

Documento CONPES

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL
REPÚBLICA DE COLOMBIA
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

3960

**CONCEPTO FAVORABLE A LA NACIÓN PARA CONTRATAR UN
EMPRÉSTITO EXTERNO CON LA BANCA MULTILATERAL HASTA POR USD
15 MILLONES, O SU EQUIVALENTE EN OTRAS MONEDAS, DESTINADO
A FINANCIAR EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LAS
CAPACIDADES DE GESTIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR PÚBLICO**

Departamento Nacional de Planeación
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 17 de mayo de 2019

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL CONPES

Iván Duque Márquez
Presidente de la República

Marta Lucía Ramírez Blanco
Vicepresidenta de la República

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda
Ministra del Interior

Alberto Carrasquilla Barrera
Ministro de Hacienda y Crédito Público

Guillermo Botero Nieto
Ministro de Defensa Nacional

Juan Pablo Uribe Restrepo
Ministro de Salud y Protección Social

María Fernanda Suárez Londoño
Ministra de Minas y Energía

María Victoria Angulo González
Ministra de Educación Nacional

Jonathan Malagón González
Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ángela María Orozco Gómez
Ministra de Transporte

Carlos Holmes Trujillo García
Ministro de Relaciones Exteriores

Gloria María Borrero Restrepo
Ministra de Justicia y del Derecho

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Alicia Victoria Arango Olmos
Ministra de Trabajo

José Manuel Restrepo Abondano
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

Ricardo José Lozano Picón
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sylvia Cristina Constaín Rengifo
Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Carmen Inés Vásquez Camacho
Ministra de Cultura

Gloria Amparo Alonso Másmela
Directora General del Departamento Nacional de Planeación

Rafael Puyana Martínez-Villalba
Subdirector General Sectorial

Diego Rafael Dorado Hernández
Subdirector General Territorial

Resumen ejecutivo

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público.

En Colombia aún existen retrasos o incumplimiento en las prioridades y metas trazadas por el Gobierno nacional, lo que impide lograr resultados efectivos en el corto y mediano plazo que se traduzcan en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la provisión de bienes y servicios de calidad y adaptados a sus necesidades. Lo anterior se explica principalmente por dos factores: (i) una limitada calidad del modelo de planificación, medición y seguimiento de prioridades gubernamentales, y (ii) una limitada eficiencia y calidad de la información para la gestión de prioridades gubernamentales.

Dado lo anterior, el presente documento CONPES propone la contratación de un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público, con el objetivo de mejorar la efectividad en la gestión de prioridades gubernamentales en Colombia mediante el fortalecimiento de funciones clave de la Consejería Presidencial de Gestión y Cumplimiento en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)¹. El programa cuenta con dos componentes para la consecución de este objetivo: (i) fortalecer las capacidades de gestión de cumplimiento de las prioridades de gobierno, y (ii) fortalecer las capacidades de gestión y análisis de información para el cumplimiento de las prioridades de gobierno.

Debe resaltarse que la ejecución de las prioridades gubernamentales es responsabilidad de las entidades ejecutoras (*i.e.* agencias, ministerios y sus entidades adscritas, entre otras); sin embargo, la Consejería Presidencial de Gestión y Cumplimiento es responsable de ayudar a identificar y definir prioridades gubernamentales y coordinar, articular y apoyar a las entidades para facilitar su implementación. Lo anterior, a través del seguimiento, avances, alertas tempranas, identificación de cuellos de botella y retos presentes en la implementación, para avanzar en el cumplimiento de las prioridades gubernamentales definidas y proveer bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.

Clasificación: H81.

Palabras clave: Centro de Gobierno, Unidad de Cumplimiento, prioridades de gobierno, prioridades transformacionales, indicadores sectoriales, Consejería Presidencial de Gestión y Cumplimiento.

¹ La Consejería Presidencial de Gestión y Cumplimiento tiene a su cargo la coordinación de las funciones del Centro de Gobierno (CdG) que serán desarrolladas por el Programa de Fortalecimiento. Esta Consejería se crea mediante el Decreto 179 de 2019. Para más información sobre el término CdG, consultar la sección 2.1.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	8
2. ANTECEDENTES	9
2.1. Antecedentes de la metodología para la gestión del cumplimiento y sus aplicaciones	10
2.2. Antecedentes de la metodología para la gestión del cumplimiento en Colombia. 12	
2.3. Definición de prioridades gubernamentales para la gestión del cumplimiento.....	17
3. JUSTIFICACIÓN	20
3.1. Justificación técnica.....	20
3.1.1. Limitada calidad del modelo de planificación, medición y seguimiento de prioridades gubernamentales	21
3.1.2. Limitada eficiencia y calidad de la información para la gestión de prioridades gubernamentales	24
3.2. Justificación económica y social	26
3.2.1. Identificación de beneficios.....	26
3.2.2. Identificación de costos	30
3.2.3. Análisis de sensibilidad	30
3.3. Espacio fiscal	31
3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada.....	31
4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA	35
4.1. Objetivo	35
4.2. Objetivos específicos	35
4.3. Componentes	36
4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de capacidades de gestión de cumplimiento de las prioridades de gobierno.....	36
4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de capacidades de gestión y análisis de información para el cumplimiento de las prioridades de gobierno	37
4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución	38
4.5. Costos del programa.....	39
4.6. Programación de desembolsos	40
4.7. Seguimiento y evaluación	41
4.7.1. Indicadores del programa.....	42

5. RECOMENDACIONES.....	43
ANEXOS	44
Anexo A. Matriz de resultados.....	44
BIBLIOGRAFÍA.....	53



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Iniciativas transformacionales incluidas en las Bases del PND 2018-2022 ^(a)	18
Tabla 2. Iniciativas sectoriales ^(a)	19
Tabla 3. Reforma Digital de la Administración Pública (REDAP)	20
Tabla 4. Metodología ajustada aplicada a las iniciativas definidas como prioridades gubernamentales.....	20
Tabla 5. Cálculo los beneficios anuales por ganancias de eficiencia en USD para el año 2023	29
Tabla 6. Análisis costo beneficio y escenarios	30
Tabla 7. Operaciones para el apoyo al fortalecimiento institucional	33
Tabla 8. Operaciones de la banca multilateral para el apoyo al fortalecimiento institucional	34
Tabla 9. Costos por componente del programa	40
Tabla 10. Programación estimada de desembolsos (USD).....	40
Tabla 11. Indicadores de impacto y resultado	42
Tabla 12. Matriz de impactos esperados del programa.....	44
Tabla 13. Matriz de resultados esperados del programa	45
Tabla 14. Matriz de productos del programa	47

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Porcentaje de cumplimiento de metas de gobierno por sectores (2014-2018) .	23
---------------------------------------------------------------------------------------	----

SIGLAS Y ABREVIACIONES

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CdG	Centro de Gobierno
CGP	Comité de Gestión del Programa
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CTP	Coordinador Técnico del Programa
Dapre	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
IEG	Índice de Efectividad Gubernamental
MGC	Modelo de gestión de cumplimiento
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RCC	Revisión de capacidad cumplimiento
REDAP	Reforma Digital de la Administración Pública
SEPLAG	<i>Secretaria do Planejamento e Gestão</i> (en español, Secretaría de Planeación y Gestión)
SMD	Sistemas de Medición del Desempeño
Sinergia	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
TIR	Tasa interna de retorno
UEP	Unidad ejecutora del programa
USD	Dólar de Estados Unidos
VP	Valor presente
VPN	Valor presente neto

1. INTRODUCCIÓN

A pesar de los esfuerzos recientes en países de América Latina y el Caribe, el 80 % de los objetivos establecidos por los gobiernos o prioridades gubernamentales no se cumple (McKinsey, 2018). La efectividad en el cumplimiento de estas prioridades permite optimizar los recursos estatales al reducir el riesgo de duplicar esfuerzos o generar vacíos en la entrega de bienes o servicios, alinear la acción gubernamental con las demandas ciudadanas, y asegurar la prestación de servicios (Banco Mundial, 2017). Particularmente, en Colombia se presenta una disminución en la satisfacción de la ciudadanía sobre los servicios ofrecidos por el Estado en temas considerados prioritarios por el Gobierno.

La baja capacidad institucional para cumplir con las prioridades de gobierno se asocia con retrasos o no cumplimiento de los objetivos y metas establecidas por el Gobierno, y a la incapacidad de lograr resultados efectivos en el corto y mediano plazo que se traduzcan en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Lo anterior se explica principalmente por: (i) una limitada calidad del modelo de planificación, medición y seguimiento de prioridades gubernamentales, y (ii) una limitada eficiencia y calidad de la información para la gestión de prioridades gubernamentales.

Con el fin de abordar esta problemática, el Estado colombiano ha avanzado, a la luz de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2013 y 2014) en la implementación de un esquema de gestión de cumplimiento. En este sentido, a través del Decreto 1649 de 2014², se creó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre), el Despacho del Ministro Consejero para el Gobierno y el Sector Privado y la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas, responsables de hacer seguimiento al cumplimiento de las grandes apuestas del Gobierno. A pesar del esfuerzo realizado, se necesitaba sistematizar y fortalecer el esquema de seguimiento a prioridades de Gobierno, motivo por el cual mediante el Decreto 179 de 2019³, se creó la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, la cual recoge las principales acciones del anterior despacho ministerial y dirección, y se le asignan funciones adicionales encaminadas a fortalecer la efectiva implementación de políticas a cargo de las entidades ejecutoras (*i.e.* ministerios y entidades adscritas, agencias, entre otras).

En consecuencia, el presente documento CONPES propone la contratación de un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 15 millones, o su equivalente en

² Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; derogado por el Decreto 672 de 2017, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

³ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público, con el objetivo de mejorar la efectividad en la gestión de prioridades gubernamentales en Colombia mediante el fortalecimiento de funciones clave de la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento⁴. Este programa busca: (i) fortalecer las capacidades de gestión de cumplimiento de las prioridades de gobierno para mejorar su calidad, y (ii) fortalecer las capacidades de gestión y análisis de información para mejorar la eficiencia y calidad para gestionar las prioridades de gobierno. Esto permitirá que la efectividad en la ejecución de prioridades por parte del Gobierno mejore, que los tomadores de decisiones cuenten con información oportuna y que los ciudadanos mejoren su calidad de vida.

Este documento se compone de cinco secciones, incluida la presente introducción. La segunda sección expone los antecedentes. La tercera describe la justificación que aborda las problemáticas identificadas, mientras que, la cuarta presenta la descripción del programa, incluyendo los componentes, financiamiento, indicadores y seguimiento, entre otros aspectos. Por último, en la quinta sección, se presentan las recomendaciones al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

2. ANTECEDENTES

La obtención de resultados gubernamentales y la atención efectiva de las demandas de la ciudadanía requieren la implementación de acciones multidimensionales y transversales que implican un ejercicio de planeación y un alto grado de coordinación y articulación horizontal (entre ministerios sectoriales) y vertical (entre niveles de gobierno) (Banco Mundial, 2017). La seguridad, la reducción de la pobreza, el acceso a la educación y a la salud son claros ejemplos de prioridades de gobierno que requieren una ejecución coordinada y articulada (horizontal y vertical) para poder garantizar su cumplimiento.

La efectividad en el cumplimiento de estas prioridades permite optimizar los recursos estatales al reducir el riesgo de duplicar esfuerzos o generar vacíos en la entrega de bienes o servicios, alinear la acción gubernamental con las demandas ciudadanas, y asegurar la prestación de servicios (Banco Mundial, 2017). La efectividad en el cumplimiento de prioridades depende de la correcta ejecución, coordinación y articulación de cada nivel de gobierno.

A continuación, se presentan los antecedentes en cuanto a la metodología para la gestión del cumplimiento y algunas de sus aplicaciones, los antecedentes de dicha

⁴ La Consejería Presidencial de Gestión y Cumplimiento tiene a su cargo la coordinación de las funciones del Centro de Gobierno (CdG) que serán desarrolladas por el Programa de Fortalecimiento. Para más información sobre el término CdG, consultar la Sección 2.1.

metodología para la gestión del cumplimiento en Colombia, y la definición de prioridades gubernamentales para la gestión del cumplimiento.

2.1. Antecedentes de la metodología para la gestión del cumplimiento y sus aplicaciones

Garantizar la coordinación y articulación horizontal y vertical para cumplir con las prioridades fijadas es uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos (BID, 2018). Según McKinsey (2018), a pesar de los esfuerzos recientes en países de la región, el 80 % de los objetivos establecidos por los gobiernos de América Latina y el Caribe no se cumple, y en el caso particular de Colombia, según la Encuesta de Percepción Ciudadana del segundo semestre de 2017⁵, el 53 %, el 46 % y el 27 % de los ciudadanos manifestó sentir desmejoras en la seguridad, calidad de la salud y de la educación, respectivamente, temas considerados prioritarios para el Estado colombiano.

Por esta razón, los gobiernos de América Latina y el Caribe se han visto en la necesidad de fortalecer la capacidad institucional del Estado para alcanzar resultados y prestar servicios de calidad a un ciudadano cada vez más informado y con mayores demandas. Para lograrlo, diferentes gobiernos han replicado modelos internacionales que buscan generar transformaciones institucionales que permitan cumplir con las prioridades establecidas.

Uno de los principales modelos que se ha empleado con mucha frecuencia, debido a sus resultados positivos, es el fortalecimiento del Centro de Gobierno (CdG) a través de la implementación de Unidades de Cumplimiento. Entre 2010 y 2018, más de 15 gobiernos de América Latina y el Caribe han fortalecido su CdG, principalmente a través de la creación de Unidades de Cumplimiento (BID, 2018).

El CdG es la institución o grupo de instituciones que prestan apoyo directo al jefe del Ejecutivo⁶ en la gestión de las máximas prioridades gubernamentales para asegurar la efectividad en su cumplimiento. El CdG cumple un rol esencialmente de coordinación, articulación y seguimiento de las prioridades de gobierno, mediante la prestación de servicios directos enfocados en un área específica de la política pública, en consecuencia, no ejecuta o implementa como tal la política pública. Por lo general, el seguimiento se realiza a prioridades con alto grado de complejidad, de alto impacto social y que requieren una fuerte

⁵ La Encuesta de Percepción Ciudadana, realizada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), permite evaluar la percepción sobre la calidad de los bienes y servicios entregados por el Gobierno nacional. En el periodo 2015-2018 se aplicaron 9.710 encuestas a personas de 18 años o más. La encuesta tiene representatividad nacional, urbano-rural, las regiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 *Todos por un nuevo país* (Caribe, Eje cafetero y Antioquia, Centro Oriente, Llanos Orientales, Pacífico y Centro Sur Amazonía), y Bogotá y áreas metropolitanas de Cali, Medellín y Barranquilla.

⁶ Presidente, primer ministro, gobernador o alcalde.

articulación sectorial para ser resueltos. Sus resultados incluyen una visión integral que responde a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Todos los países cuentan de alguna manera con CdG o con organizaciones que cumplen sus mismas funciones; sin embargo, la especialización y metodología que se aplica al interior de los CdG para lograr la consecución de resultados es variable.

Las Unidades de Cumplimiento o *Delivery Units*⁷ son equipos de trabajo pequeños y altamente técnicos que aplican herramientas innovadoras de administración que permiten apoyar a las entidades ejecutoras en la consecución de resultados. Estas llevan a cabo acciones técnicas y administrativas para el logro de las prioridades de gobierno, tales como: (i) construcción de la cadena de entrega de bienes y servicios públicos; (ii) definición de indicadores, análisis de tendencias y construcción de trayectorias; (iii) definición de metas; (iv) identificación de barreras que impiden el cumplimiento; y (v) definición de planes de acción o rutas de cumplimiento para asegurar su entrega y solucionar las barreras identificadas.

Las Unidades de Cumplimiento fortalecen las funciones de seguimiento, coordinación y articulación, permitiendo que el CdG salga de prácticas reactivas y de corto plazo que hacen parte de la gestión diaria, en especial política, y que utilicen su capacidad para sacar adelante prioridades de gobierno (BID, 2018).

Algunos ejemplos de gobiernos nacionales y subnacionales que han logrado resultados exitosos en la creación de Unidades de Cumplimiento para fortalecer los CdG se presentan a continuación. En Reino Unido, el CdG contribuyó a reducir el tiempo de espera en los hospitales y a mejorar los puntajes de las pruebas estudiantiles; en el Estado de Pernambuco en Brasil, permitió reducir los delitos violentos, las muertes por enfermedades prevenibles y mejorar el rendimiento escolar; y en Chile permitió reducir la tasa de victimización, entre otros (BID, 2018). A continuación, se presenta en detalle el caso del Estado de Pernambuco, debido a su reconocimiento internacional.

En el año 2007, el Estado de Pernambuco, el séptimo más grande del país con aproximadamente 9 millones de habitantes, contaba con una de las peores tasas de delincuencia. Adicionalmente, el Gobierno Estatal contaba con un gran número de

⁷ La definición de las Unidades de Cumplimiento o *Delivery Units* proviene del término *deliverology*, definido por Barber (2010) como la ciencia o el arte de ejecutar exitosamente las promesas de campaña y las prioridades de una administración. Este mismo autor desarrolló los conceptos y estrategias necesarias para asegurar la entrega de bienes y servicios públicos a los ciudadanos y definió cinco pilares: (i) desarrollo de bases para el cumplimiento, (ii) desafío del cumplimiento, (iii) planificación del cumplimiento, (iv) impulso del cumplimiento, y (v) creación de una cultura irreversible de cumplimiento.

funcionarios y dependencias altamente dispersas y desarticuladas, situación que estaba dificultando la definición de las prioridades de la nueva administración (BID, 2014).

Bajo este contexto, se vio la necesidad de reforzar el CdG, a través de la creación de la Secretaría de Planeación y Gestión (SEPLAG, por sus siglas en portugués). Esta se conformó por un reducido número de funcionarios técnicos y desempeñó funciones de CdG y de Unidad de Cumplimiento. Las tareas más rutinarias de la administración pública, como gestión de recursos humanos y compras gubernamentales fueron transferidas a una nueva secretaria.

La SEPLAG, como CdG, se encargó de realizar la planificación de las prioridades de gobierno y hacer seguimiento, coordinar y articular la implementación entre las distintas secretarías responsables de ejecutar acciones e intervenir para mejorar el desempeño cuando fuera necesario. Como Unidad de Cumplimiento, robusteció el seguimiento a las prioridades gubernamentales mediante la alineación de sus recursos presupuestales, y la construcción de cadenas de entrega de bienes y servicios y trayectorias de implementación a cada meta fijada como prioritaria⁸. El seguimiento semanal realizado por la SEPLAG se basó en las actividades, procesos internos y productos definidos en las trayectorias (BID, 2014).

Estas modificaciones se alinearon con las definiciones de CdG y Unidad de Cumplimiento para cumplir con las prioridades de gobierno. Como resultado de esta reforma en Pernambuco, se destaca haber logrado: (i) responsabilizar a los gerentes a cargo de cumplir con las prioridades gubernamentales definidas, (ii) asegurar la cohesión de toda la administración, y (iii) lograr resultados importantes en materia de seguridad, con la reducción en un 30 % de los delitos letales en el periodo 2007-2012 (BID, 2014).

2.2. Antecedentes de la metodología para la gestión del cumplimiento en Colombia

En el caso de Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), tradicionalmente, ha hecho las veces de CdG. Es responsable de liderar la gestión estratégica del gobierno, incluida la planificación presupuestal de la inversión; en ese sentido dirige el proceso de formulación de objetivos, metas y prioridades de gobierno establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), instrumento formal y legal, por medio del cual se trazan los objetivos del Gobierno⁹. Así mismo, el DNP es la entidad encargada de hacer seguimiento y evaluación a lo establecido en el PND, a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia).

⁸ Contienen elementos para el seguimiento como hitos de cumplimiento, responsables e indicadores de producto, resultado y gestión.

⁹ El artículo 339 de la Constitución Política de Colombia señala que debe existir un PND conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

Este sistema es una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas en el país. Sinergia ha permitido retroalimentar el ciclo de las políticas públicas y entregar información permanente sobre avances, alertas tempranas, cuellos de botella y retos en la implementación de las intervenciones, contribuyendo al mejoramiento de la administración pública. Desde el componente de seguimiento de Sinergia, se verifica de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos del PND, a través del seguimiento y reporte de alrededor de 900 indicadores de producto y resultado. Desde el componente de seguimiento territorial, se consolida la información relacionada con los objetivos y estrategias del PND que tienen un alcance territorial, así como documentos de análisis e informes que dan cuenta de los logros alcanzados periódicamente en el territorio. Por último, en el componente de evaluaciones se encuentran los resultados de más de 250 evaluaciones realizadas a programas y políticas públicas.

Por otro lado, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), creado mediante el Decreto 2482 de 2012¹⁰, compilado por el Decreto 1083 de 2015¹¹, y liderado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, es un marco de referencia para la dirección, planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de la gestión de las entidades y organismos públicos. Su finalidad es la generación de resultados que atiendan los planes de desarrollo¹² y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio. El modelo es una contribución al fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones, debido a que se focaliza en las prácticas y procesos clave que adelantan para convertir insumos en resultados, apuntando a transformar el Estado colombiano, de un Estado legislativo a un Estado prestador de servicios (como se establece en la Sentencia C-826 de 2013).

Pese a los avances y resultados obtenidos con la puesta en marcha de Sinergia y MIPG, persisten dificultades que deben ser resueltas. Con respecto a MIPG, resulta necesario articular los esfuerzos para el cumplimiento de una manera intersectorial, y con una visión estratégica de las prioridades de gobierno. Adicionalmente, aunque MIPG es una herramienta para el fortalecimiento de las entidades, la consecución o entrega de resultados necesita de la gestión del cumplimiento y de herramientas para la superación de cuellos de botella que se puedan presentar.

En cuanto al DNP, si bien la entidad logró establecer una cultura de seguimiento y evaluación que ha entregado información oportuna a los hacedores de política, la OCDE (2013 y 2014) señaló que, aunque el PND tiene una visión coherente de desarrollo,

¹⁰ Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.

¹¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

¹² Se refiere a los planes de desarrollo de entidades territoriales y al PND.

materializar las prioridades de gobierno no ha sido tan sencillo, particularmente cuando estas acciones deben llegar al territorio. En consecuencia, la OCDE (2013 y 2014) definió la necesidad de reforzar la capacidad de gestión estratégica del gobierno mediante el fortalecimiento de las funciones de un CdG, capaz de coordinar, articular y apoyar a las entidades y definir con claridad funciones y responsabilidades entre las mismas. Adicionalmente, se identificó que este CdG debe encargarse de impulsar, apoyar y hacer seguimiento a prioridades de gobierno específicas que, por su carácter complejo e intersectorial, requieren un rol de coordinación, un apoyo en la planificación de su implementación y un seguimiento más específico desde el CdG.

Por esta razón, con el objetivo de adoptar las recomendaciones de la OCDE e implementar un esquema de gestión que desarrolle actividades propias de un CdG, mediante el Decreto 1649 de 2014¹³, se reestructuró el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) a través de la creación del Despacho del Ministro Consejero para el Gobierno y el Sector Privado. Igualmente, se creó dentro de este despacho la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas, responsable de desarrollar las actividades propias de una Unidad de Cumplimiento o *Delivery Unit*.

En términos generales las principales funciones del Despacho del Ministro Consejero consistieron en: (i) asesorar al Presidente de la República en la definición de las políticas y estrategias; (ii) apoyar a las entidades gubernamentales en la ejecución de las prioridades gubernamentales y generar mecanismos de articulación y coordinación entre las diferentes entidades que tenían a su cargo la consecución de estas prioridades; y (iii) coordinar con el DNP el fortalecimiento de los indicadores de seguimiento al PND y el seguimiento a la implementación de las prioridades del Presidente de la República en áreas estratégicas. Por su parte, la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas se encargó de perfeccionar el seguimiento de las prioridades gubernamentales seleccionadas, a través del diseño de herramientas de seguimiento, que se presentarán más adelante como resultados de dicha Dirección.

Tanto el Despacho del Ministro Consejero como la nueva Dirección se adecuaron a la institucionalidad existente, se apoyaron en el carácter técnico desarrollado por el DNP y priorizaron un grupo de objetivos estratégicos para garantizar la entrega de resultados efectivos (BID, 2018). El DNP continuó ejerciendo sus funciones misionales de planeación, seguimiento y evaluación de los objetivos del PND, mientras que el Despacho del Ministro Consejero se concentró en identificar y sacar adelante un grupo selecto de prioridades de gobierno.

¹³ Derogado por el Decreto 672 de 2017, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Dentro de los resultados administrativos producto de la creación del Despacho del Ministro Consejero, se destacan los siguientes:

- Diseño de prioridades de gobierno o megametas. Se definieron 21 megametas producto de la priorización de una única meta por sector realizada por el presidente y los ministros del Gobierno nacional, con el acompañamiento del Despacho del Ministro Consejero. Este proceso promovió un seguimiento más estratégico a la gran apuesta de cada uno de los ministerios para el periodo 2014-2018, haciendo más viable el cumplimiento de estas ya que los esfuerzos del sector se volcaron a su logro.
- Diseño de prioridades sectoriales. En el PND 2014-2018 *Todos por un nuevo país* se definieron alrededor de 900 indicadores para hacer seguimiento a las diferentes prioridades del país, cuyo seguimiento estuvo a cargo del DNP a través de Sinergia. Sin embargo, el Despacho del Ministro Consejero priorizó aproximadamente 170 indicadores, los más relevantes para cada uno de los ministerios, para hacerles seguimiento y facilitar la gestión de las prioridades y su cumplimiento. Para esto se realizaron reuniones periódicas bilaterales entre el presidente, el ministro consejero y el ministro encargado para el direccionamiento de compromisos y solución de cuellos de botella, entre otros.

Por su parte, dentro de los resultados administrativos obtenidos con la creación de la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas se destaca:

- La construcción de tableros de control: herramienta gerencial que permitió visualizar de forma estandarizada y organizada las prioridades y metas establecidas en el PND, así como los análisis de alertas tempranas sobre su consecución. Este se convirtió en un elemento fundamental sobre el cual se dieron las discusiones al más alto nivel del Gobierno nacional. En total se construyeron 21 tableros de control sectoriales.
- Metodologías de predicción: con base en la información histórica y presupuestal aportada por el sector, se diseñaron modelos predictivos para estimar el cierre del año y del cuatrienio. Estos modelos probaron tener un poder predictivo por encima del 90 %.
- Definición de planes específicos: entre la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas y las entidades se construyeron cronogramas y planes de trabajo concretos para establecer los procesos requeridos para obtener resultados.
- Seguimiento de la ejecución presupuestal: de forma mensual, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas preparaba informes de avance de la ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) para cada uno de los sectores de la rama ejecutiva del Gobierno nacional.

A diferencia del trabajo realizado por el DNP y del MIPG, el Despacho del Ministro Consejero y la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas, además de priorizar los objetivos de gobierno a los que se haría seguimiento, se involucraron en el proceso mismo de entrega de resultados, sin reemplazar o competir con las entidades ejecutoras (BID, 2018).

En cuanto a resultados institucionales, el trabajo realizado por la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas logró fortalecer la responsabilidad de las entidades en la entrega de bienes y servicios, al diferenciar funciones y responsabilidades entre cada una de las entidades a partir de la construcción de la cadena de entrega; y reducir asimetrías de información y anticipar cuellos de botella para poder hacerles frente. En cuanto a resultados institucionales obtenidos por el Despacho del Ministro Consejero se resalta el establecimiento de dinámicas de articulación interinstitucional y de rutinas de seguimiento para mejorar el flujo de información entre entidades, gracias a la expedición de directivas presidenciales (BID, 2018).

Si bien con la creación del Despacho del Ministro Consejero para el Gobierno y el Sector Privado y de la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas se fortaleció el CdG en Colombia y se obtuvieron resultados relevantes, se evidenciaron, a la luz de los pilares de la *deliverology*¹⁴, dificultades tales como: (i) ausencia en el desarrollo de bases para el cumplimiento debido a que no se revisaron las capacidades iniciales al interior de las entidades para su efectiva ejecución de actividades; (ii) no se creó una cultura irreversible de cumplimiento mediante el impulso a la creación de *Delivery Units* al interior de las entidades ejecutoras; y (iii) se identificó una baja capacidad en los modelos de planificación, medición, ejecución y seguimiento de las entidades, ocasionando retrasos en el cumplimiento o el incumplimiento de prioridades del Gobierno.

En este sentido, el fortalecimiento del CdG debe realizarse de forma paralela con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades, y de una estrategia que permita lograr resultados concretos en las prioridades más complejas.

Con el objetivo de solucionar estos problemas, mediante el Decreto 179 de 2019, el Gobierno nacional crea la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, la cual recoge las principales acciones de la anterior Dirección para la Ejecución del Gobierno y Áreas Estratégicas, y le asigna funciones adicionales encaminadas a fortalecer la efectiva implementación de políticas a cargo de las entidades ejecutoras.

La Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento unifica el CdG con la Unidad de Cumplimiento, con lo que se busca obtener mayor eficiencia e impacto en su misionalidad. Además, esta Consejería tiene la responsabilidad en el acercamiento con las

¹⁴ Ver nota al pie 8.

entidades para generar mecanismos de articulación entre ellas, promover el mejoramiento de sus capacidades para cumplir con las prioridades del Presidente de la República, y fomentar una cultura de cumplimiento al interior de estas. Así mismo, se enfoca en las acciones que deben adelantar las entidades gubernamentales para el cumplimiento de dichas prioridades, más allá de enfocarse únicamente en los indicadores de producto y resultado.

2.3. Definición de prioridades gubernamentales para la gestión del cumplimiento

La responsabilidad de la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento está en definir, estructurar y hacer seguimiento a las prioridades gubernamentales, las cuales se dividen en iniciativas transformacionales y sectoriales, y fueron construidas a partir del programa de Gobierno, el PND 2014-2018, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), las recomendaciones de la OCDE, las 203 propuestas de campaña del Presidente de la República y las Bases del PND 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*.

Además, esta Consejería se enfocará principalmente en las prioridades de Gobierno para gestionar las políticas más relevantes. En este sentido, aun cuando el apoyo en el seguimiento a los indicadores en Sinergia es fundamental, la Consejería hará énfasis en las estrategias que lleva a cabo cada ministerio o entidad líder de política para impulsar el cumplimiento de las metas trazadas, y se apoyará en sistemas de información robustos para generar análisis prospectivos de datos, y así promover una mejora en la toma de decisiones.

La Consejería plantea un esquema de seguimiento que hará especial énfasis en los pasos, tiempos, y estrategias necesarias para el cumplimiento de las prioridades gubernamentales, es decir, será responsable de acompañar las actividades y la gestión de los compromisos establecidos para alcanzar los objetivos del Gobierno, mediante una gobernanza multisectorial y multidimensional. Asimismo, para cada actividad identifica fechas de inicio y fin y responsables de la ejecución al interior de cada entidad.

En la actualidad, Sinergia se enfoca en hacer seguimiento a los indicadores de producto y resultado del PND¹⁵, pero no cuenta con un esquema que permita monitorear la gestión que realizan las entidades para el cumplimiento de sus objetivos, ya que tampoco hace parte de su misionalidad. El MIPG, por su parte, focaliza su atención en las prácticas y procesos que adelantan las entidades para transformar insumos en resultados, pero no se encarga de coordinar y articular entidades para cumplir con metas de carácter multisectorial. Por lo tanto, la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento focalizará sus esfuerzos en definir y acompañar la gestión de las entidades, y coordinarlas y articularlas

¹⁵ Esta competencia de seguimiento es otorgada al DNP, a través de Sinergia, en los términos del Decreto 1082 de 2015. Funciones que son complementarias y distintas en su margen competencial a las otorgadas a la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento del Dapre.

para el cumplimiento de metas, acciones que se verán reflejadas en los indicadores de Sinergia. En otras palabras, la Consejería trabajará de forma complementaria y coordinada con Sinergia y el MIPG.

A la fecha, dentro de las prioridades gubernamentales definidas, en concordancia con las Bases del PND 2018-2022, existen nueve iniciativas transformacionales, que tienen la característica de ser: (i) temas estructurales que otros gobiernos han tratado de solucionar, (ii) involucran a más de un sector en la solución, (iii) son de alto impacto en los ciudadanos, (iv) son habilitadores de otras iniciativas, y (v) son de alta importancia social y demandan una alta complejidad en su implementación. En la Tabla 1 se presentan ocho iniciativas transformacionales y en la Tabla 3 se describe la última de estas.

Además, se definieron 15 iniciativas sectoriales de competencia propia de las entidades, con alto potencial de impacto en el bienestar de la población y la productividad del país, frente a las cuales se hará un seguimiento diferencial a aquellas incluidas en Sinergia. En la Tabla 2 se presentan las iniciativas sectoriales.

Finalmente, se identificó la necesidad de abordar una temática transversal a todos los sectores del Gobierno nacional, que comprende el apoyo a las entidades del ejecutivo en la simplificación de la arquitectura institucional y digitalización de trámites, y el fomento de la transparencia mediante el fortalecimiento de la compra pública a través de mecanismos digitales. Esta iniciativa transformacional se define como la Reforma Digital de la Administración Pública (REDAP) (Tabla 3).

Tabla 1. Iniciativas transformacionales incluidas en las Bases del PND 2018-2022^(a)

Eje PND	Sector	Iniciativa transformacional
Equidad	Prosperidad Social, Vivienda, Agricultura y Trabajo	Pobreza/equidad: que nadie se quede atrás
	Presidencia, Relaciones Exteriores, Trabajo, Comercio, Interior	Venezuela/Empleo: apoyo a la población migrante
Legalidad	DANE – IGAC, Planeación, Agricultura, Justicia, Función Pública	Catastro y formalización: herramientas que habilitan el desarrollo
	Justicia, Defensa, Agricultura, Presidencia, Interior, otros	Intervención integral en zonas estratégicas: bienes públicos, fortalecimiento de comunidades y proyectos productivos para la sustitución
Emprendimiento	Agricultura, Comercio y Ambiente	Campo con progreso

Eje PND	Sector	Iniciativa transformacional
	Presidencia, Comercio, Colciencias o quien haga sus veces ¹⁶ , Hacienda y Transporte	Entorno para crecer: productividad, emprendimiento y dinamización
	Educación, Trabajo y Planeación	Formación para el trabajo
	Cultura y Comercio	Economía naranja: desarrollo a través de la cultura y la creatividad

Fuente: Dapre (2019).

Nota: ^(a) Estas iniciativas transformacionales pueden tener cambios, dado que las prioridades de gobierno son dinámicas.

Tabla 2. Iniciativas sectoriales^(a)

Eje PND	Sector	Iniciativa sectorial
Legalidad	Justicia	Imperio de ley y convivencia pacífica
	Interior	Diálogo social moderno
	Defensa	Seguridad ciudadana
	Relaciones exteriores	Facilitar el acceso a Colombia con más visas
	Hacienda	Más recursos, más contribuyentes
Equidad	Salud	Salud para todos con calidad y eficiencia
	Educación	Educación para un futuro con oportunidades
	Vivienda	Colombianos con más viviendas dignas
	Trabajo	Sistema laboral moderno
	Deporte	Niños, niñas y adolescentes sanos y activos
Emprendimiento	Energía eléctrica, hidrocarburos y gas	Confiable, sostenible y competitiva
	Minería	Crecimiento responsable social y ambiental
	Turismo	El nuevo petróleo
	Transporte	Conectar eficientemente la ciudad y el campo
	Ambiente	Producir conservando y conservar produciendo

Fuente: Dapre (2019).

Nota: ^(a) Estas iniciativas sectoriales pueden tener cambios, dado que las prioridades de gobierno son dinámicas.

¹⁶ Colciencias se transformará en el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación según lo dispuesto en la Ley 1951 de 2019, por la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones.

Tabla 3. Reforma Digital de la Administración Pública (REDAP)

Sectores	Temática
Función Pública, planeación, Hacienda, Presidencia	Simplificación y digitalización de trámites prioritizados
Planeación, Función Pública, Vicepresidencia	Transparencia

Fuente: Dapre (2019).

Una vez definidas las iniciativas, se estableció la pirámide de cumplimiento. En esta se definen los objetivos, indicadores, productos y principales acciones a realizar, a través de los cuales se clarifican las responsabilidades, mecanismos de colaboración y actuación de las diferentes entidades que participan en el proceso de implementación de las prioridades del gobierno. A partir de esta metodología de pirámide de cumplimiento, la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento podrá realizar un seguimiento que va más allá de los indicadores de producto y resultado, para así enfocarse en las acciones puntuales de gestión y coordinación intersectorial que se deben realizar para materializar las iniciativas. A continuación, se muestra el esquema y alcance de la metodología aplicada (Tabla 4).

Tabla 4. Metodología ajustada aplicada a las iniciativas definidas como prioridades gubernamentales

Aspiración. Nos comprometemos a (la transformación que se desea alcanzar a 2022).		
Objetivos: incluye metas cuantificables que evidencian el cambio que se pretende alcanzar a 2022 y que contribuyen a cumplir la aspiración.		
Indicadores de desempeño	Producto	Camino al cumplimiento (componentes principales)
Instrumento a partir de datos contables para medir el desempeño de forma constante y saber si se está avanzando a buen ritmo, con el fin de lograr el objetivo.	Lo que se entregará al finalizar el periodo de Gobierno.	Conjunto de acciones que se deben realizar para la materialización del producto y el avance en el indicador de desempeño. El cumplimiento de este camino contribuirá a lograr el objetivo y alcanzar la transformación deseada.

Fuente: Dapre (2019).

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. Justificación técnica

En el marco de una gestión pública más eficiente, para realizar seguimiento y control a las prioridades definidas por el Gobierno, el Dapre identificó la necesidad de definir un mecanismo más efectivo que permita resolver la baja capacidad de las entidades del Estado en cuanto al cumplimiento de las prioridades gubernamentales y así alcanzar las principales apuestas del Gobierno.

De acuerdo con la Medición de Revisión de Capacidad de Cumplimiento (RCC)¹⁷, metodología que busca valorar la capacidad institucional para la gestión del cumplimiento de prioridades gubernamentales, en el año 2018 Colombia obtuvo una calificación promedio de 2,21, considerada como un nivel medio-bajo. En esta medición se valoraron diferentes entidades que debían impulsar 15 intervenciones relacionadas con seis prioridades del Gobierno nacional: educación, productividad y empleo, transporte, pobreza, minas y energía y salud. En particular, el índice se construyó a partir de la autoevaluación de cada una de las entidades y de la calificación de contrapartes sobre los siguientes cinco aspectos: desarrollo de bases para el cumplimiento, desafío del cumplimiento, planificación del cumplimiento, impulso del cumplimiento y creación de una cultura del cumplimiento.

El resultado obtenido por Colombia, que se sitúa en un nivel medio-bajo, se asocia con retrasos en el cumplimiento o al no cumplimiento de los objetivos y metas establecidas por el Gobierno, y a la incapacidad de lograr resultados efectivos en el corto y mediano plazo que se traduzcan en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Lo anterior se explica principalmente por: (i) una limitada calidad del modelo de planificación, medición y seguimiento de prioridades gubernamentales, y (ii) una limitada eficiencia y calidad de la información para la gestión de prioridades gubernamentales.

3.1.1. Limitada calidad del modelo de planificación, medición y seguimiento de prioridades gubernamentales

La creación del Despacho del Ministro Consejero para el Gobierno y el Sector Privado incluyendo la creación de la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas representó un gran avance en la gestión del cumplimiento de las prioridades gubernamentales definidas en su momento. Sin embargo, aún se presentan limitadas capacidades en la gestión del cumplimiento, explicadas principalmente por: (i) un proceso *ad hoc* y un enfoque fragmentado para la supervisión de las prioridades gubernamentales por parte del alto gobierno, y (ii) una baja capacidad de los ministerios y agencias en gestión del cumplimiento.

En cuanto al proceso *ad hoc* para supervisar las prioridades gubernamentales, se ha evidenciado que, de acuerdo con los resultados del RCC, Colombia aún no ha consolidado

¹⁷ La Medición de la Revisión de Capacidad de Cumplimiento (*Delivery Capacity Review* en inglés) evalúa cinco dimensiones, con actores involucrados, usando una escala de 1 a 4 (siendo 1 la menor calificación). Este indicador no busca comparar al país con el desempeño de otros, sino medir su desempeño en la escala de RCC. Este índice es calculado por el BID a través de la firma de consultoría Tras100d (Barber *et al.*, 2011).

un proceso sistematizado de gestión estratégica que asegure su adecuada planeación, gerencia y seguimiento. En consecuencia, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno, aún existen desafíos que deben ser resueltos para que Colombia logre ejecutar e institucionalizar funciones de CdG de manera efectiva. Las principales debilidades identificadas en la RCC se presentan en dos dimensiones clave: planificar el cumplimiento (2,07) e impulsar el cumplimiento (2,08). Al respecto se identifica que los principales desafíos se encuentran en la definición de la estrategia de reforma; dibujar la cadena de cumplimiento; fijar metas y trayectorias; establecer rutinas para impulsar y monitorear el desempeño; resolver problemas a tiempo y rigurosamente; y construir y sostener el impulso hacia la aspiración de cumplimiento.

Con respecto al enfoque fragmentado para la supervisión de las prioridades gubernamentales, se han identificado dificultades en los procesos de coordinación y articulación para dar cumplimiento a las prioridades gubernamentales de carácter multisectorial, lo que ha impedido que se materialicen en el tiempo y que se cumplan los objetivos y resultados esperados¹⁸. Tomando como referencia las prioridades analizadas en el RCC¹⁹ se identifica que las calificaciones más bajas se presentan en las capacidades para gestionar las prioridades educación (1,98), productividad, emprendimiento y dinamización (2,15), transparencia (2,20) y pobreza (2,23).

De igual forma, el hecho de contar con un enfoque fragmentado para la supervisión de las prioridades gubernamentales se evidenció en el CdG debido a la multiplicidad y heterogeneidad de 170 indicadores del PND a los cuales se le hacía seguimiento desde el Despacho del Ministro Consejero para el Gobierno y el Sector Privado y su equipo. Esta situación no permitió tener una gestión estratégica y la identificación priorizada de indicadores que fueran más relevantes y de mayor impacto para el cumplimiento de los objetivos de las prioridades de gobierno. Lo anterior, generó una orientación del equipo hacia su seguimiento y no hacia la generación de intervenciones y acciones requeridas para su cumplimiento.

Respecto a la baja capacidad de los ministerios y agencias en la gestión del cumplimiento, se ha identificado la ausencia de un modelo o capacitaciones para desarrollar capacidades en planificación, medición y seguimiento, y de un proceso para la identificación

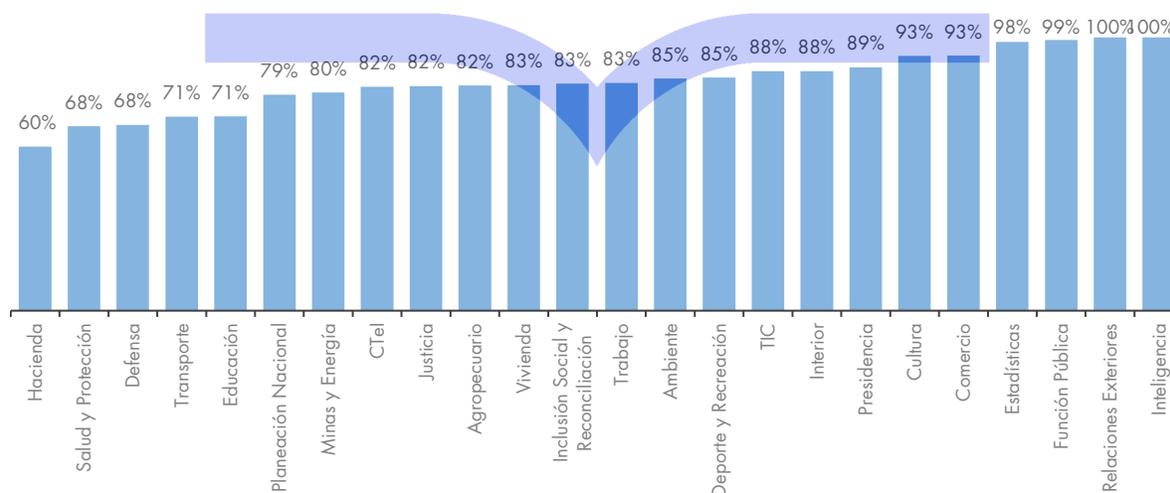
¹⁸ En este sentido, a modo ilustrativo, en el cuatrienio 2014-2018, la meta fijada de reducción en muertes por accidentes de tránsito no fue cumplida. Se esperaba alcanzar una cifra de 5.844 fallecidos en diciembre de 2018, no obstante, se registraron de manera preliminar 6.476 muertes (DNP, 2018). Si bien esto es una responsabilidad de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el logro de esta depende de la articulación de diferentes sectores, tales como transporte, educación y salud. Aunque es difícil estimar los factores exactos que generaron el incumplimiento de la meta trazada, es previsible que fallas en la articulación entre sectores incidieron en el incumplimiento de la meta.

¹⁹ Se revisaron seis prioridades seleccionadas por la Consejería para Gestión y Cumplimiento para el ejercicio (educación, pobreza, transparencia, minas y energía, salud y productividad y empleo).

y gestión de prioridades gubernamentales que les permita adoptar una cultura del cumplimiento en el largo plazo (BID, 2018). Las principales barreras identificadas corresponden a debilidades y disparidades al interior de las entidades ejecutoras, situación que limita su capacidad de convertir políticas en resultados (OCDE, 2018).

Esta situación se tradujo en retrasos en el cumplimiento o incumplimiento de prioridades gubernamentales. Si bien en términos de metas sectoriales, en el cuatrienio 2014-2018, se alcanzó un cumplimiento agregado de alrededor del 81 %, según información reportada por Sinergia (2018) con corte a diciembre de 2018, aún existe una amplia disparidad en el nivel de cumplimiento entre sectores del Gobierno nacional. Como se observa en el Gráfico 1, para el caso de sectores como relaciones exteriores e inteligencia, estos presentaron cumplimiento de sus metas en un 100 %, mientras que en sectores como hacienda y salud y protección social los niveles de cumplimiento de sus metas fueron del 60 % y 67,28 %, respectivamente.

Gráfico 1. Porcentaje de cumplimiento de metas de gobierno por sectores (2014-2018)



Fuente: Sinergia, DNP (2018).

En consecuencia, es necesario continuar con el proceso de apoyo al cumplimiento de las prioridades y el fortalecimiento de capacidades al interior de cada una de las entidades ejecutoras de las prioridades de gobierno. En este sentido, el fortalecimiento del CdG debe realizarse de forma paralela con el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades, y de una estrategia que permita lograr resultados concretos en las prioridades gubernamentales más complejas.

Por otro lado, diferentes referentes internacionales para la gestión de cumplimiento, tales como Barber (2016), Chen y Dahlman (2006), y Lee y Choi (2014), han identificado

la necesidad de: (i) aplicar análisis o evaluaciones especializadas que permitieran constatar la efectividad de las intervenciones previstas en los planes de acción o las rutas de cumplimiento de las prioridades gubernamentales, en terreno y en tiempo real, y (ii) aplicar o intercambiar conocimiento especializado externo que complemente y enriquezca la definición o ajuste de las acciones de cumplimiento, y que permita maximizar los resultados esperados. A pesar de los esfuerzos del CdG por medio del Despacho del Ministro Consejero para el Gobierno y el Sector Privado, se ha identificado que estas buenas prácticas son requeridas para el fortalecimiento de capacidades de gestión de cumplimiento y aún no han sido implementadas en el gobierno.

Por último, se ha evidenciado la necesidad de dar paso al uso de las herramientas digitales para mejorar la eficiencia en el desempeño institucional y dar cumplimiento a las prioridades de gobierno establecidas. Al respecto, de acuerdo con la OCDE (2018), la Estrategia de Gobierno en Línea²⁰ de Colombia ha permitido contar con los cimientos necesarios para el progreso hacia una transformación digital integral del sector público. Las entidades del Gobierno nacional muestran un nivel aceptable de preparación para la implementación de gobierno digital, sin embargo, operan de forma aislada y ritmos diferentes, lo que impide una verdadera apropiación de esta iniciativa para mejorar la gestión de prioridades gubernamentales.

En este contexto, mediante la REDAP, una de las prioridades de mayor complejidad y transversalidad, se movilizará a todo el gobierno para que Colombia transite de un modelo electrónico a un modelo digital²¹, lo que será determinante para el cumplimiento de las demás prioridades gubernamentales definidas. Igualmente, la REDAP prestará el apoyo a las entidades del Ejecutivo en la simplificación de la arquitectura institucional y digitalización trámites, y el fomento de la transparencia a través del fortalecimiento de la compra pública a través de mecanismos digitales.

3.1.2.Limitada eficiencia y calidad de la información para la gestión de prioridades gubernamentales

²⁰ Gobierno en Línea es una estrategia definida por el Gobierno nacional, mediante el Decreto 1151 de 2008, que buscaba dar un salto en la inclusión social y en la competitividad del país a través de la apropiación y el uso adecuado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Esta estrategia pretende contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia del Estado colombiano a través de la construcción gradual de un gobierno electrónico, además de promover la actuación del gobierno como usuario modelo y motor de la utilización de las TIC. La norma aplicable actualmente es el Decreto 1008 de 2018, por el cual se establecen los lineamientos generales de la política de Gobierno Digital y se subroga el capítulo 1 del título 9 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

²¹ El gobierno electrónico usa herramientas tecnológicas para ofrecer información y servicios, mientras que el gobierno digital busca transformar las entidades públicas y dotarlas de capacidades que permitan responder a las necesidades de la economía digital, en donde el ciudadano interactúa y es protagonista (OCDE, 2018).

Existen deficiencias en la gestión y análisis de la información para la gestión de las prioridades gubernamentales que se explican por: (i) debilidades para gestionar información estratégica relacionada al cumplimiento de prioridades gubernamentales; (ii) limitaciones de los sistemas de información en el CdG para realizar análisis preventivos y prospectivos asociados a la gestión de prioridades gubernamentales, y (iii) pérdida de conocimiento especializado para la gestión de prioridades gubernamentales y toma de decisiones estratégicas en el alto gobierno.

Respecto a las debilidades para gestionar información estratégica relacionada con el cumplimiento de prioridades gubernamentales, debe resaltarse que, si bien Sinergia monitorea en la actualidad un total de 995 indicadores de 23 sectores, 81 entidades y 194 programas, estos indicadores son de producto y resultado, lo que no da cuenta de la gestión realizada por las entidades para cumplir con las prioridades de gobierno. En ese sentido, el sistema no cuenta con información que permita identificar alertas tempranas y cuellos de botella en la etapa del proceso de diseño e implementación de prioridades de gobierno, lo que impide aplicar acciones correctivas en etapas tempranas.

Adicionalmente, muchas de las prioridades gubernamentales requieren de acciones intersectoriales para su cumplimiento y a partir de la información que recoge Sinergia no es posible identificar si esa articulación se está realizando para cumplir con los objetivos propuestos. Por lo tanto, se requiere de un sistema capaz de hacer seguimiento a indicadores de gestión, los cuales son fundamentales para medir el avance y cumplimiento de las prioridades de gobierno.

Respecto a las limitaciones de los sistemas de información en el CdG, no existe un sistema capaz de realizar análisis preventivos y prospectivos asociados a la gestión de prioridades gubernamentales, debido a la falta de integración de la información de diferentes sectores (OCDE, 2014). En consecuencia, se presentan intervenciones reactivas y tardías. Como resultado de lo anterior, Sinergia ha avanzado en la construcción manual de proyecciones para estimar los cierres de año y cuatrienio y prever el cumplimiento o incumplimiento de metas y megametas. Sin embargo, la ausencia de información en algunas entidades impidió la construcción de análisis más ajustados, lo que derivó en la construcción de proyecciones lineales (BID, 2018), reduciendo la capacidad de implementar correctivos a tiempo para alcanzar el cumplimiento de dichas prioridades.

En adición, existen dificultades en la integración e interoperabilidad de los sistemas de información existentes al interior del Gobierno. Como se mencionó anteriormente, Sinergia concentra alrededor de 900 indicadores de producto y resultado de los diferentes sectores del sector público. Sin embargo, este sistema de seguimiento no se encuentra integrado con los sistemas de información de las entidades que ejecutan los diferentes programas y políticas de gobierno. De otro lado, Colombia no cuenta con información oportuna y de calidad de

forma centralizada clasificada de acuerdo con criterios geoespaciales (OCDE, 2014). Esto implica que no es posible identificar ni presentar los avances y resultados de las prioridades gubernamentales vinculados a un dominio espacial, en particular, uno que requiera una desagregación territorial, lo que en los últimos años ha tomado relevancia en el diseño e implementación de políticas públicas en el mundo.

Finalmente, la inexistencia de un sistema de información que le permita a la Presidencia de la República gestionar las prioridades gubernamentales, ocasiona una pérdida de información institucional clave para la toma de decisiones. Esto afecta su continuidad y cumplimiento, especialmente cuando existe una coincidencia de prioridades durante cambios de gobierno y es importante consolidar esta fuente valiosa de información a fin de dar continuidad a las acciones realizadas²². Esto implica realizar esfuerzos que permitan la consolidación de un sistema gerencial con la más alta tecnología para administrar y analizar de forma unificada y estandarizada la información y el conocimiento asociados al ciclo de gestión de las prioridades del gobierno.

3.2. Justificación económica y social

Con el propósito de evaluar la conveniencia de la implementación del Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público, se realizó un análisis costo-beneficio que se presenta a continuación.

3.2.1. Identificación de beneficios

Los beneficios del programa se derivan de la implementación del Modelo de Gestión del Cumplimiento (MGC), principalmente debido a la inclusión de mecanismos de medición, monitoreo y mejoras del desempeño, así como las evaluaciones rápidas o *Deep Dives*. Dado que estos se aplicarán a todas las instituciones responsables de aplicar prioridades gubernamentales, se puede esperar una mejora en el desempeño de los sectores (especialmente en materia de eficiencia) y, por tanto, en la provisión de los servicios públicos asociados.

Existe evidencia en la literatura que apoya estas expectativas. A manera de referencia, se analiza a efectos del presente análisis el estudio de Speklé y Verbeeten (2014) sobre el uso de Sistemas de Medición del Desempeño (SMD) en el sector público, basado en hallazgos previos realizados por Van de Ven y Ferry (1980). La hipótesis del estudio establece que la forma en que se utilizan estos sistemas afecta el rendimiento de las organizaciones públicas y que estos efectos de rendimiento dependen de la claridad de los objetivos establecidos, la capacidad de seleccionar métricas de desempeño sin distorsión y el grado en que los actores

²² Misión de Análisis. BID (2018).

involucrados conocen y controlan los procesos de transformación del desempeño y cumplimiento de metas y resultados.

El estudio revela que el uso de SMD estandarizados tiene un impacto de 0,327 puntos en el desempeño de las organizaciones públicas (9,24 % de la respectiva media del promedio de resultados que es de 3,539 puntos). Este cálculo es producto del análisis de los resultados del Índice del Desempeño desarrollado por los autores, el cual pondera cinco variables que constituyen el desempeño organizacional: desempeño, contractilidad, uso de sistemas de medición de desempeño, presión externa y control.

Supuestos

El cálculo de los beneficios se efectúa utilizando los siguientes supuestos:

- La tasa de descuento utilizada es del 12 %, según el estándar del Banco.
- Teniendo en cuenta que la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento no es una instancia ejecutora directa de las prioridades gubernamentales, los beneficios del programa se logran en la medida en que las instituciones públicas del orden nacional y subnacional encargadas de la ejecución de las prioridades gubernamentales cumplan con los compromisos pactados.
- En este contexto, y a efectos del presente análisis, se tomará como referencia solo una de las prioridades gubernamentales a fin de visualizar, de manera conservadora, los potenciales beneficios asociados a la mejora en la gestión del cumplimiento. Esto por dos razones: (i) tomar la cifra de las inversiones previstas para el total de las prioridades gubernamentales sobreestimaría los beneficios asociados²³; y (ii) se consideró que la prioridad gubernamental seleccionada para el análisis tenga uno de los menores montos de inversión respecto al universo completo de prioridades gubernamentales, por lo cual los beneficios estimados sirven como referencia para visualizar el potencial de mejora razonable derivado del cumplimiento del programa.

²³ De acuerdo con la información provista por la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, el monto total de las inversiones estimado para las nueve prioridades gubernamentales es de USD 1.787.232.532. De tomar este monto para la estimación de beneficios, la Tasa Interna de Retorno (TIR) social se estimaría en un 1,311 % (Razón Costo beneficio 67,87 y Valor Presente Neto de 853.057.565) superando de manera exponencial el estándar razonable del 100 % e invalidando técnicamente el análisis económico proyectado. Caso similar (sobreestimación) ocurriría en caso de tomar los cuatro rubros que conforman la prioridad gubernamental "pobreza/equidad: que nadie se quede atrás" (USD 1.525.425.462). De acuerdo con los estándares del Banco, los análisis económicos deben trabajar escenarios de cálculos conservadores que estimen beneficios razonables. Si bien no existe un criterio de razonabilidad, la práctica asume que la estimación de beneficios en escenarios base, no debería estar ni por encima del 100 % (sobreestimación), ni por debajo del 12 % (subestimación).

- Sobre las consideraciones anteriores, se seleccionó la prioridad gubernamental “pobreza/equidad: que nadie se quede atrás”. Para el año 2019, se contemplan inversiones por un monto anual de USD 122.365.419 dólares²⁴.
- Con base en Speklé y Verbeeten (2014), se asumirá que el cumplimiento en esta prioridad gubernamental implicará mejoras de eficiencia de un 9,24 %. Es decir, se obtendrán mejores niveles de calidad, incluyendo menores tiempos de ejecución y mayor cumplimiento. Otros escenarios serán considerados en el análisis de sensibilidad.
- Los valores en dólares de este análisis resultan de la conversión de valores en pesos colombianos de los datos aportados por la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento para lo cual se utilizó un tipo de cambio de 3.138 pesos por dólar²⁵.
- El horizonte a partir del cual se calculan beneficios es de 10 años. El primer año en el que se computarán beneficios será el 2020, teniendo en cuenta que en 2019 no se ejecutan actividades que contribuyen a la obtención de los beneficios esperados.
- Se considera un incremento gradual uniforme de los beneficios esperados durante la ejecución del proyecto. Es decir, el primer año se tendrá en cuenta el 25 %, el segundo el 50 % y el tercero el 75 %, alcanzando el 100% durante el cuarto, con base en la maduración del programa.

Cálculos

El primer cálculo necesario para el análisis consiste en la estimación de los beneficios anuales derivados de las actividades del programa. Luego, esta fórmula se replica para cada año, aplicando una tasa de descuento del 12 %.

Para estimar los beneficios totales se debe tener en cuenta el supuesto de diez años durante los cuales se consideran los efectos de los componentes. Sin embargo, a efectos de obtener el valor actual debe tenerse en cuenta la tasa utilizada por el Banco del 12 %. Esto nos lleva a que los beneficios totales se deberían calcular mediante la siguiente fórmula:

$$B_t = \sum_{t=1}^{10} \frac{B_t}{1,12^t}$$

donde B denota los beneficios y t indica el año corriente.

²⁴ Aunque la prioridad gubernamental “pobreza/equidad: que nadie se quede atrás” incluye cuatro rubros, para el análisis costo beneficio, solo se considera uno de ellos a fin de realizar un análisis económico razonable sin sobreestimar la TIR social. Este rubro corresponde a acceso servicios de agua potable y saneamiento básico.

²⁵ Según la cotización del 2 de abril de 2019 de la página web https://www.currency-calc.com/es/USD_CO

Los beneficios identificados anuales por ganancias de eficiencia se presentan en la Tabla 5.

Tabla 5. Cálculo los beneficios anuales por ganancias de eficiencia en USD para el año 2023

Variable	Valor	Fuente
(1) Rubro de la prioridad gubernamental Pobreza/equidad (USD)	122.365.419	Datos de la Consejería estimados para el programa
(2) Ganancias de eficiencia	9,24 %	Speklé y Verbeeten (2014)
(3) Beneficios por ganancias de eficiencia (2023 en USD)	11.306.565	(1) * (2)

Fuente: Proyecciones del Anexo Análisis Económico del Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1243. BID (2019).

El valor actual de los beneficios por ganancias de eficiencia para el período 2019-2029 asciende a USD 49.794.542.

Beneficiarios

Los principales beneficiarios del programa identificados se dividen en tres grandes grupos:

- (i) El primer grupo de beneficiarios corresponde a los ciudadanos colombianos. Las acciones realizadas en coordinación con la Presidencia y las entidades de Gobierno resultan en una mayor efectividad gubernamental para cumplir con los objetivos trazados. En consecuencia, los ciudadanos recibirán servicios más oportunos y de mayor calidad. Los ciudadanos tendrán información para asimilar sus demandas sociales a los servicios prestados por el Gobierno.
- (ii) La Presidencia de la República, que contará con información estratégica para la toma de decisiones respecto a las apuestas transformacionales del gobierno, que involucran a varios sectores e instituciones públicas, además de las gestiones y acciones adelantadas por cada uno de los actores responsables de estas prioridades gubernamentales, para el logro de estos compromisos en beneficio de los ciudadanos.
- (iii) Los funcionarios de la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, la Consejería Presidencial para la Innovación y la Transformación Digital y el DNP, y los funcionarios del nivel directivo con capacidad de decisión de las instituciones públicas del orden nacional y subnacional involucradas en la gestión del cumplimiento de prioridades gubernamentales. Lo anterior dado que contarán con capacidades y

herramientas que les permitan cumplir sus objetivos y atender con mayor facilidad los posibles cuellos de botella que dificulten su cumplimiento.

3.2.2. Identificación de costos

De acuerdo con los costos estimados del programa, ejercicio derivado del trabajo conjunto entre los equipos técnicos del Dapre y el Banco, la operación de crédito se estima en un valor total de USD 15 millones, que incluye los costos asociados a cada componente, y a la administración, evaluación y auditoría del proyecto, que serán distribuidos durante el período 2019-2023.

3.2.3. Análisis de sensibilidad

Debido a la importancia de los distintos supuestos realizados, a continuación, se presenta un análisis de sensibilidad en el que se incluyen dos escenarios alternativos, uno conservador y otro optimista, adicionales al escenario base. En cualquiera de los escenarios, los costos del programa serán distribuidos proporcionalmente durante el periodo 2019-2023 (Tabla 6).

En el escenario base, la relación costo beneficio para el programa resulta ser de 3,90, lo que implica que se espera recuperar 3,9 dólares por cada dólar invertido en el programa. La tasa interna de retorno (TIR)²⁶ social es de 75 %. En el escenario más conservador, donde las ganancias de eficiencia son del 7 %, la TIR social es del 56 % y la relación costo beneficio asciende a 2,96, lo que muestra que el programa sigue siendo rentable. En un escenario optimista, donde las ganancias de eficiencia ascienden al 11 %, la TIR social del programa es del 89 % y la relación costo beneficio asciende a 4,65 (Tabla 6).

Tabla 6. Análisis costo beneficio y escenarios

Variable	VP costos (USD)	VP beneficios (USD)	Valor presente neto (USD)	Razón beneficio o/costo	TIR social
Escenario 1 (base)					
Ganancias de eficiencia		49.794.542			
Total	12.756.867	49.794.542	37.037.675	3,90	75 %
Escenario 2 (conservador)					
Ganancias de eficiencia		37.723.138			
Total	12.756.867	37.723.138	24.966.271	2,96	56 %
Escenario 3 (optimista)					

²⁶ La TIR se define como la tasa de descuento intertemporal a la cual los ingresos netos del proyecto apenas cubren los costos de inversión, de operación y de rentabilidades sacrificadas. En otras palabras, indica la tasa de interés de oportunidad para la cual el proyecto apenas será aceptable (Mokate, 2004).

Variable	VP costos (USD)	VP beneficios (USD)	Valor presente neto (USD)	Razón beneficio o/costo	TIR social
Ganancias de eficiencia		59.279.217			
Total	12.756.867	59.279.217	46.522.350	4,65	89 %

Fuente: Análisis económico del Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público. BID (2019).

Nota: VP: valor presente; VPN: valor presente neto; TIR: Tasa interna de retorno.

Se espera que el programa tenga una alta rentabilidad social. La TIR se situaría por encima del 75 %, con un VPN de USD 37.037.675 en el escenario base, con base en el análisis de sensibilidad. La variable sensible identificada es la ganancia de eficiencia, la cual explica el 100 % de la variación del VPN. Por ello, en el escenario conservador se han aplicado valores menores. Aun así, el Programa resulta rentable ya que, reporta una TIR del 56 %, superior al 12 % establecida por el Banco. Todo lo anterior se encuentra sujeto a la implementación realizada por los sectores, puesto que la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento no implementa de manera directa las prioridades gubernamentales.

3.3. Espacio fiscal

Según el artículo 38 de la Ley 489 de 1998²⁷, el Dapre es un organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional. En consecuencia, hace parte del PGN y se financia con los recursos que le son asignados por esta vía. El endeudamiento se enmarca en el cupo aprobado por el Congreso de la República, atendiendo la capacidad de pagos de la Nación en los términos y condiciones definidos por el artículo 364 de la Constitución Política.

El Dapre deberá priorizar dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo 2019-2022, el espacio fiscal en el rubro de inversión para ejecutar el valor total del proyecto. Lo anterior guardando la consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3.4. Evaluación de las alternativas de financiación y justificación de la fuente seleccionada

La Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento determinó que la alternativa de financiación a través de recursos de crédito externo con la banca multilateral es la más viable para el desarrollo del programa, debido a que la banca multilateral cuenta con una amplia experiencia en el fortalecimiento de las capacidades de gestión del cumplimiento, así como de sistemas de información gerenciales con uso de analítica de datos y datos masivos,

²⁷ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

tanto a nivel bilateral (con operaciones de préstamo y de cooperación técnica) como con iniciativas regionales y productos de conocimiento.

Además, la banca de desarrollo ha prestado asistencia técnica a más de 15 gobiernos de la región desde 2013 en los temas a ser financiados en este programa. En la Tabla 7 se presentan algunas de las operaciones realizadas.



Tabla 7. Operaciones para el apoyo al fortalecimiento institucional

País	Proyecto	Monto (USD millones)	Año de aprobación	Tipo operación
Uruguay	Apoyo al Centro de Gobierno (UR-T1185)	2	2018	Cooperación técnica
Paraguay	Apoyo al Centro de Gobierno y a la transición gubernamental	4	2018	Cooperación técnica
Perú	Proyecto de Mejora de Servicios a Ciudadanos y Empresas (PE-L1222)	50	2017	Préstamo
Regional	Fortalecimiento de las Instituciones del Centro de Gobierno II (RG-T2719)	5	2016	Cooperación técnica
Bahamas	Programa de Reforma del Monitoreo del Desempeño y de las Finanzas Públicas (BHL1035)	33	2014	Préstamo
Paraguay	Fortalecimiento de las funciones de Centro de Gobierno (PR-T1157)	5	2014	Cooperación técnica
Costa Rica	Apoyo técnico al Ministerio de la Presidencia (Centro de Gobierno) (CR-T1135)	5	2014	Cooperación técnica
Honduras	Organización y fortalecimiento de la Secretaría General de Coordinación de Gobierno (HO-T1205)	7	2014	Cooperación técnica
Regional	Fortalecimiento de las Instituciones del Centro de Gobierno (RG-T2258)	5	2013	Cooperación técnica

Fuente: BID (2019).

Asimismo, se destaca la experiencia de la banca multilateral en Colombia apoyando el fortalecimiento institucional de entidades del Estado con incidencia en gestión de políticas públicas que implican altos niveles de coordinación gubernamental. En la Tabla 8 se presentan algunas de las operaciones realizadas.

Tabla 8. Operaciones de la banca multilateral para el apoyo al fortalecimiento institucional

Proyecto	Monto (USD millones)	Año de aprobación	Tipo operación
Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Defensoría del Pueblo	18	2018	Préstamo
Programa de Fortalecimiento de la Gestión Institucional de la Procuraduría General de la Nación	40	2018	Préstamo
Programa de Fortalecimiento Institucional de la Contraloría General de la República (CGR)	30	2016	Préstamo
Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública DNP	8	2013	Préstamo

Fuente: DNP (2019).

Las lecciones aprendidas de estas operaciones incluyen: (i) la importancia de fortalecer la gestión y análisis de información mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para la toma de decisiones más oportunas, efectivas y transparentes; (ii) la preeminencia de la planificación y gestión estratégica basada en resultados que excedan el simple monitoreo, y de herramientas que faciliten la coordinación y sinergia gubernamental; y (iii) el cumplimiento de precondiciones claves para una implementación exitosa del fortalecimiento del CdG, que incluyen: la claridad de roles y responsabilidades de los CdG, adecuadas capacidades técnicas que sumen valor a los sectores, un rol subsidiario y de apoyo a los sectores responsables por implementar las políticas públicas, y la vinculación de la planificación y gestión con el presupuesto, entre otras.

Las condiciones financieras que ofrece la banca multilateral a la Nación resultan ser favorables y competitivas para el financiamiento del PGN, representando un costo inferior al que accede el Gobierno nacional en los mercados de capitales internacionales.

Por último, la banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa.

En síntesis, la banca multilateral tiene la experiencia en programas del tipo que requiere la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, la cual actualmente no cuenta

con la capacidad instalada ni el conocimiento para ejecutar un programa de la magnitud requerida.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público busca mejorar la efectividad en la gestión y cumplimiento de prioridades gubernamentales en Colombia. Este programa se encuentra estructurado en dos componentes: (i) fortalecimiento de capacidades de gestión de cumplimiento de las prioridades de gobierno; y (ii) fortalecimiento de capacidades de gestión y análisis de información para el cumplimiento de prioridades de gobierno. Se tiene prevista su ejecución en un horizonte de hasta cuatro años.

El principal impacto de la operación será la mejora de la efectividad gubernamental lo cual se verá reflejado en un aumento en la calificación de Colombia en el Índice de Efectividad Gubernamental (IEG) y en el RCC. Esto será consecuencia de dos resultados: la mejora en la capacidad de gestión de cumplimiento y la mejora en la gestión de prioridades gubernamentales mediante el uso de TIC. Además, se espera que la mejora en la capacidad de cumplimiento de las prioridades gubernamentales redunde en mejoras en los bienes y servicios entregados por el gobierno a la ciudadanía, los cuales a su vez mejorarán la calidad de vida de los ciudadanos.

La ejecución de estas prioridades gubernamentales es responsabilidad de las entidades ejecutoras (*i.e.* ministerios, entidades adscritas y agencias). Sin embargo, de acuerdo con las características multidimensionales y sectoriales de estas iniciativas, el rol de la Consejería Presidencial de Gestión y Cumplimiento es fundamental. Además de ayudar a definir las, su función como entidad coordinadora y articuladora es clave para apoyar a las entidades, para facilitar su implementación e identificar a través del seguimiento a metas y planes de acción, los avances, alertas tempranas, cuellos de botella y retos presentes en la implementación. Lo anterior permitirá la rendición de cuentas al Presidente y a actores clave, así como avanzar en el cumplimiento de las prioridades gubernamentales definidas y proveer bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.

4.1. Objetivo

Mejorar la efectividad en la gestión de prioridades gubernamentales en Colombia mediante el fortalecimiento de funciones clave del CdG.

4.2. Objetivos específicos

OE 1. Fortalecer las capacidades de gestión de cumplimiento de las prioridades de gobierno

OE 2. Fortalecer las capacidades de gestión y análisis de la información para el cumplimiento de prioridades de gobierno.

4.3. Componentes

4.3.1. Componente 1. Fortalecimiento de capacidades de gestión de cumplimiento de las prioridades de gobierno

Este componente busca mejorar la calidad de la gestión del cumplimiento de las prioridades gubernamentales. Para lograrlo se debe llevar a cabo un trabajo coordinado en diferentes áreas del Gobierno; por un lado, al interior del Dapre y, por otro lado, en las entidades encargadas de ejecutar las acciones. Lo anterior dado que la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento no es la encargada de ejecutar los planes propuestos, sino que brinda acompañamiento y orienta a las entidades para que cumplan las prioridades gubernamentales, y realicen el seguimiento de la gestión y acciones adelantadas.

Dado lo anterior este componente incluye el diseño e implementación de un Modelo de Gestión del Cumplimiento (MGC) y de un plan de capacitación que incorpore estrategias de gestión del cambio para aplicarlo en los ministerios y agencias responsables de implementar las prioridades gubernamentales. Este modelo contiene la metodología y esquema institucional para la gestión de estas prioridades por parte del Gobierno de Colombia y comprende: (i) la revisión y definición de arreglos institucionales para el desarrollo del MGC en los ministerios y agencias responsables de implementar prioridades gubernamentales, (ii) protocolos de coordinación multisectorial y multinivel de Gobierno, y (iii) la facilitación de herramientas para la preparación de estrategias y metodologías de cumplimiento, así como el desarrollo de mecanismos de monitoreo y mejora del desempeño en todas las entidades que intervienen.

De manera complementaria, y para asegurar la gestión del cumplimiento y su mejora continua, se desarrollarán evaluaciones rápidas o *Deep Dives* y estrategias especializadas de intervención para apoyar la gestión de la ejecución y el cumplimiento de prioridades que requieran profundizar en alguna temática en particular. Este tipo de estrategias son análisis o evaluaciones realizadas por un equipo de especialistas temáticos y del CdG, para constatar en terreno la efectividad de las intervenciones previstas en las rutas de cumplimiento de las prioridades gubernamentales definidas. Los resultados de estos análisis son insumo para realizar ajustes puntuales a las rutas de cumplimiento y optimizar la obtención de resultados.

En el marco de este componente también se apoyará el fortalecimiento de las capacidades de seguimiento y análisis de las prioridades gubernamentales de las entidades ejecutoras (*i.e.* agencias, ministerios y sus entidades adscritas, entre otras), así como la

coordinación e incorporación de buenas prácticas y conocimiento público privado en los planes de cumplimiento de dichas entidades.

Finalmente, este componente busca apoyar la gestión de la REDAP, específicamente en dos temas clave: transparencia, y simplificación y digitalización de trámites priorizados. Esto incluye: (i) el desarrollo de diagnósticos para la definición del plan de cumplimiento²⁸, y (ii) el diseño e implementación del plan de cumplimiento con base en los diagnósticos realizados²⁹.

Los temas que serán abordados para apoyar a la gestión de la REDAP desde la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento son: (i) el apoyo a las entidades del ejecutivo en la simplificación de la arquitectura institucional y digitalización de trámites, y (ii) el fomento de la transparencia a través de mecanismos digitales (p.ej. el desarrollo de compra pública eficiente). El criterio de selección de estos temas es el impacto que estos tienen en la eficiencia del Estado, la transparencia de las funciones y en la agilización, documentación e integralidad de los trámites.

4.3.2. Componente 2. Fortalecimiento de capacidades de gestión y análisis de información para el cumplimiento de las prioridades de gobierno

Este componente busca mejorar la eficiencia y calidad de la información para gestionar las prioridades gubernamentales. Para lograrlo se trabajará en el diseño e implementación de un Sistema de Gestión y Análisis de Información Gerencial de la Presidencia de la República. El valor agregado de este sistema es que permitirá a la Presidencia de la República contar con una herramienta tecnológica para la planeación, gestión, análisis, seguimiento y evaluación del cumplimiento de las prioridades gubernamentales que facilite: (i) la integración e interoperabilidad con los sistemas del gobierno de las entidades involucradas en la gestión de estas prioridades; (ii) la integración de información y datos abiertos para realizar análisis de contexto que faciliten la toma de decisiones y acción gubernamental preventiva, reactiva y prospectiva; y (iii) la consolidación de una memoria institucional que facilite la toma de decisiones, la disseminación de resultados y la identificación de oportunidades de continuidad y sostenibilidad en el gobierno de largo plazo.

²⁸ Para desarrollar el diagnóstico se partirá de la definición de objetivos de mediano y largo plazo por parte del Estado, con énfasis en mejora de procesos y, posteriormente se establecerá el alcance y las estrategias de las diferentes actividades identificadas. Esta etapa de diagnóstico concluirá con la valoración y establecimiento de indicadores base, que para cada función indican el punto de partida y señalan la ruta necesaria para alcanzar los objetivos propuestos.

²⁹ El plan de cumplimiento parte del establecimiento de los indicadores y la definición de un tablero de control que permita medir en el tiempo los avances, identificar los cuellos de botella y establecer estrategias para su solución.

El Sistema de Gestión y Análisis de Información Gerencial de la Presidencia de la República incluye la definición y desarrollo de funcionalidades de analítica de datos e integración de sistemas de información del Gobierno para procesar datos masivos que afectan la gestión de prioridades gubernamentales; y el diseño e implementación de una herramienta de visualización de información georreferenciada que incluye un tablero de control que permitirá focalizar las intervenciones y facilitará la toma de decisiones.

Los principales componentes del sistema son el descriptivo, analítico y prospectivo. El sistema permitirá contar con información robusta sobre cada indicador, con el propósito de realizar análisis, conexiones e identificar patrones para así facilitar la toma de decisiones que respondan a las demandas ciudadanas. Para asegurar la adecuada operación y apropiación del sistema, se realizarán capacitaciones a funcionarios de la Consejería, y de los ministerios y agencias encargados de la ejecución de las prioridades gubernamentales en el uso de la herramienta y se realizarán actividades de gestión del cambio que faciliten su adopción al interior de las entidades.

Finalmente, el Dapre realizará la adquisición de infraestructura y servicios tecnológicos de soporte requeridos para el funcionamiento y sostenibilidad de este sistema. Esto incluye la adquisición de equipos y licencias, así como la contratación de servicios para la sostenibilidad y actualización de las herramientas TIC. Este componente no comprende el desarrollo de obras civiles, lo que se busca es implementar y consolidar el Sistema de Gestión y Análisis de Información Gerencial de la Presidencia de la República, que tendrá su repositorio en el Dapre.

4.4. Capacidad institucional y mecanismo de ejecución

El organismo ejecutor del Programa de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público será el Dapre. Se realizó un análisis de capacidad institucional, basado en el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional del BID, que dio como resultado que dicha entidad se encuentra en capacidad de ejecutar el programa. Los acuerdos y requisitos fiduciarios establecen el marco de gestión financiera y de planificación, al igual que de supervisión y ejecución de adquisiciones que se aplicarán para la ejecución del programa.

Al interior del Dapre, la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento será la responsable de la dirección estratégica del programa. Como máxima autoridad, le corresponde tomar decisiones estratégicas y dirimir cualquier diferencia que se pueda presentar durante la ejecución del préstamo. La coordinación operativa del programa la realizará la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que articulará las acciones de las dependencias técnicas y operativas del Dapre que intervienen en su ejecución. De igual forma, será la encargada de asegurar el cumplimiento de los requisitos de ejecución

establecidos por el Banco. La UEP dependerá directamente de la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento.

Además, para asegurar la coordinación y adecuada ejecución del programa, el Dapre creará un Comité de Gestión del Programa (CGP), el Consejero Presidencial para la Gestión y Cumplimiento presidirá el CGP, y la UEP será su secretaría técnica. Este comité se encargará de: (i) asegurar la gestión articulada de los temas técnicos, financieros y administrativos a nivel de programa con las áreas responsables al interior del Dapre; (ii) mantener una coordinación entre la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento y la Consejería Presidencial para la Innovación y la Transformación Digital, específicamente en las actividades relacionadas con la prioridad gubernamental REDAP; y (iii) servir de órgano consultivo en materia de discrepancias derivadas de la ejecución de los contratos y realizar seguimiento a la ejecución de los recursos. Un mayor detalle del mecanismo de ejecución se desarrollará en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).

La coordinación con las entidades involucradas en la gestión del cumplimiento de las prioridades gubernamentales definidas en el programa estará a cargo de la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento. Esta Consejería conducirá las reuniones, mesas o mecanismos de trabajo que considere convenientes para asegurar la adecuada implementación de las actividades del programa. Así mismo, se creará una mesa de trabajo específica para asegurar la coordinación del plan de cumplimiento de la REDAP entre la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, la Consejería Presidencial para la Innovación y la Transformación Digital y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

4.5. Costos del programa

El programa tiene un costo total estimado de hasta USD 15 millones, el cual será financiado en su totalidad mediante un préstamo de inversión específica. La operación no tendrá contrapartida local. En la Tabla 9 se presentan los componentes del programa con su respectivo costo estimado y participación porcentual, así como la asignación correspondiente a su administración³⁰.

El periodo de ejecución del proyecto será de cuatro años y se definió así teniendo en cuenta los siguientes criterios: (i) el tiempo promedio que conlleva el diseño e implementación de las actividades que se proponen en el programa; (ii) la alineación con el Plan Estratégico Institucional (PEI) del Dapre 2018-2022³¹, especialmente con los objetivos que buscan

³⁰ La desagregación de cada uno de los componentes se encuentra detallado en el proyecto de inversión con código BPIN 2019011000183 "Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público Nacional". Las cuales se pueden ver en el acápite de actividades y esquema financiero del proyecto.

³¹ Disponible en <http://es.presidencia.gov.co/dapre/planeacion/planeacion-estrategica-institucional-2019-2022>

fortalecer las políticas públicas encaminadas a la legalidad, la seguridad nacional, la transparencia, y la generación de mecanismos oportunos, adecuados y eficientes para el cumplimiento de las funciones presidenciales; y (iii) los tiempos de ejecución de otros programas financiados por la banca multilateral.

Tabla 9. Costos por componente del programa

Componentes del programa y administración	USD	Participación porcentual
Componente 1: Fortalecimiento de capacidades de gestión de cumplimiento	7.974.000	53
Componente 2: Fortalecimiento de capacidades de gestión y análisis de información	6.000.000	40
Administración del programa (coordinación y asistencia técnica, auditorías y evaluaciones)	1.026.000	7
Total	15.000.000	100

Fuente: Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1243 (BID,2019).

4.6. Programación de desembolsos

Se proyecta ejecutar el programa en un plazo de cuatro años, iniciando en el 2019. En el primer año habrá un desembolso de menor cuantía (USD 863.700 que corresponden al 6 % del monto total del crédito), mientras que, en el periodo intermedio 2020-2023, se desembolsará el 94 % restante del monto total del empréstito. La Tabla 10 presenta el detalle de la programación de desembolsos.

Tabla 10. Programación estimada de desembolsos (USD)

Ítem	Programación					Total
	Año 0 2019	Año 1 2020	Año 2 2021	Año 3 2022	Año 4 2023	
Crédito (USD)	863.700	4.390.195	4.146.032	3.708.254	1.891.819	15.000.000
Participación anual (%)	5,8	29,3	27,6	24,7	12,6	100,0

Fuente: Consejería para la Gestión y Cumplimiento (2019) con base en datos proyectados en el Programa de Operación al Desarrollo (POD) – CO-L1243.

Nota: Teniendo en cuenta los tiempos de ejecución del programa y su duración (4 años), se toma a manera de referencia el segundo semestre de 2019 como el año 0 (alistamiento del programa), hasta el segundo semestre del 2023 como el año 4 (cierre del programa). Se incluye la columna año 0, en la que se tienen en cuenta los recursos de alistamiento técnico del programa para esa vigencia, considerando el cronograma de aprobación y la disponibilidad fiscal anual del Dapre autorizada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4.7. Seguimiento y evaluación

Se hará seguimiento a los indicadores de impacto y resultado y a los productos contenidos en la matriz de resultados que se presentan en el Anexo A. A través de este seguimiento periódico se logrará: (i) evaluar el progreso de la operación en relación con sus objetivos; (ii) identificar las áreas, problemáticas y los obstáculos encontrados durante la implementación; (iii) mejorar la productividad y generar un mayor valor agregado de las actividades financiadas y los desembolsos realizados, y (iv) determinar el éxito o fracaso en el logro de los objetivos en relación con la consecución de los productos esperados.

Así mismo, el DNP realizará el seguimiento a la operación de crédito público externo con base en los informes trimestrales enviados por la entidad ejecutora, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 781 de 2002³², el artículo 20 del Decreto 2189 de 2017³³, y teniendo en cuenta los lineamientos que para el efecto establece el Documento CONPES 3119 *Estrategia de endeudamiento con la banca multilateral y bilateral*³⁴.

En cuanto al componente de evaluaciones, la verificación del logro de las metas de resultado e impacto contenidas en la matriz de resultados se realizará mediante evaluaciones intermedia, final y de impacto del programa. Se plantea realizar la evaluación intermedia (*capacity review*), al haber desembolsado el 50 % del monto del préstamo o cuando hayan transcurrido dos años desde la entrada en vigencia del contrato de préstamo (lo que ocurra primero).

La banca multilateral desarrollará una evaluación final como parte del informe de terminación de proyecto a iniciarse una vez que el proyecto alcance el 95 % de su desembolso y presentado en los siguientes 180 días. Este informe contará como insumo con los informes de avance periódicos, los indicadores de la matriz de resultados, estados financieros auditados, los resultados de la evaluación de impacto y los demás resultados obtenidos. La evaluación final incluye una evaluación económica *ex post*, donde se calculará el costo beneficio real de la intervención³⁵. En el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME)³⁶ se detallan los términos de referencia correspondientes para asegurar la evaluación económica *ex post*.

La evaluación de impacto tendrá por objetivo medir los resultados y el impacto del programa de acuerdo con las pautas acordadas con el Banco. El PME explica en detalle la metodología a seguir, la cual señala que: (i) para un indicador de impacto propone utilizar

³² Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones.

³³ Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

³⁴ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3119.pdf>

³⁵ Se implementará la metodología de análisis costo-beneficio desarrollada para el análisis económico *ex ante*.

³⁶ El PME será publicado por el BID una vez sea negociado el crédito.

la metodología de control sintético, que se usa cuando se manejan datos con un alto nivel de agregación y se dispone de series de tiempo con solo una unidad tratada; y (ii) para los indicadores de resultado propone utilizar la metodología de “antes y después” (sin tendencia), que se utilizará para aquellos indicadores para los cuales los datos se encuentren a nivel agregado (todo el país). Esta evaluación se realizará antes de cerrar la operación y será financiada por el programa.

4.7.1. Indicadores del programa

El seguimiento del programa se realizará mediante los indicadores de impacto y de resultado presentados en la Tabla 11, que además contienen las respectivas líneas base y metas que se alcanzarán en el cuarto año de operación. Los detalles de los indicadores se presentan en el Anexo A.

Tabla 11. Indicadores de impacto y resultado

Indicador	Unidad de medida	Línea base	Meta final
Índice de Efectividad Gubernamental (IEG) ³⁷	Número	-0,7	0,15
Mejora en la calificación del gobierno en el Índice de la Revisión de Capacidad Cumplimiento (RCC) ³⁸	Número	2,21	3,0
Prioridades gestionadas mediante el uso de datos masivos, analítica de datos y herramientas de visualización ³⁹	Número	1/9	6/9

Fuente: BID, 2019.

³⁷ El IEG es parte de los indicadores de gobernanza mundial del Banco Mundial. Mide las percepciones de la calidad de la administración y servicios públicos, así como las políticas públicas y la credibilidad de los gobiernos para ejecutarlas. Toma como referencia el rango de calificación de -2,25 (débil) a 2,25 (fuerte). Los valores más elevados indican una mayor calidad de gobierno.

Se parte de los resultados de Colombia en 2017 como línea base que corresponden a -0,07. Se espera que Colombia mejore su calificación al final del programa, pasando de -0,07 a 0,15. Se asume que, sin el programa, la efectividad del gobierno no sufriría un cambio significativo. Los dos componentes contribuirán a los efectos esperados. **Fórmula:** Calificación de Colombia IEG 2022/Calificación de Colombia IEG 2017.

³⁸ El RCC es medido por el BID y evalúa cinco dimensiones (alineamiento, análisis, estrategia, seguimiento y evaluación, y cultura) con actores involucrados usando una escala de 1 a 4 (siendo 1 la menor calificación). En la sección 3. Justificación se presentan más detalles de este índice.

³⁹ El indicador mide el número de prioridades gubernamentales gestionadas mediante el uso de datos masivos, analítica de datos y herramientas de visualización, sobre el total de prioridades gubernamentales definidas para el proyecto. Esto se traduce en un tablero de control con visor georreferenciado, que permitirá realizar actividades de gestión preventiva, análisis de contexto y prospectiva gracias al procesamiento de datos masivos asociados a la cadena de gestión del cumplimiento de prioridades gubernamentales. Para mayor detalle sobre la programación asociada ver el Anexo A.

5. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Emitir concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 15 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar el Programa de Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público presentado en el presente documento CONPES, incluyendo su matriz de resultados (Anexo A), de acuerdo con las condiciones financieras que defina la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
2. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, adelantar los trámites y gestiones necesarias para la concreción de la operación de crédito, de acuerdo con la normativa aplicable y de conformidad con sus competencias.
3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento a la operación de crédito que financia el programa aquí establecido, por lo menos una vez al año, según lo estipulado en la subsección de seguimiento del presente documento.
4. Solicitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República priorizar los recursos para el desarrollo del Programa Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Estratégica del Sector Público dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo y presupuesto de cada vigencia.

ANEXOS

Anexo A. Matriz de resultados

Tabla 12. Matriz de impactos esperados del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Impacto esperado: Mejora en la efectividad gubernamental											
Índice de Efectividad Gubernamental (IEG)	Número	- 0,07	2017	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	0,15	0,15	<p>Fuente: <i>Worldwide Governance Indicators (WGI) project</i> - Banco Mundial</p> <p>Responsable de recolección y reporte de datos: Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento (CGC - recolección) - Unidad Ejecutora (UEP) Dapre (reporte)</p> <p>Línea de base: Calculado sobre muestra del promedio de cumplimiento de alertas o recomendaciones del sector salud (20 %), grupos étnicos (10 %) y Víctimas y Restitución de Tierras (15 %). Se asume que, con el programa, se logrará una mejora en el cumplimiento de prioridades gubernamentales que permitirá a Colombia mejorar su efectividad gubernamental al término del mismo.</p> <p>Para la medición se utiliza el IEG (<i>Government Effectiveness</i> del WGI). Este indicador, mide las percepciones de la calidad de la administración y servicios públicos, así como las políticas públicas y la credibilidad de los gobiernos para ejecutarlas.</p> <p>El índice toma como referencia el rango de calificación de -2,25 (débil) a 2,25 (fuerte). Los valores más elevados indican una mayor calidad de gobierno.</p> <p>Línea de base y programación: Se parte de los resultados de Colombia en 2017 que corresponden a - 0,07. Se espera que Colombia mejore su calificación al</p>	

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
										<p>final del programa, pasando de -0,07 a 0,15. Se asume que, sin el programa la efectividad del gobierno no sufriría un cambio significativo. Los dos componentes contribuirán a los efectos esperados.</p> <p>La meta se estimó tomando en cuenta la máxima calificación de Colombia de 0,07 en 2013, y tomando como referencia los resultados de dos países de la región para un período de 10 años (2007-2017). Los resultados son: Argentina (0,16/2017 y 0,17/2016 (máxima)) - y Chile (0,85/2017 y 1,28/2007 (máxima)).</p> <p>Con esta meta, Colombia superaría significativamente su calificación, y la obtenida en 2017 por países con un desarrollo institucional similar tales como México (0,03) y Perú (0,13).</p> <p>Fórmula: Calificación de Colombia IEG 2022/Calificación de Colombia IEG 2017.</p>	

Fuente: BID, 2019

Nota: Teniendo en cuenta los tiempos de ejecución del programa y su duración de 4 años, se toma a manera de referencia el segundo semestre de 2019 como el año 0 (alstamiento del programa), hasta el segundo semestre del 2023 como el año 4 (cierre del programa). Se incluye la columna año 0 en la que se tienen en cuenta los recursos de alistamiento técnico del programa.

Tabla 13. Matriz de resultados esperados del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Resultado #1: Mejora en la capacidad de gestión de cumplimiento de prioridades gubernamentales											
1.1. Mejora en la calificación del gobierno en el índice de la	Número	2,21	2018	2,21	2,21	2,60	2,60	3,0	3,0	<p>Fuente: RCC (BID).</p> <p>Responsable de recolección y</p>	Se busca mejorar las capacidades de gestión de cumplimiento de las entidades del gobierno que participan en la gestión de prioridades gubernamentales gracias al cierre de brechas identificadas sin programa.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Met a Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
Revisión de Capacidad de Cumplimiento (RCC - <i>Delivery Capacity Review</i>)									<p>reporte de datos: CGC (recolección) - (UEP) Dapre (reporte)</p>	<p>Este cierre, se valorará contra la calificación obtenida por Colombia en el índice 2018 en dos momentos: a la mitad y al final del programa. El índice del RCC asume una calificación en escala de 1 (bajo) a 4 (alto) que pondera cinco dimensiones asociadas a las capacidades para la gestión del cumplimiento.</p> <p>Línea base y programación: Se toman los resultados del índice de Colombia 2018 (2,21) que ubica al país en un nivel medio bajo. A la mitad del programa, tras la implementación del Modelo de Gestión de Cumplimiento (MGC), se espera una mejora en la calificación de Colombia en 0,39 puntos alcanzando los 2,60. Al término del programa, se espera mejorar la calificación del índice a 3,0 con lo cual Colombia alcanzaría un nivel medio alto.</p> <p>Fórmula: Calificación final/Calificación total obtenida en 2018. Ver Tabla 6 - PME</p>	
Resultado #2: Mejora en la gestión de prioridades gubernamentales mediante el uso de TIC											
2.1. Prioridades gestionadas mediante el uso de datos masivos, analítica de datos y herramientas de visualización	Número	1/9	2018	1/9	1/9	3/9	5/9	6/9	6/9	<p>Fuente: Sistema de Gestión y Análisis de Información Gerencial de la Presidencia de la República</p> <p>Responsable de recolección y reporte de datos: CGC (recolección) - Unidad Ejecutora (UEP) Dapre (reporte)</p>	<p>Línea base y programación: la CGC ha definido nueve prioridades gubernamentales: Catastro y Formalización; Intervención Integral en Zonas Estratégicas (ZEI); Productividad, Emprendimiento y Dinamización; Campo con Progreso; Formación para el Trabajo; Economía Naranja; Venezuela: Apoyo a la población Migrante; Pobreza/Equidad; y Reforma Digital de la Administración Pública (REDAP). El indicador toma como referencia una línea base de 1/9 prioridades gubernamentales, teniendo en cuenta el desarrollo previo de un piloto de visualización utilizando datos masivos y analítica.</p> <p>La programación de las metas se calcula así: En años 0 y 1 se mantiene la línea base sin el desarrollo de acciones.</p>

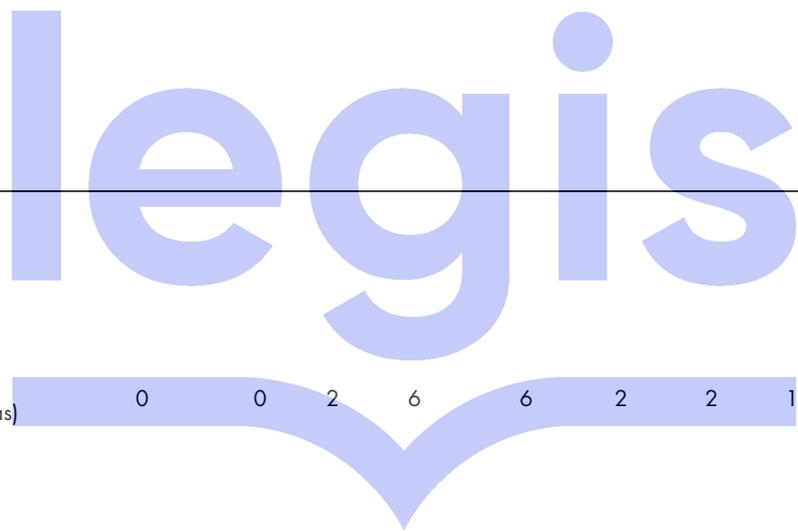
Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
										<p>En el año 2, se desarrollan 2 prioridades gubernamentales adicionales. En el año 3 se desarrollan 2 más. En el año 4, una adicional hasta sumar 6 prioridades gubernamentales, es decir, más de la mitad de las prioridades gubernamentales al final del proyecto.</p> <p>Fórmula: Número de prioridades gubernamentales gestionadas mediante el uso de datos masivos, analítica de datos y herramientas de visualización/total de prioridades gubernamentales definidas para el proyecto. Ver Tabla 6 - PME</p>	

Fuente: BID, 2019.

Tabla 14. Matriz de productos del programa

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios	
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4				
Componente #1 Fortalecimiento de capacidades de gestión de cumplimiento (US\$7.974.000)												
1.1. Modelo de Gestión del Cumplimiento (MGC) y plan de capacitación para aplicarlo en los ministerios y agencias responsables de implementar prioridades gubernamentales diseñado e implementado	Documento (MGC y plan de capacitación)			0	0	0	0	1	0	0	1	<p>MGC y plan de capacitación aprobado por el Dapre – CGC</p> <p>Acto administrativo de adopción del MGC</p> <p>Informes de avance y resultados implementación del MGC y del plan de capacitación</p>

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
1.2. Funcionarios capacitados en el Modelo de Gestión del Cumplimiento (MGC)	Funcionarios capacitados	0	0	0	50	50	50	50	200	Listados de asistencia a talleres Informes de avance y resultados de capacitaciones	La CGC ha dimensionado una red de gestión para las nueve prioridades gubernamentales definidas, compuesta por 100 directivos o técnicos con capacidad de decisión de 36 entidades. Teniendo en cuenta el cambio de gobierno en 2023, se proyectan actividades de capacitación, como mínimo, para el mismo número de funcionarios para un total al final del proyecto de 200.
1.3. Evaluaciones rápidas (<i>Deep Dives</i>) o estrategias especializadas de intervención para apoyar la gestión de la ejecución y el cumplimiento de prioridades gubernamentales realizadas	Documento (Evaluaciones/Estrategias)	0	0	2	6	6	2	2	18	Informes de avance y resultados de las evaluaciones y estrategias de intervención realizadas	Se realizarán por lo menos dos evaluaciones o estrategias por prioridad. En el año 3 (2022) y 4 (2023), se apoyará la revisión y definición de estrategias para nuevas prioridades gubernamentales del nuevo gobierno para la continuidad y sostenibilidad del



Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
1.4. Coordinación e incorporación de buenas prácticas y conocimiento público privado al seguimiento y análisis de las prioridades gubernamentales realizadas	Documento (análisis y seguimiento de prioridades gubernamentales)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a prioridades gubernamentales aprobados por el Dapre-CGC	programa.
1.5. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 1 realizado – PG1	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a prioridades gubernamentales aprobados por el Dapre-CGC	
1.6. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 2 realizado – PG2	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	
1.7. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 3 realizado – PG3	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	
1.8. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 4 realizado – PG4	Documento análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
1.9. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 5 realizado – PG5	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	
1.10. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 6 realizado – PG6	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	
1.11. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 7 realizado – PG7	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	
1.12. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 8 realizado – PG8	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	
1.13. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 9 REDAP (Transparencia) realizado – PG9	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	
1.14. Seguimiento y análisis de la prioridad gubernamental 9 REDAP (Simplificación y digitalización de	Documento (análisis y seguimiento de la prioridad gubernamental)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de análisis y seguimiento a la prioridad gubernamental aprobados por el Dapre-CGC	

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
trámites) realizado - PG9											
1.15. Diagnósticos en temas clave para la definición del plan de cumplimiento de la REDAP realizados	Documento (diagnósticos en dos temas: Transparencia; y Simplificación y Digitalización de Trámites Prioritarios)	0	0	0	2	0	0	0	2	Diagnósticos aprobados por el Dapre-CGC	
1.16. Plan de cumplimiento de la REDAP con base en los diagnósticos realizados diseñado e implementado	Documento (plan de cumplimiento)	0	0	0	1	1	1	1	1	Plan de cumplimiento aprobado por el Dapre-CGC Informes de avance y resultados del plan de cumplimiento	
Componente #2 Fortalecimiento de capacidades de gestión y análisis de información (US\$6.000.000)											
2.1. Funcionalidades de analítica de datos definidas e integración de sistemas de información del gobierno para analizar datos que afectan la gestión de prioridades gubernamentales desarrolladas	Sistema (<i>software</i>)	0	0	0	0	0	0	1	1	Reportes de los sistemas de gestión integrados Informes de avance y resultados de la integración de sistemas Informes de avance y resultados de las funcionalidades de analítica de datos	
2.2. Herramienta de visualización de información georreferenciada diseñada e implementada	Sistema (<i>software</i>)	0	0	0	0	1	0	0	1	Acto administrativo del Dapre adoptando la herramienta Reportes del sistema	

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base	Año	Mediciones intermedias					Meta Final	Medios de verificación	Comentarios
				Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4			
2.3. Funcionarios capacitados y actividades de gestión del cambio realizadas	Funcionarios capacitados	0	0	0	50	50	50	50	200	Listados de asistencia a talleres Informes de avance y resultados de capacitaciones	Con la implementación del sistema de información, se estima la participación de 100 directivos y técnicos de las oficinas de sistemas del Dapre, de las 36 entidades y del DNP de apoyo a dicha red de gestión. Teniendo en cuenta el cambio de gobierno en 2023, se proyectan actividades de capacitación, como mínimo, para el mismo número de funcionarios para un total al final del proyecto de 200.
2.4. Servicios de infraestructura y <i>software</i> adquiridos y operando ^(a)	Documento (inventario de servicios adquiridos y en operación)	0	0	1	1	1	1	1	5	Informes de inventario con los servicios adquiridos y en operación del Dapre	Informes de inventario con los servicios adquiridos y en operación del Dapre

Fuente: BID, 2019.

Nota: ^(a) Incluye adquisición de equipos y licencias, así como la contratación de servicios para la sostenibilidad y actualización de las herramientas TIC. Estas adquisiciones y servicios deberán ajustarse a los protocolos de ciberseguridad existentes en el Dapre. No se prevén adquisiciones adicionales en materia de ciberseguridad, ni el desarrollo de obras civiles. Teniendo en cuenta que estos servicios serán adquiridos por demanda contra la información de los diagnósticos, no se cuantifican metas físicas en esta matriz.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo . (2018). *Misión de Análisis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del centro de gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Coordinar para ejecutar: lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia* . Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Revisión de Capacidad de Cumplimiento: 15 intervenciones priorizadas*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial . (2017). *Informe anual 2017 del Banco Mundial : acabar con la pobreza extrema, aumentar la prosperidad compartida*. Washington : Banco Mundial.
- Barber, M. (2016). *How to Run a Government*. Penguin.
- Chen, D., y Dahlman, C. (2006). *The knowledge economy, the KAM methodology and World Bank operations*. Washington, D.C.: World Bank Institute .
- Lee, H., y Choi, B. (2014). Knowledge Management Enablers, Processes, and Organizational Performance: An Integrative View and Empirical Examination. *Journal of Management Information Systems*.
- McKinsey. (2018). *Delivering For Citizens How To Triple The Success Rate Of Government Transformations* . New York: McKinsey & Company.
- Mokate, K. (2004). *Evaluación financiera de proyectos de inversión*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2013). *Colombia: Implementing Good Governance*. Paris: OCDE.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2014). *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. Paris: OCDE.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2016). Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference. *OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). *Revisión del Gobierno Digital en Colombia*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Speklé, R., y Verbeeten, F. (2014). The use of performance measurement systems in the public sector: Effects on performance. En M. A. Research, *Management Accounting Research* (págs. 131-146). Amsterdam: Elsevier .

Van de Ven, A., y Ferry, D. (1980). *Measuring and assessing organizations*. John Wiley & Sons.

