas, siendo estas activas o pasivas, o con un accionar directo o indirecto, monetario o no monetario. Pero sin importar el tipo de solución que se seleccione, es vital que exista la correcta relación entre problema y solución, ya que, de no ser así, será ineficiente el actuar de la administración pública por medio de políticas.

**3.1.2.5 La implementación de las políticas públicas.** Sobre el proceso de implementación de políticas públicas se han de abordar tres ejes estratégicos que contribuyen al fortalecimiento teórico de este trabajo, en primer lugar, se hablará de dos modelos que se plantean en la literatura sobre el tema, haciendo énfasis en el modelo que se evidencia en Rioblanco. En seguida se

presentan dos sub apartados, el primero se enfoca en cuatro problemas que se pueden presentar a la hora de implementar las políticas públicas, para apoyar este segmento al finalizar, con un instrumento importante dentro del proceso de aplicación de políticas: el monitoreo y evaluación.

Sobre los modelos de implementación de políticas, en la literatura se encuentran dos visiones que son tomadas como base en este trabajo, los modelos: “*Top-Down*” y “*Bottom-Up*”, estos modelos se contraponen el uno al otro, por ello es fácil definir a cuál de ellos pertenece cada proceso dentro del ADPP que se estudie.

El primer modelo que se implementó fue el *Top-Down*, en el cual se evidencia un fuerte arraigo por el centralismo dentro de la gestión pública, este modelo contiene una jerarquía clara, el administrador desde lo local, debe realizar todo aquello que el analista le recomienda. El proceso del ADPP se efectúa generalmente desde el corazón de la organización del gobierno y se extiende hasta la periferia, sin considerar a cabalidad las opiniones de las comunidades que se puedan ver afectadas y/o beneficiadas.

Ante el constante levantamiento por parte de grupos sociales, quienes comienzan a exigirle al gobierno que los tome en cuenta al momento de implementar sus políticas y, quienes recurren a mecanismos de protesta que empiezan a entorpecer políticas implementadas, pero con las cuales no se está de acuerdo desde la comunidad, la administración pública se empieza a replantear los mecanismos que usa para el ADPP.

Consecuencia de esto, se evidencia en países, en su mayoría de los llamados “*desarrollados*”, un cambio de ciento ochenta grados dentro de la teoría y práctica de los procesos de políticas públicas. Se lidera entonces un proceso que incluye una mayor participación de individuos y grupos organizados, que, mediante el consenso, logra la implementación de las políticas públicas. Empezar a considerar a las comunidades como un agente adicional y que juega un rol

esencial dentro del ciclo de las políticas públicas, dejando en el pasado el mecanismo de obediencia del administrador ejecutor ante el analista que recomienda, es el gran logro del modelo de implementación *Bottom-Up*. Ordoñez-Matamoros y compañía considera que en este modelo:

“... se tiene mayor conciencia de la importancia de hacer un plan de implementación paso a paso, flexible a los posibles cambios que pueda enfrentar y en donde la ciudadanía juega un rol fundamental en un proceso que empieza desde el momento del diseño de la política, y en donde, por ende, el estado no es percibido como un tercero, sino que la sociedad se siente parte de él.” (2010, p.215-216)

Este último modelo ha empezado a tener acogida en Latinoamérica, el caso de los presupuestos participativos en Porto Alegre, Brasil, es fiel reflejo de esto. Ante los buenos resultados obtenidos en el país vecino, otras naciones del vecindario han empezado a implementar procesos que se enmarcan dentro del modelo *Bottom-Up*, incluyendo el proceso de los PDET realizados en Colombia como resultado del acuerdo de paz, un ejemplo claro de esto.

Pero, aunque se cuente con un modelo de implementación que trata de incluir a las comunidades y su visión del desarrollo del territorio, este proceso aun cuenta con desafíos que debe enfrentar. A continuación, se hablará sobre cuatro de los problemas más comunes dentro de la implementación de las políticas públicas.

*3.1.2.5.1 Problemas a los que se enfrentan las políticas públicas.* La pretensión de este segmento del trabajo, radica en demostrar al lector cuatro de los problemas más comunes a los que se enfrentan las políticas públicas. Desde el origen de las mismas, al estar enmarcadas dentro de la *complejidad de las ciencias sociales*; hasta aspectos relacionados con la identificación del problema, como los *errores de tercer tipo*. Acá se presenta igualmente aspectos más cercanos al

individuo, como la *subjetividad* y la *ética*, lo que vuelve a reforzar la postura que se ha tomado reiteradamente, de que los procesos de gestión pública no pueden ser tildados de apolíticos.

A. *Complejidad de las ciencias sociales*: el proceso del ADPP se enmarca bajo esta ciencia en la que no suele existir consenso relativo sobre los postulados que se plantean. Lo anterior, es resultado del carácter político que muchos han tratado de eliminar dentro de la gestión pública, donde el debate y la discusión siempre está presente y, no se puede esperar que existan técnicas irrefutables para implementar acciones del gobierno en los territorios. A diferencia de las ciencias naturales, donde hay técnicas de investigación ampliamente comprobadas, el ADPP recién empieza a “... contar con tales herramientas y, en ningún caso, son tan certeras o aceptadas por los pares como las que usan los científicos naturales. Esto es lo que hace que el trabajo del analista sea particularmente complejo e interesante.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.78)

B. *Error de tercer tipo*: este error suele ser el que más se asocia al proceso de las políticas públicas.

“En estadística el error de primer tipo consiste en aceptar como verdadera una hipótesis que es falsa. El error de segundo tipo es rechazar como falsa una hipótesis que en realidad es verdadera. En estudios políticos el error de tercer tipo es ofrecer una solución al problema que no es.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.78)

Este tipo de error, suele verse cuando no se lleva una correcta identificación y verificación del problema, o, cuando los objetivos planteados no son los correctos para alcanzar soluciones efectivas. El desconocer las características de los problemas (presentadas en la caracterización que se hizo de ellos previamente), puede llevar a dar

soluciones rápidas sin una debida estructuración del problema, no tomar al problema como pieza de un sistema y buscar solución desagregada, no tener en cuenta el carácter evolutivo de los problemas y su constante cambio, y, además de lo anterior caer en subjetividades. Este último punto no solo se presenta con relación a la identificación del problema, la subjetividad es algo asociado al individuo, por ello, el siguiente problema al que se enfrentan las políticas públicas es ese.

- C. *Subjetividad*: citando a Ordoñez y su equipo, se establece que “La posición del analista, como parte de una agencia de gobierno o de una organización con afiliación política, puede orientar el trabajo del analista, los resultados de sus evaluaciones y los cambios propuestos.” (2010, p.80). Punto que vuelve a desestimar aquella corriente apolítica dentro de la gestión pública. Pero no solo el pertenecer a una institución hace que el analista pierda ese tecnicismo extremo que se ha querido hacer ver dentro de la NGP, también las creencias, los valores, la experiencia y los intereses personales llegan a influir tanto en el análisis, como en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Es así que, una labor que dentro de este proceso se debe ejecutar con prioridad, es atajar dicha subjetividad que puede minar la correcta puesta en marcha de acciones del gobierno.
- D. *Ética*: por último, la falta de ética por parte del analista o de los miembros de la comunidad que participen en los procesos de políticas públicas, puede ser otro elemento que se deba tratar de resolver. Sobre esto en el *Manual* se señala que “... el analista debe sopesar tres diferentes perspectivas del concepto de ‘lealtad’. Estas son la ‘lealtad para con el cliente’, la ‘lealtad con la causa’ y ‘la lealtad consigo mismo’.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p. 90). Esta lealtad se relaciona con la fidelidad ante los

principios morales que tenga el individuo, por lo cual, deberá sopesar el efecto que tenga a futuro su actuar, y más, si este se enmarca en acciones indebidas.

Finalizado el estudio sobre los modelos de implementación y lo asociado a algunos problemas a los que se enfrentan las políticas públicas, es necesario volver a un elemento que se tocó cuando se plasmó en este trabajo lo relacionado a la teoría de la NGP: los procesos de monitoreo y evaluación, pero ahora enfocados a las políticas públicas.

*3.1.2.5.2 Monitoreo y evaluación de las políticas públicas.* En el proceso de construcción y puesta en marcha de las políticas públicas, se cuenta con tres tipos de evaluación que se deben aplicar. En primer lugar, se tiene la “*evaluación ex-ante*”, donde los analistas buscan pronosticar o predecir la posibilidad de que funcione lo que se tratará de implementar. La *evaluación durante o monitoreo*, busca responder a si se están haciendo bien las cosas, “El objetivo de este tipo de evaluaciones es verificar y asegurar la buena ejecución de la acción tras detectar posibles problemas que puedan entorpecer el logro de los objetivos buscados.” (Ordoñez-Matamoros, 2010, p.239). Por último, se tiene la *evaluación ex-post*, donde su busca rendir cuentas de la efectividad del programa implementado.

Retomando algunas ideas mencionadas dentro del estudio de la NGP, es relevante destacar que estas tareas de monitoreo y evaluación buscan corregir el actuar del gobierno mediante los planes, programas, proyectos, etc., que implementen en los territorios. Para realizar esta labor, se debe hacer uso de indicadores que deben estar relacionados con los objetivos que se buscan lograr.

En resumen, el diseño de políticas públicas requiere de un correcto análisis del problema a tratar, no formular bien el problema puede implicar caer en errores que no permitan solucionar las dolencias que aquejan a las comunidades. Dentro del proceso de los PDET, las iniciativas que

presentan las comunidades son ejemplos de políticas públicas que cuentan con participación ciudadana en su diseño, un gran aporte de la NGP a la gestión territorial.

Lo anterior, va a permitir que en los territorios se mejore el componente técnico (los ciudadanos son los que sufren de primera mano los problemas existentes, por ello pueden ofrecer mejores soluciones que las diseñadas desde un escritorio en Bogotá) y a su vez mejora el componente político en el marco del ADPP (ya que al sentir que son parte del Estado, aumenta la aprobación de los ciudadanos de los programas y proyectos a implementar, reducción la confrontación política ante intereses contrarios entre gobierno y comunidad y facilitando la labor del formulador de políticas).

Dentro del proceso de ADPP no debe olvidarse el seguimiento y la evaluación de las alternativas de solución implementadas, debido al carácter dinámico que tienen los problemas, que lleva a que en un periodo determinado las soluciones se vuelvan obsoletas.

Para finalizar estos antecedentes, se considera importante hacer un análisis comparativo en materia teórica entre los presupuestos participativos de Porto-Alegre y los lineamientos que establecen la elaboración de los PDET en el país. Como una conclusión previa, el lector debe saber que el último de los componentes teóricos determina cómo los PDET pueden enmarcarse como un ejemplo nacional de presupuesto participativo. Además, será evidente, como dentro de esta teoría se cuenta con ideas que establece la actual corriente de gestión pública de mayor peso en el mundo, la NGP, y las cuales se trabajaron al comenzar el texto.

**3.1.2.6. Los presupuestos participativos y los PDET.** Para comenzar este comparativo entre dos iniciativas gubernamentales latinoamericanas, es necesario empezar con la siguiente cita del profesor Rendón.

“La experiencia de democracia participativa más evolucionada de Latinoamérica es la de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul, Brasil, que ha llegado a convertirse en un símbolo para otras prácticas de democracia en América Latina y más allá” (2004, p.9)

De esta forma empieza el artículo *Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo*, donde el maestro de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, Armando Rendón Corona, condensa uno de los trabajos más completos sobre el estudio de este caso ejemplar de presupuestos participativos (a partir de ahora PP). Este apartado busca comparar lo ocurrido en Porto Alegre, con el proceso de los PDET (enfocado a la experiencia de la práctica en Rioblanco). En el acuerdo final de paz, se define que el objetivo de los PDET es “...lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (2016, p.21). La construcción de los mismos debe tener una participación activa de las comunidades que se verán beneficiadas.

Para esto, se va a distribuir la información en cuatro elementos: primero, se busca plantear qué ocurre en cada uno de los procesos; luego, se trata de explicar cómo funcionan ambos procesos, análisis enfocado al momento de implementarse por primera vez los PP en Porto Alegre (1988), y, a lo conocido del proceso de los PDET iniciados en 2018; posteriormente, se mencionan algunos cambios normativos que tuvieron que ejecutarse para que ambos procesos sean posibles; por último, se le plantea al lector algunos problemas que limitan estos procesos.

*3.1.2.6.1 Qué ocurre en los PP y en los PDET.* Tanto lo ocurrido en Porto Alegre, como lo acompañado en Rioblanco, son dos claros ejemplos de inclusión de la ciudadanía a la hora de determinar el futuro de sus territorios. Estos procesos encajan en el modelo *Bottom-Up* mencionado anteriormente, donde se pasa del clásico centralismo donde las políticas se suelen

diseñar en un escritorio en la capital del país, a uno donde son las propias comunidades que se verán afectadas las que determinan qué se ejecutará en su territorio.

Aunque en ambos procesos a grandes rasgos, lo que se logra es que la población sienta que hace parte del Estado, es pertinente hacer mención de cada proceso por separado.

Los PP que fueron diseñados y ejecutados en Porto Alegre, son una de las principales innovaciones en materia de gestión pública en el mundo, esto es sustentado por el reconocimiento que hizo la ONU a la iniciativa, como una de las cuarenta innovaciones más notables del mundo, tal como lo destaca Rendón Corona (2004). En este proceso:

“Las decisiones se toman conjuntamente entre las unidades administrativas y los organismos pertenecientes a la estructura de gobierno municipal y una estructura participativa que abarca todo tipo de entidades comunitarias de base regional dentro de la ciudad, así como organizaciones sociales autónomas respecto a la administración local.” (Rendón Corona, 2004, p.14)

El éxito del proceso en Porto Alegre, le permitió al Partido de los Trabajadores (PT), extender su dominio en la administración por varios periodos consecutivos y, a la administración pública brasileña obtener un reconocimiento mundial, al punto de que estos procesos se hayan replicado en otras regiones del mundo, incluyendo países desarrollados como España, donde hasta el 2015 se contaba con casi un centenar de localidades que implementaban este tipo de procesos (como lo resalta el portal web: [presupuestosparticipativos.com](http://presupuestosparticipativos.com)).

En el caso de los PDET, este proceso tiene su origen en el primer punto del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y la ex guerrilla de las FARC: la reforma rural integrada-RRI. La RRI encuentra en los PDET, una herramienta para lograr la transformación de los territorios priorizados (170 municipios en toda Colombia), allí lo que se busca es “Gerenciar procesos para

la transformación de los territorios priorizados mediante la articulación entre la Nación y el territorio y el fortalecimiento de las capacidades de los actores en las subregiones PDET” (Renovación del Territorio, 2019).

Los PDET buscan generar una participación efectiva de las comunidades en los planes de acción del gobierno, algo que es mucho más esencial si se tiene en cuenta que, es de la aprobación de las comunidades en sus territorios, de lo que depende el éxito de los programas y proyectos generados a partir del acuerdo de paz.

Sobre ambos procesos, vale la pena mencionar que la temporalidad de las políticas implementadas supere el periodo de un gobierno, por lo cual es esencial que los gobernantes tengan la capacidad de construir sobre lo construido y generar proyectos de Estado, más que de gobierno. En este sentido, en el caso colombiano, en la actualidad se tiene que “... la responsabilidad política e histórica del presidente Duque es que las intervenciones se inicien en todos los municipios priorizados, con esa ambición temporal, así las obras no sean entregadas en el desarrollo del mismo.” (Duque Márquez, 2018, p.10)

*3.1.2.6.2 Cómo funcionan los PP y los PDET.* Se propone exponer a continuación, una pequeña caracterización del funcionamiento de cada uno de los procesos de manera separada. Empezando por lo vivido en Porto Alegre, para finalizar con la línea de desarrollo del funcionamiento de los PDET.

La Figura 3, evidencia los cinco niveles llevados a cabo en los PP de Porto Alegre, sobre este proceso vale la pena mencionar que existen dos tipos de asambleas. Las primeras rondas presentan unas asambleas de base, que se realizan en las dieciséis regiones en las que se divide la ciudad (estas tratan de tener cifras similares en cuanto al número de habitantes que residen en la región), en ellas los participantes realizan intercambio de opiniones sobre problemas existentes y

posibles propuestas de solución, condensando esta información en documentos que han de presentar los delegados que se elijan (dos titulares y dos suplentes por cada región) en las siguientes fases.

Posterior a esto, se realizan asambleas regionales y temáticas, donde los representantes de cada región plantean a los presentes el análisis hecho desde sus territorios y, entre todos buscan crear los criterios para la distribución de los recursos de inversión del municipio, contando como base la priorización que se haya demarcado sobre cada propuesta.

Lo anterior sirve de base para que dentro del Consejo de Presupuesto Participativo, el gobierno local pacte junto a las comunidades su política de ingresos y gastos de la ciudad de Porto Alegre.

Al cabo de cierto tiempo, se retoma al primer tipo de asamblea ampliada y no representativa que se mencionó, pero esta vez para hacer un análisis de prospectiva de lo ocurrido y, además de esto, visualizar la ciudad que las comunidades sueñan tener. Todo con el objetivo de corregir y mejorar el proceso, basándose en lo que las comunidades junto a miembro del gobierno hayan podido inferir de lo llevado a cabo.

Ahora, al ser los PDET una iniciativa llevada a cabo casi tres décadas después del nacimiento de los PP de Porto Alegre, se cuenta con una recopilación histórica de aciertos y desaciertos del modelo *Bottom-Up* dentro de la gestión pública, que le permiten plantear un proceso más dinámico y de mayor alcance.

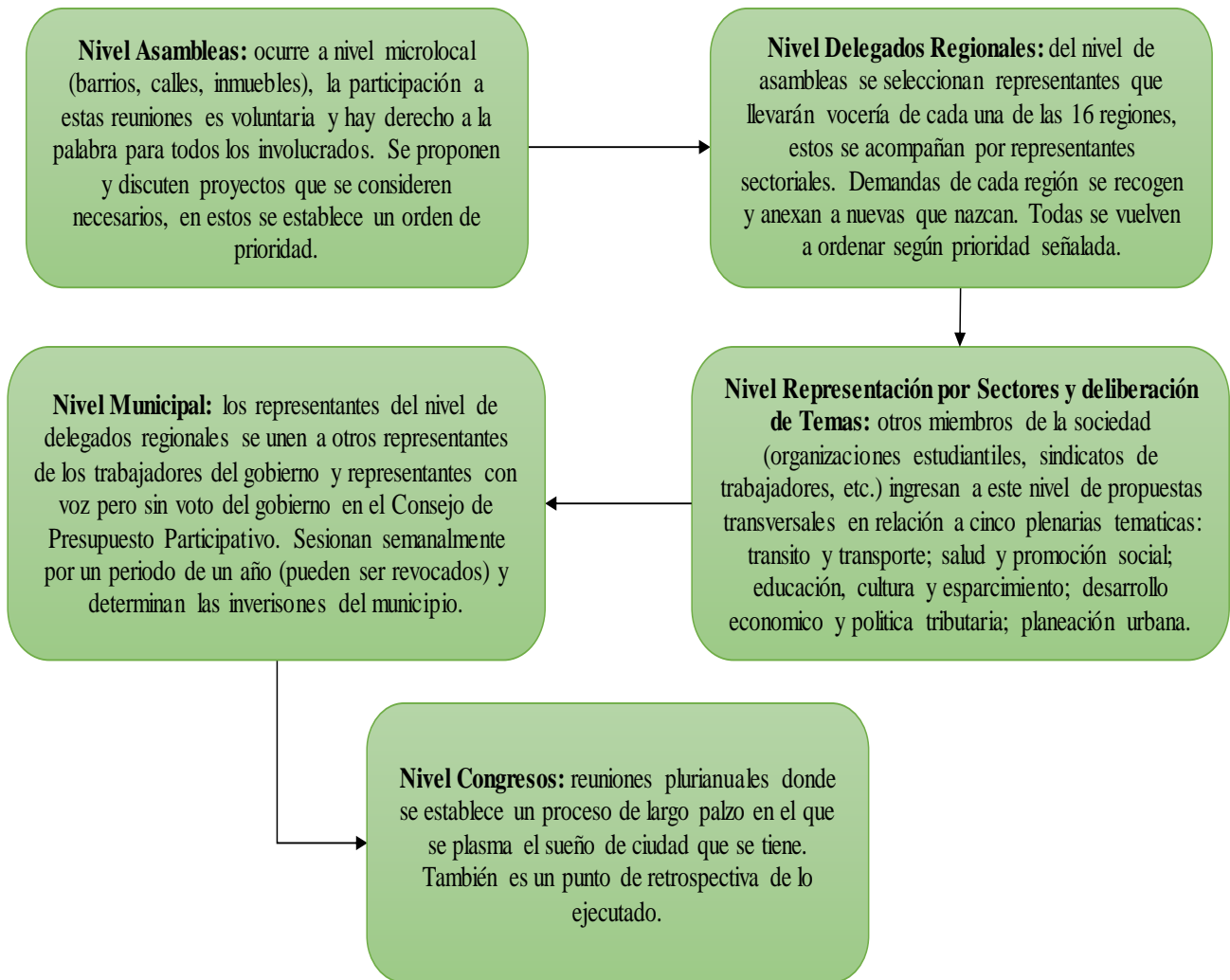


Figura 3. Funcionamiento de los presupuestos participativos de Porto Alegre, según sus niveles. Nota. Adaptado de: (Rendón Corona, 2004, p.19-24)

La Figura 4, resume las fases que componen el proceso PDET a nivel país, esta dinámica ocurre de forma similar en cada vereda, municipio o subregión que haya sido seleccionada para ser parte del que fue considerado por el ex presidente y nobel de paz Juan Manuel Santos, como

el dialogo más grande del mundo, en el que las comunidades son quienes definieron las prioridades de los territorios

Similar a lo ocurrido en los PP de Porto Alegre, en el comienzo del proceso (la fase veredal) se presentan unas asambleas de base, estas ocurren en los núcleos veredales en los que se dividió el territorio. En el país, cerca de 11.000 veredas se dividieron en 1.630 núcleos, para el caso de Rioblanco que es donde se centra el análisis, de las 107 veredas con las que cuenta el municipio, se generaron ocho núcleos en los se centró el trabajo.

En la fase veredal se socializa la metodología de los PDET con las comunidades y tal como ocurre en los PP de Porto Alegre, en esta primera fase las comunidades señalan los problemas a tratar y sus propuestas de solución y, seleccionaron a sus representantes para asistir a los grupos motores que funcionan en mesas de trabajo en función a ocho pilares: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento; reactivación económica y producción agropecuaria; derecho a la alimentación; reconciliación, paz y convivencia.

En esta fase de los grupos motores trabajaron ocho representantes de cada uno de los núcleos veredales, sumados a cinco representantes por cada uno de los dos resguardos indígenas en Rioblanco, cuatro representantes de la comunidad afro y una representante de Parques Naturales (ante la cobertura en el municipio del Parque Nacional Natural Las Hermosas). Del trabajo de estas personas salió el PCTR que sirve de base para la siguiente fase.

Posterior a lo antes mencionado, se realiza la fase municipal, donde se suma a la participación ciudadana de los grupos motores, a otros agentes de la comunidad: principalmente gremios y asociaciones tanto económicas como sociales, algunos miembros del sector privado y la institucionalidad municipal (para el éxito de los PDET es necesario que los gobiernos locales

asuman lo que sus comunidades piden dentro de sus programas de gobierno). Fase que ha de recordar el carácter transversal que en los PP de Porto Alegre busca darse por medio de las plenarias temáticas en el tercer nivel (participación por sectores y deliberación por temas).

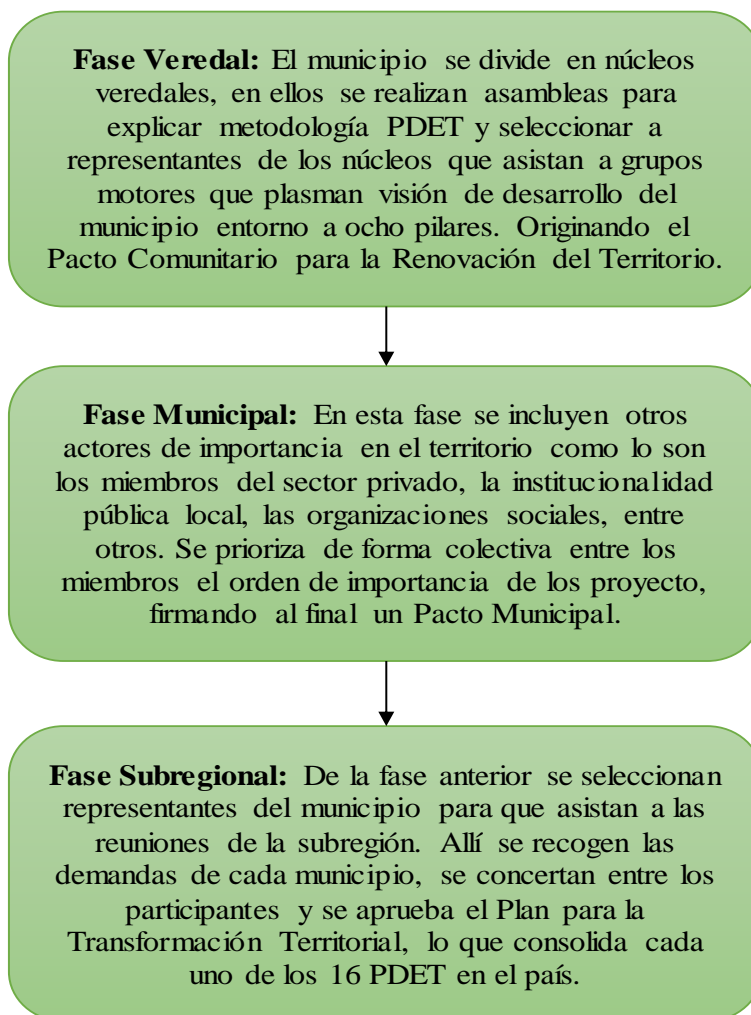


Figura 4. Funcionamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, según sus fases. Nota. Adaptado de: (Renovación del Territorio, 2019)

En esta fase, todos los presentes priorizan los proyectos por orden de importancia y, definiendo así lo que será el pacto municipal (el equivalente del Consejo de Presupuesto Participativo en Porto Alegre), que será la base para la tercera y última fase.

A diferencia de lo ocurrido en Porto Alegre, los PDET no se constituyen en programas de alcance municipal, trascienden este carácter hasta ascender a la categoría de programas regionales, lo que amplía el número de participantes, los gastos de funcionamiento del proceso, el esfuerzo por elaborar consensos y la necesidad de apalancar recursos.

Al ser una política que busca mejorar las condiciones de vida de las regiones más afectadas por el conflicto, durante la fase municipal se escogen representantes del municipio para asistir a la fase subregional. En el caso de Rioblanco, los representantes asistieron al municipio de Chaparral, el más importante y urbano de la Subregión del Sur del Tolima.

En este punto, se logra concertar las iniciativas de cada municipio y se aprueba el Plan para la Transformación Territorial- PATR, elemento que permite consolidar cada uno de los dieciséis PDET que se firman en el país.

*3.1.2.6.3 Algunos cambios normativos para implementar los PP y los PDET.* Al estudiar la teoría de la NGP, se dedicó un apartado donde se habló de la relevancia de modificar los marcos normativos para adoptar nuevas prácticas que mejoren la gestión pública. Esta modificación de los marcos institucionales debió originarse a la hora de implementar tanto los presupuestos participativos en Porto Alegre, como los PDET en Colombia. El presente sub apartado busca destacar las condiciones normativas que permitieron dar vida a cada uno de los procesos mencionados.

Sobre los PP de Porto Alegre, hay un hecho histórico que da pie a que se haya podido plantear este proceso: el fin de la dictadura y la posterior elaboración de la constitución de 1988. Esta constitución legitima el derecho a la participación de la ciudadanía, lo que da el soporte para que el gobierno local gestione las bases legales que permitan funcionar a los PP.

“En 1990 se aprobó la Ley Orgánica Municipal, a lo cual le siguió una serie de disposiciones particulares. Entre las disposiciones que enmarcan el presupuesto participativo están el Reglamento Interno del Consejo Municipal, del Plan de Gobierno y Presupuesto en 1994, que fue reformado en 1995.” (Rendón Corona, 2004, p.29)

Así, con estas modificaciones principales se logra garantizar que lo trabajado en los PP entre comunidades y gobierno local, tenga la plena garantía de su cumplimiento y no sea un proceso más de los tantos que existen en la administración pública, en los que se usa a los ciudadanos para validar criterios técnicos en función a la inclusión de la ciudadanía en los proyectos gubernamentales, pero no se cumple con lo pactado.

También en los PDET, un hecho histórico permite dar origen a esta iniciativa: los diálogos de paz y posterior acuerdo entre gobierno y ex guerrilla de las FARC, permite dar pie a un entramado de normativas para validar este programa.

En primer lugar, se debe mencionar al Decreto de Ley 2366 de 2015 con su posterior modificación en el Decreto de Ley 2096 de 2016, donde se crea y se establecen las funciones de la ART, organismo con la responsabilidad de liderar el proceso de los PDET en el país.

Ya en materia a lo netamente concerniente a los PDET, es gracias al Decreto 893 de 2017 que se da su conformación, este establece la creación de los:

“Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.” (ART, 2019, p.6)

Sobre los PDET se debe mencionar también que se formulan por una sola vez y su vigencia es de diez años, algo que marco una diferencia fundamental respecto a los PP de Porto Alegre, ya que estos son realizados de forma anual, estableciendo programas y proyectos con visión anual o plurianual. Sobre la financiación de los PDET, se resalta la aprobación del Acto Legislativo 01 del 2016, donde se dictamina que los recursos que permitirán la financiación de los PDET serán adicionales a las inversiones ya programadas por las entidades públicas locales y nacionales. El artículo noveno del Decreto 893 de 2017 establece también que los recursos han de provenir del Presupuesto General de la Nación por medio de diversas fuentes de financiamiento.

*3.1.2.6.4 Problemas a los que se enfrentan los PP y los PDET.* En relación a los problemas a los que se enfrentan estos procesos, se vuelve a revisar el trabajo del profesor Rendón Corona (2004). De este trabajo se han seleccionado seis problemas a los que se enfrentan los PP y los PDET en su implementación, los cuales se presentan enseguida.

- A. *Límites legales:* aunque exista la normativa y la transformación del marco institucional para que estos procesos se lleven a cabo, lo planteado como soluciones por parte de los participantes puede verse enfrentado a límites legales que implica un proceso aún más arduo para lograr lo solicitado. Para ciertas obras se presentan límites legales que impiden la materialización de las demandas, por ejemplo a causa de protección ambiental o sobre la legalidad de la ocupación de terrenos. (Rendón Corona, 2014, p.33)
- B. *Delimitación geográfica y administrativa:* sumado a la limitación legal mencionado con anterioridad, otro problema se asocia a que los proyectos a implementar pueden superar la capacidad de acción de la municipalidad. Por ejemplo, si se pretende garantizar el servicio de agua en el municipio, pero la fuente de la que se abastece se origina en un municipio

diferente, se deberá generar la sinergia entre estas localidades para obtener resultados satisfactorios,

- C. *Nivel educativo de la población:* ambos procesos se presentan como discusiones entre las comunidades para lograr plantearle al gobierno un accionar que solucione sus problemas. Ahora, es necesario que dentro de los miembros de la comunidad se cuente con conocimiento en distintas ramas de la educación, de no ser así, los procesos podrían resultar en una forma de manipulación del gobierno a la población, para poder avalar los programas de interés de la administración, haciendo ver que contó con la venia de la sociedad.
- D. *Lenguaje de los funcionarios y dinámicas del proceso:* los procesos deben realizarse de forma tal que sean comprensibles por todos los participantes del mismo. Acá, el rol principal lo tiene el funcionario que la mayoría de veces cumple un rol más de moderador que de cualquier otra cosa, es por ello, que deberá emplear un lenguaje que, de forma coloquial y entendible, logre explicar los tecnicismos que se enmarcan en la puesta en marcha de los procesos.
- E. *Costos de los procesos:* tanto generar las condiciones para la puesta en marcha de ambos procesos, como también los costos de implementación de las propuestas que en estos se presenten, implica unos costos que en muchas ocasiones no se pueden asumir. Sobre los PP de Porto Alegre, Rendón Corona destaca que, “En el 2002, de acuerdo con la misma fuente, 80% del gasto se hizo en salarios y 10% en inversión.” (2004, p.32), lo que puede implicar a futuro que la sociedad no esté dispuesta a seguir apoyando este tipo de procesos.

F. *Voluntad política*: aunque existan las condiciones económicas para la realización de los procesos, como también para costear la implementación de las propuestas existentes; si los gobiernos que asumen posteriormente no están dispuestos a construir sobre lo construido y su ego es superior al deber de mejorar las condiciones de las poblaciones, ambos procesos se enfrentan al inminente fracaso. Es por ello, que de nuevo la participación y presión ciudadana se hace necesaria para garantizar que se cumpla con lo pactado, sin importar quien esté frente al gobierno de turno. Muchos de los proyectos tendrán una visión plurianual, así que el garantizar el cumplimiento cabal de los mismos, es deber de todos.

Con todo lo visto en este análisis comparativo entre los presupuestos participativos de Porto Alegre y los PDET, se puede concluir que estos últimos son un ejemplo nacional de presupuestos participativos, y con ello una extensión más de ese valioso aporte de la gestión pública brasilera para el mundo.

Esto se infiere en el modelo *Bottom-Up* en ambos procesos, donde las políticas públicas ya no se direccionan desde el centro a la periferia, se construyen desde estas y posteriormente se informa al centro. Aunque existen algunas diferencias en el procedimiento implementado en cada proceso, debido al carácter distinto que ambos adoptan (os PP de Porto Alegre son una propuesta municipal, mientras los PDET son una propuesta subregional), se tienen similitudes elementales que se describen a continuación.

Ambos procesos se originan en asambleas de base, donde todos los ciudadanos pueden expresar su voz y, donde se busca determinar problemáticas sociales y sus posibles soluciones. En ambos procesos además se hace una división territorial, tratando de facilitar la implementación de los mismos, lo que permite seleccionar a un número de representantes para

fases posteriores, donde las asambleas ahora dejan de ser de base y se constituyen en representativas.

En ambos procesos se busca discusiones transversales para implementar políticas, esto se muestra en la injerencia de otros actores como los gremios económicos y las organizaciones sociales en etapas posteriores a las asambleas de base.

Al finalizar las discusiones entre miembros de la comunidad, se determinan un orden de prioridades para el actuar del gobierno, esto generará la firma de un pacto entre todos los representantes sociales, de los gremios y de la institucionalidad territorial.

Adicional a las similitudes procedimentales, tanto en los PP de Porto Alegre como en los PDET existe la modificación de aspectos del marco normativo y, un conjunto de problemas similares, que fortalecen la conclusión propuesta previamente.

**3.1.3 Comentarios sobre los antecedentes.** En este subapartado, en definitiva, se trata de condensar información relacionada a la gestión pública. Las practicas realizadas en el municipio de Rioblanco, permitieron al autor conocer de primera mano lo ocurrido tanto en la secretaría de hacienda como en la construcción del PDET en las fases llevadas a cabo por la ART en el municipio. Por lo tanto, este apartado busca dar las herramientas al lector para facilitar la comprensión del elemento central del trabajo: el desarrollo de la práctica social. Para cumplir con esta tarea, se hace uso de conceptos que se asocian a la pregunta de investigación y a los procesos apoyados durante la práctica.

Sobre la teoría en relación a la gestión pública, se debe resaltar una transformación que ha llevado a que la ciudadanía juegue un rol fundamental en el actuar del Estado, esto ha generado

pasar de esquemas jerárquicos verticales a unos participativos, donde los ciudadanos coadyuvan a la construcción de programas y a su posterior evaluación y monitoreo.

Implementar mecanismos como la evaluación y la presupuestación por resultados, lleva a que se busque la mejora constante de la eficiencia en el sector público. Erradicar la evaluación de los funcionarios según el cumplimiento de los procesos preestablecidos y reemplazarla por la evaluación por resultados, ha llevado a que estos tengan la libertad de acción que produce innovaciones gubernamentales en el ejercicio de planificación y ejecución de actividades.

Otras estrategias como la rendición de cuentas, permiten que la veeduría ciudadana sea posible, logrando con esto tener las comunidades una herramienta para luchar contra la corrupción. Sin duda, en este punto es básico el rol que juegan las TIC para hacer de esta rendición de cuentas un mecanismo más sencillo.

En el caso nacional, el papel que juega Sinergia ha permitido mejorar los resultados de la gestión. Alinear planeación y presupuestación, es una tarea que se ha facilitado gracias a la implementación de este sistema de monitoreo y evaluación, que por medio de los planes indicativos (que son de obligatoria elaboración) logran visualizar el cumplimiento de los municipios y, el aporte de los mismos para la consecución de lo establecido en el plan nacional de desarrollo.

Se debe resaltar que la introducción a la teoría sobre las políticas públicas, es un marco de importancia para el posterior análisis sobre la aplicación del PDET en el municipio. Entender la teoría que se relaciona con el problema y la solución, va a facilitar el análisis sobre lo encontrado en Rioblanco al aplicar este programa novedoso que se origina gracias al acuerdo de paz.

Tener un problema definido de forma clara, lleva a que se pueda plantear soluciones que generen una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos. Para ello, un método como el

de actores relevantes permite que se construya desde la propia comunidad las características del problema o los problemas a tratar.

Centrando el análisis en el diseño de la solución, el trabajo en grupos focales conformados por mesas en torno a temas sectoriales específicos, es la principal herramienta usada por la ART en Rioblanco. La implementación de la solución se realiza siguiendo el modelo *Bottom-UP*, en el cual se considera a las comunidades como un agente adicional y que juega un rol esencial dentro del ciclo de las políticas públicas, dejando en el pasado el mecanismo de obediencia en el que lo ejecutado solo puede ser lo que el analista recomienda.

A lo anterior se agrega la teoría sobre los presupuestos participativos en Porto Alegre, modelo de participación ciudadana, en el que las comunidades definen el gasto de la ciudad según las necesidades que ellos mismos priorizan. En el documento sea demostrado por medio de un análisis comparativo, la forma en que los PDET se pueden tomar como un ejemplo local de esta iniciativa brasilera que logró reconocimiento mundial. Esto se sustenta al analizar las fases de ambos programas, donde se parte de reuniones de base en las que se seleccionan representantes que se encargan de plasmar las necesidades de sus localidades. Posteriormente, se anexan sectores privados y públicos, con lo que se enriquece la discusión generada de forma previa. Ambos procesos cuentan con un proceso de monitoreo, donde es la propia sociedad civil la encargada de verificar el cumplimiento de lo pactado.

Todo lo expuesto anteriormente, permite dar las herramientas al lector para facilitar la comprensión de lo que se va a abordar en el apartado 3.4 *Desarrollo de la práctica social*, donde se relacionan las actividades apoyadas con la teoría presentada.

Recopilar esta información es para el autor, un primer paso para poder alcanzar el objetivo general propuesto al comenzar el escrito, ahora se realiza la caracterización de las instituciones que acompañaron la realización de la práctica social.

### **3.2 Caracterización de las instituciones de la práctica.**

Para lograr el desarrollo de la práctica social en Rioblanco, fue necesaria la participación de cinco instituciones que en alianza con la alcaldía, concretaron los objetivos por cumplir por parte del practicante entre el primero de marzo y el treinta y uno de julio del 2018. A continuación, se hace una presentación del apoyo brindado por cada una de las instituciones.

**3.2.1 Alta consejería para el posconflicto.** Esta institución que cambió de nombre en el gobierno Duque (Consejería presidencial para la estabilización y consolidación), es producto de los acuerdos de paz y cumple un rol de vigilancia en la correcta implementación de los acuerdos. En cumplimiento de esta tarea, crea un proyecto de atención rápida llamado *Manos a la Paz-MAP*, en el cual jóvenes de últimos peldaños en su formación universitaria, fortalecen las capacidades de construcción de paz en los territorios más azotados por el conflicto histórico.

En total, durante cinco versiones realizadas entre 2016 y 2018, el programa ha llegado a 252 municipios en 17 departamentos, vinculando a 109 universidades que han aportado 1.220 pasantes (seleccionados de un total de 23.441 postulados).

En la quinta versión del programa, se realiza la vinculación con otro programa del sector público: *Estado Joven*, lo que se expone enseguida.

**3.2.2 Departamento de la función pública.** Este departamento se encarga del mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos en el país y de las instituciones en las que estos se desempeñan. Para cumplir con esta tarea, ha diseñado el programa *Estado Joven*, que en alianza al programa MAP, consigue que en el 2018, los practicantes desempeñen sus funciones en las alcaldías municipales.

El programa se convierte en un primer acercamiento de los universitarios con el sector público, convirtiéndose en una experiencia enriquecedora dentro del mundo laboral. Para esto, junto con el ministerio del trabajo, se asegura que los jóvenes cuenten con un auxilio formativo y una afiliación a seguridad social.

**3.2.3 Programa de las naciones unidas para el desarrollo-PNUD.** El PNUD Colombia, lleva en el país aproximadamente medio siglo enfocado en promover “...el buen gobierno, la transparencia y la participación activa de ciudadanos y ciudadanas en los procesos públicos de toma de decisiones.” (PNUD, 2018). Por medio de la Unión Europea y el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el posconflicto en Colombia, la sede territorial del PNUD se encarga de financiar parte del programa MAP.

La entidad busca una apropiación de la realidad nacional por parte de los estudiantes y los profesionales que hacen parte del programa, por medio del fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales priorizados.

**3.2.4 British Council.** Un socio desde la cuarta versión de MAP, ha sido esta organización que busca apoyar el fortalecimiento de las relaciones del Reino Unido con otros países, enfocándose en programas educativos y culturales.

Con los 281 pasantes en la quinta versión de MAP, se brinda una capacitación en liderazgo social buscando promover el diálogo intercultural y el desarrollo social en las comunidades. Para esto, en cada municipio se deben construir un proyecto de acción social que se centre en la participación política de la sociedad.

**3.2.5 Agencia para la renovación territorial-ART.** La creación de la agencia es un ejemplo de las modificaciones a la arquitectura institucional del país ocurridas en 2015, creando las condiciones para la transformación del sector rural en Colombia. La ART tiene a su cargo uno de los puntos centrales para la consolidación del posconflicto, la construcción de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), que pueden definirse como la espina dorsal de la consolidación del primer punto del acuerdo entre gobierno nacional y las FARC, la reforma rural integrada-RRI, que busca cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. La vinculación con la entidad se da por medio del apoyo que los practicantes deben brindar a la ART para la construcción del PDET en Rioblanco.

No basta con solo conocer las entidades vinculadas a la práctica social, es básico hacer una caracterización de las condiciones del lugar de la práctica. Para esto, se procede a realizar una caracterización de la geografía política y las condiciones económicas de Rioblanco.

### **3.3 Caracterización de las condiciones socio-económicas de Rioblanco.**

Rioblanco es un municipio ubicado al sur del departamento del Tolima, creado mediante la Ordenanza 11 de 1948, que separa 1.136 kilómetros cuadrados del municipio de Chaparral para la creación de esta nueva municipalidad. Geográficamente limita con tres municipios del Tolima:

al norte con Chaparral, al sur con Planadas y al este con Ataco; y con el departamento del Valle del Cauca por el oeste, compartiendo parte del Páramo de las Hermosas.

El municipio según datos del DANE cuenta con 24.139 habitantes en el 2019, con un 52,30% de la población masculina y un 47,70% del género femenino. Aproximadamente cuatro de cada cinco habitantes viven en la zona rural (19.432), distribuidos en ciento diez veredas divididas en once núcleos veredales: Alto Palmichal, Boquerón, Gaitán, Herrera, La Lindosa, La Uribe, Maracaibo, Palonegro, Puerto Saldaña, Quebradón y Santa Fe.

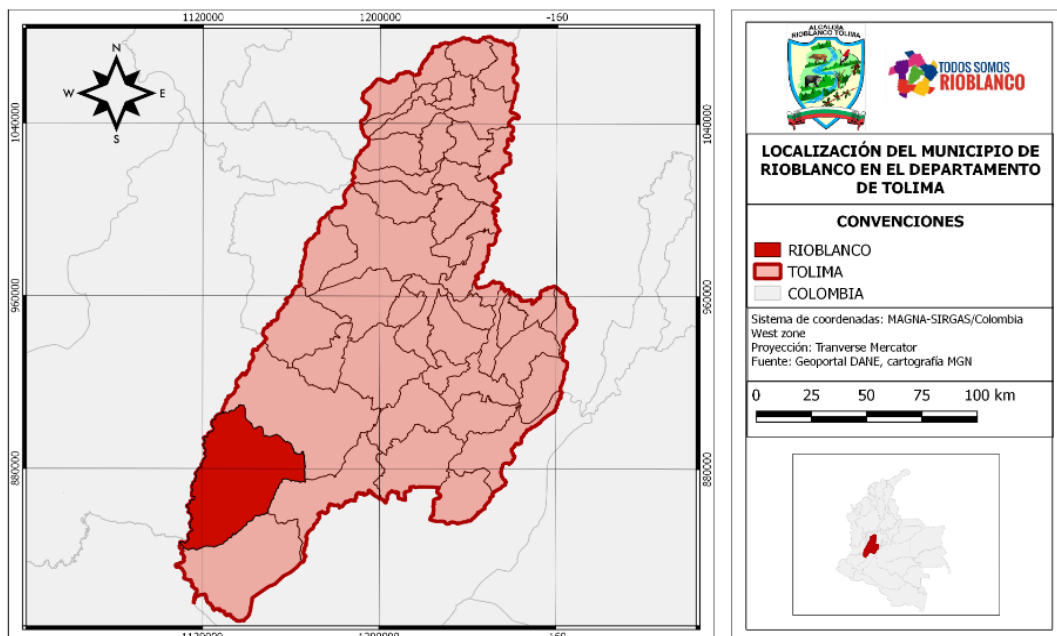


Figura 5. Localización geográfica del municipio de Rioblanco en el departamento del Tolima. Nota. Tomado de la secretaría de planeación municipal.

Según los datos brindados por el municipio al portal web *Datos Abiertos*, la economía local presenta un arraigo con actividades agropecuarias asociadas a la producción del café, la panela, el cacao, el limón, la yuca, la ganadería, entre otras actividades; que abastecen el consumo interno y el de municipios vecinos.

Para realizar la caracterización de las condiciones socio-económicas de Rioblanco, se recurre al uso de datos comparativos del municipio respecto a los otros tres que componen la subregión del sur del Tolima (Ataco, Planadas y Chaparral) y los datos consolidados a nivel departamental. Lo anterior, buscando contextualizar de una mejor manera la realidad a la que se enfrenta el municipio.

Tabla 4

*Características demográficas de los territorios del análisis comparativo.*

Indicador	Tolima	Rioblanco	Ataco	Planadas	Chaparral
Habitantes (2019)	1.423.719	24.139	22.818	30.117	47.397
Población masculina (2019)	49,90%	52,30%	49,90%	51,80%	49,80%
Población femenina (2019)	50,10%	47,70%	50,10%	48,20%	50,20%
Población rural (2019)	30,80%	80,50%	75,99%	74,30%	43,12%
Población > 50 años (2019)	25,83%	16,79%	21,52%	15,82%	21,55%
Población < 14 años (2019)	26,26%	36,07%	32,05%	34,75%	32,12%
Población negra, mulata, afro (2005)	15.766	233	2309	866	60
Población negra, mulata, afro sobre total de población (2005)	4,27%	0,93%	14,74%	3,40%	0,13%
Población indígena (2005)	55987	688	567	1480	2338
Población indígena sobre total de Población (2005)	4,27%	2,75%	3,32%	5,82%	5,07%
Número de resguardos (2007)	88	1	2	1	0
Población en resguardos (2017)	31162	218	417	1943	0

Nota. Adaptado de TerriData.

Como se observa en la Tabla 4, a excepción de Chaparral, los municipios del sur del Tolima presentan una mayor concentración de sus habitantes en la zona rural, con una media del 68,48% entre los cuatros municipios y, del 76,93% si se excluye Chaparral del promedio. Esto contrasta con la información del departamento, donde solo uno de cada tres habitantes vive en el campo.

En comparación con los otros territorios, Rioblanco cuenta con la población más joven, esto se evidencia en el mayor porcentaje de población menor de catorce años y en el menor porcentaje de la población mayor de cincuenta años.

El municipio cuenta con el menor porcentaje de población indígena dentro del análisis y con la existencia de un resguardo indígena, Las Mercedes. El dato de la población negra, afro y mulata es el segundo más bajo, después de Chaparral.

A nivel departamental, el municipio cuenta con el 1,70% de la población, cifra cercana al 1,60% de Ataco, pero menor al 2,12% de Planadas y el 3,33% de Chaparral. A continuación se presentan algunos indicadores sociales observados en la Tabla 5.

En materia educativa, el municipio presenta los datos más bajos del comparativo en cobertura neta en educación preescolar, primaria, secundaria y media; presentando un rezago respecto al departamento a medida que aumenta el nivel educativo: 4,37% en educación preescolar, 7,46% en educación primaria, 24,20% en educación secundaria y 43,65% en educación media.

La tasa de deserción interanual de Rioblanco es la segunda más alta (5,68%), solo detrás de Planadas (6,19%), ambos municipios son los únicos de la subregión con una tasa mayor al promedio del departamento.

En salud, todos los municipios de la subregión presentan un porcentaje de afiliación al régimen especial superior al 80%, lo que contrasta con el valor departamental, Rioblanco es el municipio que mayor número de habitantes tiene en este régimen.

La tasa de mortalidad infantil de Rioblanco y Ataco prácticamente duplica el valor departamental, lo cual contrasta con los datos inferiores presentados en Planadas y Chaparral. Este no es un dato menor, ya que no se están generando las condiciones para que los menores puedan desarrollarse correctamente en la primera etapa de sus vidas.

A excepción de Chaparral, la tasa de mortalidad por cada mil habitantes en los municipios de la subregión es menor al dato del Tolima, en Rioblanco se sitúa en 3,08. Esto contrasta con la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, ya que todos los municipios presentan un dato superior al departamental. Entrando a otro dato en materia de seguridad, se evidencia que los tres municipios con una mayor concentración de habitantes en zonas rurales, cuentan con los datos más bajos en hurtos para la subregión.

Tabla 5

*Características en educación, salud y seguridad de los territorios del análisis comparativo.*

Indicador	Tolima	Rioblanco	Ataco	Planadas	Chaparral
Cobertura neta educación media (2018)	43,30%	24,40%	30,31%	28,02%	39,73%
Cobertura neta educación secundaria (2018)	73,25%	55,52%	61,07%	65,71%	71,37%
Cobertura neta educación primaria (2018)	79,89%	73,93%	85,25%	86,63%	88,08%
Cobertura neta educación preescolar (2018)	55,84%	53,42%	54,74%	58,39%	55,45%
Deserción interanual sector oficial (2018)	3,02%	5,68%	2,64%	6,19%	2,50%
Tasa de mortalidad por cada 1.000 habitantes (2017)	5,73	3,08	2,91	4,53	5,86
Tasa mortalidad infantil, menores año por 1.000 nacidos vivos (2017)	7,9	13,4	15,6	6,1	5,8
Afiliados régimen contributivo (2018)	39,15%	3,20%	3,64%	5,03%	17,26%
Afiliados régimen subsidiado (2018)	58,70%	1,88%	1,74%	1,71%	2,30%
Afiliado régimen especial de salud (2018)	2,15%	94,92%	94,62%	93,26%	80,44%
Tasa de hurtos por cada 100.000 habitantes (2017)	559	74	137	133	562
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (2017)	22,5	28,8	26,5	33,3	29,6

Nota. Adaptado de TerriData.

En la Tabla 6 se presentan algunos datos sobre vivienda y servicios públicos en los territorios analizados, existe un rezago en el tiempo de publicación de los datos de vivienda por parte del DANE, ante la no existencia de un censo desde el 2005.

Sobre el déficit cuantitativo de vivienda, Rioblanco presenta el segundo más alto en la subregión, ubicándose casi punto y medio por encima del dato para el Tolima. Lo anterior se traduce en que el 12,10% de los hogares del municipio, presentan viviendas construidas con material inestable, comparten vivienda con otras familias o se presenta hacinamiento en la residencia.

Tabla 6

*Características en vivienda y servicios públicos de los territorios del análisis comparativo.*

Indicador	Tolima	Rioblanco	Ataco	Planadas	Chaparral
Déficit cuantitativo vivienda (2005)	10,60%	12,10%	10,20%	11,40%	15,60%
Déficit cualitativo vivienda (2005)	25,70%	67,90%	65,90%	58,30%	42,70%
Cobertura alcantarillado (2005)*	70,40%	27,20%	35,10%	38,10%	54,70%
Cobertura alcantarillado (2016)**	55,60%	17,80%	22,10%	100,00%	68,30%
Cobertura acueducto (2005)*	81,50%	38,90%	46,50%	47,20%	67,60%
Cobertura acueducto (2016)**	62,00%	16,67%	24,60%	100,00%	68,30%
Cobertura energía eléctrica rural (2016)	90,30%	66,90%	76,40%	94,00%	84,00%
Penetración banda ancha (2018)	10,80%	1,10%	1,60%	1,90%	7,30%

Nota. Adaptado de TerriData.

\*: dato censo nacional DANE.

\*\* : dato de la superintendencia de servicios públicos domiciliarios.

En cuanto al déficit cualitativo de vivienda, se observa que en Rioblanco y Ataco cerca de dos tercios de los hogares no cuentan con condiciones adecuadas de pisos, servicios o lugares para preparar alimentos o son hogares con hacinamiento mitigable. Los datos generales de la subregión se encuentran por encima del dato departamental.

En relación a la cobertura de alcantarillado y acueducto se presentan dos mediciones, la primera hace referencias a datos proporcionados en el censo del 2005 y, la segunda hace referencia a datos del año 2016. Sobre el alcantarillado, ningún municipio del sur del Tolima superaba el dato departamental en el 2005, siendo la situación más preocupante la de Rioblanco.

Cuando se observa la medición de la superintendencia en el 2016, con un mecanismo de medición distinto al del DANE, nuevamente Rioblanco presenta el dato más bajo de la región, con una cobertura del 17,80%.

La diferencia de los parámetros de medición entre los datos del DANE y los de la Superintendencia es evidente también en la cobertura de acueducto. Mientras en el departamento seis de cada diez habitantes cuentan con la posibilidad de abastecerse de agua por medio del acueducto, en Rioblanco ese servicio solo lo tiene entre uno y dos de cada diez (la población de la zona urbana en su mayoría).

A corte del 2016, cerca de un tercio de la zona rural del municipio no contaba con servicio de energía eléctrica, un dato no menor, ya que cuatro de cada cinco rioblancunos habita allí, la cobertura de este servicio es un 25,9% inferior al dato departamental.

Para finalizar con la información de la anterior tabla, la baja penetración de banda ancha en los municipios de Rioblanco, Ataco y Planadas, se da por las dificultades de la geografía local, donde la concentración sobre la ubicación de los habitantes se encuentra en el campo.

Los anteriores datos se complementan con otros sobre la economía en los municipios de la sub región y en el consolidado departamental.

El peso de la ruralidad en los territorios del sur del Tolima, genera que en tres de los cuatros municipios (incluido Rioblanco), el principal motor del desarrollo municipal sea la agricultura. Los datos en estos municipios son entre dos y tres veces mayores en comparación con el dato para el departamento.

Lo anterior contrasta con el aporte al PIB de actividades de mayor valor agregado como las de la industria manufacturera, que a nivel Tolima representan cerca de un diez por ciento del PIB,

en Chaparral casi un nueve por ciento y en los otros tres municipios se encuentran cercanas a medio punto o menos.

La escasa participación de la economía local de actividades de mayor valor agregado, ahonda las dificultades económicas de estos territorios. A nivel de aporte al PIB departamental, Chaparral es el municipio de la subregión con un peso económico mayor, su aporte es similar al que Rioblanco y Ataco realizan de forma conjunta.

Tabla 7

*Distribución del PIB en los territorios del análisis comparativo.*

PIB desagregado (2016)	Tolima	Rioblanco	Ataco	Planadas	Chaparral
PIB agricultura	15,59%	35,04%	41,66%	43,69%	22,17%
PIB industria manufacturera	10,40%	0,58%	0,20%	0,34%	8,80%
PIB construcción	10,70%	10,64%	10,64%	10,64%	10,42%
PIB actividades servicios sociales	21,46%	24,96%	22,07%	20%	23,51%
PIB establecimientos financieros	11,42%	10,05%	9,85%	8,20%	10,12%
PIB comercio	12,02%	7,04%	4,84%	7,04%	10,75%
PIB transporte	6,13%	10,80%	9,45%	8,83%	9,54%
Resto actividades	12,28%	0,89%	1,29%	1,26%	4,69%
Contribución al PIB (nacional para Tolima, departamental para los municipios)	2,17%	1,13%	1,18%	1,68%	2,46%

Nota. Adaptado de TerriData.

Como se viene hablando de la importancia de las actividades agrícolas para la economía del sur del Tolima, se presenta en la Tabla 8 el ranking de los cuatro productos agrícolas más cosechados según las toneladas reportadas.

Para Rioblanco, el top tres de cultivos se compone de aquellos que son permanentes, la mayoría de agricultores se ha acogido a este tipo de cultivos que presentan un prologado periodo de producción, generando varias cosechas al año, pero que los hace mucho más susceptibles ante

cambios económicos asociados al precio u otras características de la producción, distribución y venta de estos.

Aunque el Tolima es conocido nacionalmente por sus cultivos de arroz, solo Chaparral presenta a este cultivo dentro del ranking, la explicación se da ante la geografía de cada municipio; Rioblanco, Planadas y Ataco, cuentan con menor cantidad de tierras planas, necesarias para la localización del cultivo en cuestión.

Tabla 8

*Ranking de cultivos más cosechados por tonelada en los territorios del análisis comparativo.*

Ranking de cultivos (2016)	Rioblanco	Ataco	Planadas	Chaparral
Cultivo más cosechado	Caña panelera 7.400	Café 9816	Plátano 33408	Arroz 13627
2do cultivo más cosechado	Café 5708	Plátano 3824	Café 13060	Café 6994
3er cultivo más cosechado	Yuca 2100	Yuca 1117	Caña panelera 2436	Naranja 3400
4to cultivo más cosechado	Frijol 1924	Maíz 399	Frijol 759	Plátano 3300

Nota. Adaptado de TerriData.

La última tabla expuesta, informa sobre algunos datos de desempeño administrativo en los territorios del análisis. El índice de desempeño fiscal de la subregión se sitúa cercano al dato departamental, con Ataco como el municipio del menor puntaje y Chaparral como el mejor resultado. Este índice mide la gestión financiera de los entes territoriales, midiendo el balance financiero de la vigencia, la suficiencia de recursos para sostener el funcionamiento, el respaldo de la deuda, entre otras variables, arrojando un puntaje de cero a cien, donde entre más alto el valor mejor será el desempeño.

Un indicador reciente es la MDM, que busca medir el desempeño integral de los municipios a partir de la capacidad de gestión (acciones que toman las administraciones para aumentar el

bienestar de los habitantes) y las condiciones iniciales (recursos tributarios y condiciones que delimitan la provisión de bienes). Este indicador clasifica los municipios en seis categorías para facilitar el análisis comparativo, en el caso del sur del Tolima, Rioblanco, Ataco y Planadas se encuentran en el mismo grupo, por lo cual, al mirar la Tabla 9, el desempeño integral de Rioblanco es superior al de sus vecinos.

Por último, se anexa el recaudo efectivo del predial, indicador en el que Rioblanco tiene un dato cercano al Tolima y superior a los vecinos de la subregión.

Tabla 9

*Datos de desempeño administrativo de los territorios del análisis comparativo.*

Indicador	Tolima	Rioblanco	Ataco	Planadas	Chaparral
Índice desempeño fiscal (2016)	68,3	66,5	64,8	68,8	71,7
Medición desempeño municipal-MDM (2017)	49,5	47,3	41,4	44,8	51,4
Recaudo efectivo predial (Pesos por cada \$ 1.000 de avalúo) (2016)	4,5	4,2	1	3,5	3,3

Nota. Adaptado de TerriData.

Por medio de las anteriores tablas, donde se brinda información sobre distintos indicadores socio-económicos, a modo de cierre de esta caracterización se puede decir lo siguiente.

El municipio de Rioblanco cuenta con una alta participación de población rural en el territorio, cercana al 80%, ubicándose en una geografía de difícil acceso, lo que genera dificultades en varios de los indicadores observados.

Estas condiciones son un obstáculo a la hora de aumentar la cobertura de alcantarillado (17,80% en 2016) y de acueducto (16,67% en 2016), que actualmente son servicios de los que disponen casi que en exclusiva la población urbana; al igual que el servicio de banda ancha y el de energía eléctrica (en la zona rural un tercio aún acrecen del mismo).

El municipio presenta un déficit cualitativo de vivienda superior en un 162% al dato departamental, mientras el déficit cuantitativo solo supera al dato del Tolima en un 14,5%. Aproximadamente uno de cada diez hogares es inadecuado para habitarlo, y cerca de siete de cada diez requieren de mejoras para mejorar las condiciones de vida de los que allí residen.

En materia económica, un tercio del PIB se relaciona con actividades agrícolas, la caña de azúcar y el café tienen la mayor producción por toneladas observada en 2016, no existe una incursión de actividades económicas que generen un mayor valor agregado.

La carencia de sectores que demanden una mano de obra más especializada, sumado a las dificultades de acceso en el municipio, pueden incidir en los datos de cobertura neta de educación en los distintos niveles.

A medida que se asciende en el nivel educativo (de educación preescolar a educación media), la brecha con el dato departamental aumenta, para el caso de la educación media, mientras en el Tolima y en Chaparral cuatro de cada diez jóvenes en edad para cursar decimo y once se encuentran matriculados, en Ataco y Planadas aproximadamente tres lo hacen y, en Rioblanco la cifra es cercana a dos.

En síntesis, las dificultades geográficas, la poca inversión en la generación del valor agregado en las actividades agrícolas, sumado a una ausencia del papel del Estado en el territorio como consecuencia del conflicto armado, han generado hoy en Rioblanco unas condiciones adversas que repercuten en bajos niveles de calidad de vida.

### **3.4 Desarrollo de la práctica social.**

La quinta convocatoria de la práctica social Manos a la Paz-MAP (iniciativa implementada como un programa de atención rápida ante los acuerdos de paz), trae como novedad la articulación con otro programa que función pública ha venido desarrollando en el país: Estado Joven. Esta novedad, genera que los practicantes pasen de desarrollar sus tareas directamente con el PNUD, a desarrollarlas con las alcaldías municipales, en el campo que sea acorde a la formación académica recibida por cada uno de ellos.

Adicional a esto, en los municipios asignados para la práctica, por parte de la ART se está desarrollando la elaboración del pacto municipal de los PDET, elemento esencial para consolidar cada uno de los PDET en las dieciséis subregiones del país que fueron priorizadas.

En este contexto, entre marzo y agosto del 2018 la quinta generación de los jóvenes MAP acude a los territorios asignados donde realizan sus prácticas bajo dos principales tareas: en primer lugar, bajo la misión de apoyar a la administración pública mediante el cumplimiento de los objetivos estipulados previamente por la dependencia de la alcaldía asignada para brindar el apoyo correspondiente; en segundo lugar, buscando ser apoyo para la ART en la construcción del PDET en sus fases veredal y municipal, asistiendo a los eventos a realizarse en cada uno de los núcleos veredales en los que se divide el municipio.

Es por lo anterior, que el desarrollo de la práctica social se presenta a continuación bajo dos apartados. El primero aborda el apoyo a la secretaría de hacienda, dependencia que fue asignada por los encargados del programa Manos a la Paz, en este punto, se resaltan algunas tareas llevadas a cabo en el transcurso de la práctica, además, se evalúa de qué manera, bajo el enfoque de la NGP, estas tareas permiten consolidar prácticas de buen gobierno.

El segundo apartado se encarga de consolidar el apoyo brindado a la ART en algunas fases de la construcción del PDET, enriqueciendo mediante el análisis de este proceso, la teoría

relacionada a la implementación de presupuestos participativos y de políticas públicas en el contexto nacional.

**3.4.1 Apoyo secretaría de hacienda de Rioblanco.** Dentro de la gestión pública se hace necesaria la articulación entre la planificación y la ejecución tanto física como financiera, en cada accionar que las entidades lleven a cabo. Esta articulación debe ser apoyada por un proceso de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, buscando construir un proceso de veeduría en dos ejes, una veeduría ciudadana y otra veeduría por parte de las entidades encargadas de hacer seguimiento a las administraciones territoriales. Todo este proceso conlleva a generar una retroalimentación de la gestión pública, mejorando así las dinámicas que dentro de ella se generan.

En Colombia, el DNP es la entidad que tiene el mandato de velar por el cumplimiento correcto de la articulación mencionada, para ello, la entidad ha construido y dado a conocer desde el 2007, con una actualización en 2012, un kit territorial que es base para alcanzar esta tarea.

Dicho Kit presenta algunos instrumentos que son necesarios para hacer realidad una gestión pública basada en resultados, característica que se ha destacado al analizar la teoría de la NGP, siendo quizá el principal rasgo característico de esta corriente de análisis de lo público.

La gestión pública territorial por resultados parte de insumos que son necesarios para lograr planificar la visión del territorio, el principal es el PND, cuyos lineamientos son la base para la construcción de los planes de desarrollo a nivel departamental y municipal, el PND es el elemento de referencia para las administraciones públicas locales.

Pero además de esto, se necesita que dentro de la gestión pública territorial se tengan en cuenta otros elementos, por citar algunos ejemplos se tiene: políticas sectoriales y otras políticas nacionales o departamentales, el plan de ordenamiento territorial-POT, la información sobre proyectos de inversión viables y elegibles, entre otros. Estos insumos dan el material para el uso de seis principales instrumentos que se presentan en la Figura 6 y, en el desarrollo de la práctica social, se resaltan las tareas que se realizan para la aplicación de los mismos en Rioblanco.

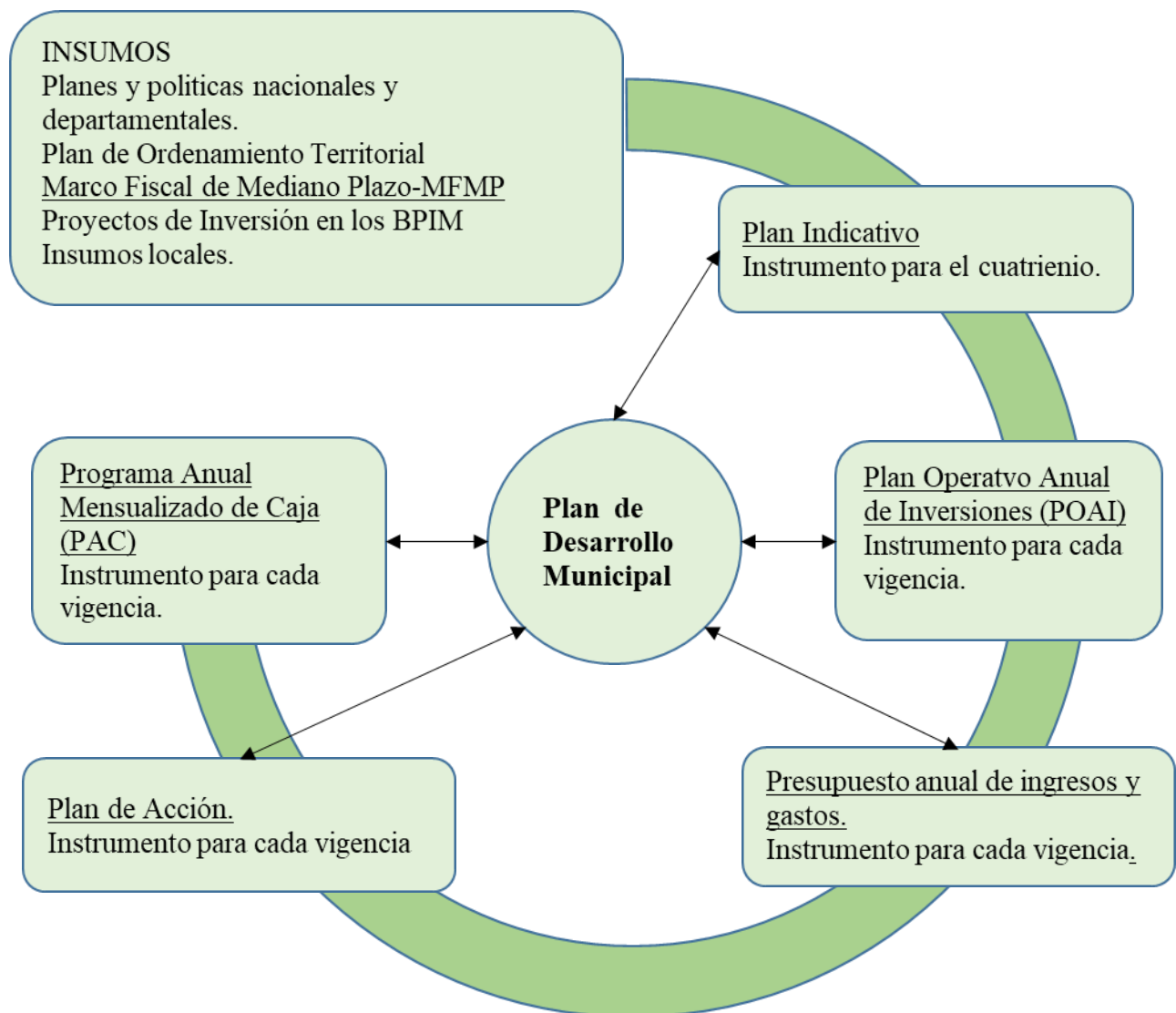


Figura 6. Instrumentos para a gestión pública territorial por resultados. Nota. Adaptado de: (Departamento Nacional de Planeación, 2012, p.7)

Vale la pena señalar también que posterior a la presentación de los apoyos brindados en la aplicación de los instrumentos para la gestión por resultados, se citan dos ejemplos de controles que se ejercen a las administraciones públicas en Colombia y, cuya elaboración y presentación de los mismos ante las entidades correspondientes (DNP y Contraloría), se brinda apoyo dentro de las funciones ejercidas en la secretaría

Tomando como referencia la anterior figura, se sigue el orden establecido, para realizar la presentación de las tareas llevadas a cabo durante el apoyo brindado a la secretaría de hacienda, partiendo del MFMP como el único insumo en cuya elaboración se brinda apoyo y, terminando con las tareas en la elaboración del PAC (para referencia del lector, los elementos subrayados dentro de la Figura 6 son aquellos de los que se va a hablar a continuación).

**3.4.1.1 Marco fiscal de mediano plazo-MFMP.** El primer instrumento a tratar es el MFMP, instrumento que se debe actualizar anualmente y que presenta una perspectiva de diez años, siendo uno de los pilares en la planificación financiera de la administración.

“El Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, es el instrumento que sirve de referencia para que el Plan de Desarrollo sea viable financieramente, ya que de manera informativa presenta los recursos disponibles para inversión y funcionamiento, además del servicio de la deuda y pagos de acreencias en general.” (DNP, 2012, p. 13)

Con el MFMP, la entidad programa de una forma adecuada sus ingresos y sus gastos a futuro, de forma tal que la proyección que se haga de los mismos, sea acorde ante el estudio aplicado en un periodo de tiempo previo. Además de esto, por medio de este instrumento, la entidad conoce

su capacidad de endeudamiento, calcula el costo de la aplicación de exenciones y en general, se blindo la municipalidad ante los riesgos financieros que pueda enfrentar.

El fundamento normativo del MFMP se encuentra en la Ley 819 del 2003, pero se resalta que, para la aplicación del mismo, se deben cumplir otras normas vigentes como la racionalización del gasto (Ley 617 de 2000) y del endeudamiento (Ley 358 de 1997).

Dentro del MFMP se destaca el plan financiero, principal instrumento de planificación y gestión financiera de la administración central municipal, en el cual se realizan las previsiones sobre ingresos, gastos, superávit o déficit y en general sobre el escenario financiero en el cual se encuentra el municipio. Dentro de este se tiene al diagnóstico financiero que busca identificar la realidad financiera de la municipalidad.

Dentro de las tareas relacionadas al MFMP desarrolladas en la práctica, se logra realizar el diagnóstico financiero de Rioblanco para los años 2012-2017, este diagnóstico es la base para la actualización del MFMP, con un horizonte entre el 2018-2027. Para ello, se presenta en primer lugar un análisis durante el sexenio, del estudio sobre la estructura de ingresos, posteriormente un análisis sobre la estructura de los gastos, para finalizar con un análisis del superávit o déficit total.

*3.4.1.1.1 Análisis de la estructura de ingresos de Rioblanco 2012-2017.* Para el sexenio del presente análisis, los ingresos totales del municipio de Rioblanco presentaron un aumento del 67,63% al comparar las vigencias 2012 y 2017. Este resultado positivo se genera ante los esfuerzos que ha adelantado la administración municipal en busca de una mayor consecución de recursos, lo que ha generado un aumento tanto en los ingresos propios de la entidad, como a su vez en los ingresos provenientes de entes nacionales y departamentales, estos son gestionados para ejecutar obras que benefician a la comunidad a través de convenios interadministrativos,

entre otros. En la siguiente figura, se muestra la evolución de los ingresos en millones de pesos, con un máximo alcanzado en el último año del análisis y, un mínimo en el año 2012. Es importante resaltar que durante los años 2015-2017 los ingresos se mantienen superiores a los COP \$ 32.000 millones.

Ahora, si se desea observar la evolución y participación de las distintas fuentes de ingresos en la municipalidad, la Tabla 10 contiene dicha información, la cual se desagrega en cinco grandes fuentes: ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), transferencias (provenientes del sistema general de participación-SGP u otras transferencias), recursos de capital, fondos especiales y venta de servicios públicos.

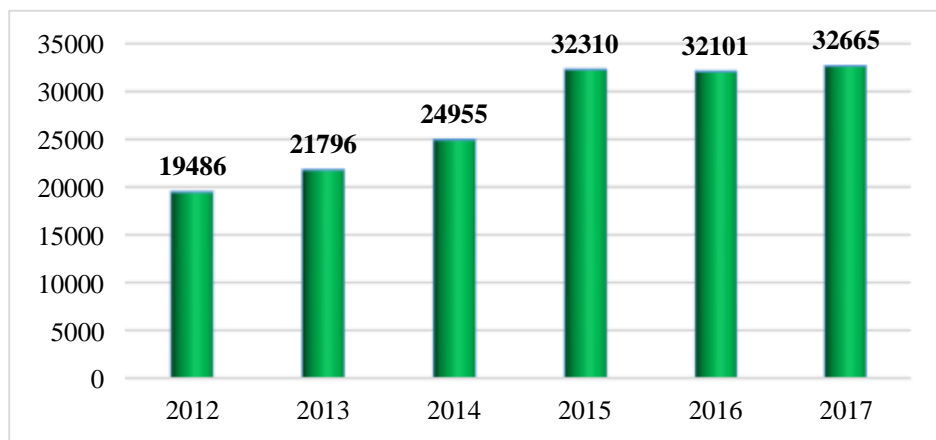


Figura 7. Comportamiento de los ingresos en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos).  
Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Los ingresos que representan mayor participación para la entidad territorial son los provenientes del SGP. Los ingresos registrados en los fondos especiales se muestran elevados (56,7% del total de los ingresos durante el sexenio), no obstante, dentro este grupo de ingresos se encuentra incluido el fondo local de salud, que se integra por los recursos SGP – salud (régimen subsidiado y salud pública) y, que es la principal sub fuente de los fondos especiales. En

promedio para el sexenio, entre las transferencias SGP y los fondos especiales, el municipio recibe el 82,2% de sus ingresos, lo cual denota una dependencia alta de las entidades nacionales.

Tabla 10

*Evolución de los ingresos y el promedio de la participación según la fuente en Rioblanco entre 2012-2017 (valores en millones).*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio participación
Ing. Corrientes	847	722	1116	1435	1395	1722	4,4
<i>Tributarios</i>	714	552	789	997	927	1281	3,2
<i>No tributarios</i>	133	170	327	438	468	441	1,2
Transferencias	5888	7424	6930	7778	7121	8748	27,5
<i>SGP</i>	5730	6779	6556	6915	7069	7386	25,5
<i>Otras</i>	158	645	374	863	52	1362	2
Recursos de capital	273	389	1880	6914	6128	3625	10,4
Fondos especiales	12286	13065	14723	15787	17140	18261	56,7
<i>Venta de Ss. públicos</i>	192	196	306	396	317	309	1
Totales	19486	21796	24955	32310	32101	32665	100

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal. El promedio de la participación se establece para el sexenio.

En esta línea, se presenta una síntesis de la evolución de los ingresos según cada una de las cinco fuentes destacadas. Para empezar, sobre los ingresos corrientes, se debe señalar que los de mayor peso son los tributarios (73,5% del total de estos ingresos), los cuales tienen tres principales fuentes que concentran para cada año del sexenio 80% o más de los recursos que ingresan a la alcaldía mediante tributos, estos son: impuesto de industria y comercio, impuesto predial y sobretasa a la gasolina. Del 2012 al 2017 han visto disminuir su participación pasando del 93,14% de participación al 80,80%, este fenómeno es resultado de una diversificación de las fuentes de ingresos liderada por la administración, lo que ha permitido que otras fuentes como

avisos y tableros, alumbrado público y otras sub fuentes de menor representación (circulación y tránsito, vehículos automotores, impuesto de publicidad visual exterior y móvil, delineación y urbanismo, impuesto de espectáculos públicos, impuesto de ocupación de vía pública) comiencen a presentar aumentos en sus recaudos.

Si se centra el análisis en las tres fuentes principales, en la Figura 8 se muestra la evolución de las mismas, destacando un aumento casi del doble en el recaudo del impuesto de industria y comercio, un carácter irregular en el recaudo del predial (aumento del 2016 al 2017 es producto a exención aplicada), y un comportamiento poco volátil en la sobretasa de la gasolina.

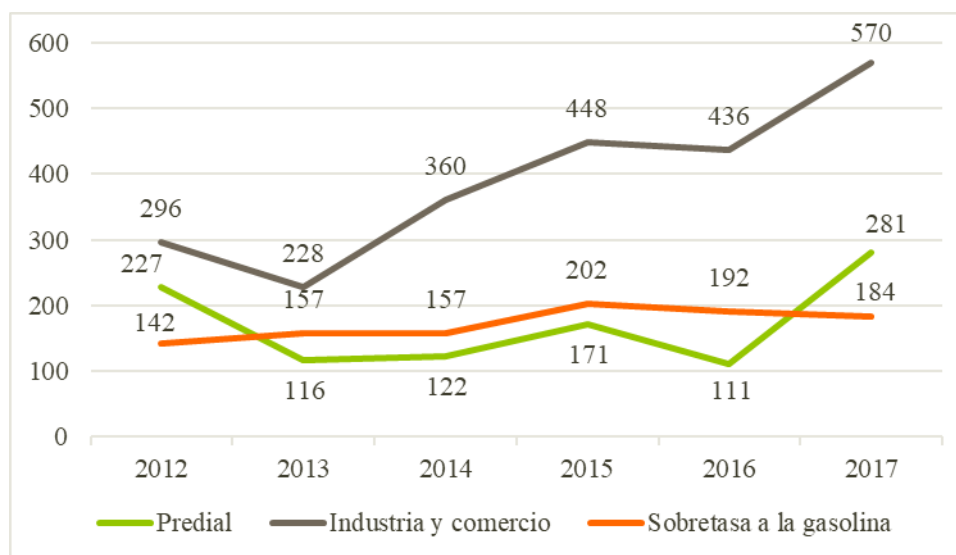


Figura 8. Evolución de las principales fuentes de ingresos tributarios en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos). Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Ahora, en relación a los ingresos no tributarios, estos se originan por el cobro de derechos, prestación de servicios públicos, explotación, producción y distribución de bienes y servicios, se pueden clasificar en tasas, multas, aportes y participaciones. Los ingresos no tributarios para el municipio de Rioblanco aumentaron en promedio anualmente el 30,51%, pasando de recaudar 133 millones de pesos en el año 2012 a 441 millones al cierre de la vigencia 2017. La evolución

desagregada se presenta en la Tabla 11, vale señalar que el aumento entre el 2012 y 2017 cercano al 133% en los ingresos no tributarios, se logra principalmente por el aumento en poco más de ocho veces del valor recaudado por las estampillas en el periodo.

En el caso de las transferencias, la principal fuente que se destaca es el SGP, que sin incluir los recursos asignados a salud (en las cuentas de la alcaldía se incluyen en los fondos especiales), representa aproximadamente una cuarta parte de los ingresos totales del municipio en el sexenio.

El sistema general de participaciones es la fuente de recursos financieros más importante de los municipios, su cálculo y destinación se encuentra predeterminado por fórmulas consignadas en la ley, con la aplicación del acto legislativo No. 04 de 2007.

Tabla 11

*Recaudo de los ingresos no tributarios según sus fuentes en Rioblanco entre 2012-2017 (valores en millones).*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Multas y sanciones	39	26	65	28	28	78
Tasas	66	29	42	64	64	41
Ventas de bienes y servicios	0	21	15	12	12	15
Rentas contractuales	0	1	2	1	1	0
Estampillas	28	93	203	261	261	238
<b>TOTALES</b>	<b>133</b>	<b>170</b>	<b>327</b>	<b>366</b>	<b>366</b>	<b>441</b>

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

El comportamiento de esta fuente de ingresos es de constante aumento entre el 2014 y el 2017, llegando en este último año a su tope máximo. La caída observada para el año 2014, tomando como referencia el año previo, se explica por la no inclusión de ingresos provenientes por crecimiento de la economía (una variable que se toma en cuenta a la hora de analizar el monto total de recursos dentro del SGP), lo que termina afectando el crecimiento para dicha

vigencia. En la Figura 9 se presenta la evolución de las transferencias de SGP realizadas al municipio durante el periodo de estudio.

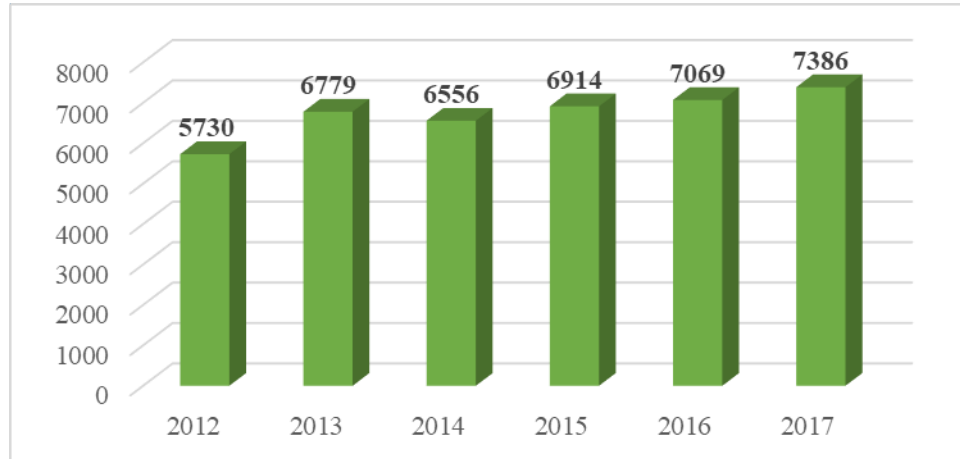


Figura 9. Evolución de los ingresos provenientes del SGP en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos). Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Viendo en mayor detalle los recursos del SGP, en la Tabla 12 se presentan desagregados según sus fuentes, como ya se mencionó, la no inclusión de la fuente del SGP por crecimiento económico en 2014, implicó 656 millones de pesos menos respecto al 2013. Las fuentes de alimentación escolar, propósito general (que incluye recursos de libre destinación, deporte, cultura y libre inversión) y agua potable y saneamiento básico, presentaron un aumento constante durante el sexenio. Sobre la última fuente mencionada, se debe anotar que la entidad territorial hace parte del PDA (plan departamental de agua), por lo cual la distribución de los recursos del sector se determinó de acuerdo a los siguientes porcentajes: un 35% del total recibido para proyectos de inversión, un 35% para PDA y un 30% destinado para cubrir los subsidios de los servicios básicos de acueducto, alcantarillado y aseo.

En cuanto al sector de la educación es importante mencionar que el municipio de Rioblanco no se encuentra certificado, además de esto, la administración municipal recibe ingresos por

calidad de la educación y por gratuidad, sin embargo, los recursos por gratuidad son ingresos de manejo presupuestal, es decir, que son partidas sin situación de fondo (SSF), transferidas directamente a las instituciones educativas del municipio. A pesar de esto, la educación representa en promedio el 20,56% del total de los recursos del SGP sin incluir el SGP-salud, siendo uno de las fuentes esenciales en las finanzas municipales.

Tabla 12

*Distribución del SGP según sus fuentes en Rioblanco entre 2012-2017 (valores en millones).*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SGP- Alimentación escolar	151	158	175	181	188	235
SGP- Educación	1285	1450	1526	1452	1311	1233
SGP – Agua potable y saneamiento básico	1088	1109	1171	1195	1354	1448
SGP – Propósito general	3107	3406	3684	3709	3976	4246
SGP – Crecimiento de la economía	99	656	0	377	240	226
Total SGP	5730	6779	6556	6914	7069	7386

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Posterior a este análisis sobre las transferencias del SGP, se aborda el análisis de los recursos de capital. Estos recursos son rentas ocasionales que están comprendidas por: recursos del balance, rendimientos financieros, reintegros, donaciones, ventas de activos fijos y recursos del crédito interno y externo (con vencimiento mayor a un año, de acuerdo con los cupos autorizados por el concejo).

Como se puede ver en la Figura 10, estas rentas tienen un grado de incertidumbre por ser el resultado de operaciones contables y financieras de actividades no propias de la naturaleza y funciones del municipio. Adicional a los tipos de ingresos hasta ahora mencionados, se cuenta con la principal fuente en el análisis contable de los recursos en Rioblanco: los fondos especiales.

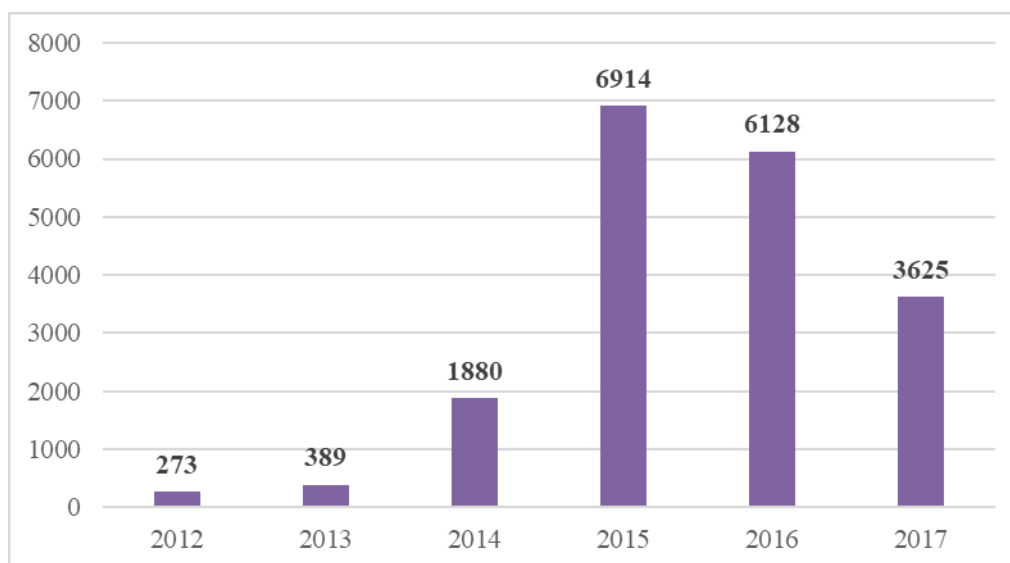


Figura 10. Evolución de los recursos de capital en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos). Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Los fondos especiales son rentas de destinación específica y conforman en promedio el 56,70% del total de los ingresos para cada vigencia, es decir que la entidad pública recibe en cuantía y de acuerdo a los años de estudio en promedio \$15.210 millones de pesos. La fuente de mayor participación es el fondo local de salud, que ha aumentado anualmente sus montos, pasando de 10.844 millones en 2012 a 18.074 millones de pesos en 2017 (porcentualmente representa un incremento cercano al 66,67%).

Para la vigencia 2012, los ingresos percibidos por el fondo nacional de regalías fueron incorporados al presupuesto del municipio (por un monto de 1.300 millones de pesos), sin embargo, a partir de la creación del sistema general de regalías-SGR, para los bienios 2013/2014 y 2015/2016 los recursos recibidos por este concepto de acuerdo a las directrices de la administración municipal, presupuestalmente se operan de manera independiente, lo que explica los valores en cero a partir del 2013 en la Tabla 13.

Tabla 13  
*Comportamiento de los fondos especiales en Rioblanco entre 2012-2017 (valores en millones)*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fondo local de salud	10844	12900	14559	15572	16861	18074
Fondo de seguridad	130	153	147	191	258	157
Fondo de vivienda	2	4	1	2	0,5	0
Fondo de atención y prevención de desastres	0	0	4	8	5	9
Fondo ambiental	6	5	8	9	8	12
Fondo municipal de bomberos	3	2	4	5	6	9
Fondo nacional de regalías	1300	0	0	0	0	0
Total fondos especiales	12285	13064	14723	15787	17138,5	18261

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Por último, se tienen los ingresos que provienen de la venta de servicios públicos en el municipio. Actualmente Rioblanco cuenta con la secretaría de servicios públicos domiciliarios, es decir que dicha oficina aún no se ha formalizado como una empresa independiente de la administración municipal y por ende los ingresos por la venta de servicios públicos hace referencia a los recursos recaudados por la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo que se ejecutan a través de la oficina de servicios públicos del Municipio. Dichos recursos se destinan al gasto de funcionamiento de la misma oficina y a la compra de equipos, maquinaria, materiales y suministros para garantizar la prestación del servicio.

En la Figura 11 se presenta la evolución de los ingresos, resaltando que los últimos cuatro años del periodo estudiado muestran ingresos superiores a los 300 millones de pesos, valor que supera los recursos que previo a este periodo se recaudaban (años 2012-2013), lo cual evidencia una mejora en materia financiera dentro de la oficina de servicios públicos municipal.

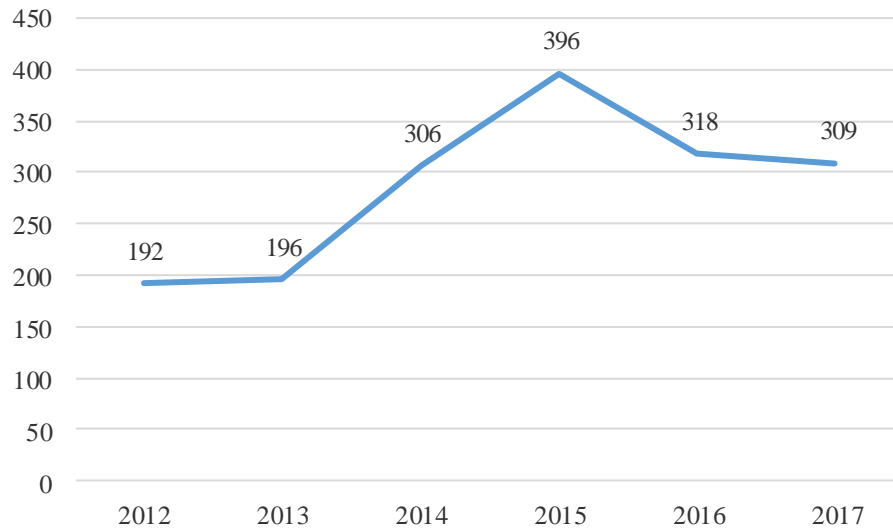


Figura 11. Evolución de la venta de servicios públicos en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos). Nota. Adoptado de: secretaría de hacienda municipal.

Haciendo un resumen de la evolución de los ingresos en el sexenio, se presenta en promedio un aumento de estos cercano al 11,39% anual. Observando esta misma evolución por cada fuente, se encuentra que el aumento promedio anual durante el sexenio de los ingresos corrientes fue del 17,81% (15,5% para los ingresos corrientes tributarios y 31,04% para los ingresos corrientes no tributarios), las transferencias por concepto del SGP aumentaron un 5,44% anual, los recursos de capital un 128,27% anual, los fondos especiales un 8,27% anual y la venta de servicios públicos un 13,02%.

*3.4.1.1.2 Análisis de la estructura de gastos de Rioblanco 2012-2017.* Los compromisos de los gastos municipales acumulados en el sexenio 2012-2017 ascienden a la suma 140.853 millones de pesos, donde el 6,99% corresponden a los gastos de funcionamiento equivalentes a COP \$ 9.847 millones; los gastos de inversión alcanzaron los COP \$ 128.852 millones, con una participación del 91,48%; los gastos generados por la oficina de servicios públicos se ubicaron en el 1,12%, equivalentes a COP \$ \$1.578 millones y, la deuda pública apenas obtiene una

participación del 0,41% que representan \$576 millones. En la Tabla 14 se presentan los datos de cada concepto por año, donde se muestra que entre el 2012 y el 2017, los gastos aumentaron en Rioblanco un 54,04%.

Tabla 14

*Comportamiento del gasto según sus fuentes en Rioblanco entre 2012-2017 (valores en millones)*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Participación
Funcionamiento	1345	1459	1533	1954	1716	1840	6,99%
Inversión	15435	17154	19196	26721	26115	24231	91,48%
Ss. Públicos	190	212	248	316	314	298	1,12%
Deuda	148	135	122	116	55	0	0,41%
Total	17118	18960	21099	29107	28200	26369	100%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Los gastos de funcionamiento incluyen las transferencias al concejo y a la personería municipal, para el 2013 se presentó un incremento del 8,52% respecto a la vigencia anterior, este aumento obedece al 5% del aumento en el salario del personal y al pago de prestaciones sociales y el aumento en las transferencias pagadas por la cancelación de cesantías retroactivas a tres funcionarios de la administración municipal. Para el 2014 el incremento de estos gastos fue del 5,04%, jalonado por un aumento del 8% de los sueldos de los empleados públicos. El aumento más alto se presenta en el 2015, donde los gastos de funcionamiento ascendieron a 1.954 millones de pesos (cerca de 421 millones de pesos adicionales respecto al 2014), explicado por el cambio de inmuebles (tanto en la alcaldía como en el concejo) y al incremento del 8% nuevamente en el salario de los empleados. En 2016 se presenta un decrecimiento del 12,18% de los gastos de funcionamiento, ante una reducción de tres de las cuatro partidas presupuestales que lo componen (gastos generales, transferencias pagadas, otros gastos), es decir, aún con un nuevo

aumento del 8% de los salarios de empleados, el no verse afectado el pago de sentencias y conciliaciones y la disminución en el gasto general (en lo referente a compra de materiales y suministros), conllevan a que se reduzca el gasto de funcionamiento total. La última vigencia presenta un aumento del 7,25% de los gastos de funcionamiento, generado por el aumento anual en los salarios devengados por los empleados, aumento que significó en el 2017 COP \$ 86 millones adicionales, sumado a los COP \$ 48 millones extras en cuanto al pago de transferencias. Toda esta información se resume en la Tabla 15.

Tabla 15

*Composición del gasto de funcionamiento en Rioblanco entre 2012-2017 (valores en millones)*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Participación
Gasto personal	555	601	634	702	851	937	41,75%
Gastos generales	271,9	339	347	472	349	339	22,22%
Transferencias pagadas	382,9	419,4	481	640	516	564	30,46%
Otros gastos	135	100	71	140	0	0	5,57%
Total	1345	1459	1533	1954	1716	1840	100%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Los gastos de inversión del municipio de Rioblanco son el rubro de mayor importancia en los gastos totales de la entidad territorial, estos representaron durante el sexenio un 91,48% del total de los gastos, y provienen de recursos del sistema general de participación-SGP, la cofinanciación e inversión con recursos propios y fondos especiales. Los gastos de inversión acumulados para el periodo de análisis 2012-2017 ascienden a COP \$ 128.852 millones de pesos, pasando de realizar inversiones en los diferentes sectores por COP \$15.435 millones en el año 2012 a COP \$ 24.231 millones durante el periodo fiscal 2017 (con un máximo en el 2016).

Como se observa en la Tabla 16, el rubro de fondos especiales (sector salud principalmente) es el que presenta una mayor participación, 59,97% del total de recursos de inversión, siendo el único rubro de crecimiento constante durante el sexenio.

Tabla 16

*Composición del gasto de inversión en Rioblanco entre 2012-2017 (valores en millones)*

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Participación
Fondos especiales	10386	10609	12128	13831	14974	15342	59,97%
Inversión							
alimentación escolar	151	158	175	180	173	230	0,83%
Inversión educación	1433	1448	1880	1808	1841	1527	7,71%
Inversión APSB	1147	1114	1242	1667	1593	1206	6,18%
Inversión recreación							
y deporte	112	148	117	235	303	211	0,87%
Inversión arte y							
cultura	120	133	197	184	226	393	0,97%
Inversión otros							
sectores	1986	2887	2937	8684	6895	5256	22,23%
Inversión primera							
infancia	99	656	519	132	110	67	1,23%
Total	15434	17153	19195	26721	26115	24231	100,00%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Finalizando el estudio de los gastos del municipio, se debe hacer mención del servicio de la deuda pública. Este apartado contiene las apropiaciones necesarias para atender el pago de los créditos legalmente contratados, tales como amortizaciones a capital, intereses y honorarios y comisiones, todo esto sujeto a las condiciones pactadas en las operaciones de crédito público, realizadas conforme a la ley.

La entidad territorial en la vigencia 2011 adquirió un crédito con el Banco Agrario por la suma de COP \$ 537 millones, la finalidad fue la compra de maquinaria. Al 31 de diciembre del 2012 se canceló por capital un valor de COP \$162 millones y por intereses COP \$ 49 millones

(tasa de interés pactada: DTFEA + 3% MV). En la vigencia 2015 el compromiso de pago fue de COP \$ 54 millones, al 31 de diciembre de 2016 se canceló por completo la deuda, es decir, que el capital de la obligación se cubrió en un 100%, así mismo se puede observar que se cancelaron por concepto de intereses \$101 millones. Por lo anterior para el 2017 no hubo gasto en deuda pública en el municipio, como lo muestra la Tabla 17.

Tabla 17

*Servicio de la deuda pública en Rioblanco al 31 de diciembre del 2016.*

Total deuda inicial (\$)	Total pagado por capital (\$)	Total pagado por intereses (\$)	Total pagado capital + intereses (\$)	Saldo al capital	Porcentaje pagado	Porcentaje por pagar
\$ 537.000.000	\$ 537.000.000	\$ 101.780.751	\$ 638.780.751	\$ -	100%	-

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Por último, es importante mencionar que durante la vigencia 2017 la administración municipal presento al concejo municipal proyecto de acuerdo para el endeudamiento del municipio por la suma de COP \$1.300 millones con el objetivo de adquirir un kit de maquinaria representado en una motoniveladora y retroexcavadora. Lo que resultó en la aprobación del Acuerdo 007 del 29 de junio de 2017 (Por el cual se Autoriza un cupo de endeudamiento – empréstito, deuda que comienza a pagarse en las vigencias futuras).

*3.4.1.1.3 Análisis de la situación presupuestal de Rioblanco 2012-2017.* Finalizado el estudio de ingresos y de gastos en el municipio, se establece que el municipio ha financiado sus gastos corrientes y se puede concluir que no ha generado déficit en los últimos seis años. Los gastos de inversión social en su mayoría fueron financiados con recursos de destinación específica y a través de convenios con recursos de origen nacional y departamental. En la Figura 12 se muestra el superávit generado en cada una de las vigencias (con un máximo alcanzado en el 2017).

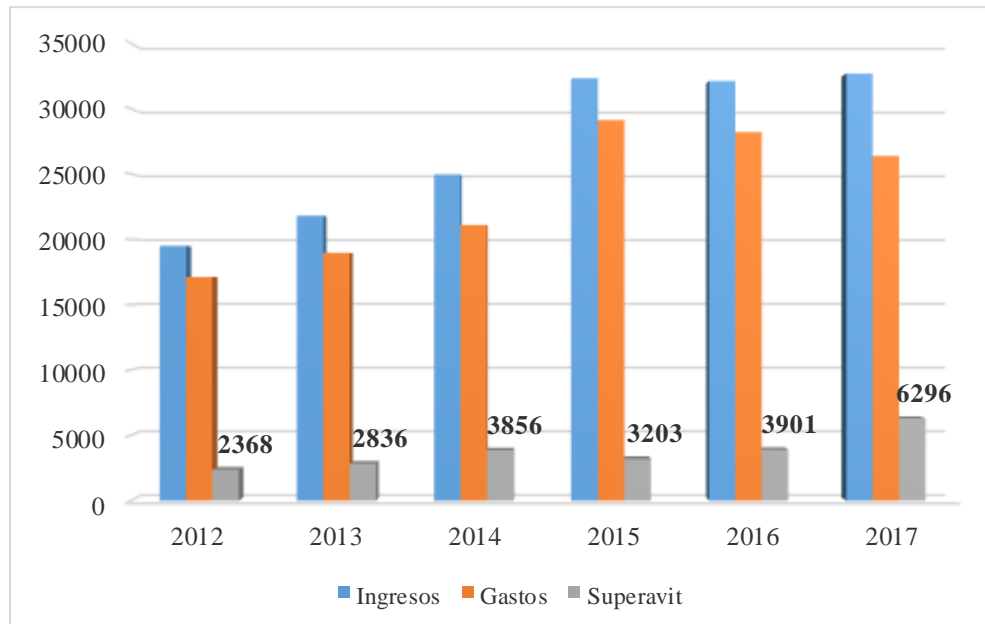


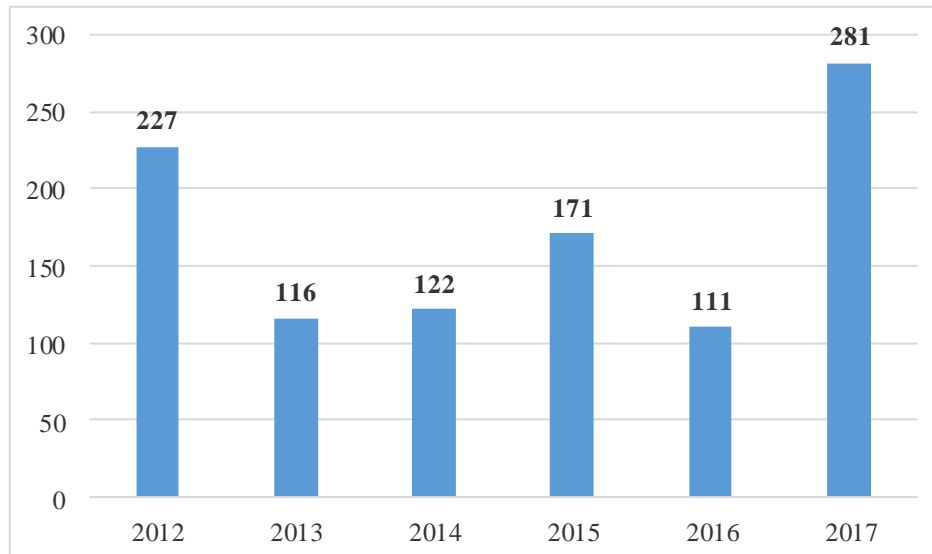
Figura 12. Situación presupuestal en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos). Nota. Adoptado de: secretaria de hacienda municipal.

El diagnóstico financiero desarrollado, que nutre el plan financiero dentro del MFMP, permite observar que la entidad territorial ha generado superávit fiscal moderado en los últimos seis años, con gastos de funcionamiento que se vienen financiando con los ingresos corrientes de libre destinación sin superar el 80% porcentaje máximo que establece la Ley 617 de 2000, de tal manera que han sido suficientes para atender las obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y financiar parte de la inversión pública de la entidad territorial.

Los pasivos contingentes han sido atendidos y previamente provisionados y una decisión adversa no afecta la capacidad fiscal de la entidad, para el comienzo de la vigencia 2017 el municipio no tiene deuda pública, por lo que cuenta con capacidad autónoma de endeudamiento (demostrado en el Acuerdo 007 del 2017, donde se autoriza un endeudamiento cercano a los COP \$ 1.300 millones, como ya se mencionó).

A pesar de lo anterior, no existe en el municipio una correcta cultura tributaria que permita aumentar los ingresos a partir del cobro de tributos como el predial o el industria y comercio. En el caso del predial, el municipio adoptó mediante el Acuerdo No.023 del año 2016, los beneficios tributarios establecidos en la Ley 1739 de 2014, concediendo la rebaja hasta del 80% de los intereses de mora a los sujetos pasivos del impuesto predial y complementarios del municipio, con el fin de aumentar el recaudo.

La medida es entendible ante la caída en el recaudo que se observa entre las vigencias 2012 y 2013, donde se pasa de COP \$ 227 millones recaudados a COP \$ 116 millones, situación que no se logra revertir entre 2013 y 2016, existiendo un punto máximo en este periodo en 2015, situándose el recaudo en COP \$ 171 millones (aún lejos del recaudo del 2012), cayendo un 35,08% en 2016. Lo anterior se observa en la Figura 13.



*Figura 13.* Evolución del recaudo del impuesto predial en Rioblanco para el sexenio 2012-2017 (valores en millones de pesos). Nota. Adoptado de: secretaria de hacienda municipal.

En promedio, entre 2013 y 2016 se recaudó COP \$ 130 millones al año, una cifra 42,73% inferior al 2012. La aplicación de esta exención resultado del Acuerdo 023, implicó un

crecimiento del 2016 al 2017 cercano al 153% en el recaudo, que en pesos se traduce en cerca de 281 millones. Estos descuentos aplicados ascendieron a septiembre del 2017 a los COP \$ 266'240.855, una cifra que se deja de percibir dada la incultura tributaria en el municipio.

Lo anterior demuestra la dificultad para realizar el proceso de cobro persuasivo y coactivo, así como la actualización de herramientas primordiales para generar un aumento de ingresos, por ejemplo, la actualización catastral, la actualización de estratificación socioeconómica y la elaboración del EOT (esquema de ordenamiento territorial), acciones que en definitiva ayudaran al fortalecimiento institucional de la entidad territorial.

Este análisis es elemento esencial para la aplicación de proyecciones del municipio que permitan construir el MFMP 2018-2027, esta tarea es llevada a cabo por parte de funcionarios de la administración. De esta tarea han de proporcionarse los elementos para establecer el presupuesto para cada anualidad que cubre el MFMP, tarea enfocada en ingresos y gastos por programar. Del MFMP se obtiene la información necesaria para ayudar en la construcción de otros instrumentos de gestión que se van a ver a continuación, el contenido financiero será un insumo preponderante en la planificación y posterior ejecución de programas, subprogramas y proyectos.

Partiendo de lo acá expuesto y siguiendo el orden cronológico establecido en la Figura 6, se aborda lo relacionado al plan indicativo del municipio de Rioblanco, quizá el instrumento de mayor uso en la gestión pública colombiana, ya que es gracias a este que desde el DNP por medio de Sinergia, se realiza el comparativo entre municipios que facilita el proceso de veeduría interna aplicado por la entidad y, que surte de información a la ciudadanía para ejercer controles sobre sus administraciones territoriales.

**3.4.1.2 Plan indicativo-PI.** Mientras el MFMP tiene un horizonte de diez años, el PI se ajusta al cuatrienio en el que se desempeña la administración elegida por voto popular. “El PI es un instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes en los respectivos planes de desarrollo.” (DNP, 2012, p.28), este instrumento se centra en las metas de resultado, asociadas a cada programa que la entidad establezca y, a las metas de producto, que cuantifican los objetivos programáticos y están asociadas a los subprogramas de la entidad.

Pero adicional a esto, se presentan los compromisos financieros que se asumen para hacer realidad los programas y subprogramas. Para lograrlo, se cuenta con dos elementos que son la base, para construir el componente financiero del PI: el MFMP que ya se mencionó y explicó previamente, cuyas proyecciones se usan para definir fuentes de financiación para los años dos, tres y cuatro del periodo de la administración y, se requiere también del presupuesto de la vigencia (proyección que se usa para estimar las fuentes de financiación para el año 1).

Al empezar la práctica en marzo del 2018, ya se había establecido el presupuesto de la correspondiente vigencia, sobre el mismo se mencionan algunas apreciaciones para tener en cuenta. En primer lugar, en el presupuesto anual se realiza la estimación de ingresos y la autorización máxima de gastos para la vigencia, en palabras del DNP el “Presupuesto permite a la entidad territorial poner en ejecución los programas, subprogramas y proyectos definidos en el Plan de Desarrollo Municipal” (2012, p. 48).

El fundamento normativo de los PI se encuentra en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, donde queda claro el carácter dependiente ante el PND de la entidad local que asume la construcción del instrumento para el cuatrienio. Será entonces de este PI de donde se obtengan los elementos necesarios para la evaluación por resultados que realice el DNP.

A pesar de la existencia de la normatividad previa, no existe un contenido básico al que se obligue a las entidades a seguir a la hora de abordar la elaboración del PI. En el caso de Rioblanco, siguiendo con la hoja de ruta que muestra el documento del DNP, no se incluye un elemento ponderador claro de cada uno de los niveles del PND (se podría creer que la asignación de recursos sea el ponderador que demuestre la importancia de cada elemento, pero no es algo claro).

Para facilitar la comprensión de la composición de un PI, a continuación, mediante algunas tablas se va a ejemplificar los elementos del PI de Rioblanco, tomando apartados del mismo en el proceso. Vale la pena señalar que al ser tan amplio el cuadro de excel que muestra el PI del municipio, se recurre a dividirlo de la forma en que se presenta enseguida.

Para empezar, se cuenta con las metas de resultado, que responden a la cuantificación de los objetivos sectoriales, este objetivo se acompaña por un indicador de resultado y, presenta un valor inicial del indicador (valor al iniciar la administración) y una meta resultado (punto al que se espera llegar), como se muestra en la Tabla 18 con tres ejemplos de metas de resultado.

Tabla 18

*Ejemplo de metas de resultado en el PI de Rioblanco 2016-2019.*

<b>Resultado</b>	<b>Indicador resultado</b>	<b>LB Resultado</b>	<b>Meta resultado</b>
111. Fortalecer el desempeño municipal en el Índice de Gobierno Abierto-IGA	Índice de gobierno abierto	0,77	0,8
4. Disminuir el porcentaje de analfabetismo, durante el periodo de gobierno en el municipio de Rioblanco	Tasa de analfabetismo	0,22	0,18
114. Aumentar el índice de Calificación del desempeño fiscal	Índice de calificación del desempeño fiscal	0,65	0,7

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

De estas metas de resultado se desprenden las metas de producto, estas pueden ser una o más, según la meta de resultado a tratar, de las citadas previamente, en Rioblanco la meta resultado 111 presenta tres metas producto, mientras las metas resultado 4 y 114 solo una meta producto. Estas metas de producto se acompañan por el código e indicador del producto, una línea base o valor inicial de producto y una meta de producto o valor esperado. En el caso de la Figura 14 se presenta el valor esperado por la entidad municipal al momento de finalizar el cuatrienio, pero también en el PI se estipula el valor esperado para cada una de las vigencias.

El último elemento que se incluye en el PI es la programación de los recursos para cada vigencia, estos se desagregan según algunas fuentes determinadas (SGP, cofinanciación, otras), y se adiciona también el total de recursos programados para el cuatrienio. Para el caso del PI de Rioblanco, se suele agregar a cada meta de producto el sector al que pertenece y el objetivo de desarrollo sostenible-ODS al que se asocia (la inclusión de los ODS se debe a un compromiso que el país asume ante instancias internacionales).

Durante la práctica se apoya en el análisis del cumplimiento del PI del año 2017, además en el análisis de cumplimiento del PI en el primer trimestre del 2018. Vale la pena en este punto recordar algo planteado en los antecedentes, el PI es un instrumento que permite establecer los resultados y actividades efectivamente alcanzadas y realizadas que, en la semaforización a la hora de evaluar el cumplimiento, encuentra una herramienta que permite tener un análisis de menor complejidad. Además de estas tareas, se apoya al delegado de la USAID (siglas en inglés de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) en un análisis del cumplimiento del PI enfocado en la población vulnerable.

Número meta resultado	Código Producto	Producto	Indicador Producto	LB Producto	Meta Producto
111	1086523	Constitución de veedurías ciudadanas por contrato de obra de mayor cuantía a iniciar.	Numero de veedurías ciudadanas constituidas por contrato de obra de mayor cuantía a iniciar.	0	10
111	1086525	Automatización de servicios en línea de la administración municipal.	Numero de formatos en línea para procesos y tramites de la administración.	0	6
111	1086528	Realización de una convocatoria anual de rendición de cuentas a la comunidad.	Número de programas de gestión documental y de archivos implementados en la entidad.	0	1
4	1086376	Implementar un programa de educación flexible para jóvenes, adultos y mujeres jefes de hogar.	Número de programas para reducir el analfabetismo en población adulta y mujeres jefes de hogar.	0	3
114	1086543	Programas de capacitación y asistencia técnica orientadas al desarrollo eficiente de las competencias de ley y desarrollo institucional de la entidad.	Numero de Programas de capacitación y asistencia técnica orientadas al desarrollo eficiente de las competencias de ley y desarrollo institucional de la entidad.	10	12

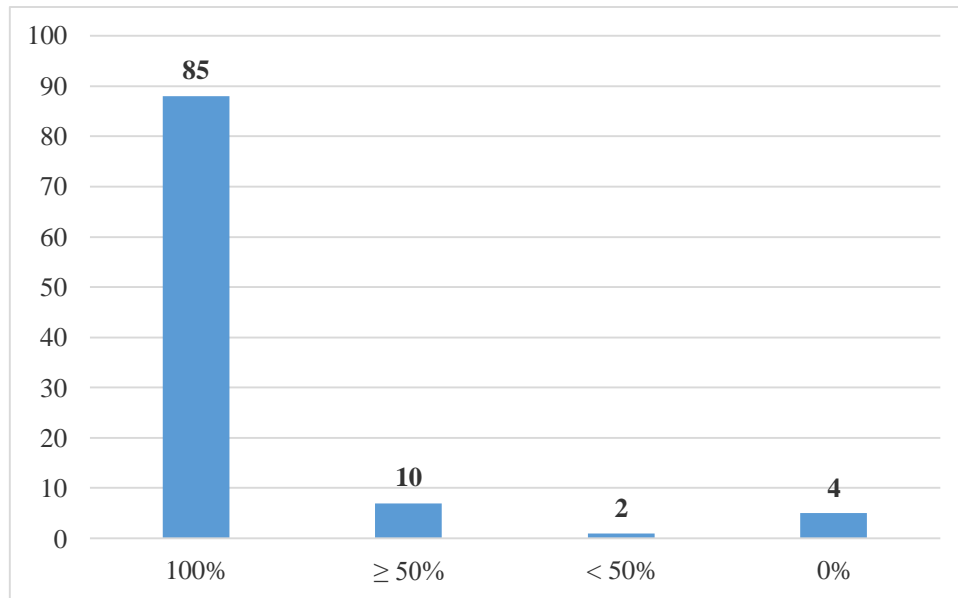
Figura 14. Ejemplo de metas producto en el PI de Rioblanco 2016-2019. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

3.4.1.2.1 *PI Rioblanco 2017*. La implementación de los PI en la administración pública, requiere de un análisis anual del cumplimiento o no de lo proyectado, esta tarea permite un control por parte de entidades superiores, además de una retroalimentación del gobierno local para corregir aquello que no permite alcanzar los logros planteados.

En el caso de Rioblanco, en el plan de desarrollo *Todos somos Rioblanco*, la administración incluye aquellos programas, políticas o proyectos que permitan cumplir los mandatos nacionales, departamentales y locales con los que se ha comprometido. A estos los engloba en cinco ejes estratégicos: *equidad social* (se enfoca en sectores como educación, cultura, vivienda, salud,

agua potable y saneamiento básico-APSB, deporte y atención a grupos vulnerables), *competitividad agropecuaria* (incluye los sectores de promoción de desarrollo, agropecuario, transporte, prevención y atención de desastres, servicios públicos distintos a APSB y medio ambiente), *paz y desarrollo social* (comprende los sectores de justicia y seguridad, además de centros de reclusión), *desarrollo urbano y ordenamiento territorial* (comprende el sector de equipamiento municipal), por último el eje de *prácticas de buen gobierno* (sectores de desarrollo comunitario y fortalecimiento institucional).

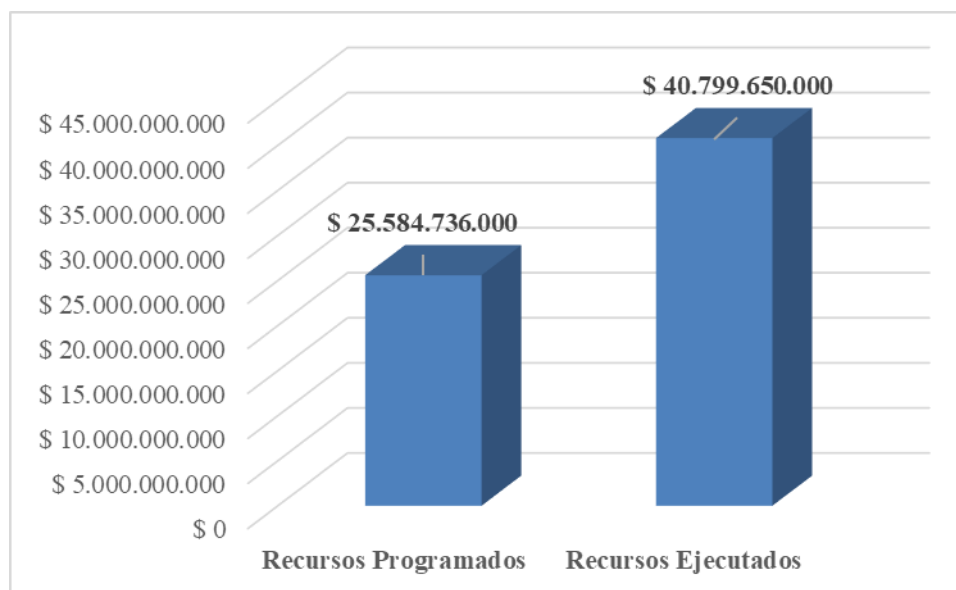
De cada uno de estos sectores enmarcados en un eje estratégico, se desprenden metas de resultado y metas de producto. El PI de Rioblanco cuenta con 243 metas producto, de las cuales se programan en el 2017 190; en el caso de las metas resultado existen 114 dentro del PI, con 101 programadas para la vigencia, como se muestra en la Figura 15.



*Figura 15.* Cumplimiento de las metas resultado programadas en el PI de Rioblanco durante el 2017. Nota. Elaboración propia con datos de la secretaría de hacienda.

En el 2017 se cumplió aproximadamente con poco más de cuatro quintas partes, dado que el pleno cumplimiento de las metas programadas fue de un 84,16%, por otro lado, 16 de las metas resultado programadas se quedaron con un cumplimiento menor al estipulado, cuatro de ellas con un cumplimiento del 0%.

La puesta en marcha de estas metas requiere de una programación financiera que en muchas ocasiones no se ajusta luego a la realidad ejecutada, pero que es base para proyectar las finanzas de la municipalidad. En el caso de Rioblanco, al momento de elaborar el PI, para el 2017 se programaron poco más de veinticinco mil millones de pesos, cifra que a la hora de ejecutar las metas programadas aumentó un 59,35%, como lo muestra la Figura 16.



*Figura 16.* Comparativo de recursos ejecutados y programados, para la financiación de las metas resultado del PI Rioblanco 2017. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Por meta resultado, la que presenta una mayor concentración de los recursos ejecutados es la meta número 5 (aumentar la cobertura del régimen subsidiado en el municipio de Rioblanco), con cerca del 36,03%. En su orden le siguen la meta 69 (reducir el índice de la red vial terciaria

en mal estado) con un 17,96% y, la meta 71 (ampliar la cobertura del servicio de energía eléctrica en el sector rural del municipio de Rioblanco) con un 9,94%.

Ahora, sobre las metas producto, en la Tabla 19 se presentan según el sector con el que contribuyen, para Rioblanco la división se realiza basado en diecisiete sectores.

Adicional a la relación con un sector, cada meta producto se relaciona con un ODS específico (como lo muestra la Tabla 20), demostrando el compromiso de la alcaldía con estos pactos internacionales, lo que queda explícito en el plan de desarrollo municipal:

“Rioblanco, está alineada a trabajar por el cambio en el mundo, es por ello que se compromete con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y lo incluye dentro de su plan de desarrollo, transformando el municipio para no dejar a nadie atrás.” (Alcaldía de Rioblanco, 2016, p.6)

Tabla 19

*Clasificación de las metas producto en el PI 2017 de Rioblanco según su sector.*

Sector	Número de productos	Participación	Productos programados PI 2017	Participación
Justicia y seguridad	37	15,23%	33	17,37%
Salud	28	11,52%	26	13,68%
Atención a grupos vulnerables - promoción social	27	11,11%	20	10,53%
Agropecuario	21	8,64%	18	9,47%
Agua potable y saneamiento básico	18	7,41%	15	7,89%
Educación	17	7,00%	14	7,37%
Fortalecimiento institucional	14	5,76%	6	3,16%
Ambiental	12	4,94%	5	2,63%
Desarrollo comunitario	12	4,94%	10	5,26%
Cultura	10	4,12%	8	4,21%
Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo	10	4,12%	7	3,68%

Transporte	10	4,12%	9	4,74%
Deporte y recreación	8	3,29%	8	4,21%
Prevención y atención de desastres	6	2,47%	5	2,63%
Equipamiento	6	2,47%	2	1,05%
Vivienda	5	2,06%	2	1,05%
Promoción del desarrollo	2	0,82%	2	1,05%
Totales	243	100,00%	190	100,00%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Tabla 20

*Clasificación de las metas producto en el PI de Rioblanco 2017 según ODS al que contribuyen.*

ODS	Número de productos	Participación	Productos programados PI 2017	Participación
Paz, justicia e instituciones sólidas	57	23,46%	47	24,74%
Buena salud	36	14,81%	35	18,42%
Reducir inequidades	33	13,58%	23	12,11%
Educación de calidad	26	10,70%	21	11,05%
Agua limpia y saneamiento	18	7,41%	14	7,37%
Poner fin a la pobreza	16	6,58%	13	6,84%
Ciudades y comunidades sostenibles	14	5,76%	8	4,21%
Acción por el clima	12	4,94%	6	3,16%
Energía asequible y sostenible	10	4,12%	7	3,68%
Industria, innovación, infraestructura	10	4,12%	9	4,74%
Hambre cero	6	2,47%	6	3,16%
Alianzas para lograr los objetivos	4	1,65%	0	0,00%
Igualdad de género	1	0,41%	1	0,53%
Totales	243	100,00%	190	100,00%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Sobre las 190 metas producto programadas, 172 de ellas presentaron un cumplimiento total (90,53%), quedando pendientes 18 por cumplirse a cabalidad (9,47%), estas se enlistan en la Tabla 21, donde se presenta su porcentaje de cumplimiento y la meta resultado con la que se asocian. De las metas no cumplidas, cuatro se encuentran con un porcentaje de cumplimiento igual o mayor al cincuenta por ciento, lo que contrasta con doce de las metas producto que presentaron nulo porcentaje de cumplimiento.

Tabla 21

*Lista de metas producto no cumplidas del PI 2017 en Rioblanco.*

Metas producto no cumplidas del Plan Indicativo 2017	Porcentaje de cumplimiento	Meta resultado
Construir un internado para atender población escolar de la zona rural que haya sido afectada por el conflicto armado, garantizando la asistencia y permanencia de estudiantes de básica y media en el sistema educativo.	0%	1
Implementar un programa de educación flexible para jóvenes, adultos y mujeres jefes de hogar	0%	4
Nuevas afiliaciones al sistema general de seguridad social en salud de la población SISBEN, víctima, étnica, niños(as), adolescentes, jóvenes y adultos mayores.	99,99%	5
PEGIR diseñado, socializado y funcionando con IPS municipal sin riesgo financiero.	50%	10
Jornadas extramurales, de atención médica e inducción a la demanda realizadas en el sector rural.	70%	13
Construcción de escenarios deportivos y recreativos en la zona urbana y rural de las zonas afectadas por el conflicto armado.	0%	40
Dotación para el desarrollo de actividades culturales como danza, pintura, teatro, dibujo y lúdica.	0%	44
Viviendas vis urbanas y rurales construidas con enfoque diferencial del 5% para mujeres cabeza de familia y del 10% para población víctima del conflicto armado	3,08%	46
Política pública de envejecimiento y vejez adoptadas.	0%	48

Política pública de discapacidad e inclusión social adoptada	0%	49
Dotación de ayudas técnicas para la población en condición de discapacidad.	0%	49
Escenarios institucionales dispuestos para la atención integral de la primera infancia, dotados.	0%	51
Espacios lúdicos cerrados dispuestos para la atención de la primera infancia, dotados.	0%	51
Convenios interinstitucionales para que las organizaciones de productores, puedan ser gestores de su propio desarrollo.	0%	54
Convenios interinstitucionales para el fomento de la participación y generación de empleo rural.	0%	56
Tramitar la dotación necesaria para el cuerpo de defensa civil del municipio.	0%	75
Visitas y seguimiento en zona rural de restablecimiento de derechos.	86%	86
Levantamiento de línea base y encuesta para niños, niñas y adolescentes trabajadores en el municipio.	20%	88

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Estas dieciocho metas no cumplidas se clasifican en los siguientes ocho sectores: atención a grupos vulnerables - promoción social (cinco metas), salud (tres metas), promoción del desarrollo (dos metas), educación (dos metas), justicia y seguridad (dos metas), vivienda (una meta), deporte y recreación (una meta), cultura (una meta), prevención y atención de desastres (una meta).

Una herramienta que en este punto de análisis permite mejorar la comprensión del cumplimiento del PI para la vigencia de estudio es el semáforo de cumplimiento. Este asigna un color a cada meta producto según su porcentaje de cumplimiento: las metas iguales o superiores al 80% se visualizan en verde, las metas entre el 30% y el 79% en amarillo, y las metas menores

al 30% en color rojo. Por lo anterior, las metas cumplidas (verde) pasan de 172 a 174, ya que dos metas resultado como se ve en la Tabla 22 tuvieron porcentaje de cumplimiento mayor al 80%.

A diferencia de lo ya presentado, en la Tabla 22 se pasa de diecisiete sectores (vistos en la Tabla 19) a veintiuno, algunos sectores como el de justicia y seguridad, en el semáforo se divide en justicia y comisaria de familia, otro ejemplo es el de fortalecimiento, del cual se desprende el sector de fortalecimiento y el de hacienda.

Tabla 22  
Semáforo PI 2017 en Rioblanco.

Sector	Metas programadas	Metas en verde	Porcentaje	Metas en amarillo	Porcentaje	Metas en rojo	Porcentaje
Educación	14	12	85,71	0	0,00	2	14,29
Salud	26	24	92,31	2	7,69	0	0,00
APSB	15	15	100,00	0	0,00	0	0,00
Deporte y recreación	8	7	87,50	0	0,00	1	12,50
Cultura	8	7	87,50	0	0,00	1	12,50
Servicios públicos	7	7	100,00	0	0,00	0	0,00
diferentes A.A.A							
Agropecuario	18	18	100,00	0	0,00	0	0,00
Vivienda	2	1	50,00	0	0,00	1	50,00
Transporte	9	9	100,00	0	0,00	0	0,00
Medio ambiente	5	5	100,00	0	0,00	0	0,00
Cambio climático	1	1	100,00	0	0,00	0	0,00
Prevención y atención de desastres	5	4	80,00	0	0,00	1	20,00
Empleo	2	0	0,00	0	0,00	2	100,00
Victimas	6	6	100,00	0	0,00	0	0,00
Población vulnerable	13	8	61,54	0	0,00	5	38,46
Desarrollo comunitario	10	10	100,00	0	0,00	0	0,00

Fortalecimiento institucional	4	4	100,00	0	0,00	0	0,00
Equipamiento	2	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Hacienda	2	2	100,00	0	0,00	0	0,00
Justicia	15	15	100,00	0	0,00	0	0,00
Comisaria de familia	18	17	94,44	0	0,00	1	5,56
Total	190	174	91,58	2	0,00	14	7,37

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Con la anterior aclaración, bajo la modalidad del semáforo, se ve un cumplimiento del cien por ciento de las metas producto en doce de los veintiún sectores. Los sectores de peor rendimiento fueron en su orden: empleo, donde las metas en rojo fueron el cien por ciento de las programadas; vivienda, donde el cincuenta por ciento de las metas se encuentran en rojo; y el sector de población vulnerable, donde el 38,46% de las metas no se cumplieron y el semáforo las reporta en rojo. La Figura 17 presenta un resumen del dato total sobre las metas de producto programadas para la vigencia.

Dada la mención previa realizada sobre el sector de población vulnerable, la USAID en su acompañamiento brindado a la administración municipal, solicita un análisis para el 2017 centrado en esta población objetivo.

Es por esto que se realiza una matriz de seguimiento a las metas que buscan atender a esta población, para esta tarea, se analizan todas las metas producto del PI programadas para la vigencia y se desagregan en ocho categorías. Sobre estas, se debe mencionar que solo una (juventud) logró un cumplimiento pleno, por otro lado, también una (LGTBI) presenta nulo cumplimiento. La Tabla 23 que se muestra a continuación, hace un resumen de esta tarea.

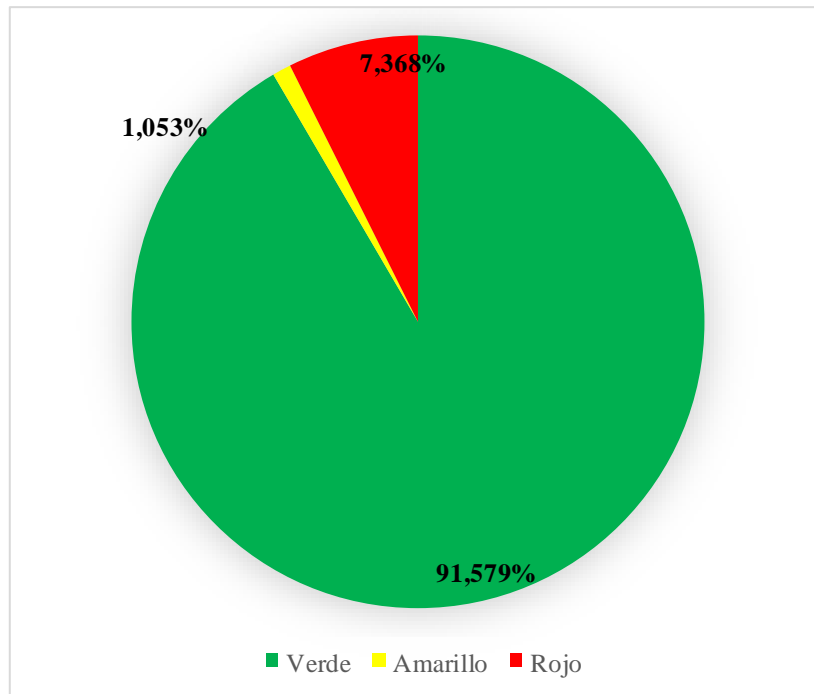


Figura 17. Participación de cada color del semáforo del PI 2017 de Rioblanco según el número de metas resultado.  
Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Tabla 23

*Metas relacionadas a la población vulnerable dentro del PI 2017 de Rioblanco.*

Categoría	Metas programadas	Metas cumplidas	Metas incumplidas	Porcentaje cumplimiento
LGTBI	1	0	1	0,00%
Género	5	4	1	80,00%
Grupos étnicos	3	2	1	66,67%
Adulto mayor	3	2	1	66,67%
Discapacidad	3	2	1	66,67%
Juventud	3	3	0	100,00%
Adolescencia	0	0	0	N.A
Infancia	4	2	2	50,00%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Del estudio realizado sobre el PI del 2017 debe señalarse que el pleno cumplimiento del mismo fue cercano al 90,53% (tomando como dato de referencia el porcentaje de cumplimiento de las metas producto), esto permite alcanzar el cumplimiento satisfactorio de 85 de 101 metas resultado, y el cumplimiento en menor grado de 12 adicionales.

Debe preocupar a la administración municipal aquellas metas resultado con cero por ciento de cumplimiento, ya que se empiezan a acumular compromisos en las próximas vigencias, relacionados a satisfacer demandas sociales. Tampoco debe olvidarse la priorización de la meta resultado con porcentaje cercano a cero (3,08%).

Mirando de forma más detalladas estas metas, se encuentra que atienden a problemas básicos de la sociedad rioblancuna: analfabetismo, falta de empleo y emprendimiento, carencia de escenarios deportivos y vivienda. Por tanto, el implementar el programa de alfabetización centrado en población adulta y mujeres cabeza de hogar, sumado a firmar los dos convenios interinstitucionales que promueva el empleo de la mujer rural e incentiven el emprendimiento empresarial, son tareas que permiten mejorar la calidad de vida de la población y sus oportunidades. Estas estas no requieren de una alta inversión para su cumplimiento, pero si se necesita de una adecuada planificación.

Ahora, en cuanto a los dos escenarios deportivos programados para construirse en 2017, de los que no se entregó ninguno, y las 65 viviendas de interés social que benefician a la población vulnerable (de las que solo se construyeron 2), el no adelantar los procedimientos necesarios para su ejecución, podría generar que, al acumularse estas tareas pendientes con las tareas relacionadas a estas metas a futuro, el incumplimiento dentro de la municipalidad sea más grave.

A pesar del anterior párrafo, debe destacarse que a la fecha del estudio aplicado, la administración municipal aún cuenta con la mitad de su periodo de gobierno para poder revertir

estos percances presentados. Eso sí, se debe priorizar el cumplimiento de metas no alcanzadas en la vigencia 2017, para no permitir la acumulación de incumplimientos, especialmente en poblaciones vulnerables como se evidenció en la Tabla 24.

*3.4.1.2.2 PI Rioblanco 2018 trimestre I.* El análisis aplicado al cumplimiento del PI en los municipios se realiza de forma trimestral, esto permite a la entidad pública hacer un balance y tomar acciones que permitan seguir cimentando el buen camino de las metas producto que se vienen ejecutando y, en caso de ser necesario, actuar sobre aquellas que presentan problemas.

En la vigencia 2018 en el municipio se programaron 99 metas resultado, dos menos respecto a la vigencia anterior, a pesar de esta reducción, examinando el caso de las metas producto, se encuentra que estas aumentan en la nueva vigencia un 3,16%, al pasar de 190 metas programadas en 2017 a 196 metas en el 2018.

La presentación de estas 196 metas producto según al sector de pertenencia, se encuentra expuesta en la Tabla 24. Comparando esta tabla con la Tabla 20 (donde se desagregan las metas producto por sector para el PI 2017), se mantienen los sectores de justicia y seguridad, junto al de salud como aquellos de mayor participación. Para la actual vigencia de análisis, el sector de justicia y seguridad redujo sus productos de 33 a 28, mientras el de salud permaneció estable. Por otro lado, sectores como vivienda (3), fortalecimiento institucional (3) y equipamiento (4), presentaron el mayor aumento de nuevos productos.

Adicional a esta presentación, se plasma en la Tabla 25 el número de metas producto según el ODS al que contribuyen, nuevamente el ODS de paz, justicia e instituciones sólidas, concentra el mayor porcentaje de metas, seguido por los ODS buena salud, reducir inequidades y educación de calidad.

La tarea encomendada por la secretaría de hacienda y la USAID, se relacionó a la construcción del semáforo de seguimiento a las metas producto para el 2018, este se realiza para cada uno de los sectores existentes, señalando el número de metas para la vigencia, el nombre de cada meta, su valor programado para la vigencia, el valor del cumplimiento a la fecha del estudio, se exige un soporte que demuestre la información reportada y automáticamente el Excel asigna el color correspondiente ante lo reportado. La Figura 18 plasma un ejemplo para el caso de Rioblanco, enfocado en el sector transporte.

Tabla 24

*Clasificación de las metas producto en el PI 2018 de Rioblanco según su sector.*

Sector	Número de productos	Participación	Productos programados PI 2018	Participación
Justicia y seguridad	37	15,23%	28	14,29%
Salud	28	11,52%	26	13,27%
Atención a grupos vulnerables - promoción social	27	11,11%	16	8,16%
Agropecuario	21	8,64%	19	9,69%
Agua potable y saneamiento básico	18	7,41%	15	7,65%
Educación	17	7,00%	14	7,14%
Fortalecimiento institucional	14	5,76%	9	4,59%
Ambiental	12	4,94%	10	5,10%
Desarrollo comunitario	12	4,94%	11	5,61%
Cultura	10	4,12%	7	3,57%
Servicios públicos diferentes a acueducto, alcantarillado y aseo	10	4,12%	7	3,57%
Transporte	10	4,12%	8	4,08%
Deporte y recreación	8	3,29%	8	4,08%
Prevención y atención de desastres	6	2,47%	5	2,55%
Equipamiento	6	2,47%	6	3,06%
Vivienda	5	2,06%	5	2,55%

Promoción del desarrollo	2	0,82%	2	1,02%
Totales	243	100,00%	196	100,00%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Tabla 25

*Clasificación de las metas producto en el PI 2018 de Rioblanco según ODS al que contribuyen.*

ODS	Número de productos	Participación	Productos	
			programados	Participación
			PI 2018	
Paz, justicia e instituciones sólidas	57	23,46%	45	22,96%
Buena salud	36	14,81%	34	17,35%
Reducir inequidades	33	13,58%	21	10,71%
Educación de calidad	26	10,70%	21	10,71%
Agua limpia y saneamiento	18	7,41%	15	7,65%
Poner fin a la pobreza	16	6,58%	14	7,14%
Ciudades y comunidades sostenibles	14	5,76%	14	7,14%
Acción por el clima	12	4,94%	10	5,10%
Energía asequible y sostenible	10	4,12%	7	3,57%
Industria, innovación, infraestructura	10	4,12%	8	4,08%
Hambre cero	6	2,47%	5	2,55%
Alianzas para lograr los objetivos	4	1,65%	1	0,51%
Igualdad de género	1	0,41%	1	0,51%
Totales	243	100,00%	196	100,00%

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.









No.	NOMBRE DE LA META	Valor programado 2018	Cumplimiento 2018	Soporte	SEMAFORO
	<b>Transporte</b>				
Meta 1	Aumentar el numero de KM de vias terciarias con mantenimientos realizados	50	87	Distintos contratos. Consulta en Almacén.	
Meta 2	Aumentar el numero de metros de vias terciarias construidas en pavimento	195	0		
Meta 3	Aumentar el numero de puentes vehiculares, peatonales y/o mulares existentes con mantenimiento	1	1	Contrato 075 de 2018	
Meta 4	Aumentar el Numero de obras de drenaje construidas en la zona rural	8	25	Contratos 070 de 2018 y 455 de 2017	
Meta 5	Aumentar el Numero de obras de estabilización y/o contención realizadas en las vias terciarias	1	5	Recursos de Gestión.	
Meta 6	Adquisicion de un kit de maquinaria para el mantenimiento de vias terciarias	1	1	Contrato 092 de 2018	
Meta 7	Aumentar el Numero de M2 de vias pavimentadas en la zona urbana y centros poblados	3400	0		
Meta 8	Aumentar el Numero de M2 de vias del casco urbano y centros poblados con mantenimiento	1396	0		

Figura 18. Ejemplo de semáforo aplicado al sector transporte del PI 2018 trimestre I de Rioblanco. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

La anterior descripción es aplicada para cada uno de los sectores y, tal como se realizó para el PI en el 2017, en la Tabla 26 se muestra el consolidado de la aplicación del semáforo en Rioblanco. El sector que presenta un mayor número de metas cumplidas es el de servicios públicos distintos a acueducto, alcantarillado y aseo con un cumplimiento cercano al 85% y al cual solo le falta una meta por cumplir para alcanzar con lo estipulado para el año.

Pasados los tres primeros meses del año, son cuatro los sectores que no han presentado el cumplimiento de sus metas, el más preocupante, por el número de metas que tiene programadas y por lo que significa socialmente, es el sector de educación.

Tabla 26

*Semáforo PI 2018 trimestre I en Rioblanco.*

Sector	Metas programadas	Metas en verde	Porcentaje	Metas en amarillo	Porcentaje	Metas en rojo	Porcentaje
Educación	15	0	0,00	0	0,00	15	100,00
Salud	26	3	11,54	4	15,38	19	73,08
APBS	15	9	60,00	1	6,67	5	33,33
Deporte y recreación	8	4	50,00	0	0,00	4	50,00
Cultura	7	3	42,86	0	0,00	4	57,14
Servicios públicos diferentes A.A.A.	7	6	85,71	0	0,00	1	14,29
Agropecuario	19	7	36,84	3	15,79	9	47,37
Vivienda	5	1	20,00	0	0,00	4	80,00
Transporte	8	5	62,50	0	0,00	3	37,50
Medio ambiente	8	0	0,00	3	37,50	5	62,50
Cambio climático	2	0	0,00	0	0,00	2	100,00
Prevención y atención de desastres	5	0	0,00	0	0,00	5	100,00
Empleo	3	0	0,00	0	0,00	3	100,00
Victimas	6	2	33,33	1	16,67	3	50,00
Población vulnerable	9	2	22,22	1	11,11	6	66,67
Desarrollo comunitario	11	1	9,09	1	9,09	9	81,82
Fortalecimiento institucional	5	1	20,00	1	20,00	3	60,00
Equipamiento	5	2	40,00	0	0,00	3	60,00
Hacienda	4	1	25,00	2	50,00	1	25,00
Justicia	10	1	10,00	1	10,00	8	80,00
Comisaría de familia	18	7	38,89	2	11,11	9	50,00
total	196	55	28,06	20	10,20	127	61,73

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Para visualizar el consolidado del PI de Rioblanco en el primer trimestre, se presenta la Figura 19, en la cual se plasma que cerca de dos tercera partes de las metas del año no se han cumplido o su cumplimiento es menor al 30%, cerca del diez por ciento tienen un grado de cumplimiento entre el 30 y el 79% y poco más de un cuarto cuentan con cumplimiento satisfactorio.

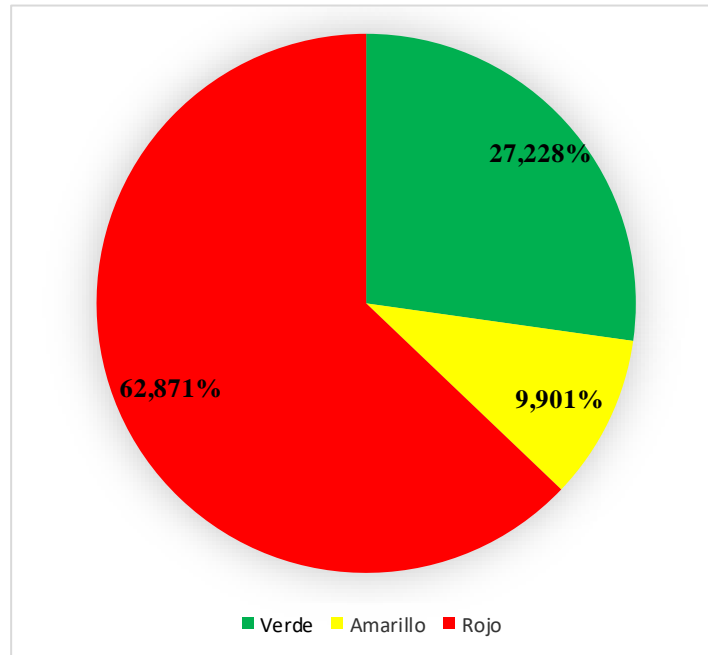


Figura 19. Participación de cada color del semáforo del PI 2018 trimestre I de Rioblanco según el número de metas resultado. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Finalizando el reporte sobre las actividades desempeñadas en Rioblanco relacionadas a los PI, se debe retomar algunos conceptos técnicos ya presentados y que ayudan a comprender la importancia de este instrumento.

La incursión de los PI en la gestión pública ha permitido una evaluación más concreta y detallada por parte de entes nacionales sobre el accionar de entidades territoriales. Como se ha mencionado, los PI son la base del sistema de monitoreo y evaluación que aplica en el país: Sinergia, con lo que se espera lograr un puente entre lo planeado nacionalmente (PND), con lo

planeado y ejecutado localmente. Este ejercicio permite observar cuellos de botella por solucionar, permite observar ejemplos de buenas prácticas para imitar, permite conocer el cumplimiento del PND por medio de la meta-evaluación aplicada por el DNP y, contribuye en la construcción del presupuesto anual a nivel nacional.

El PI permite conocer la contribución que hace la administración en el cumplimiento de objetivos sectoriales diversos, mediante el uso de indicadores donde se observan las tendencias de cambio, gracias a la presentación de una situación inicial y una proyección de meta esperada en un horizonte de cuatro años. Toda esta información alimenta en una fase posterior a los procesos de rendición de cuentas que a nivel municipal, departamental, regional o nacional se realicen.

Adicionalmente, dentro de los PI se observa el elemento considerado más sólido de la NGP: los presupuestos basados en resultados-PBR. La programación de recursos establecida desde el momento cero del periodo de gobierno de la administración, contribuye a que se asignen partidas presupuestales que conlleve a la consecución de metas sectoriales específicas.

El proceso de presupuestación se dirige entonces a la búsqueda de resultados medibles, resultados que pueden ser observables por la ciudadanía. Por citar un caso en Rioblanco, enfocado en una de las metas de producto de la meta resultado 69 del PI, con la inversión de COP \$ 5.045'894.000 destinados para la construcción de tres puentes en la zona rural, destacándose el puente de Puerto Saldaña, la ciudadanía logra observar que los recursos se destinan a mejorar sus condiciones de vida, ya que se aumenta la conectividad de las veredas del municipio entre sí, con el casco urbano y con otras municipalidades; lo que repercute en beneficios en distintos sectores de la sociedad.

Igualmente, se mejora el proceso de veeduría ciudadana, un ejemplo de esto se encuentra en la meta producto que compone la meta resultado 46, en la que se tenía presupuestado la construcción de 65 viviendas de interés social rurales y urbanas, pero solo se entregaron 2; los rioblancunos encuentran en el PI la base para exigir a la municipalidad el cumplimiento de esta tarea que se encuentra a medias, cuidando con ello los recursos asignados previamente.

En síntesis, los PI articulan el dialogo entre las diversas esferas de la gestión pública, permitiendo procesos de planeación y ejecución conjuntos, sumado a su contribución en la rendición de cuentas de las administraciones. Es por esto, que el compromiso que en Rioblanco se adquiera por todos los miembros de la alcaldía en pro de alcanzar el pleno cumplimiento de las metas programadas, va a generar una mejor gestión pública, cuya eficiencia genere las soluciones necesarias ante los múltiples problemas que aquejan a este municipio azotado por la violencia y el abandono estatal.

Teniendo claridad sobre las metas programadas, los sectores a las que estas pertenecen y la programación de recursos para su ejecución, se pasa ahora a la presentación del siguiente instrumento: plan operativo anual de inversiones.

**3.4.1.3 Plan operativo anual de inversiones-POAI.** El POAI es un instrumento que debe tener correspondencia con las prioridades definidas en el plan de desarrollo, conforme a la distribución de metas presentes en el PI para cada vigencia y, también debe existir una correspondencia respecto a las metas financieras señaladas en el plan financiero del MFMP. Lo anterior permite mejorar la programación de las administraciones públicas locales, en búsqueda de solucionar los problemas que afectan a la ciudadanía y generan detrimento en la calidad de vida municipal.

El POAI puede definirse como “... un instrumento de programación anual de los gastos de inversión del presupuesto en relación con los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas, que la administración municipal ejecutará en una vigencia fiscal determinada...” (DNP, 2012, p.6), el marco normativo que sustenta lo anterior, se encuentra en el artículo 8 del Decreto 111 de 1996. Este mismo decreto en el artículo 68, define que solo se podrán incluir en el POAI aquellos proyectos de inversión que se encuentren debidamente registrados en el banco de programas y proyectos de inversión territorial-BPIN. Dentro del BPIN se encuentran aquellos proyectos a los que se les ha brindado un acompañamiento legal, institucional, técnico, metodológico, entre otros componentes de ayuda que brinda el DNP y, que se encuentran bajo la solicitud de recursos del PGN. Lo anterior permitirá una inversión pública donde resalte la eficiencia y la eficacia y, se logre generar condiciones de bienestar para las comunidades.

Un elemento normativo adicional que se debe recordar, es el artículo 89 de la Ley 175 de 2001, ordenanza que obliga a las administraciones a programar los recursos provenientes del SGP dentro del POAI.

Dentro de las funciones realizadas en la secretaría de hacienda, que se relacionan con este instrumento, se encuentra la elaboración del POAI para el año 2018, para dar cumplimiento con esta tarea se recurre al formato excel del kit territorial del DNP que permite comprender los elementos que componen el instrumento. Así, se hace uso de las metas del PI del municipio, de la información de proyectos y programas dentro del BPIN municipal y de la programación financiera del municipio para la vigencia.

Para ejemplificar esta tarea, se decide presentar algunas figuras que van a acompañar la descripción de lo realizado, en primer lugar, se deben enlistar los programas existentes en el

municipio, en total se encuentran diecinueve programas. Posteriormente se debe incluir la descripción de la meta o las metas resultado directa que los acompañan, junto al código que la identifica. A su término, se asocia con el proyecto y el código del mismo dentro del BPIN, así como el objetivo, la descripción de las metas producto que lo componen (junto a su código), la meta a alcanzar en la vigencia y por último el sector FUT (formulario único territorial) y el código del sector. Todo lo anterior se conoce como la parte estratégica del POAI y la Figura 20 lo ejemplifica.

Programa	Descripción meta resultado directa	Código meta resultado	Código proyecto BPIN	Proyecto	Objetivo	Descripción meta producto	Código meta producto	Meta de la vigencia	Sector FUT	Código sector FUT
TODOS POR LA ADAPTACION Y/O LA MITIGACION DEL CAMBIO CLIMATICO	Garantizar la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad, sus servicios ecosistémicos y los procesos hidrológicos de los que Comités, Instituciones, Organizaciones Fortalecidas en la Atención y prevención de Desastres, durante el periodo de Gobierno.	83	2018-73-616-012	TODOS POR LA ADAPTACION Y/O LA MITIGACION DEL CAMBIO CLIMATICO	Realizar procesos productivos con una mayor eficiencia en el uso de los recursos, menores impactos sobre el entorno y mayor resiliencia frente a un clima cambiante.	Identificación y Caracterización de Fuentes alternativas de abastecimiento hídrico.	1086388	1	Ambiental	A.10
		84				Pago por servicios ambientales, en áreas de importancia ecosistémica.	1086393	8	Ambiental	A.10
TODOS CON EMPLEO POR LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA EN RIOBLANCO	Promover el emprendimiento empresarial al interior de las asociaciones productoras a partir durante el cuatrienio	54	2018-73-616-014	TODOS CON EMPLEO POR LA COMPETITIVIDAD AGROPECUARIA EN RIOBLANCO	Realizar a través de la generación de nuevas oportunidades de empleo y ocupación, articuladas con el fortalecimiento asociativo, la aplicación de nuevas políticas de empleo, el uso eficiente de suelo, el acceso a las diferentes formas de crédito y el fortalecimiento de las competencias productivas y comerciales de los productores.	Convenios interinstitucionales para que las organizaciones de productores, puedan ser gestores de su propio desarrollo.	1086407	1	Promoción del desarrollo	A.13
	Aumentar las destrezas socioempresariales en las organizaciones de mujeres del sector rural y con enfoque diferencial.	56				Convenios interinstitucionales para el fomento de la participación y generación de empleo rural.	1086411	1	Promoción del desarrollo	A.13
	Aumentar las destrezas socioempresariales en las organizaciones de mujeres del sector rural y con enfoque diferencial.	56				Organizaciones con Programas de conectividad y tecnologías de la información implementado	1086413	1	Promoción del desarrollo	A.13

Figura 20. Parte estratégica del POAI 2018 de Rioblanco. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Posterior a esto, se ingresa a la elaboración de la parte financiera del POAI, donde a cada una de las metas se les describe sus fuentes de financiamiento para la vigencia. Como ya se dijo, gracias al artículo 89 de la Ley 175 de 2001, es obligatorio ser explícitos dentro del POAI sobre

las partidas financieras que hacen parte del SGP, por tanto, 9 de las 15 partidas que se plasman se relacionan a partidas SGP, tal como se observa en la Figura 21.

Además de las partidas SGP, se cuentan con recursos que pueden provenir de cofinanciación departamental o nacional, créditos, regalías y otros. Al finalizar esta tarea, se consolida la información sobre el total de recursos programados para la vigencia.

Código meta resultado	Cofinanciación Departamento	Cofinanciación Nacion 2018	Credito 2018	Otros 2018	Recursos Propios 2018	SGP Alimentacion Escolar 2018	SGP APSB 2018	SGP Cultura 2018	SGP Deporte 2018	SGP Educacion 2018	SGP Libre Destino 42% Mpios 4, 5 y 6 Cat	SGP Libre Inversion 2018	SGP Municipios Rio Magdalena	SGP Salud 2018	Regalías 2018	Total 2018 (miles)
83												5616				5616
84												5616				5616
54				5000												5000
56				3000												3000
56				3000												3000

Figura 21. Parte financiera del POAI 2018 de Rioblanco. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Por último, se calcula y expone el total de recursos programados para cada programa y se señala la dependencia con la que cada uno de estos se relaciona, junto con el responsable o los responsables de su ejecución.

En el caso del ejemplo, los dos programas descritos pertenecen a la secretaria de desarrollo económico y el responsable de su ejecución es el encargado de dicha cartera (Leonardo Pérez Artunduaga). El primero de estos programas cuenta con un total de COP \$ 11.232 millones programados para la vigencia, mientras el segundo presenta COP \$ 11.000 millones programados, tal como se muestra en la Figura 22 que se presenta a continuación.

Código meta resultado	Total programado (miles)	Dependencia	Responsables
83	11232	Secretaría de Desarrollo Económico	Leonardo Pérez Artunduaga
84			
54	11000	Secretaría de Desarrollo Económico	Leonardo Pérez Artunduaga
56			
56			

Figura 22. Recursos totales por programa y responsables del POAI 2018. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Para resumir el POAI 2018, se presenta la Tabla 27, donde se muestra cada uno de los programas existentes en Rioblanco, el total de metas resultado y metas producto que componen al programa, el valor total programado para la vigencia y la dependencia a la que pertenece el programa. Las 196 metas producto que componen los 17 programas existentes, cuentan con un valor de COP \$ 27.610'452.000 programados para la vigencia, se debe señalar que esta cifra puede ser distinta al valor de los recursos ejecutados, lo cual se va a reflejar al finalizar la vigencia (2018) y analizar los reportes de la alcaldía.

Tabla 27

*Resumen POAI 2018 de Rioblanco.*

Programa	Metas resultado	Metas producto	Valor total programa	Dependencia
Todos somos Rioblanco educado, artístico y recreativo.	12	30	\$ 5.475.994.000	Coordinación de educación
Todos por un medio ambiente con desarrollo sostenible en Rioblanco	5	8	\$ 178.418.000	Secretaría de desarrollo económico

Todos por la adaptación y/o la mitigación del cambio climático	2	2	\$ 11.232.000	Secretaría de desarrollo económico
Todos somos Rioblanco por la prevención y atención a desastres.	2	5	\$ 149.772.000	Secretaría de desarrollo económico
Todos con empleo por la competitividad agropecuaria en Rioblanco	2	3	\$ 11.000.000	Secretaría de desarrollo económico
Todos somos Rioblanco incluyente y social	4	9	\$ 333.415.000	Secretaría de desarrollo social
Todas las victimas construimos paz en Rioblanco	1	6	\$ 111.360.000	Secretaría de gobierno
Todos con infraestructura de equipamiento en buen estado en Rioblanco	2	5	\$ 224.800.000	Secretaría de planeación
Todos por el fortalecimiento de la participación comunitaria y ciudadana en Rioblanco	1	11	\$ 126.365.000	Secretaría de gobierno
Todos por el fortalecimiento institucional en Rioblanco	2	5	\$ 233.520.000	Secretarías de gobierno y hacienda
Todos por una hacienda pública eficiente y transparente	2	4	\$ 66.701.000	Secretaría de hacienda
Todos por la justicia, convivencia y seguridad ciudadana en Rioblanco	4	18	\$ 207.791.000	Comisaría municipal
Todos comprometidos con la justicia, convivencia y seguridad de Rioblanco	10	10	\$ 283.804.000	Comisaría municipal
Todos por la equidad en salud en Rioblanco	23	26	\$ 14.458.655.000	Secretaría de desarrollo social
Todos con servicios públicos de calidad y cobertura	7	15	\$ 1.011.684.000	Oficina de servicios públicos

Todos con cobertura de servicios públicos de energía eléctrica, gas natural, alumbrado público e internet en Rioblanco	4	7	\$ 1.121.803.000	Oficina de servicios públicos
Todos con acceso a una vivienda digna en Rioblanco	3	5	\$ 990.327.000	Secretaría de planeación
Todos por la competitividad agropecuario en Rioblanco	10	19	\$ 331.058.000	Secretaría de desarrollo económico
Todos con infraestructura vial en buen estado en Rioblanco	2	8	\$ 2.282.753.000	Secretaría de planeación
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>196</b>	<b>\$ 27.610.452.000</b>	

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

En resumen, el POAI es un instrumento que permite destinar la inversión de recursos a programas y proyectos que han contado con una verificación por parte del DNP y se consolidan en el BPIN, con lo que se logra una eficacia y eficiencia en la gestión pública, ya que se garantiza que los proyectos a financiar sean planeados de tal forma que al ejecutarlos permitan generar los efectos positivos estimados, además de que no exista una malversación de fondos.

Al plantear un responsable directo de la consecución de cada programa (con un número variado de metas de resultado), la evaluación del desempeño del encargado de dicha cartera y de todo el equipo que lo acompaña, girará en torno al éxito o no en el cumplimiento de lo encomendado. Dentro de la NGP ha sido característico el pasar de empleados de carrera a empelados cuya permanencia dependa del cumplimiento de los resultados planteados, por lo que esta característica del POAI contribuye a ejemplificar este concepto de la actual corriente de estudio de la gestión pública.

Con la estructuración del POAI, se cuenta con la base para que cada dependencia dentro de la alcaldía elabore su respectivo plan de acción-PA, un instrumento adicional que contribuye a la gestión pública territorial por resultados. Este último instrumento va a contribuir en el cumplimiento de los instrumentos ya mencionados, y en últimas con el cumplimiento del plan de desarrollo municipal, ya que el PA "... permite que cada dependencia de la administración, de acuerdo al prepuesto asignado, defina las estrategias que va a adelantar para ejecutarlo y garantizar el cumplimiento del POAI, y con él el cumplimiento del PI y del plan de desarrollo." (DNP, 2012, p. 57).

Habiendo hecho mención a cinco de los instrumentos que el DNP menciona para la consecución de la gestión por resultados, visto en su orden: marco fiscal de mediano plazo, plan indicativo, presupuesto anual de ingresos y gastos, plan operativo anual de inversiones y plan de acción; es momento de pasar al último de los instrumentos, el PAC (programa anual mensualizado de caja).

**3.4.1.4 Programa anual mensualizado de caja-PAC.** El último de los instrumentos que soporta una eficiente gestión por resultados en el país es el PAC, instrumento que fija el monto máximo mensual que la administración puede destinar para el pago de compromisos adquiridos, lo que llevará a "... ejecutar las actividades programadas en el Plan de Acción que realiza cada dependencia." (DNP, 2012, p.65).

Estos gastos deben presentar correspondencia con los fondos disponibles en la cuenta única municipal y en las cuentas especiales, siendo lo registrado en estas cuentas, el límite máximo para el valor del presupuesto en cada periodo.

Este instrumento debe elaborarse para cada vigencia del periodo de gobierno en ejercicio, en el caso de la práctica en Rioblanco, en el mes de marzo se elabora el PAC del 2018 y se genera sus posteriores modificaciones (se generan ajustes posteriores ya que se conoce la distribución del SGP para ese año y se adicionan los saldos no ejecutados).

Para elaborar el PAC el primer paso que se realiza es un estudio del comportamiento de las fuentes de ingresos y de gastos en Rioblanco, para lograrlo, se hace un análisis de la distribución mensual de esas fuentes en los tres años previos a la vigencia, tal como se observa en las Figuras 23 y 24, donde se ejemplifica con tres fuentes de gastos e ingresos.

Fuente	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Alimentación	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	8,28%	13,17%	1,85%	5,35%	71,34%
Escolar												
2015	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	24,85%	39,50%	5,56%	16,06%	14,02%
2016	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2017	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
SGP Infancia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2015	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2016	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2017	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Gastos Personal	4,85%	6,19%	7,86%	6,44%	7,53%	9,05%	10,01%	6,12%	9,66%	6,69%	8,54%	17,07%
2015	5,60%	6,02%	6,41%	6,92%	6,05%	8,56%	9,80%	7,19%	9,20%	8,30%	9,67%	16,19%
2016	4,47%	8,67%	5,40%	6,39%	8,04%	10,28%	9,64%	3,25%	12,30%	6,15%	7,97%	17,45%
2017	4,38%	3,88%	11,77%	6,02%	8,49%	8,31%	10,58%	7,93%	7,47%	5,63%	7,98%	17,56%

Fuente	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Fondo riesgos y desastres	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2015	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2016	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2017	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Fondo Ambiental	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2015	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2016	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
2017	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Estampilla pro deporte	0,26%	3,22%	8,02%	6,76%	6,38%	3,92%	3,40%	2,63%	12,57%	5,39%	4,67%	42,80%
2015	0,00%	0,00%	2,61%	4,45%	0,04%	0,06%	7,08%	1,79%	13,34%	7,55%	9,46%	53,64%
2016	0,40%	7,73%	16,41%	7,81%	6,43%	7,08%	1,41%	6,10%	9,68%	8,61%	4,54%	23,80%
2017	0,37%	1,94%	5,04%	8,02%	12,67%	4,62%	1,70%	0,00%	14,68%	0,00%	0,00%	50,97%

Figura 23 y 24. Estudio del comportamiento mensual de algunas fuentes de gastos (figura superior) y de ingresos (figura inferior) en Rioblanco. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Conociendo el comportamiento de estas fuentes, se pasa a mensualizar los ingresos de rentas específicas y otras rentas dentro de la cuenta única municipal, asignando a cada fuente un código

para diferenciarlas. Para ejemplificar al lector, se muestra en las figuras 25 y 26 la distribución mensual asignada para los recursos propios del municipio, centrado en los recursos tributarios totales (código 1101) y de forma desagregada.

Ingresos por fuente de financiación	Código fuente	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
A. Recursos propios	11	\$ 36.939.190	\$ 162.926.914	\$ 201.113.324	\$ 157.006.254	\$ 83.283.128	\$ 100.595.370
Recursos tributarios	1101	\$ 29.704.640	\$ 141.716.442	\$ 154.411.113	\$ 124.458.476	\$ 46.614.621	\$ 68.680.880
<i>Predial</i>	<i>110103-110104</i>	<i>\$ 1.377.000</i>	<i>\$ 30.363.130</i>	<i>\$ 25.573.492</i>	<i>\$ 14.342.739</i>	<i>\$ 12.304.587</i>	<i>\$ 16.415.927</i>
<i>Industria y comercio</i>	<i>110105</i>	<i>\$ 7.177.534</i>	<i>\$ 63.840.091</i>	<i>\$ 85.385.488</i>	<i>\$ 72.072.926</i>	<i>\$ 12.408.646</i>	<i>\$ 12.837.027</i>
<i>Alumbrado público</i>	<i>110113</i>	<i>\$ 7.009.231</i>	<i>\$ 24.056.499</i>	<i>\$ 14.644.194</i>	<i>\$ 9.882.712</i>	<i>\$ 10.352.213</i>	<i>\$ 26.222.579</i>
<i>Avisos y tableros</i>	<i>110106</i>	<i>\$ 0</i>	<i>\$ 12.507.762</i>	<i>\$ 18.288.799</i>	<i>\$ 16.022.936</i>	<i>\$ 220.891</i>	<i>\$ 243.596</i>
<i>Sobretasa a la gasolina</i>	<i>110111</i>	<i>\$ 13.710.517</i>	<i>\$ 10.355.009</i>	<i>\$ 10.044.529</i>	<i>\$ 11.548.584</i>	<i>\$ 10.510.068</i>	<i>\$ 11.591.992</i>
<i>Otros</i>		<i>\$ 430.358</i>	<i>\$ 593.951</i>	<i>\$ 474.612</i>	<i>\$ 588.579</i>	<i>\$ 818.216</i>	<i>\$ 1.369.760</i>

Ingresos por fuente de financiación	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total apropiación
A. Recursos propios	\$ 78.945.815	\$ 67.875.675	\$ 151.440.105	\$ 61.391.761	\$ 67.293.363	\$ 312.889.103	\$ 1.481.700.000
Recursos tributarios	\$ 51.782.461	\$ 46.660.392	\$ 89.665.311	\$ 37.058.723	\$ 44.192.792	\$ 123.954.149	\$ 958.900.000
<i>Predial</i>	<i>\$ 14.654.951</i>	<i>\$ 13.446.526</i>	<i>\$ 28.260.138</i>	<i>\$ 3.845.533</i>	<i>\$ 4.441.267</i>	<i>\$ 4.974.712</i>	<i>\$ 170.000.000</i>
<i>Industria y comercio</i>	<i>\$ 16.103.821</i>	<i>\$ 5.485.360</i>	<i>\$ 26.895.598</i>	<i>\$ 7.092.099</i>	<i>\$ 18.242.331</i>	<i>\$ 72.459.079</i>	<i>\$ 400.000.000</i>
<i>Alumbrado público</i>	<i>\$ 6.039.708</i>	<i>\$ 12.496.570</i>	<i>\$ 20.684.533</i>	<i>\$ 12.334.641</i>	<i>\$ 7.540.796</i>	<i>\$ 28.736.324</i>	<i>\$ 180.000.000</i>
<i>Avisos y tableros</i>	<i>\$ 115.783</i>	<i>\$ 202.289</i>	<i>\$ 558.828</i>	<i>\$ 75.437</i>	<i>\$ 106.621</i>	<i>\$ 1.657.058</i>	<i>\$ 50.000.000</i>
<i>Sobretasa a la gasolina</i>	<i>\$ 14.098.591</i>	<i>\$ 14.593.749</i>	<i>\$ 12.624.314</i>	<i>\$ 13.041.284</i>	<i>\$ 13.516.654</i>	<i>\$ 14.364.708</i>	<i>\$ 150.000.000</i>
<i>Otros</i>	<i>\$ 769.606</i>	<i>\$ 435.898</i>	<i>\$ 641.899</i>	<i>\$ 669.728</i>	<i>\$ 345.123</i>	<i>\$ 1.762.269</i>	<i>\$ 8.900.000</i>

Figura 25 y 26. Distribución mensual de recursos tributarios totales y desagregados en Rioblanco. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Conociendo la distribución mensual de los ingresos, el siguiente paso es la elaboración por parte de cada dependencia de su propio PAC considerando sus prioridades y el tiempo de ejecución de sus programas (un elemento que facilita esta tarea, es el plan de acción de cada entidad ha elaborado según sus metas y estrategias para la vigencia).

Posterior a este reporte, se debe presentar de forma mensualizada el total de pagos por sección presupuestal existente, gastos aprobados para funcionamiento, servicio de deuda e inversión. Las Figuras 27 y 28 ejemplifican esta tarea en Rioblanco, enfocándose en el gasto de funcionamiento relacionado con gastos de personal (código 2101) totales y de forma desagregada.

Gastos aprobados	Código Fuente	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio
A. Gastos de funcionamiento	21	\$ 88.143.360	\$ 137.062.012	\$ 148.876.457	\$ 193.504.856	\$ 187.567.235	\$ 157.951.351
Gastos de personal	2101	\$ 47.961.147	\$ 65.165.744	\$ 79.346.576	\$ 65.691.588	\$ 77.398.972	\$ 91.006.825
Servicios personales asociados a la nómina	210101-210103	\$ 45.167.497	\$ 53.416.997	\$ 67.856.648	\$ 55.601.713	\$ 63.967.908	\$ 74.063.888
Servicios personales indirectos	210104	\$ 2.793.649	\$ 5.871.839	\$ 7.068.570	\$ 7.154.593	\$ 7.488.871	\$ 11.694.051
Contribuciones inherentes a la nómina	210105-210106	\$ 0	\$ 5.876.908	\$ 4.421.358	\$ 2.935.282	\$ 5.942.193	\$ 5.248.886
Otros gastos de personal		\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0

Gastos aprobados	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Total Apropriación
A. Gastos de funcionamiento	\$ 185.169.900	\$ 152.833.274	\$ 225.537.654	\$ 108.794.933	\$ 190.317.907	\$ 355.054.122	\$ 2.130.813.062
Gastos de personal	\$ 101.995.816	\$ 63.910.455	\$ 98.832.622	\$ 67.984.552	\$ 87.775.490	\$ 173.392.919	\$ 1.020.462.706
Servicios personales asociados a la nómina	\$ 86.400.139	\$ 46.301.053	\$ 86.695.861	\$ 54.961.877	\$ 70.985.479	\$ 142.585.694	\$ 848.004.754
Servicios personales indirectos	\$ 9.653.525	\$ 11.172.842	\$ 7.255.937	\$ 11.379.790	\$ 10.426.005	\$ 22.704.328	\$ 114.664.000
Contribuciones inherentes a la nómina	\$ 5.942.152	\$ 6.436.561	\$ 4.880.824	\$ 1.642.885	\$ 6.364.007	\$ 8.102.897	\$ 57.793.952
Otros gastos de personal	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0

Figura 27 y 28. Distribución mensual de gastos de personal totales y desagregados en Rioblanco. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Con todo lo anterior, se logra construir el PAC de Rioblanco para la vigencia 2018, cumpliendo así con uno de los objetivos dentro de la práctica social. Pero debido a decretos y

acuerdos municipales, se presenta la alteración del presupuesto inicial, lo que termina repercutiendo en los ingresos y gastos dentro del PAC y, llevan a la necesidad de modificarlo ante las nuevas normativas existentes.

A corte de marzo del 2018, son cuatro las normativas existentes y aprobadas por el concejo que alteran el presupuesto. El Acuerdo 007 del 2017 no se incluye en el ejercicio ya que la administración no ha ejecutado las medidas necesarias para recurrir al empréstito con el sector financiero, una vez esto se realice, se agregarán los 1.300 millones de pesos que genera este cupo de endeudamiento aprobado, a la cuenta de recursos de crédito interno (1601060401) del presupuesto de ingresos, e igualmente irá al presupuesto de gastos, en la fuente 2501 (compra de maquinaria), perteneciente de la fuente 25 (recursos de crédito). Para presentar estas modificaciones, en primer lugar, se resumirá el efecto de decretos y acuerdos en los ingresos y, posteriormente se resume su efecto en los gastos.

El Decreto 006 de 2018 adiciona a la fuente de recursos de capital, poco más de 125 millones de pesos provenientes de un convenio con el departamento del Tolima para gestionar el desarrollo del emprendimiento y de proyectos productivos.

El Acuerdo 001 de 2018 reduce en su artículo primero, casi 458 millones de pesos las rentas del municipio en ocho fuentes distintas (el 45,98% de esta reducción afecta al régimen subsidiado de salud con recursos del SGP), el mismo acuerdo adiciona en el artículo tercero poco más de 1.600 millones de pesos que alteran ocho fuentes, 1.059 millones se destinarán a la mejora de la malla vial gracias a convenios con el departamento.

El Acuerdo 003 de 2018 en su primer artículo, reduce en aproximadamente 390 millones de pesos los ingresos del municipio en la fuente de recursos de Salud provenientes de Coljuegos, en

el artículo tercero se adicionan cerca de 4.896 millones ante variaciones en el SGP que afectan treinta y cinco códigos de fuente diferentes.

La Tabla 28 presenta la diferencia entre los recursos programados de forma inicial en el PAC y los recursos de las fuentes de ingreso antes estas modificaciones.

Tabla 28

*Variación de los ingresos dentro del PAC 2018 ante las normativas existentes.*

Tipo de ingreso	Fuente	Diferencia programado - modificado
	Predial	\$ 0
	Industria y comercio	\$ 0
Ingresos propios: tributarios	Avisos y tableros	\$ 0
	Sobretasa gasolina	\$ 57.242.625
	Alumbrado público	\$ 0
	Otros	\$ 0
	Recuperación de costos administrativos	\$ 0
	Intereses de mora	\$ 0
	Otros	\$ 411.500.000
	Pro adulto mayor	\$ 156.333.203
	Pro cultura	\$ 214.778.097
Ingresos propios: no tributarios	Pro deporte	\$ 127.862.408
	Fondo ambiental	\$ 95.272.453
	Fondo seguridad	\$ 96.852.386
	Fondo de gestión del riesgo y desastres	\$ 8.515.405
	Fondo municipal de bomberos	\$ 41.452.681
	Fondo vivienda de interés social	\$ 2.600.000
	Rendimientos financieros	\$ 0
	Alimentación escolar	\$ 12.679.856
	Educación	\$ 33.773.590
Ingresos por: sistema general de participación (SGP)	Agua potable y saneamiento básico-APBS	\$ 256.227.938
	Cultura	\$ 8.367.951
	Recreación y deporte	\$ 25.855.363
	Libre inversión (otros sectores)	\$ 126.428.742
	Libre destinación	\$ 579.699.260

	Primera Infancia	\$ 534.021.835
	SGP subsidiado	\$ 156.705.259
	SGP colectivo	\$ 31.939.984
	Salud FOSYGA	\$ 1.722.005.960
	Salud Coljuegos	-\$ 390.695.206
Otro tipo de ingresos.	Salud departamento	\$ 122.149.719
	Salud otros	\$ 2.776.306.855
	Servicios públicos	\$ 11.140.006
	Convenios departamento	\$ 1.185.122.890
	Convenios nación	\$ 15.751

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

La Figura 29 presenta la distribución de los ingresos según cuatro categorías, destacándose que cerca de la mitad de los recursos se relacionan con las distintas fuentes del SGP.

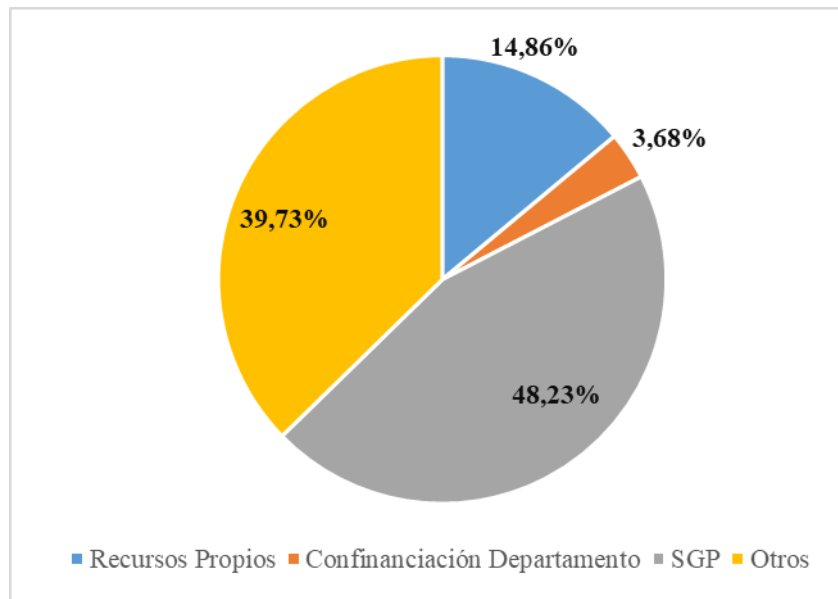


Figura 29. Distribución de los ingresos en Rioblanco para el 2018 según información dentro del PAC. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Las alteraciones ante las nuevas normativas en los gastos se resumen a continuación, en primer lugar, con el Decreto 006 de 2018 se adicionan poco más de 125 millones de pesos para

la inversión en el sector agropecuario. De otro lado, el Acuerdo 001 de 2018 reduce en aproximadamente 458 millones de pesos la asignación de gastos en veintiséis fuentes, afectando en gran medida los gastos dentro del régimen subsidiado de salud. Pero este mismo acuerdo adiciona casi 1.632 millones de pesos en trece fuentes, concentrando la inversión (64,90%) en la rehabilitación y mejoras de vías con placa huella.

Por último, con el Acuerdo 003 de 2018, se reducen en casi 390 millones de pesos los gastos del fondo local de salud, pero se aumentan los gastos de sesenta fuentes por valor cercano a los 4.891 millones, de estos, 534 millones adicionales para primera infancia y cerca de la mitad de los recursos van a fuentes de gastos relacionadas con salud.

En la Tabla 29 se muestra la diferencia entre los recursos programados inicialmente y los recursos programados ante las modificaciones dentro de las distintas fuentes de gasto que componen el PAC.

Tabla 29

*Variación de los gastos dentro del PAC 2018 ante las normativas existentes.*

Tipo de gasto	Fuente	Diferencia programado - modificado
	Gastos de personal	\$ 2.282.588
	<i>Servicios personales asociados a la nómina</i>	-\$ 2.717.412
	<i>Servicios personales indirectos</i>	\$ 0
	<i>Contribuciones inherentes a la nómina sector privado</i>	\$ 5.000.000
Gastos de funcionamiento	Gastos generales	\$ 131.013.657
	<i>Adquisición de bienes y servicios</i>	\$ 131.013.657
	Transferencia	\$ 26.585.794
	<i>Transferencias al sector público</i>	\$ 6.585.794
	<i>Transferencias de previsión y seguridad social-pensiones y jubilaciones</i>	\$ 20.000.000
	Otros	\$ 69.000.000
Gastos de	Inversión sector educación	\$ 113.773.590

inversión y oficina de servicios públicos	Fondo municipal de bomberos	\$ 41.452.681
	Fondo local de salud	\$ 4.418.412.571
	Inversión sector agua potable y saneamiento básico	\$ 292.657.832
	Inversión sector recreación y deporte	\$ 153.913.774
	Inversión sector arte y cultura	\$ 253.146.048
	Oficina de servicios públicos	\$ 81.594.597
	Inversión sector vivienda	\$ 192.200.478
	Inversión sector agropecuario	\$ 205.297.600
	Inversión sector transporte	\$ 1.222.121.771
	Inversión sector medio ambiente	\$ 105.272.453
	Centros de reclusión	-\$ 2.000.000
	Inversión sector prevención y atención de desastres	\$ 8.515.405
	Promoción de desarrollo	\$ 0
	Inversión sector atención a grupos vulnerables	\$ 152.362.175
	Inversión sector equipamiento municipal	\$ 60.598.150
	Desarrollo comunitario	\$ 0
	Fortalecimiento institucional	\$ 10.000.000
Inversión sector defensa y seguridad	\$ 96.852.386	
Inversión alimentación escolar	\$ 12.679.856	
SGP primera infancia	\$ 534.021.835	
Servicio de la deuda pública	Amortización de capital	\$ 160.000.000
	Intereses deuda pública	\$ 62.399.770

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

La Figura 30 presenta la distribución de gastos en Rioblanco según tres categorías, en estas se observa que el 92% de los gastos se destinan a la inversión, que los gastos de funcionamiento de la municipalidad son cercanos al 7,3% y los de servicios a la deuda menores al 1%.

En total, las modificaciones aplicadas al PAC elevaron ingresos y gastos de \$ 23.797'874.329 pesos a \$ 32.202'029.340 pesos, un incremento cercano al 35,31%. Los gastos de funcionamiento aumentaron un 10,74% y se sitúan en 2.359'695.101 pesos, el servicio de la

deuda paso de cero pesos programados a poco más de 222 millones y, los gastos de inversión de \$ 21.667'001.267 pesos a \$ 29.619'934.469 pesos (incremento del 36,71%).

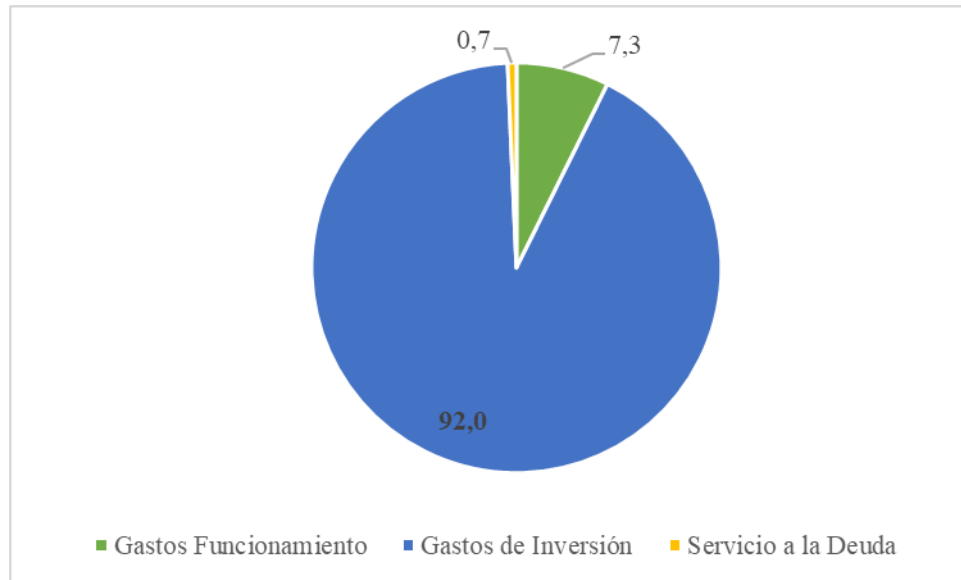


Figura 30. Distribución de los gastos en Rioblanco para el 2018 según información dentro del PAC. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Por el lado de los ingresos, los recursos propios aumentaron 81,66% pasando de poco más de 1.481 millones de pesos a cerca de 2.692 millones; los recursos del SGP se situaron un 12,83% superior a lo programado inicialmente, ubicándose en \$ 15.532'441.453 pesos; se adicionaron recursos de cofinanciación departamental y nacional que no se tenían programados (ver Tabla 22) y el apartado de *otros* ingresos aumentó un 49,63%.

En definitiva, el ejercicio de programación de ingresos y gastos de forma mensual como ocurre en el PAC, obliga a que las administraciones territoriales planifiquen sus acciones de una mejor manera, para lograr alcanzar las metas propuestas en cada uno de los planes de acción de las dependencias existentes.

La correcta programación de los gastos, según los recursos que se destinen para el cumplimiento de las metas a alcanzar, es un ejemplo del ejercicio de conocimiento propio por parte de cada dependencia que se expresa en el PAC.

**3.4.1.5 Control externo sobre la administración pública.** Dentro de la corriente de la NGP, se ha señalado que actualmente existe una mayor autonomía en el accionar tanto de entidades territoriales como de los empleados dentro de ellas. Al pasar de un énfasis de gestión bajo un control de procesos, a otro enfoque donde se prioriza el control de resultados, se ha generado el ambiente propicio para la mayor libertad en las estrategias que la dependencia desee llevar a cabo para alcanzar los resultados que se le exigen.

Lo anterior ha dado origen a un trabajo horizontal, superando la jerarquización estricta de la antigua gestión pública, en la que la cabeza de la corporación debía ser una especie de policía encargado de velar por el cumplimiento de los procesos estandarizados.

A pesar de la existencia de este tipo de trabajo, se requiere de procesos de rendición de cuentas ante entidades superiores, que se enmarcan bajo normas estándar, que cobijan a todas las entidades territoriales por igual, esto propicia un control cuya misión es erradicar los fraudes ante posibles irregularidades que se presenten.

Bajo esta perspectiva, es necesario tener "... claridad en las responsabilidades de los servidores públicos y mecanismos adecuados de seguimiento, que permitan analizar progresivamente su gestión y tomar correctivos a tiempo." (DNP, 2018).

Durante el transcurso de la práctica social, dos entidades (contraloría y DNP), exigieron a la administración el reporte de ciertos informes con objetivos distintos entre ellos. En ambos casos

se debe señalar que fue brindado el apoyo solicitado para su elaboración, ya que la dependencia encargada de su realización fue la secretaría de hacienda.

El DNP es el ente encargado de la planeación en el país, por esto, es su deber evaluar el cumplimiento de las metas trazadas para contribuir con la consecución de los lineamientos del PND en cada entidad territorial existente. Para lograrlo, cuenta con distintas herramientas, una de ellas es la *evaluación del desempeño integral de los municipios*, un catálogo de preguntas realizadas a estas entidades que giran en relación a temas como: eficiencia, transparencia en la prestación de servicios, fortalecimiento institucional, conflictividad social, participación, recaudo del ICA (impuesto de industria y comercio), uso de herramientas institucionales y buenas prácticas.

Apoyando al equipo de contabilidad de la secretaría, se responde a las preguntas planteadas en cada uno de los temas anteriores, este reporte se envía al DNP quien hace una meta-evaluación con lo informado por cada municipio en el país, evaluando de forma individual a cada entidad y comparando los resultados entre estas. Las Figuras 31 y 32 ejemplifican la respuesta en el informe para dos de los temas planteados por el DNP en su proceso de medición municipal.

No.	Pregunta	Tipo Respuesta
<b>CARACTERIZACIÓN DE CONFLICTIVIDADES</b>		
1	Indique la dimensión en la cuál se enmarca el conflicto social más importante del municipio	<b>Económico</b>
2	Describe la causa del conflicto relacionado con la pregunta 1	<b>Economía cerrada, basada en la agricultura con pocas vías de</b>
3	¿Cuál es el tipo de repercusiones generadas por la conflictividad social presente en su municipio (en los últimos (24) meses)?	<b>Necesidades básicas insatisfechas</b>
4	¿Existía anteriormente un acuerdo que tuviera el fin de solucionar la conflictividad?	<b>No</b>
<b>SISTEMAS LOCALES DE JUSTICIA</b>		
1	¿Los actores de justicia presentes en el municipio se han articulado para atender tipos de conflictos específicos?	<b>SI</b>
2	¿Esa articulación se ha hecho con las autoridades de justicia de los pueblos étnicos para la prestación de los servicios de justicia?	<b>SI</b>
3	Señale los canales a través de los cuales el municipio ha convocado a la ciudadanía, usuarios o grupos de interés, para que se enteren de los servicios de justicia que prestan.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones colectivas</li> <li>• Llamadas telefónicas (fijo y móvil)</li> <li>• Mesas de concertación con grupos de interés</li> </ul>
4	¿En el último año en el municipio se han realizado acciones de prevención de conflictos y/o delitos?	<b>SI, Campañas, jornadas de acceso a la justicia en el sector rural</b>
5	¿Cuáles son las principales restricciones operativas que se presentan para el trámite de conflictos en la comunidad?	• Recurso humano, ¿cuál? Insuficiencia de personal en relación con la extensión territorial
6	¿Cuáles considera que son las principales barreras de acceso a la justicia que se presentan en este municipio?	• Falta de articulación entre operadores de justicia
7	¿Cuáles son los conflictos que se tramitan con mayor frecuencia en este municipio? (Escoja máximo 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Familiares</li> <li>• Entre vecinos</li> </ul>

No.	Pregunta	Tipo Respuesta
<b>EFICIENCIA</b>		
1	Número de metros cuadrados de aula disponible (M2) en establecimientos educativos oficiales. No incluye cafetería, canchas deportivas o salas de profesores. Año 2017	14.437,07
2	Gastos servicios personales (Nómina, aportes, órdenes de prestación de servicios -OPS-) destinados a las labores de focalización y aseguramiento de los contratos de Régimen Subsidiado. En-pesos, año 2017.	86'107.160
3	Metros cúbicos de agua producida TOTAL EN EL AÑO 2017 (Zona urbana y centros poblados)	600.000
4	Número de suscriptores de acueducto promedio POR MES en el 2017 (Zona urbana y centros poblados).	4
5	Promedio MENSUAL de horas de prestación del servicio de acueducto (Zona urbana y centros poblados).	704

Figura 31 y 32. Preguntas y respuestas sobre eficiencia (abajo) y conflictividad social (arriba), en la evaluación para el desempeño integral de Rioblanco 2017. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

En el caso del informe presentado a la contraloría, este se realiza basándose en el proceso de contratación de Rioblanco. Se debe recordar que la contraloría es la entidad que ejerce "... el control y vigilancia fiscal a los recursos públicos de forma oportuna, independiente y efectiva..." (Contraloría, 2019), por esto, de forma anual realiza un estudio de *personal y costos*, donde solicita información de lo efectivamente pagado al personal de planta y el costo del personal que presta servicios por contrato. Para la presentación del informe, la contraloría provisiona a los municipios de un formato en Excel al que deben ajustarse las respuestas.

Sobre el personal de planta en Rioblanco, durante la vigencia 2017 estos ascienden a treinta y ocho, la mayoría de ellos se desempeñan dentro de la administración central (65,78%), tres son pensionados que devengan un salario mensual pagado por la administración y dieciséis se desempeñan en otras dependencias, la Figura 33 ilustra lo anterior.

Para la vigencia, estos le representan al municipio un costo de COP \$ 1.063'706.299, sumando su sueldo base, primas, cesantías, intereses de cesantía, vacaciones y otras disposiciones. El salario anual promedio de los treinta y ocho empleados es de COP \$ 2'636.995 sumando todas las prestaciones, con el tope máximo en los COP \$ 5'193.662 que devenga la alcaldesa.

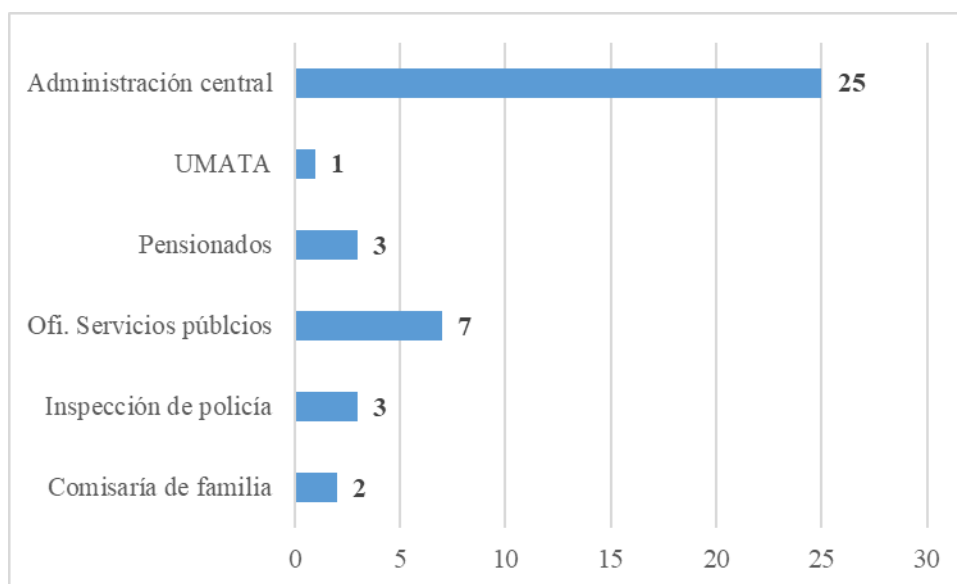


Figura 33. Personal de planta en Rioblanco 2017 según lugar en el que desempeñan sus funciones. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Analizando el tipo de cargo que ocupan, poco más de la mitad de los empleados tienen un cargo asistencial, destacándose las funciones de secretarías, operarios, auxiliar administrativo, auxiliar de servicios generales y conductores; en cargos directivos se destaca la alcaldesa y la personera como los cargos más representativos. Una quinta parte de los empleados son técnicos administrativos y menos de una décima parte tienen un cargo de profesional universitario (en esta categoría vale la pena mencionar que los de cargo directivos también presentan un título profesional universitario que los respalda).

En cuanto al tipo de vinculación, se presentan cinco categorías: un poco más de la mitad de los empleados fueron vinculados en la modalidad de *carrera administrativa* (56%), cerca de una parte fue vinculada mediante libre nombramiento (24%), el 16% tuvo una vinculación de periodo y 4% de trabajador oficial

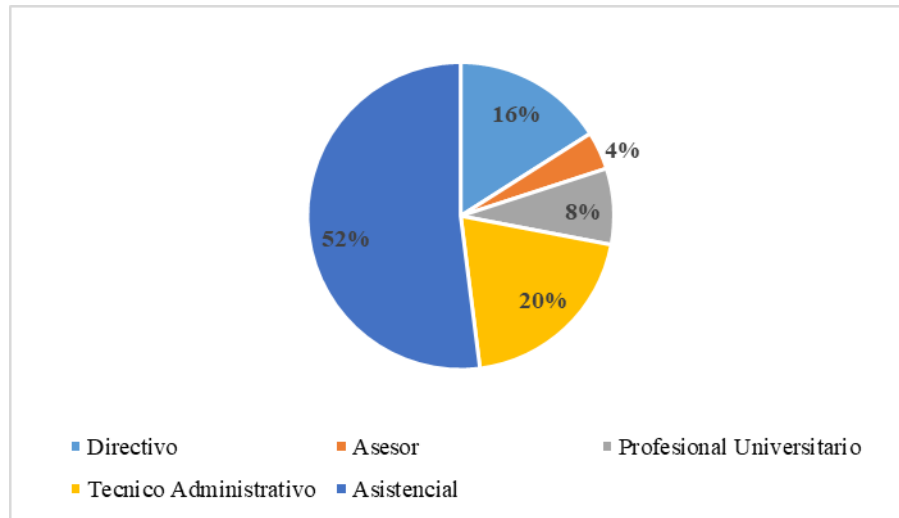


Figura 34. Distribución del tipo de cargo ocupado por el personal de planta en Rioblanco 2017. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

Además del personal de planta, durante el 2017 se firmaron 249 contratos, en algunos casos se repite la persona contratada, con la administración central, en la Tabla 30 se presenta el tipo de servicios prestados y en la Figura 35 el número de contratos según la nomenclatura de cada tipo de servicio.

Por género, el 60,24% de estos contratos se asignaron a empleados masculinos y el 39,76% restante a empleados del género femenino, por otro lado, el valor inicial de los contratos oscila entre COP \$ 900.000 y COP \$ 45'000.000. Sobre el pago de los contratos se encuentra que el de menor valor se situó en COP \$ 680.000, debido a la cancelación de un contrato por incumplimiento que se había firmado por COP \$ 3'600.000.

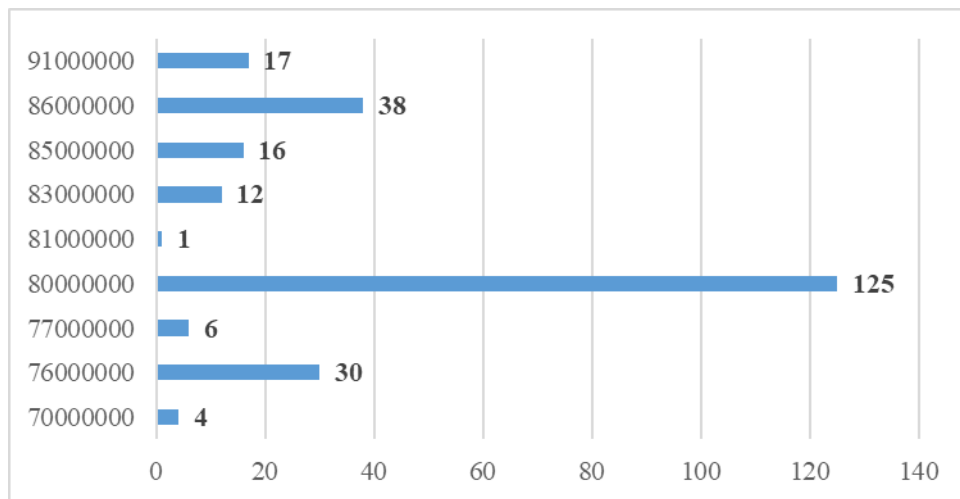
La Figura 36 presenta el valor total de los contratos firmados que inicialmente se había programado durante la vigencia, junto al valor pagado al finalizar la misma, como se observa en la tendencia de la flecha, existe una reducción en el pago de COP \$ 71'879.329, generado por incumplimientos de los contratos, entre otros motivos.

Tabla 30

*Nomenclatura según el servicio prestado en los contratos firmados en Rioblanco en 2017.*

70000000	Servicios de Contratación Agrícola, Pesquera, Forestal y de Fauna
76000000	Servicios de Limpieza, Descontaminación y Tratamiento de Residuos
77000000	Servicios Medioambientales
80000000	Servicios de Gestión, Profesionales de Empresa y Administrativos
81000000	Servicios basados en ingeniería, investigación y tecnología
83000000	Servicios Públicos y Servicios Relacionados con el Sector Público
85000000	Servicios de Salud
86000000	Servicios Educativos y de Formación
91000000	Servicios Personales y Domésticos

Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.



*Figura 35. Contratos según el tipo de servicio prestado (en nomenclatura) en Rioblanco para el 2017. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.*

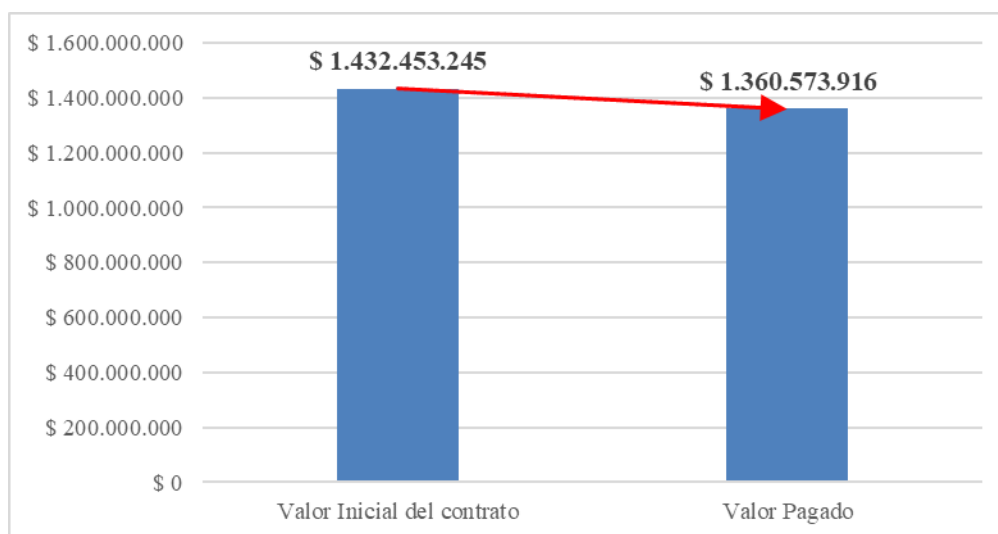


Figura 36. Comparativo del valor inicial y el valor pagado del total de contratos firmados en Rioblanco 2017. Nota. Adaptado de: secretaría de hacienda municipal.

**3.4.1.6 Comentarios finales.** Los seis instrumentos de gestión por resultados se empezaron a proveer por parte del DNP desde el año 2007, con una modificación en el 2012, lo que muestra un ejercicio de retroalimentación de la misma entidad, que solo es posible gracias a los reportes que hacen las entidades locales en las fechas de cohorte asignadas.

El uso de indicadores permite el control del cumplimiento de las metas trazadas por cada administración local, para esto, contar con un instrumento como los PI, ayuda al ente fiscalizador del cumplimiento del plan nacional de desarrollo (el DNP) a realizar mejor su tarea.

Los presupuestos atados a resultados en lugar de procesos (cambio fundamental dentro de la NGP), es un tema vigente en los ejercicios eficientes que desarrollan los entes territoriales, para ello, se hace necesario asignar un responsable directo, lo que ocurre dentro del POAI. Lo anterior permite la evaluación del responsable y de su equipo de trabajo en función al plan de acción con el que se comprometieron, aportando así al control por resultados.

Todo lo anteriormente dicho, solo es posible si se conoce la realidad financiera del municipio, si se planifica de forma correcta la disposición de los recursos a futuro, para lograr esta tarea, el MFMP es la clave, en él se logra viabilizar financieramente hablando el plan nacional de desarrollo en su perspectiva local. Conocer los recursos para inversión, los recursos para funcionamiento y los que se deben destinar al pago de deuda, es vital a la hora de empezar la planeación dentro de la administración.

El gobierno central, por medio del BPIN, logra priorizar los recursos del presupuesto general de la nación en aquellos programas y proyectos inscritos en este banco y que han contado con una asesoría en diversos conceptos.

Todos estos instrumentos, generan la existencia de una articulación entre lo planificado y lo ejecutado, pero se hace necesario ejercer ciertos controles por parte de entidades externas a los procesos que llevan a cabo las administraciones locales, ejemplo de ello son los dos informes descritos en este trabajo.

Cuando todo esto ocurre, podemos hablar que dentro de la administración territorial se están generando las condiciones para brindar solución a los problemas existentes, de tal forma que se permita a su vez una correcta apropiación de los recursos.

En síntesis, la gestión por resultados busca construir gobiernos eficaces y eficientes, elementos esenciales en la definición de buen gobierno mencionada al comenzar este trabajo. Ahora, para que ese buen gobierno desde lo técnico (ya que es ahí donde los instrumentos y controles aportan a la gestión pública), logre una amplia aceptación y encuentre la menor oposición a lo implementado, es necesario incluir a la ciudadanía en los procesos de estudio, planeación y ejecución de programas.

Lo anterior es el punto de partida para la presentación del segundo gran elemento en el que se divide el desarrollo de la práctica: el apoyo en la construcción del programa de desarrollo con enfoque territorial en sus fases en Rioblanco.

**3.4.2 Apoyo en la construcción del PDET.** Los programas de desarrollo con enfoque territorial-PDET, son una iniciativa originada a partir del acuerdo de paz que busca transformar el campo y el ámbito rural. La construcción de estos requiere de una participación activa de las comunidades que serán beneficiadas de lo que en ellos se plasme, enmarcándose bajo el tipo de implementación *Bottom-Up*, donde el ciudadano siente que hace parte del Estado.

Las características de los PDET en función a su concepción, las transformaciones normativas existentes, la descripción de sus fases, entre otros aspectos, se encuentran expuestas en el apartado 3.1.2.6. En este segmento del trabajo, se van a describir las tareas de apoyo brindadas durante la práctica, que ayudaron a la elaboración del PDET de Rioblanco en sus fases veredal y municipal.

Durante el segundo semestre del 2017, se realiza en las veredas del municipio la socialización de la metodología de los PDET y posteriormente su lanzamiento. Después de estas tareas, se realizaron pre asambleas en cada uno de los ocho núcleos veredales en los que se dividió el municipio, allí se recolectaron las necesidades que la comunidad reportó y se eligieron los representantes para la siguiente fase, que busca la construcción del pacto comunitario para la transformación territorial. En ese punto se encontraba la ruta PDET en Rioblanco al momento de iniciar el programa MAP, a partir de este se exponen a continuación los eventos que contribuyen para llegar a la firma del pacto municipal.



Figura 37. Fotografía: primer día del grupo motor en Rioblanco.

El primer evento fue el *grupo motor*, al que asistieron los representantes de cada uno de los núcleos veredales (ocho por núcleo), diez miembros de los dos resguardos indígenas, cuatro representantes de la comunidad afro, sumado a una representante de Parques Naturales.

Los participantes se dividieron en los ocho pilares de trabajo de los PDET (ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento; reactivación económica y producción agropecuaria; derecho a la alimentación y reconciliación, paz y convivencia), discutiendo las oportunidades y problemas que encuentran para cada pilar en su territorio.

Este análisis es aplicado bajo la teoría de actores relevantes, donde por medio de grupos homogéneos (igual número de personas) y con enfoque diferencial (etnia, género, edad y rol

dentro de las comunidades diferentes.), se constituyen las ocho mesas de trabajo, que cuentan con conocimientos similares sobre cada pilar a tratar. Así, dentro de los PDET se observa la construcción de redes compuestas por las interrelaciones entre los diversos agentes ante un interés sectorial similar, cumpliendo con lo estipulado por la *Network Theory*.

En estas mesas se genera una lluvia de ideas entorno a la situación observada de cada pilar, se parte de una sensación problemática que comienza a colectivizarse ante las opiniones de cada uno de los individuos, hasta llegar a un punto en el que el consenso permite establecer los problemas que se encuentran en el municipio. Esta discusión es un claro ejemplo del carácter político que se vive en la gestión pública, refutando las opiniones de algunos teóricos de la NGP que pretenden caracterizar a esta corriente como apolítica.

En esta fase también intervienen otros actores como la CAR (corporación autónoma regional) departamental, Cortolima, que recolecta información sobre cuerpos hídricos, carreteras y edificaciones en el municipio de Rioblanco, tarea que permite conocer el estado de la infraestructura de Rioblanco.

En definitiva, se realizan actividades que permiten conocer las necesidades existentes en el territorio, donde los no expertos en lo técnico (los ciudadanos), se convierten en la mejor fuente de información posible, ya que son quienes padecen de primera mano las problemáticas.



*Figura 38.* Fotografía: mesa de trabajo pilar infraestructura y adecuación de tierras.

Buscando un mejor estudio del entorno que permita el diseño de las mejores políticas públicas posibles, se solicita a la comunidad realizar por pilar un estudio de oportunidades y de problemas que se observen, para ello se recurre nuevamente a la lluvia de ideas, cada miembro de la mesa aporta opiniones que son expuestas en una cartelera. De cada mesa se escoge un representante por pilar que expone el análisis realizado mediante un mapeo de las problemáticas y, en caso de ser necesario, los demás participantes del grupo motor aportan opiniones adicionales que un miembro de la ART en su rol de facilitador adicional.



Figura 39 y 40. Fotografía: elaboración (izquierda) y socialización (derecha) de las oportunidades y problemas existentes en los pilares del PDET en Rioblanco.

Al finalizar cada una de las presentaciones, de cada núcleo un delegado ayuda en la redacción de un documento que sintetice todo lo tratado en el grupo motor. Así, finaliza esta etapa que es elemento principal para la elaboración de las asambleas a realizarse por núcleos y resguardos indígenas.

Para la puesta en marcha de las asambleas veredales, los miembros de cada núcleo asumen la responsabilidad de recolectar de forma previa, datos de soporte sobre la situación actual de cada pilar. La Figura 41 muestra el caso de la vereda Chele, con información sobre los cuatro primeros pilares.

C A V L E  
DATOS PRECISOS PARA ASAMBLEAS PDET 29/05/2016

NO	PILAR	DATOS PRECISOS
1	ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO DEL SUELO	*No de fincas: <u>20</u> *No fincas abandonadas: <u>X</u> *No de fincas que debes impuestos: <u>Ninguna pagadora</u> *No de fincas en riesgo: <u>X</u> *No de fincas sin titular: <u>10 años</u> *No de predios para formalizar: <u>X</u> *No de predios por restitución: <u>X</u> *No de predios en proceso de sucesión: <u>0</u> *Bienes públicos por legalizar (escuela, acueductos, puestos de salud, polideportivos): <u>Escuela</u> *No de predios en zona de reserva forestal o zonas de parques: <u>X</u> *No de nacimientos de agua: <u>0</u> *No de hectáreas en montañas: <u>X hectáreas</u>
2	INFRAESTRUCTURA Y ADECUACIÓN DE TIERRAS	*Kilómetros de vías terciarias: <u>0</u> *No Puentes vehiculares: <u>X</u> *No puentes mulares, peatonales: <u>0</u> *No de obras de arte: *muros: <u>ninguno</u> , bardenas: <u>ninguna</u> Cesta huellas: <u>ninguna</u> Gaviones: <u>ninguno</u> *Apertura de vías (Kilómetros): <u>0</u> *Kilómetros en cameros: <u>0</u> *No de veredas por electrificar: *No de colas por electrificar: <u>Colas por electrificar: 0</u> *No de kioscos vive digital: <u>X</u> *No torres *Que ya tienen: <u>X</u> Que necesitan: _____ *No de circuitos por construir: <u>X</u>
3	SALUD	*No de familias en la vereda: <u>10</u> *No de personas en la vereda: <u>55</u> *No de personas sin SISBEN: <u>X</u> *No cobertura subsidiado: Ecoopos: <u>X</u> Asmet Salud: <u>X</u> Fijas Salud: _____ Nueva EPS: _____ *No cobertura contributivo: <u>X</u> *No de personas Hipertensión: <u>X</u> *No de personas diabéticos: <u>0</u> *No de personas con Leishmaniasis: atendidas: <u>0</u> sin atender: <u>0</u> *No de puestos de salud: En uso: <u>X</u> En abandono: <u>X</u> *No de botiquines: En las escuelas: <u>X</u> en las fincas: <u>X</u> *No de brigadas realizadas en el año: <u>X</u>
4	EDUCACIÓN RURAL Y PRIMERA INFANCIA	*No de polideportivos: <u>X</u> *No de laboratorios: <u>X</u> *No de Bibliotecas: <u>X</u> *No de niños de 0-5 años: <u>15</u> *No de niños de 6-11 años: <u>13</u> *No de niños de 12-18 años: <u>10</u> *No de refrigerios que tienen: <u>X</u> *No de almuerzos que tienen: <u>X</u> *No de alumnos que tienen transporte escolar: <u>0</u> *Productos para venta (refrigerios): <u>X</u> *Estado de la escuela: <u>X</u>

Figura 41. Datos precisos que deben recolectarse por pilares para las asambleas en Rioblanco.

En cada mesa, el delegado de la ART tiene la labor de totalizar la información de cada vereda del núcleo, para ejemplificarlo, se tiene como segundo dato del pilar dos, el número de puentes vehiculares que existen en la vereda, en el caso de Chele el dato es cero, valor que se suma al resto de veredas del núcleo de Santa Fe.

Después de definir con los soportes necesarios la situación que afronta el núcleo y ante las problemáticas previamente encontradas en el grupo motor, la siguiente tarea en cada una de las asambleas es la búsqueda de soluciones. Para esto, se recurre a la técnica de grupos focales,

donde los participantes se reúnen en cuatro mesas, en cada una se tratan dos pilares que tienen correspondencia, en la práctica fueron asignados los pilares de infraestructura y adecuación de tierras y el de vivienda rural, agua potable y saneamiento, para brindarles apoyo.



Figura 42 y 43. Fotografía: asambleas en los núcleos de Palmichal (izquierda) y Gaitán (derecha) en Rioblanco.

Mediante el dialogo de los miembros de la mesa, se proponen iniciativas, ejemplo de alternativas de solución que por medio del consenso van a ser aprobadas, en este punto el rol del moderador de la mesa (el delegado de la ART) es fundamental, ya que debe generar el ambiente propicio para que las preguntas formuladas cuenten con la información deseada.

El moderador no puede incurrir en el error de ser formulador de las soluciones, solo es un guía dentro del proceso, lo anterior debe destacarse ante la evidencia de la injerencia de algunos funcionarios de la ART que son oriundos del municipio, en el planteamiento de las iniciativas. Se puede contextualizar a los pobladores para que la iniciativa formulada sea lo mejor estructurada posible, pero no se debe coartar las decisiones de los pobladores.

Dentro del proceso PDET, se destaca la atención diferencial de los problemas que aquejan a miembros de la comunidad, por lo cual se desarrollan eventos adicionales que pretenden escuchar estas voces diversas en el municipio.



Figura 44 y 45. Fotografía: eventos grupo focal de género (izquierda) y encuentro intercultural (derecha).

Para lograrlo, se realizan eventos como el grupo focal de género, las asambleas dentro de los resguardos indígenas y un encuentro intercultural; en todos estos eventos se aporta a la visión del municipio y a la construcción de iniciativas que provisionen de soluciones a mujeres, indígenas, afros, víctimas del conflicto y cualquier otro habitante sin importar sus características. En el grupo focal de género, se contribuyó a la formación de las mujeres mediante un diplomado ofrecido por la Universidad de Caldas; en el caso de la asamblea en el resguardo Las Mercedes, se incluyen alternativas que buscan proteger la etno-educación y los métodos alternos de medicina preventiva de los indígenas.

La fase final para la consecución del pacto comunitario para la transformación territorial, se lleva a cabo entre el 16 y el 18 de julio en la zona urbana del municipio, a esta asisten 117 actores, ya no solo aquellos delegados de los núcleos que aportaron en las fases previas, se incluyen a agentes del sector privado y a la administración pública local. Entre todos, realizan una nueva retroalimentación sobre las iniciativas existentes, pudiéndose presentar la inclusión de nuevas iniciativas, posteriormente, usando un sistema de evaluación aplicado por la ART, se logra una priorización en una secuencia de orden según el puntaje de cada iniciativa (valores de cero a cien, donde cien es el puntaje máximo), como se observa en la Figura 46.

A lo anterior se suma la consolidación del diagnóstico y la visión del municipio, la selección de los delegados de Rioblanco en la fase subregional y la postulación de personas interesadas en participar en el mecanismo de control social y seguimiento de las acciones para el desarrollo de las iniciativas del municipio dentro del plan de acción para la transformación regional. El proceso cierra con la firma del pacto municipal por parte de los asistentes.



Figura 46. Fotografía: pacto municipal de Rioblanco.

CÓDIGO INICIATIVA	TITULO INICIATIVA	PILAR	MARCA	PUNTAJE / SECUENCIA DE LA ORDENACIÓN
1573616151864	Construcción del Bohío de la Comunidad Indígena de Anamichu del municipio de Rioblanco Tolima	Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	Proyecto	100.00
1573616149471	Adquirir y construir seis fuertes de carabineros de la policía para el municipio de Rioblanco	Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	Proyecto	100.00
1573616152034	Apoyar la formulación e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural en el municipio de Rioblanco	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	Gestión	100.00
1573616149601	Articular el fortalecimiento subregional de las institucionales y las organizaciones de la sociedad civil del Municipio de Rioblanco	Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	Gestión	100.00
1573616149598	Aunar esfuerzos mediante mecanismos de veeduría nacional, para el cumplimiento de la ley 1448 de 2011, que permita la apropiación de recursos propios con destinación a las víctimas del conflicto armado del Municipio de Rioblanco	Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	Gestión	100.00
1573616151484	Becas para educación superior para las comunidades étnicas del municipio de Rioblanco Tolima	Educación Rural y Primera Infancia Rural	Gestión	100.00
1573616148612	Capacitar y financiar en los casos que se requiera, a la comunidad y a los comités relacionadas con consultas populares relacionadas para la protección, conservación del medio ambiente y los recursos naturales del Municipio de Rioblanco.	Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	Proyecto	100.00

Figura 47. Iniciativas con el puntaje de priorización más alto en Rioblanco.

La puesta en marcha de los dieciséis PDET en el país, se ha consolidado como el mayor pacto comunitario firmado en el mundo. Las fases previamente descritas que se desarrollaron durante la práctica, son la muestra de la ruptura con el centralismo en la implementación de acciones en los territorios, característica de la antigua gestión pública.

La inclusión de los ciudadanos en las diversas fases de formulación de políticas, genera que estos empiecen a sentirse como parte del Estado y no lo vean como algo ajeno a ellos. El rol de las comunidades dentro de la gestión pública, permite conocer mejor los problemas a tratar, estipulando objetivos mucho más claros que conlleven a soluciones efectivas. En otras palabras,

aunque los problemas dentro de la aplicación del PDET en el país son de característica compleja, existe un número alto de actores con poder de decisión y con intereses en conflicto, así como alternativas ilimitadas; se encuentran mecanismos para definir correctamente estos problemas y ofrecerles soluciones.

Los PDET, pueden definirse como un ejemplo local de presupuestos participativos, en los que existen una cantidad variada de políticas públicas que se relacionan con las iniciativas formuladas. Este proceso pasa del qué y cuánto proporciona el Estado, a incluir también el cómo, por lo cual estamos ante un ejemplo de la innovación gubernamental que se origina dentro de la NGP.

Los mayores retos a los que se enfrentan los PDET, se asocian a la armonización de los mismos con otras herramientas de planeación y ordenamiento de los territorios. De no lograrse, la iniciativa quedará en los anaqueles de la historia como otro acercamiento más del gobierno con el campo, que sirvió para recopilar información estadística, pero que no generó el cambio necesario para las comunidades que padecen en mayor proporción índices altos de pobreza y violencia, muestra del abandono histórico del Estado.

#### **4. Conclusiones**

La práctica social realizada en el municipio de Rioblanco, aporta a la recopilación de casos de estudio sobre prácticas de buen gobierno que contribuyen con la mejora de la gestión pública territorial, por medio del análisis de los procesos apoyados en la secretaría de hacienda del municipio y en la construcción del PDET en sus fases locales. Este estudio se enfoca en la

tercera Colombia (zonas apartadas, con rezagos en indicadores socio-económicos y con una presencia del Estado débil), con lo cual se brindan elementos adicionales en la literatura de la gestión pública territorial de aquellas zonas cuya gestión es poco analizada por la academia.

Por lo anterior, el programa *Estado Joven-Manos a la Paz* se convierte en una propuesta relevante en la tarea de acercamiento de la academia con estas zonas históricamente olvidadas, lo que se posibilita ante la firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y la ex guerrilla de las FARC. Con esta firma se genera la oportunidad para que los jóvenes asuman el reto de intervenir las realidades sociales en los distintos territorios, aportando en la construcción de paz y en la mejora de los procesos dentro de la administración municipal asignada.

El municipio de Rioblanco muestra en la mayoría de los indicadores socio-económicos analizados, un rezago frente a los municipios de la subregión del sur del Tolima (Planadas, Chaparral y Ataco), al igual que ante el registro departamental. Tasas de cobertura educativa neta inferiores en todos los niveles, cobertura de servicios públicos como alcantarillado y acueducto que representan solo un tercio del dato departamental, tasa de mortalidad infantil que duplica la del Tolima, una industria casi que inexistente (0,58% del PIB) y una agricultura no tecnificada; son algunas de las características de la realidad local que hacen necesaria una administración correcta de los recursos disponibles (buen gobierno).

Para lograr lo anterior, el uso de herramientas como las ofrecidas por el DNP, facilitan la articulación entre la planeación y la ejecución, eje central si se desea una administración eficiente. La planeación desde lo local por medio de los planes de desarrollo territoriales, se encuentra atada a las directrices del PND, lo que facilita la tarea de evaluar el cumplimiento de las metas trazadas territorialmente, lo anterior lleva a constituir a Sinergia como el principal instrumento para lograrlo.

El elemento que va a consolidar la información para la evaluación de la gestión territorial por medio de Sinergia, es el PI de cada municipio, para el 2017 el cumplimiento del 90,53% de las metas programadas en Rioblanco muestra un grado satisfactorio de ejecución en el municipio, lo que se relaciona con una correcta planeación. Es preocupante que algunas de las metas incumplidas se relacionen a población vulnerable, solo el 50% de las metas relacionadas a infancia se cumplieron, mientras la atención a la población LGTBI fue del 0%. Si en el municipio no se atienden de forma prioritaria las necesidades de estas poblaciones, el avance en la reducción de brechas será menos fructífero. Sobre el PI, también se debe decir que es un ejemplo de PBR en el país, ya que se relaciona un gasto al cumplimiento de una meta específica.

Para articular planeación y ejecución, primero es necesario hacer el diagnóstico de la realidad financiera del municipio, incluido en el MFMP. El incremento del 2012 al 2017 del 67,63% de los recursos, permite a la entidad atender de mejor forma las demandas sociales, lo que se facilita cuando el gasto total para inversión es superior al 90% de los ingresos, gracias a un peso menor de los gastos de funcionamiento de la entidad (cerca al 7%), demostrando una injerencia baja de la burocracia. El municipio presenta un correcto desempeño del servicio a la deuda, con unas cuentas saneadas en 2016 que permiten adquirir nuevos compromisos a futuro.

Dentro de los instrumentos del DNP también se evidencia el control por resultados que se ejerce dentro de la administración, esto queda en evidencia dentro del POAI, donde se relaciona cada proyecto y programa a un responsable dentro de cada dependencia de la alcaldía. Este responsable y su equipo serán evaluados en función al cumplimiento de las metas establecidas.

Otro aspecto dentro de la gestión pública moderna que se observa en los instrumentos del DNP, es la mayor libertad permitida a los funcionarios en sus actuaciones. Dentro del PAC se incluye la mensualización de ingresos y gastos que contribuyen al cumplimiento del plan de

acción, instrumento estructurado por cada dependencia de la alcaldía, que no se condiciona ante procedimientos exigidos, todo lo contrario, se da libre albedrío para que la dependencia configure la estrategia que la llevará a cumplir sus metas.

Para que los anteriores ejemplos de técnicas administrativas logren los resultados esperados, debe generarse un cambio en el marco institucional en el que se desenvuelven, la implementación de leyes, decretos, acuerdos y otras normativas que a lo largo del texto se relacionaron con cada instrumento así lo demuestran.

A pesar de todo lo anterior, aunque existe una amplia recopilación de información por parte del DNP, un gran reto que se tiene en el país es lograr que esa información sea usada para tomar decisiones en temas presupuestales de una mejor forma. El PGN suele relacionarse al cumplimiento de los intereses de grupos políticos y económicos particulares, antes que buscar plasmar a cabalidad los resultados del estudio derivado de Sinergia. No se pueden pasar por alto los incentivos que puedan encontrar los agentes encargados de reportar la información a Sinergia, de mentir sobre las condiciones reales de la administración, buscando evitar sanciones. Por ello, es básico mejorar los controles que se ejercen y articular el trabajo mancomunado de todos los órganos de control existentes en el país.

Siguiendo con el rol del servidor público, se observa para el caso de Rioblanco a funcionarios que no les dan la importancia a los reportes trimestrales de información sobre cumplimiento del PI. El aplazar la tarea, el dar soportes que no están bien sustentados, el dar cifras aproximadas sin un correcto estudio, entre otros aspectos, demuestran que si el servidor público no adquiere como suyos los objetivos misionales de la entidad, puede convertirse en un eslabón débil que puede influir negativamente en los resultados del estudio aplicado por el DNP.

Un elemento esencial de la nueva gestión pública es el rol que juegan los ciudadanos, bajo el método *Bottom-Up*, los miembros de la comunidad participan activamente en la implementación y posterior seguimiento de aquellas políticas, programas y proyectos que se desarrollan en sus territorios. Lo anterior genera una nueva relación entre el ciudadano y el Estado, donde el primero va a sentirse incluido en el segundo, ocasionando una mayor aprobación de las acciones a implementar, hecho que fortalece la eficiencia dentro del sector público.

Bajo el análisis del proceso de los PDET, se observa que los problemas dentro de la gestión pública suelen ser de tipo complejo: presentan un número considerable de actores involucrados con intereses en conflicto, se tienen diversas soluciones para implementar, los resultados de las alternativas son inciertos, entre otras características. Por lo anterior, el diseño participativo de políticas públicas permite superar la ineficiencia y el riesgo del análisis individual por parte del formulador de políticas, mejorando la comprensión del problema. Este punto lo atiende de buena forma la ART bajo el proceso PDET construido, al generar discusiones en grupos focales que conocen de primera mano los problemas a tratar, ya que han convivido con ellos durante mucho tiempo.

Un punto negativo a mencionar en el proceso PDET, es el rol que algunos de los moderadores dentro de los grupos focales han ejercido, donde olvidan su papel de formuladores del problema y se convierten en abogados de la solución, planteando alternativas posibles que solo son reflejo de su subjetividad.

A pesar del anterior lunar, la existencia de un proceso como los PDET (cuyo diseño de implementación y objetivo a alcanzar son similares a los PP de Porto Alegre), permite desmontar un concepto que algunos teóricos de la NGP han defendido: el carácter apolítico dentro de la nueva corriente. Creer que el análisis, diseño e implementación de las políticas se logra solo con

altos conocimientos técnicos es algo ingenuo, esta perspectiva desconoce por completo los conflictos generados por intereses particulares, que obligan a la búsqueda de mecanismos de consenso para lograr la implementación de políticas. El análisis de actores relevantes y la posterior puesta en marcha de grupos focales dentro de los PDET, son un ejemplo de cómo los formuladores han entendido la relevancia de agregar a los conocimientos técnicos, los elementos políticos necesarios para el éxito de sus funciones.

En definitiva, del análisis de los instrumentos aplicados por el DNP al igual que la metodología de implementación del PDET, se señalan algunas de esas acciones que se ejercen a nivel territorial en la búsqueda de un buen gobierno. El cual, bajo las actuales condiciones del país, debe ser garante de una participación ciudadana que permita que el debate de las ideas (arena política) logre penetrar aquellos espacios otrora ocupados por la violencia (ver Figura 48)



Figura 48. Fotografía: postal veredal de Rioblanco.

### Referencias bibliográficas

Agencia de Renovación del Territorio. (2018). *¿Quiénes somos?* Recuperado de: [www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/acerca\\_de\\_la\\_entidad/quienes\\_somos](http://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/acerca_de_la_entidad/quienes_somos)

Agencia de Renovación del Territorio. (2019). *Informe de gestión ART 2018*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.renovacionterritoio.gov.co/Documentos/informes\\_de\\_gestion](https://www.renovacionterritoio.gov.co/Documentos/informes_de_gestion)

Alcaldía de Rioblanco. (2018). *Historia*. Recuperado de: <http://www.rioblanco-tolima.gov.co/municipio/historia>

Alta Consejería para el Posconflicto. (2018). *¿Quiénes somos?* Recuperado de: <http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/quienes-somos.aspx>

Arellano, D. (2010). *Más allá de la reinención del gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial. (2009). *Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados (SINERGIA)- logros, retos y perspectivas de Sinergia*. Recuperado de: [http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper\\_Sinergia.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Paper_Sinergia.pdf)

Banco Mundial. (2013). *La corrupción es el “enemigo público número uno” de los países en desarrollo, afirmó Jim Yong Kim, presidente del Grupo del Banco Mundial*. Washington, EU. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2013/12/19/corruption-developing-countries-world-bank-group-president-kim>

Bolívar, J.E y García, G. (2016). *Fundamentos de la gestión pública hacia un Estado eficiente*. Bogotá, Colombia: Alfaomega.

British Council. (2018). *Active Citizens*. Recuperado de: <https://www.britishcouncil.co/sociedad/active-citizens>

British Council. (2018). *Historia*. Recuperado de: <https://www.britishcouncil.co/sobre/historia>

Castañeda, V. (2013). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61 (227), 103-136. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/53844>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. (2014). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe>

Contraloría General de la República. (2019). *La entidad*. Recuperado de: <https://www.contraloria.gov.co/contraloria/la-entidad>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *¿Qué es el programa Estado Joven?* Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/estado-joven>

Departamento Nacional de Planeación (2012). *Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Instrumentos%20gesti%C3%B3n%20resultados.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos por un nuevo país*. Bogotá, Colombia: DNP. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *El consejo Nacional de Política Económica y Social*, CONPES. Recuperado de:

<https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Duque Márquez, I. (2018). *Paz con Legalidad*.

<http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>

Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: presupuesto por resultados y rendición de cuentas. *Journal of Economics, finance and administrative science*, 18 (Special Issue), 28-32. Recuperado de:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2077188613700283>

Gobierno de Colombia, Estado Mayor Central de las FARC. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Hegoa, I.A. (2005). *Diccionario en línea de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*.

Recuperado de: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>

López Niño, D. (2002). *Explorando el valor público en Colombia: políticas públicas, modelo de gestión pública, líneas de acción*. Bogotá, Colombia: Casa editorial grupo Ecomedios.

López, Claudia. (2016). *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué?: construir ciudadanía, estado y mercado para unir las tres Colombias*. Bogotá, Colombia: Debate.

Manos a la Paz. (2018). *¿Qué es Manos a la Paz?* Recuperado de:

<https://www.manosalapaz.com/>

- Moyada, Francisco. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. *Estudios Gerenciales*, 27 (120), 205-223. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/212/21222706011.pdf>
- Municipios por una democracia participativa. (2019). *Historia de los presupuestos participativos*. Recuperado de: <https://presupuestosparticipativos.com/historia-de-los-presupuestos-participativos/>
- Ordoñez-Matamoros, G. (Ed.). (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Pliscoff-Varas, C. (2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia Revista de ciencias sociales*, (73), 141-164. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v24n73/1405-1435-conver-24-73-00141.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2018). *Enfoque*. Recuperado de: [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/democraticgovernance/in\\_de\\_pth/](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/ourwork/democraticgovernance/in_de_pth/)
- Rendón Corona, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 1 (4), 9-36. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/726/72610402.pdf>
- TerriData (2019). *Fichas y Tableros*. Recuperado de: <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>