

MEMORIAS

Workshop: Inversión pública efectiva en los diferentes niveles de gobierno

Fecha: Martes, 3 de mayo de 2016

Lugar: Hotel Tequendama (Salón Guadalupe)

CONTENIDO

- 1 Instalación**
Manuel Fernando Castro Quiroz, Subdirector Territorial y de Inversión Pública - DNP
Ximena Cadena, Viceministra de finanzas públicas – Ministerio de Hacienda y de Crédito Público
Luis de Mello, Subdirector, Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo, OCDE
- 2 Presentación del estudio de la OCDE para Colombia**
Dorothee Allain-Dupré, Analista Senior de Políticas, División de Política de Desarrollo Regional, OCDE
- 3 Marco para la evaluación de la gestión de la inversión pública**
Pedro Arizti, especialista senior en Gobierno, Banco Mundial Colombia
- 4 Mejorando la coordinación (horizontal / vertical) para alcanzar mejores resultados de inversión**
Luis de Mello, Subdirector, Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, OCDE

Facilitador: David Albrecht, OCDE
Olga Lucía Acosta, CEPAL
Samuel Zambrano, Director de Planeación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible
Paula Acosta, Presidencia de Colombia
Hugo Rodríguez, Gerente Contrato Plan Santander
- 5 Gobernanza multinivel y fortalecimiento de las capacidades subnacionales para una inversión pública efectiva**
Duarte Rodrigues, Miembro de la Junta, Agencia de Cohesión y Desarrollo, Portugal

Facilitador: Diego Arisi, BID
Juan Mauricio Ramírez, Investigador Asociado, Fedesarrollo
Rafael Puyana, Vice-Presidente del Consejo Privado de la Competitividad
Manuel Fernando Castro, Subdirector Territorial y de Inversión Pública - DNP
- 5 El marco normativo para generar condiciones financieras generales para la inversión pública efectiva entre niveles de gobierno**
Isabelle Chatry, Analista Senior de Políticas, División de Política de Desarrollo Regional, OCDE

Facilitador: Isidora Zapata, OCDE
Ana Lucía Villa, Directora Técnica General de Apoyo Fiscal (DAF), Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Luis Alfonso Escobar, Secretario de Planeación, departamento de Nariño
Jaime Bonet, Gerente sucursal Cartagena, Banco de la República
- 6 Cierre y conclusiones**
Luis de Mello, Subdirector, Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo, OCDE
Manuel Fernando Castro Quiroz, Subdirector Territorial y de Inversión Pública - DNP

1 Instalación

Manuel Fernando Castro Quiroz,
Subdirector Territorial y de Inversión
Pública - DNP

En contexto la economía colombiana ha tenido un desempeño favorable en los últimos años, su buena dinámica ha permitido al país alcanzar el puesto número 11 a nivel mundial para el cuarto trimestre de 2015¹. Dado lo anterior, la economía colombiana se consolidó como la cuarta de Latinoamérica, y la número 31 a nivel mundial. Por otra parte, el país cuenta con la tasa de inversión más alta de América Latina y tuvo el segundo mayor crecimiento de las exportaciones entre 2010 y 2014 en la región.

Esta dinámica favorable se tradujo en un aumento de la clase media en la última década, la clase media consolidada pasó de representar el 24,8% en el 2010 a representar el 30,5% de la población para el año 2015; así mismo, la clase media emergente pasó de 35,6% en 2010 a 39,3% en 2015. Estas cifras muestran que aproximadamente 7,5 millones de personas ingresaron a la clase media desde el año 2010.

A pesar de las cifras favorables en el crecimiento de la economía colombiana, el país se enfrenta a una nueva realidad económica. Factores como la disminución de los precios internacionales del petróleo, se han reflejado en un aumento en la tasa de cambio. Los ingresos petroleros impactan significativamente los recursos del gobierno central; en efecto, para el año 2016 se prevé que el Gobierno nacional recibirá 22,8 billones de pesos menos que en el año 2013 correspondientes a dividendos de Ecopetrol e ingresos tributarios del sector petrolero. La renta petrolera pasó de representar 3,3% del PIB en 2013 a 0,1% en 2016.

En línea con lo anterior, y a pesar de que el crecimiento económico permitió que la inversión pública se multiplicara por 6 en quince años, por el fenómeno de la reducción de los ingresos petroleros, en 2016 se proyecta el PGN en 42,6 billones de pesos, cifra inferior a la del año 2015 (45,5 billones) y levemente superior a la reportada para el año 2012 (38,1 billones). Lo anterior muestra que se ha protegido la inversión pública para sostener el crecimiento y el empleo.

Los principales retos y perspectivas para el país en materia de inversión pública giran en torno a cuatro grandes frentes: a) Lograr orientar el presupuesto por usos y no por fuentes, dado que el presupuesto de inversión colombiano está organizado por fuentes (PGN, SGP, SGR e Ingresos propios de las entidades territoriales, entre los principales), cada una de éstas tiene sus propios procedimientos y tiempos; b) es necesario reforzar el efecto apalancador de los recursos de SGR, en los tres primeros años del SGR se han aprobado 19,3 billones que han permitido apalancar cerca de 8,5 billones de recursos de otras fuentes; sin embargo es necesario mejorar la integración con otras fuentes, c) mejorar la capacidad de estructuración de proyectos, según cifras del SGR alrededor de 672 municipios del país quedaron con más de 20% de saldo en sus recursos asignados y d) avanzar en el problema estructural de baja ejecución en todas las regiones del país.

Ximena Cadena, Viceministra de finanzas públicas – Ministerio de Hacienda y de Crédito Público

Colombia tiene grandes retos en materia fiscal. En particular, las entidades territoriales cuentan con diversos tipos de ingresos dentro de los cuales se encuentran: el SGP, SGR y sus ingresos propios. Respecto al Sistema General de Participaciones – SGP, el país termina un régimen de transición en esta fuente. A pesar de

¹ Según *The Economist* a partir de datos provenientes de la OCDE y de institutos de estadística nacional.

que en general ha funcionado bien, es de recordar que esta fuente es de destinación específica y, en algunos sectores no son claras las competencias de las entidades territoriales, pueden existir duplicidades en las funciones que tienen los diferentes niveles de gobierno (p.ej. alimentación escolar).

Por su parte, también existen retos respecto a los ingresos propios de las entidades territoriales. El Ministerio de Hacienda está preparando una reforma tributaria estructural, sin embargo ésta no es directamente una reforma tributaria para las entidades territoriales. A pesar de lo anterior, se está trabajando en una reforma al régimen de los licores, con lo cual se busca lograr complementariedades entre los sectores de salud y educación. Así mismo, se resalta el CONPES de Catastro Multipropósito como un instrumento para mejorar los ingresos de las entidades territoriales a través de la mejora de información para el recaduo predial.

Un caso muy interesante para el Ministerio de Hacienda son los sistemas de transporte masivo. En estos existen esquemas de cofinanciación; sin embargo, la gobernanza no le da tanto poder a la nación para tomar decisiones y el grueso de estas decisiones se toma en los entes territoriales. Hay grandes oportunidades en este tópico, pues los niveles de ejecución en esta materia siguen siendo relativamente bajos.

Finalmente, se destacan los avances respecto a la estructuración de Asociaciones Público Privadas (APP) a nivel nacional y el nuevo esquema de concesiones; sin embargo, aún se podría avanzar en la generación de APP con las entidades territoriales. Estas APP indudablemente traerían retos y oportunidades para mejorar las capacidades técnicas a nivel local.

***Luiz de Mello, Subdirector
Directorado de Gobernanza Pública
y Desarrollo Territorial, OCDE***

Colombia está en proceso de adhesión a la OCDE, y ya hay importantes avances en los comités de acceso a la organización. La experiencia del proceso de adhesión de

Colombia ha sido ampliamente compartida a nivel internacional, y es de destacar que este proceso de diálogo es visto por la organización como un proceso de conocimiento mutuo (aprender de Colombia y cómo ha venido solucionando sus problemas). Es por esta razón, que el diálogo entre el país y la OCDE, no sólo se enmarca en la adhesión, sino que es un diálogo de largo plazo.

En materia de inversión pública efectiva, la OCDE entrega un TOOLKIT que busca ser un instrumento muy concreto y de fácil implementación para el país. El proceso de la construcción del documento no fue estático, en lugar de esto fue un proceso dinámico de dialogo, que sobre todo buscaba identificar mecanismos de intervención. La idea central del instrumento es la de lograr la coordinación de los diferentes niveles de gobierno, lograr pensar más allá de los instrumentos sectoriales (agua, desarrollo rural, mejorar contratos de provisión de servicios), en donde el aspecto de gobernanza es la clave para lograr la inversión pública efectiva.

Es necesario cambiar la percepción de que inversión es solo infraestructura, hay que pensar temas de competencias y capacidades de las entidades territoriales. Es el primer instrumento con una verdadera estructura vertical de naturaleza multinivel.

¿Por qué es importante para Colombia? Hace 20 años la inversión pública era 2% del PIB, ahora es 4%. Es extremadamente importante acompañar la inversión de Colombia, garantizar la eficiencia y eficacia es fundamental para la OCDE. Esta organización busca aprender del caso colombiano, y compartir esta experiencia con otros países del mundo.

2 Presentación del estudio de la OCDE para Colombia

Dorothee Allain-Dupré, Analista de política senior, División de Política de Desarrollo Regional, OCDE

Colombia es el primer país en adoptar el instrumento de inversión pública en todos los niveles de gobierno. Como se mencionó anteriormente el elemento clave del instrumento es la “gobernanza”, y su foco es el nivel subnacional. El instrumento cuenta con tres pilares fundamentales:

1. La coordinación entre niveles de gobierno y entre áreas de política
2. El fortalecimiento de las capacidades y la promoción del aprendizaje del uso de políticas entre niveles de gobierno.
3. Asegurar un marco adecuado para la inversión en todos los niveles de gobierno.

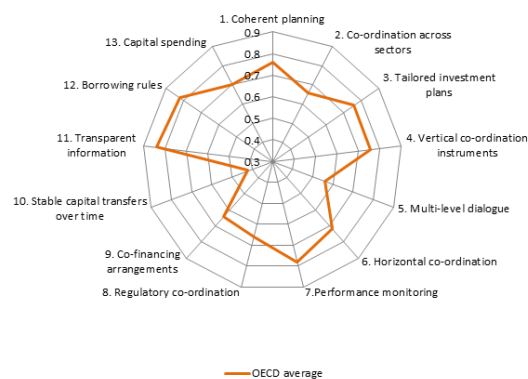
En este marco, el TOOLKIT de la OCDE cuenta con un conjunto de 70 indicadores que permiten un entendimiento multidisciplinario y mezclan indicadores objetivos con indicadores que requieren una parte de autoevaluación. La idea es que esta batería de indicadores funcione como una herramienta de autoevaluación o un marco analítico para los países estudiados. En línea con lo anterior, la OCDE está construyendo una base de datos a nivel mundial con 13 indicadores transversales para poder hacer seguimiento al instrumento:

1. Planeación coherente entre niveles de gobierno.
2. Coordinación entre sectores en el proceso de planeación nacional.
3. Inversión enfocada al lugar, planes para las áreas urbanas y rurales.

4. Coordinación vertical entre instrumentos
5. Plataformas multinivel de diálogos para definir prioridades de inversión para el desarrollo regional
6. Coordinación horizontal entre jurisdicciones
7. Evaluación y monitoreo del desempeño
8. Coordinación regulatoria entre niveles de gobierno.
9. Arreglos de cofinanciación entre el nivel nacional y subnacional
10. Información transparente de los gobiernos subnacionales en el tiempo.
11. Variabilidad en las transferencias a los gobiernos subnacionales en el tiempo.
12. Reglas de préstamos entre entidades locales.
13. Gasto de capital en el nivel subnacional.

Los promedios de los países de la OCDE muestran que el fortalecimiento de la inversión pública no es un tema exclusivo para Colombia. De hecho, en el promedio los países OCDE tienen retos referentes a la coordinación sectorial, diálogo multinivel y la estabilidad de las transferencias de capital en el tiempo (Gráfico 1), entre otros problemas.

Gráfico 1: Indicadores de gobernanza multinivel para los países OCDE (promedio)



Fuente: OCDE, 2016.

Por su parte, al igual que otras problemáticas el tema del fortalecimiento de capacidades no es exclusivo de Colombia, es un reto para todos los países de la OCDE. El año pasado se hizo una

encuesta entre países miembro, y se encontró que incluso en países como Alemania hay dificultades en esta temática dada la gran heterogeneidad interna de sus regiones.

En este contexto, los objetivos del estudio de caso para Colombia fueron: a) Diagnosticar, evaluar las fortalezas y debilidades del sistema de inversión pública colombiano, b) Lograr aprendizaje entre pares, identificando *benchmarks* en los países OCDE que pueden beneficiar a Colombia, así como identificar las buenas prácticas de Colombia que pueden beneficiar a otros países, c) Datos e indicadores, proveyendo una imagen clara de las tendencias de inversión pública en el nivel nacional y subnacional y d) Generar recomendaciones de política, en todos los niveles de gobierno. La organización entregará a Colombia una versión definitiva del estudio en otoño del 2016, la cual incorporará elementos enmarcados en los diálogos de esta misión de mayo de 2016 y se generará un informe preliminar en julio de 2016 en donde se darán los comentarios finales por parte de Colombia.

Como resultados preliminares del estudio, la organización señala que desde el año 2000, la inversión pública ha crecido de una manera importante; en el año 2015 el 3,9% del PIB era utilizado en inversión pública. A nivel subnacional la tendencia no ha sido tan clara, sin embargo desde el año 2006, el porcentaje de inversión subnacional ha crecido a un ritmo importante, ubicándose alrededor del 48% de la inversión total en el año 2014.

Respecto a los pilares antes mencionados, la OCDE subraya que el país tiene fortalezas en varios frentes dentro de los que se destacan: a) el marco normativo que favorece la estabilidad fiscal y transparencia, b) la reforma a las regalías ha conducido a un modelo de crecimiento más inclusivo, c) hay fortalezas de coordinación y planeación por la aproximación territorial del PND 2014-2018: *Todos por un nuevo país*, su enfoque de cierre de brechas y su construcción a partir de los diálogos regionales, d) se resalta el papel de la cofinanciación o los contratos plan

como mecanismos de coordinación vertical, e) las misiones de ciudades y rural constituyen un mejor entendimiento de las verdaderas necesidades de los territorios, f) hay un conocimiento profundo sobre las capacidades de municipios y departamentos a través de la medición del desempeño integral, g) es un acierto la estrategia del Programa de Delegación de Competencias Diferenciadas, h) existe un sistema de evaluación ex ante constituido (MGA) e i) hay una fortaleza en la evaluación de las metas del PND a través de Sinergia Territorial.

De manera puntual, los expertos de la OCDE señalan en sus resultados preliminares, los principales retos que tiene el país en cada uno de los pilares:

Pilar 1: La coordinación entre niveles de gobierno y entre áreas de política

- Utilizar de manera más estratégica los instrumentos de planeación POT y PDT.
- Señalan que hay tiempos muy cortos para la elaboración de planes de desarrollo.
- Falta avanzar en la coordinación sectorial en generar estrategias integradas.
- Inversión enfocada en proyectos en lugar que en programas.
- Coordinación entre jurisdicciones, generar proyectos a escalas regionales.
- Fragmentación de las regalías
- Vincular mejor el proceso de planeación a presupuestos, y medir los gastos de funcionamiento de la inversión ejecutada.

Pilar 2: El fortalecimiento de las capacidades y la promoción del aprendizaje del uso de políticas entre niveles de gobierno.

- Hay grandes disparidades en las capacidades para diseñar proyectos/estrategias de inversión.

- Hay una falta de capacidades de los funcionarios de las entidades territoriales, a esto se agrega la alta rotación del personal.
- Se puede mejorar el apoyo selectivo a las regiones con rezagos más grandes.

Pilar 3: Asegurar un marco adecuado para la inversión en todos los niveles de gobierno.

- Hay una autonomía fiscal limitada, en particular para jurisdicciones con altas capacidades (áreas metropolitanas).
- El sistema de transferencias es muy rígido.
- La capacidad de endeudamiento es limitada, en particular en los gobiernos subnacionales con altas capacidades.

3 Marco para la evaluación de gestión de Inversión Pública

Pedro Arizti, Especialista senior en Gobierno, Banco Mundial Colombia

Evaluando los sistemas de gestión de inversión pública, algunas implicaciones para Colombia.

El Banco Mundial presenta su marco de referencia para evaluar los sistemas de gestión de inversión pública; este marco se denomina “Public Investment Management (PIM)”. La principal pregunta que intenta resolver es la siguiente: "Se traducirá el gasto en inversión pública en activos productivos?". Esta pregunta es de especial relevancia porque en varios países existe evidencia de baja eficiencia de la inversión, esto ocurre de manera independiente al nivel de ingresos de cada país, hay sobrecostos en muchos países y es frecuente el optimismo en el diseño con metas poco realistas (evaluación ex ante). En línea con lo anterior, hay unos problemas de mayor relevancia en países con renta baja porque hay débil selección de la inversión (“Elefantes Blancos”), retrasos en el diseño y cierre de proyectos, incapacidad para operar y mantener los activos creados y hay una sobre ejecución crónica de proyectos.

El trabajo del Banco Mundial referente al PIM ha identificado como áreas clave: a) las interferencias políticas en el proceso de inversión, b) la falta de criterios objetivos para la selección, c) la poca claridad en la rendición de cuentas, d) debilidades en áreas de evaluaciones, contratación y capacidades de gestión y e) la falta de coordinación entre niveles de gobierno y entre jurisdicciones. De esta manera, este marco conceptual busca generar medidas institucionales y técnicas apropiadas, sumado a

poner énfasis en procesos básicos y controles relacionados al proceso presupuestal. Del mismo modo, se busca generar evaluaciones tipo “Gap Analysis” que den cuenta del funcionamiento real del sistema de inversión (aspectos estructurales e institucionales). Así las cosas, queda claro que el foco más importante de este marco conceptual son los arreglos institucionales, por esto la importancia de 8 áreas y funciones necesarias en el sistema que se muestran a continuación:



Una de las conclusiones más importantes, es que una cosa es lo que existe de manera teórica, y otra lo que funciona en la realidad. Es una herramienta que sirve como guía para identificar lo que un país tiene y lo que puede mejorar dentro de un marco conceptual (basado en la experiencia internacional) para identificar que podemos mejorar y cómo hacerlo.

Al revisar la experiencia internacional, se pueden encontrar los siguientes retos de manera generalizada:

- Asignación óptima de recursos para los sectores es problemática
- Equilibrio entre control del centro de gobierno y flexibilidad para las agencias sectoriales y subnacionales (niveles de gobierno, relación planeación-presupuesto)
- Sobrecostos y retrasos de implementación
- Procesos de contratación
- Rendición de cuentas y eficiencia de empresas públicas

Algunas conclusiones para Colombia:

- Hay una sintonía muy grande entre el Banco Mundial y la OCDE. La clave es la gobernanza de la inversión pública.
- En general, el sistema de inversión Colombiano es avanzado. Se debe

avanzar hacia un escenario de mejores proyectos: se debe llegar a que los proyectos estén bien ejecutados y bien planeados.

- En Colombia la situación actual está caracterizada por una fragmentación de la gestión por fuente (PGN, SGR, SGP y recursos propios). El sistema de inversión pública es diferente para cada uno de ellos. Un reto debe ser la estandarización de las fuentes.
- Hay multiplicidad de actores en el control. A nivel internacional se suele separar control de gestión y control fiduciario. Planeación y Hacienda se enfocan más en control de gestión, hay un traslape entre ambos sectores. Los criterios de control deberían no ser por fuente sino por proyecto.
En línea con lo anterior, es necesario discriminar más por tipo de proyecto y ejecutor, especialmente por el monto (con esto se discriminaría la gestión también). Hay algunos proyectos en Colombia que no son directamente de inversión. Es importante discriminar por tipo de fuente y empezar a discriminar por tipo de proyecto y ejecutor.
- Tanto la evaluación ex ante como la ex post son importantes, éstas deben ir en dirección de sistemas de presupuesto por resultados. Se reconoce la importancia de Sinergia Territorial, pero se sugiere crear para la DSEPP del DNP una unidad de evaluaciones ex post.
- Los sistemas PIM no operan aislados: la relación con los procesos de gestión del gasto, presupuesto, gobernabilidad de las empresas públicas y gestión de la deuda.

4 Mejorando la coordinación (horizontal / vertical) para alcanzar mejores resultados de inversión

Luiz de Mello, Subdirector del Directorado de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial, OCDE

¿Por qué la coordinación es importante? Existe gran diversidad en la participación de la inversión pública en los países OCDE. Hay países extremadamente centralizados en su inversión (p.ej. Panamá, Eslovaquia), y a su vez hay países más federales donde los gobiernos territoriales tienen mucha autonomía (p.ej. en Canadá el 90% de su ejecución es subnacional).

Cuando se observa el comportamiento de la inversión a nivel regional, hay una concentración del 32% del crecimiento en tan solo el 4% de las regiones; en contraparte, en el 96% de las regiones se concentra el restante 68% del crecimiento. El tema de la conectividad, la concentración de la actividad económica y la institucionalidad son extremadamente importantes para lograr la eficiencia en las economías

De la encuesta realizada por la OCDE (2011) el *Regional Outlook* pueden extraerse importantes conclusiones de la experiencia internacional. Respecto a la coordinación vertical, se encuentra que el mayor reto para los países es que las prioridades locales son diferentes de aquellas a las que se da prioridad desde el nivel central. Hay una necesidad importante de avanzar hacia una mejor integración que se traduce en coordinación vertical. Tan sólo 19 países de la OCDE son capaces de hacer estos tipos de implementación, lo cual genera sinergias a nivel

inter-jurisdiccional y a nivel sectorial importantes.

Un mensaje clave es que el país necesita pasar de una unidad de planeación administrativa, a una unidad de planeación funcional. Entender cómo funcionan las externalidades en un contexto físico, donde la capacidad y desafíos son de naturaleza funcional y menos de naturaleza administrativa.

Adicionalmente, la necesidad de coordinación plantea el alineamiento de voluntades políticas, lo cual es uno de los retos importantes para las entidades subnacionales. Lo anterior se refleja en mecanismos implementables:

- Arreglos de cofinanciación
- Contratos entre los niveles de gobierno
- Procesos de consulta formal o diálogos regulares
- Agencias nacionales de desarrollo.

Alrededor de 18 países de la organización tienen alguna forma de diálogo vertical. Hay países como Australia y Bélgica que tienen foros de coordinación vertical que tratan cuestiones sectoriales, temas de inversión y temas financieros (p.ej. establecimiento de fórmulas de cofinanciación). Hay ejemplos interesantes en el mundo que ofrecen ideas para establecer este tipo de coordinación.

Desafortunadamente, no existen ejemplos numerosos de coordinación horizontal, salvo los casos particulares de Roma y París que son ejemplos de buenas prácticas que son ejemplos de buenas prácticas de coordinación horizontal entre diferentes gobiernos subnacionales, no existen muchos ejemplos de coordinación horizontal que sean efectivos y exitosos. Lo mismo ocurre en Latinoamérica, donde, por ejemplo, se han estudiado los casos de Brasil y México y no se han encontrado este tipo de mecanismos de coordinación en el ámbito metropolitano. Por ende, los problemas de coordinación entre diferentes niveles y actores no es un problema exclusivo de la región, sino

que también es común a varios países y regiones de la OCDE.

Finalmente, haciendo alusión a la encuesta OCDE (2011) el *Regional Outlook* mostró que las entidades de cooperación intermunicipal consideran que no hay incentivos a la coordinación. Por tal razón, hay un aumento en el número de países que están avanzando en este sentido a través de reformas. En contraparte, en los lugares donde sí se han generado incentivos para mecanismos horizontales, se encuentra que las prácticas que han contribuido a mejorar la inversión en infraestructura es el fomento de la cooperación entre unidades que forman un área urbana funcional (FUA por su sigla en inglés) o un nivel territorial 3 (TL3 que por ejemplo en el caso de Colombia está compuesto por las subregiones). Un estudio de la OCDE muestra que donde hay menos fragmentación administrativa hay un crecimiento del PIB más alto; por lo tanto, el costo de la fragmentación administrativa está directamente relacionado con el PIB de las regiones.

Intervención 1, Olga Lucía Acosta – CEPAL:

En cuanto a la existencia de mecanismos de coordinación horizontal y vertical en Colombia, desde ya hace varios años, existen una multiplicidad de mecanismos de coordinación para toma de decisión, coordinación y articulación entre diversos niveles de gobierno y actores. El objetivo de estos mecanismos no es la coordinación como un fin en sí mismo, sino el poder proveer bienes y servicios de manera eficiente a los ciudadanos. Por ende, la realidad colombiana no es que no existan instancias de coordinación, sino por el contrario que ya existen una multiplicidad de las mismas, pero que las ya existentes se deben especializar y deben concentrarse en cumplir sus funciones. Además, para que estos mecanismos de coordinación sean efectivos, los actores que participan deben tener definidos claros incentivos para que se generen situaciones ganancia para todos los participantes.

La coordinación es clave para la toma de decisiones, en particular para optimizar la inversión pública. Hay muchas acciones que van más allá de los límites administrativos; por ejemplo: la inversión en carreteras o aquella realizada en agua. La coordinación intersectorial es crucial en todos los niveles de gobierno para optimizar el impacto de la inversión pública. Hay retos en traducción de la planeación en inversión, muy importante el vínculo con el ordenamiento territorial. Es difícil este vínculo porque la inversión pública está hecha por múltiples instituciones, con objetivos convergentes en muchos casos, la coordinación horizontal gasta mucho tiempo y energía.

Intervención, Paula Acosta – Presidencia de la República

Su dirección busca coordinar horizontal y verticalmente al gobierno, es el “delivery unit” del Presidente. La experiencia evidencia que es difícil poner a los agentes de acuerdo. Los mensajes clave respecto a la coordinación entre niveles de gobierno son los siguientes:

- La coordinación es importante, pero va más allá de los instrumentos. Alinear a los actores es un ejercicio de autoridad y negociación. Debe buscar generar ganancias para todos (en lo posible).
- Los acuerdos se cumplen o las unidades de ejecución se acaban.
- La coordinación vertical está limitada por las dinámicas sociales locales: hay que integrarlo en la fórmula
- Si los involucrados no están convencidos, la estrategia no está lista. Lo anterior es importante para generar acuerdos sostenibles en el tiempo.

La descentralización es una buena idea, muy difícil de llevar a la práctica. Necesita de una base común de los intereses de los diferentes gobiernos. Debe tener en cuenta que las competencias y funciones son diferenciadas. En adición, que los recursos adicionales deben ir acompañados por responsabilidad en este gasto.

Otra iniciativa, es la de convertir programas en leyes de la República (p.ej. Red Juntos, de Cero a Siempre). El CONPES solo es mandatorio para el nivel nacional, pero no en los niveles sub nacionales.

Un ejemplo muy claro de coordinación vertical y horizontal es el hurto a celulares, el cual en su mayoría tiene relación con grandes redes de crimen organizado a nivel nacional e internacional. Referente a este tema hay múltiples actores: 8 entidades, 10 ciudades y 3 grupos de interés. Este es un ejemplo claro en donde diversas instituciones nacionales (DIAN, MINTIC y MINDEFENSA) no tienen incentivos claros de coordinación pues la problemática es ajena a su misión institucional. Otros agentes clave son las alcaldías municipales en donde su capacidad de gestión es limitada, dado que el hurto de celulares funciona por redes internacionales. Por otro lado, los privados representados por los operadores de celulares tienen preocupación por el consumo, lo cual es independiente de la procedencia de los equipos.

En este punto es importante preguntarse ¿cómo generar incentivos? Una primera aproximación es el mandato claro del presidente (definición clara de responsabilidades), la visibilidad de la intervención local a través de mensajes constantes y consistentes que permitan la alineación de todos los actores.

Intervención, Hugo Rodríguez, Gerente Contrato Plan Santander

Santander es la suma de sus regiones, las cuales se encuentran muy desconectadas entre sí. El departamento ha avanzado en el desarrollo endógeno. Por ejemplo, la provincia de Vélez priorizó las siguientes tres cadenas productivas: bocadillo veleño, caña panelera y turismo. Existían problemas de conectividad vial para sacar la panela y para incentivar el turismo. En este contexto entró el Contrato Plan en 2013 donde se se priorizaron 36 proyectos en línea con estas tres apuestas del departamento.

Se definieron proyectos y responsabilidades. Gracias a esto, hoy el 75% de los proyectos han sido ejecutados, el 56% de los recursos han sido comprometidos. Hay una apreciación positiva del Contrato Plan en el territorio. La realidad llevó a que el instrumento generara coordinación horizontal. La conectividad vial hizo que los municipios se organizaran entre ellos para lograr mejores resultados. Un ejemplo de esto es la vía San Gil (departamento de Santander) - Duitama (departamento de Boyacá), la cual está siendo financiada por las dos Gobernaciones.

La coordinación intersectorial se ha dado primordialmente en el turismo (p.ej. la ruta dulce de Colombia), actualmente se están invirtiendo 90 mil millones de pesos para hacer mejoramiento de las vías. Esto tendrá impactos importantes en el tema de la agroindustria, y el turismo alrededor de la salud y atractivos turísticos. La apuesta del departamento es incrementar el tiempo de desplazamientos a Bogotá de 8 horas, a 3 días para que los turistas visiten los anillos turísticos en los tres departamentos.

Algunas de las claves de éxito de este Contrato Plan ha sido la buena comunicación entre las Gobernaciones participantes y los diferentes niveles de gobierno participantes. De igual forma, es un Contrato Plan que se ha enfocado a mejorar la infraestructura y ha permitido tener proyectos de impacto regional y con recursos que pueden ejecutarse entre diferentes períodos de gobierno, lo que ha blindado el proceso de implementación de los proyectos.

Intervención, Samuel Zambrano, Director de Planeación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible

Hace tres años se creó el vice-ministerio de desarrollo rural. Históricamente el sector dedicaba sus recursos a incentivos, compensaciones, subsidios o a programas de baja escala e impacto; sin embargo no se dedicaba al desarrollo rural. Los recursos esencialmente iban a siete departamentos, por lo

cual había problemas de la oferta y la demanda (existían vacíos en la formulación de proyectos). El año pasado se desarrolló la estrategia Pobladores Rurales Articulados Regionalmente con la Nación (PARES). Con este modelo se logró una articulación de recursos para los 32 departamentos, teniendo como consecuencia una distribución más equitativa de los mismos. El DANE reportó un crecimiento del sector, lo cual corroboraría que esta articulación del Ministerio con los territorios ha sido exitosa; además 412 mil pobladores rurales salieron de la pobreza y fue un año favorable para la producción cafetera por cuenta de los precios internacionales del café y la devaluación del peso frente al dólar.

Los principales retos que hay en esta materia son los siguientes: 1) la inclusión del modelo PARES en los planes de desarrollo territoriales (PDT), 2) mejorar el proceso de articulación (p.ej. en los casos específicos de vías terciarias, empleo, salud) y 3) la creación de tres agencias de la nueva institucionalidad rural (Agencia Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Renovación del Territorio).

Intervención 2, Olga Lucía Acosta - CEPAL

Relacionado con la relevancia y oportunidad. El país ha funcionado en relevos (inversión transporte, minería, vivienda). La descentralización no fue posible, no era algo de la entera voluntad para hacerlo. Sin embargo, hay grandes progresos:

En los años noventa se destaca:

- La ley 38 de 1989
- La creación del Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN), plataforma para el registro y la sistematización de los proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación.
- La cultura de proyectos
- Inicios de la evaluación de resultados

- El posicionamiento del PND como el centro de la planificación. Por su parte, desde el año 2000 se ha continuado con el proceso continuo de mejoras de inversión pública en Colombia, en donde los siguientes constituyen progresos en esta materia: MFMP: 10 años
- MGMP
- Regla fiscal
- SUIFP
- SINERGIA - SISMEG

Uno de las principales problemáticas que enfrenta Colombia en temas de coordinación horizontal y vertical tiene que ver con la amplia heterogeneidad entre las regiones. Como primera reflexión de este fenómeno se encuentran las 23 ciudades capitales y en este contexto cobra especial importancia de la Misión de Ciudades como hito para el desarrollo de la articulación a niveles supramunicipales:

- Es muy difícil poner en marcha políticas desde el territorio. No se ha tenido en cuenta el bono demográfico en la implementación de las distintas políticas públicas desde lo local.

Una segunda reflexión sobre la heterogeneidad de Colombia es “el campo colombiano”. Por tal propósito se hace referencia a la reciente Misión para la transformación del Campo que también es una oportunidad para hacer política pública y optimizar la coordinación de la inversión pública con diferentes enfoques y realidades:

- La heterogeneidad del país reclama políticas públicas diferenciadas. Gran cuestionamiento de la dicotomía cabecera-resto. Hoy hay grados para diferenciar la ruralidad (p.ej. las categorías de ruralidad definidas por la Misión del Campo).
- En la actualidad se han realizado interesantes ejercicios para la

identificación de niveles territoriales intermedios entre el nivel departamental y municipal, como por ejemplo, la identificación de las Provincias incluyendo en ellas las categorías de ruralidad por provincias. La definición de estos nuevos niveles territoriales es clave para la coordinación entre niveles territoriales.

- La heterogeneidad de las familias y entre áreas es muy diversa en el país

Puntos finales:

- Las dos Misiones mencionadas han sido en realidad procesos de coordinación.
- La coordinación no es un fin en sí mismo. El paso antecesor es la articulación. La manera como se llega al territorio es vital.
- La batería de indicadores propuestos por la OCDE con este instrumento de Inversión Pública es un *stress test* para evaluar el grado de descentralización del país.

5 Gobernanza multinivel y fortalecimiento de las capacidades subnacionales para una inversión pública efectiva

Duarte Rodrigues, Miembro de la Junta, Agencia de Cohesión y Desarrollo, Portugal

El caso de Portugal es muy interesante desde el punto de vista de la gobernanza multinivel y el fortalecimiento de las capacidades subnacionales. En particular, este país hizo una planeación prospectiva para un horizonte de 2014 a 2020. El foco estratégico fue la localización de recursos, el crecimiento económico y la generación de empleo. Para lograr una mejor localización de sus recursos se elaboró una clasificación regional bajo tres categorías: regiones más desarrolladas, regiones de transición y regiones menos desarrolladas. La idea es orientar los recursos hacia las regiones menos desarrolladas, en donde 182.172 millones de euros se localizaron en estas zonas.

La implementación de los fondos, tuvo estrecha relación con el semestre europeo (inicia en noviembre y finaliza en junio/julio). Para tal propósito hubo varioselementos que se relacionaron, tales como: el crecimiento macroeconómico y las iniciativas de gasto orientadas al crecimiento. De esta manera, se organizó la inversión en prioridades generales, pilares estratégicos y objetivos estratégicos.

Adicionalmente, se alineó el Plan de Portugal a 2020 con la estrategia de Europa para el mismo año, esto se logró organizando las prioridades de Europa 2020, en pilares estratégicos de NRP (National Roads Plan), los cuales se tradujeron en objetivos estratégicos de Portugal 2020 y finalmente estos objetivos respondieron a los

dominios temáticos de Portugal a 2020. Del mismo modo, Portugal generó una batería de ocho indicadores clave para el contexto de Europa 2020, en los cuales se hicieron ejercicios de los impactos macroeconómicos basados en contra-factuales para estimar las metas a 2020.

Según los resultados del último NSFR, el cual es el ciclo de inversión de (2010-2014) es notable que hay un problema de convergencia regional en Portugal: a pesar de la convergencia que se presenta al interior del país, hay divergencias con la Unión Europea, en particular en materia de cohesión y competitividad.

En particular, el impacto de la gobernanza ha tenido los siguientes efectos positivos:

- Mejora el planeamiento estratégico y las habilidades operativas.
- Gobernanza multinivel (jalona reformas de gobierno).
- Presupuesto de inversión multi-anual (perspectiva de siete años).
- Cultura de evaluación de la política (plan de evaluación por siete años).
- Enfoque de asociación.

Finalmente, se generan algunas lecciones para Colombia:

- No hay manera de tener unas buenas políticas sin información (regional y de tendencias). Es necesario desarrollar indicadores que vayan más allá de los resultados; por tal razón, es de vital importancia la cooperación con las agencias de estadística, puesto que es necesaria la información de contexto y resultados para monitorear la política regional.
- Hay una necesidad de generar políticas persistentes. Los resultados toman tiempo, existe relevancia de la credibilidad, dado que es un juego repetido.
- Hay necesidad de ser selectivos en la inversión pública.

- Es necesario evaluar los resultados
- Hay complejidad para encontrar el balance correcto que se alinee a objetivos superiores.

Intervención, Juan Mauricio Ramírez, , investigador asociado, Fedesarrollo

El país ha hecho un esfuerzo importante por la construcción de vías terciarias. El problema es que no es posible saber si los esfuerzos han sido efectivos o no.

El esfuerzo por parte de los municipios no ha sido eficaz, ha estado concentrado en intervenciones esporádicas. La problemática es que la inversión tenga lugar mediante esfuerzos esporádicos y no respondan a estrategias de intervención. La principal problemática es la captura de la inversión pública por entes privados y localizados (clientelismo local), lo que resulta ser lo contrario de inversión enfocada a resultados. El reto es cómo cambiar el balance de presencia y apreciabilidad la inversión en regiones donde el clientelismo es fuerte.

Finalmente, respecto a las capacidades de los gobiernos locales: es muy difícil llegar a todos por su heterogeneidad, un tema clave es la capacidad de aliarse (vertical y horizontalmente). Es clave el rol de las asociaciones.

Intervención, Rafael Puyana, Consejo Privado de Competitividad

- Coordinación multinivel es un reto de largo plazo, y es necesario el acompañamiento del sector privado.
- La Política de desarrollo productivo busca en el largo plazo aumentar la productividad, es el ejemplo de coordinación nacional-local. La idea es proveer los bienes públicos que necesitan los sectores (p.ej. brechas capital humano, metodología de transferencia de tecnología - INNPULSA)

- Las asociaciones de municipios, regiones son uno de los grandes retos que sirven para lograr aunar esfuerzos.
- Las comisiones regionales de competitividad: no han logrado aún tener apoyo local.
- Se pueden rescatar los incentivos positivos (p.ej. acceso a fondos, coordinación estratégica) para lograr que las regiones se metan en estas iniciativas.
- Respecto al seguimiento y monitoreo, se presenta la experiencia del SGR, pero aún se debe avanzar en esta vía. En el Fondo de Ciencia, tecnología e innovación (FCTeI) hay metas, pero en los otros fondos se necesita en un acuerdo nación-región.
- Ejemplo de indicadores claros: si el país tuviera métricas de tiempos y costos de transporte, se resolvería uno de los cuellos de botella en materia logística. No hay un acuerdo entre nación y departamentos sobre las metas a las que se debe llegar. El ejemplo de los camiones de carga quienes reducen el tiempo de transporte de carga para llegar a su destino (este tiempo se disminuye de 27 a 20 horas), sin embargo, cuando llegan al puerto necesitan 10 horas para descargar mercancías por ineficiencias normativas, trámites, *etc.* Los anteriores cuellos de botella se deben resolver.

Intervención Manuel Fernando Castro Quiroz, Subdirector Territorial y de Inversión Pública - DNP

- La inversión se multiplicó en los últimos 15 años alrededor de 6 veces; sin embargo, la nueva realidad económica de la baja de los precios del petróleo nos obliga a ajustar la inversión.

- Entre 2015 y 2019, la inversión pública tendrá un crecimiento de 19% en todas las fuentes.
- El ejemplo de vías terciarias muestra como en las regiones o departamentos, la construcción de este tipo de infraestructura esta explicado por el poder y presencia en el Congreso de las regiones. La visión es apuntar a esquemas de puntajes para hacer la asignación mucho más objetiva y transparente (como ya es el caso en el SGR con el nuevo sistema de puntajes adoptado desde enero de este año).
- Existen grandes vacíos de estadísticas e información a nivel territorial que no permiten la toma de decisiones de manera informada, ni el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas diferenciadas y a la medida de lo local. Hay algunos avances en este sentido, como por ejemplo la consolidación de la información de las inversiones de las regalías en el sistema interactivo y georrefrenciado de MAPAREgalías y el desarrollo más reciente de una plataforma de MAPA Inversiones que permiten consultar en tiempo real los usos de la inversión.
- También es importante resaltar que el tema de desarrollo de capacidades es fundamental para que la inversión pública se optimice. En particular en Colombia se ha visto que una parte importante de municipios tienen baja capacidad de planear y estructurar proyectos de inversión, lo que resulta en un problema estructural; por ende, si los proyectos inician mal estructurados, la calidad de la inversión se deteriorará. En efecto, para dar solución a este problema detectado desde el DNP se viene trabajando en una política Nacional de Estructuración de Proyectos y de fortalecimiento de

capacidades para las entidades territoriales.

Intervención, Diego Arisi, BID

- El monopolio del control no ha funcionado. Se necesita un actor más interesado y que participe de manera activa, que es la ciudadanía.
- Hay que buscar incentivos para la coordinación.
- Se resalta la importancia de la información en la toma de decisiones en particular en lo referente a la inversión pública. En Colombia se han dado avances muy importantes en términos de mejorar la disponibilidad y calidad de la información existente, aunque aún se presentan vacíos de información importantes. En este sentido, MAPAREgalías, ha permitido no sólo la consulta y transparencia de la inversión con acceso público, sino también genera incentivos al reporte, dado que si las entidades territoriales no reportan se hacen suspensiones de giros.

6 Las condiciones financieras generales para la inversión pública efectiva entre niveles de gobierno

Isabelle Chatry, Analista Senior de Política, División de Política de Desarrollo Regional, OCDE

Los indicadores comparados entre países OCDE ubican la inversión subnacional de Colombia en niveles muy cercanos al promedio de los países de la organización. Lo anterior, ocurre en indicadores como el gasto en donde el (35%) del gasto en el país fue explicado por el nivel subnacional, este resultado estuvo muy cerca del gasto promedio subnacional de la OCDE que se ubicó en (40%). De manera análoga, se presentó la misma tendencia para el gasto en personal (Col 48%-Ocde 63%), ejecución (Col 41%-Ocde 50%), inversión (Col 48%-Ocde 59%) e ingresos tributarios (Col 21%-Ocde 32%). Por otro lado, el país refleja una tasa superior a los de la OCDE en relación con el gasto social, este tipo de gasto en Colombia asciende al 27% del gasto total lo cual es superior al promedio los países miembros de la organización que registran un promedio de 16% para el año 2013.

Las anteriores cifras llaman la atención en que tanto para Colombia como para los demás países, los gobiernos sub nacionales se consolidan como los actores claves en la política pública. Como se ha mencionado anteriormente, el instrumento de inversión pública cuenta con tres pilares, dentro de los cuales se encuentra: el pilar 3 que se define como asegurar un marco adecuado para la inversión en todos los niveles de gobierno. Hay algunos comentarios respecto a los principios que sustentan este pilar.

Principios 9 y 10

- Es necesario desarrollar un marco fiscal adaptado a los objetivos perseguidos.

Se deben definir los arreglos fiscales apropiados en términos de transferencias, ingresos propios y los recursos de crédito que reflejen las responsabilidades de gasto de las entidades sub nacionales para evitar iniciativas de inversión sin fondos o con excesos de recursos. Comparando las cifras de Colombia contra otros países de la OCDE se puede constatar que aún existe un espacio para generar recursos provenientes de impuestos a cargo de las entidades sub nacionales, los niveles de ingresos en Colombia por este rubro ascienden al 29% de los ingresos, en contraparte el promedio en la OCDE que se ubicó en 44% para el año 2013. Por tal razón, definir los arreglos fiscales haría que se preserve la capacidad subnacional para invertir y se empodere a las entidades con un rol más activo en inversión y desarrollo.

- Se requiere una gestión financiera sólida y transparente en todos los niveles de gobierno.

Esta gestión es necesaria para asegurar la responsabilidad presupuestaria y financiera a todos los niveles de gobierno. Así mismo, para aumentar la transparencia con los ciudadanos y otros agentes de interés. Finalmente, esta gestión puede garantizar la estabilidad fiscal nacional, preservando la inversión (es necesario encontrar el equilibrio correcto).

Principio 11

- Uso de la contratación.

La adquisición es parte integral de la inversión pública. Pero también es la actividad gubernamental más vulnerable al desperdicio, el fraude y la corrupción. En promedio, el 55 % del gasto de la contratación pública se produce en el nivel subnacional, pero muchos gobiernos locales carecen de las capacidades para llevar a cabo la contratación. Por lo anterior, hay necesidad de transparencia a través del ciclo de contratación, profesionalización, una mejor rendición de cuentas y mecanismos de control.

Para corregir estos problemas, se podría proporcionar guía y estabilidad para los gobiernos subnacionales en sus temas de contratación. Promover un esquema de contratación con alianzas de compra, acuerdos marco, centrales de compra. Por otro lado, también se debe promover el uso de herramientas de contratación *online* y armonizar las prácticas de contratación. Finalmente, fomentar el uso de las compras realizadas por los gobiernos locales como una herramienta estratégica para fomentar el desarrollo verde y la innovación

Principio 12

- Consistencia en los marcos regulatorios entre los niveles de gobierno

Para promover la calidad y la coherencia de las normas. En muchos países de la OCDE, hay un incremento en la normatividad para los gobiernos subnacionales; sin embargo, la regulación a veces induce duplicidad entre niveles de gobierno y puede generar distorsiones para la inversión pública.

Para solucionar este posible cuello de botella, se necesita la implementación de mecanismos formales de coordinación y armonización entre los niveles de gobierno que imponen obligaciones específicas en relación con las prácticas de reglamentación, por ejemplo, plataformas inter - gubernamentales, políticas de reconocimiento mutuo, acuerdos de armonización regulatoria, y los acuerdos de regulación de uniformidad. También es necesario revisar periódicamente el stock de regulaciones, evaluar los costos y beneficios de la nueva normativa, así mismo implementar programas que fomenten la capacidad de los gobiernos territoriales para generar calidad en las regulaciones.

Intervención, Ana Lucia Villa, Directora Técnica General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La adopción de la disciplina fiscal en los territorios, permitió trazar una senda estable de inversión. Por su parte, la descentralización no

se ha profundizado completamente en Colombia; aún falta por descentralizar algunos sectores como educación y salud, pero tenemos una multiplicidad de actores involucrados en estos procesos que requieren de importantes procesos de coordinación, mejora de capacidades y mejora en los marcos regulatorios

El país tiene demasiada regulación, en muchos casos compleja, que aleja al servidor público y al ciudadano. La mejora en regulación debe ser la simplificación, con responsables claros y así lograr mejor coordinación.

Desde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se tiene la lógica de modificar y flexibilizar los rubros del SGP. El país lleva 30 años sin hacer una reforma tributaria para las entidades territoriales, por ende éstas son muy dependientes de las transferencias del nivel central (mediante SGP y SGR) y los ingresos propios han venido perdiendo importancia frente a las demás fuentes. Los ingresos propios se concentran principalmente en el recaudo del impuesto predial y el impuesto de industria y turismo, pero no existen fuentes propias renovadas.

La problemática no sólo se refiere a transferencias e ingresos propios, la norma de disciplina fiscal favorece la inversión pública; sin embargo, se debe trabajar en los esquemas de financiamiento tales como las Alianzas Público Privadas (APP). En particular, a estas asociaciones aún les falta regulación para las entidades territoriales, pues sus compromisos no se están incluyendo en vigencias futuras y no se está afectando la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales.

Aparte del problema de recursos antes planteado, hay un problema de gerencia pública y de baja capacidad institucional. Las disparidades al interior del país nos llevan a pensar muy cuidadosamente los estándares de calidad en la prestación de los servicios.

Intervención, Jaime Bonet, Banco de la República Cartagena

Los esquemas de contratación son complejos en el país, esto ocurre por su regulación que por buscar reducir la corrupción tiene un impacto en demoras sobre la ejecución de los recursos y su correcta inversión. Se debe flexibilizar el marco normativo y regulatorio para no entorpecer la inversión pública y la toma de decisiones.

Por otro lado, dada la heterogeneidad territorial en un escenario de paz, se puede pensar en el catastro multipropósito como una herramienta importante, no sólo para garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, sino también en una herramienta eficiente que permitirá mejorar el recaudo del impuesto predial; para fortalecer el recaudo también se podría invertir las regalías para fortalecer los cobros del impuesto.

Intervención, Luis Alfonso Escobar, Secretario de Planeación de Nariño

El departamento de Nariño, el desarrollo institucional en los territorios ha sido la clave para gestionar el desarrollo y la inversión pública, sin embargo el marco regulatorio ahoga a la región.

La Ley de quiebra, disminuyó la nómina del departamento, permitiendo en 15 años tener un juicio fiscal. Hasta el año 2015, el gobierno departamental ha hecho un manejo adecuado y una planeación ajustada a esos recursos.

Respecto al Índice de Desempeño Integral, tiene una dificultad institucional, las rentas propias departamentales se producen de las rentas heredadas de la corona (*i.e.* impuestos sobre el tabaco y los licores), y los recursos de regalías empiezan a triplicar estos recursos. Sin embargo, el personal sigue siendo restringido, lo cual afecta de manera importante la medición de dicho índice para el departamento, además de limitar los requerimientos en capital humano para las múltiples funciones requeridas por ejemplo para el manejo de las regalías y demás funciones que demanda el correcto funcionamiento del gobierno departamental.

Nariño avanzó en la aprobación de proyectos pero cuando se topa con la ejecución, el marco regulatorio peligroso contra los tomadores de decisiones de la contratación. Gran parte de proyectos tienen ajustes por la forma de contratación.

Finalmente se señala que en un departamento el marco regulatorio, junto con los sistemas de contratación pública hace que entidades con mayores recursos tengan efectivamente la capacidad de ejecutarlos.

7 Cierre y conclusiones

**Luiz de Mello, Subdirector,
Directorado de Gobernanza Pública
y Desarrollo Territorial, OCDE**

**Manuel Fernando Castro Quiroz,
Subdirector Territorial y de
Inversión Pública, DNP**

Ha sido una jornada muy provechosa y con discusiones muy relevantes para el país en torno a la inversión pública en el marco de la visita de la Misión de la OCDE a Colombia.

Esta misión viene trabajando, junto al equipo del DNP, en la implementación de un instrumento de la OCDE para mejorar la inversión pública y la coordinación de la misma entre los diferentes niveles de gobierno

Colombia es un país pionero en la implementación de dicho instrumento. Este tipo de herramientas no sólo nos permiten contar con *benchmarks* internacionales, sino también conocer nuestras fortalezas y retos a futuro para lograr un mayor impacto de la inversión pública.

A continuación se mencionan algunos de los temas centrales tratados a lo largo del día:

En la última década, la inversión pública se ha multiplicado por seis, lo que ha permitido el avance económico y social del país. Sin embargo, con la nueva coyuntura de disminución de los recursos debido, entre otros, a la caída de los precios del petróleo, se debe aprender a hacer más con menos y mejorar la efectividad de la inversión pública.

En términos de coordinación:

La coordinación multinivel es clave para lograr avanzar en este fin. La coordinación no puede ser vista como un fin en sí mismo, sino como un medio para proveer bienes y servicios públicos de manera eficiente y de calidad.

La coordinación puede ser tanto horizontal como vertical. La mejor forma de concretar la coordinación horizontal y vertical se puede evidenciar en el sistema de inversión pública en donde todas las fuentes concurren hacia iniciativas interés común para todos.

A pesar de los importantes avances en este tipo de instrumentos de coordinación de la inversión pública, como por ejemplo, la implementación de siete Contratos Plan, las nuevas asociaciones de entidades territoriales y los mecanismos para la asignación de recursos del SGR, existen retos importantes para la coordinación multinivel en Colombia. En la actualidad, existen múltiples instancias de coordinación que deben ser potenciadas, con funciones y objetivos claros. De igual forma, se resaltó la importancia de generar incentivos claros para que estos mecanismos de coordinación sean sostenibles y tengan objetivos convergentes.

En términos de fortalecimiento de capacidades se resaltó el papel central que juega la información en la toma de decisiones y asignación de recursos de manera informada, y los avances que se han dado en el país en las últimas décadas. En términos de información y transparencia se consolidan avances importantes con el desarrollo de MAPAREgalías y MAPAInversiones que permiten tener información en tiempo real de la inversión y generar transparencia.

De igual forma, se resaltó el rol de la evaluación y monitoreo de la inversión con el desarrollo y posicionamiento de SINERGIA desde hace más de 2 décadas.

Seguimos trabajando en este propósito de tomar decisiones informadas con criterios objetivos de asignación, como por ejemplo, el desarrollo reciente de un sistema de evaluación por puntaje que permite el fortalecimiento de la planeación estratégica.

En adición en este pilar, es importante lograr el emparejamiento de la planeación estratégica con la inversión. Se debe poder analizar el ciclo

completo de la inversión pública, en particular, en la fase de la planificación dado que en los diferentes niveles de gobierno existe una importante heterogeneidad, como lo ilustra recientemente el cálculo del Índice de Problemática de Estructuración de Proyectos de regalías (IPEP), el 52% de los municipios del país tienen capacidades críticas o bajas en estructuración de proyectos. La capacidad es un área en el que el Gobierno nacional debe trabajar con el gobierno subnacional para que los proyectos no tengan problemas en su ciclo de vida.

Existe una importante fragmentación de las fuentes de inversión (PGN, SGP, SGR, recursos propios, principalmente,) pero se debe avanzar hacia un esquema orientado más hacia los usos y la concurrencia de fuentes, evitando duplicidades y optimizando la inversión pública, y en todo caso, con una orientación hacia resultados.

De igual forma, se encuentran avances importantes en instrumentos de planeación multianual a nivel nacional y su nacional, dado que desde 1994 se cuenta con planes plurianuales de inversión, que aunque todavía presentan algunas debilidades y requieren ajustes, es importante recalcar que ya existen en la institucionalidad de Colombia.

Se debe reforzar la cultura de los sistemas de información y evaluación que se viene desarrollando desde hace más de 2 décadas. Hay mucho camino recorrido, aunque tenemos retos importantes.

En términos de generar un marco regulatorio adecuado: La regulación y el marco de contratación en Colombia son muy complejos y para asignar recursos se vuelven una camisa de fuerza (se requiere simplificación normativa y evitar duplicidades normativas). Esta complejidad puede minar la efectividad de la inversión pública (p.ej. en la actualidad existen saldos acumulados y falta de ejecución, aunque también hay muchos proyectos sin financiamiento). En pocas palabras, existen recursos y fondos, pero se deben utilizar mejor.

De igual forma, se requiere de una mayor flexibilidad y una orientación a resultados y objetivos de la política fiscal y de inversión pública. Sin embargo, las normas de disciplina fiscal favorecen la inversión pública y son muy sanas.

Se deben generar capacidades subnacionales para que el marco regulatorio sea adaptado, y tenga en cuenta las diferencias territoriales y culturales. Se requiere fortalecer los esquemas de recaudo de impuesto, en particular el impuesto predial.

Una pregunta importante: **¿Cómo ligar la inversión con los resultados?**

Todavía existe oportunidad de mejora de la inversión orientada a resultados, por ejemplo, el programa de vivienda de interés social gratuita con el MinVivienda (donde no se pagan las obras hasta que no se entregan funcionando) y la suspensión de giros de regalías.

Por último, se espera que, en octubre de este año, el Secretario General de la OCDE y el DNP presenten públicamente las conclusiones de la aplicación de este instrumento de inversión pública eficiente entre niveles de gobierno para Colombia, sus recomendaciones y los pasos a seguir.