

No. **3** | ISSN 2744-8908 | Agosto del 2023

# Estudios de caso en asuntos públicos

---

Fortalecimiento de capacidades  
institucionales para el seguimiento y  
monitoreo de procesos de planeación y  
presupuestación en municipios de baja  
capacidad fiscal del departamento de  
Antioquia

Juan Pablo Agudelo Gil, Carlos Anderson García y Beatriz  
Eugenia Pino Ávila

Serie Estudios de caso de docencia y consultoría 2022

Edición No. 3

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Agosto del 2023

© 2023 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

[publicaciones@uniandes.edu.co](mailto:publicaciones@uniandes.edu.co)

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

**Directora, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

María Margarita, Paca, Zuleta

**Autores**

Juan Pablo Agudelo Gil, Carlos Anderson García y Beatriz Eugenia Pino Ávila

**Director de Investigación y Consultoría, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Diego Iván Lucumí Cuesta

**Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Angélica María Cantor Ortiz

**Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo**

Luisa Fernanda Gómez Avilán

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

# **Fortalecimiento de capacidades institucionales para el seguimiento y monitoreo de procesos de planeación y presupuestación en municipios de baja capacidad fiscal del departamento de Antioquia<sup>1</sup>**

*Por Juan Pablo Agudelo Gil, Carlos Anderson García y Beatriz Eugenia Pino Ávila<sup>2</sup>*

## **Resumen**

El presente trabajo es un proyecto de consultoría fundamentado en la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para el seguimiento y monitoreo de procesos de planeación y presupuestación a nivel municipal, con especial énfasis en aquellos municipios con baja capacidad fiscal del departamento de Antioquia. Se trata entonces de un estudio con especial relevancia, en la medida en que contempla cómo dichos municipios tienen una baja ejecución presupuestal, y escaso cumplimiento de sus planes de desarrollo. Teniendo en cuenta las competencias misionales de asesoría y asistencia técnica que ostenta el Departamento Administrativo de Planeación (DAP, 2021) de la Gobernación de Antioquia, y a la luz de los propósitos del pilar de gobernanza y gobernabilidad de la *Agenda Antioquia 2040*, la situación expuesta se traduce en una oportunidad para que la entidad rediseñe su servicio de asesoría y asistencia técnica. Aquello se propone mediante un instrumento de seguimiento y monitoreo que busca permitirles a los municipios tomar mejores decisiones de inversión.

**Palabras clave:** planeación, presupuestación, gobierno territorial, capacidades institucionales, seguimiento y monitoreo.

---

<sup>1</sup> Esta consultoría fue presentada como trabajo de grado de la Maestría en Gestión Pública en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, en noviembre del 2022, bajo la dirección de Camilo González.

<sup>2</sup> Estudiantes de la Maestría en Gestión Pública en la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Correos electrónicos de contacto: [jp.agudelo@uniandes.edu.co](mailto:jp.agudelo@uniandes.edu.co); [ca.garciag12@uniandes.edu.co](mailto:ca.garciag12@uniandes.edu.co); [beatrizeugenia.pino@gmail.com](mailto:beatrizeugenia.pino@gmail.com)

## **Abstract**

This work is a consulting project based on the need to strengthen institutional capacities for follow-up and monitoring of planning and budgeting processes at the municipal level, with special emphasis on those municipalities with low fiscal capacity, in the department of Antioquia. Such subject becomes relevant to the extent that it is observed that these municipalities show low budget execution, and low compliance with their development plans. Taking into account the mission of advisory and technical assistance that the Administrative Department of Planning (DAP) of the Government of Antioquia has and, under the purposes of the governance and governability pillar of the *Antioquia 2040 Agenda*, the aforementioned situation translates into an opportunity for the entity to redesign its advisory and technical assistance service, through a follow-up and monitoring instrument that allows municipalities to make better investment decisions.

**Keywords:** Planning, Budgeting, Territorial Government, Institutional Capacities, Tracking and Monitoring.

## Tabla de contenido

<b>1. Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Metodología .....</b>	<b>5</b>
<i>2.1 Análisis institucional y organizacional del Departamento Administrativo de Planeación (DAP): caracterización de la entidad cliente.....</i>	<i>6</i>
<b>2.2 Desarrollo de la metodología Smart Policy Design .....</b>	<b>11</b>
<i>2.2.1 Identificación de la población objetivo: análisis de la viabilidad fiscal y financiera de quince municipios de Antioquia.....</i>	<i>11</i>
<b>3. Diseño: propuesta de alternativa de solución .....</b>	<b>17</b>
<i>3.1 El instrumento de seguimiento y monitoreo como mecanismo de coordinación del DAP para orientar la asesoría y asistencia técnica municipal, y la identificación de apremios organizacionales.....</i>	<i>17</i>
<b>3.2 Instrumento para el seguimiento y monitoreo del presupuesto y el plan de desarrollo municipal .....</b>	<b>19</b>
3.2.1 Insumos.....	20
3.2.2 Procedimiento.....	21
3.2.3 Resultados.....	22
<b>4. Implementación del instrumento .....</b>	<b>25</b>
<b>5. Limitaciones en la elaboración del instrumento.....</b>	<b>26</b>
<b>6. Retos para la implementación de la estrategia en el mediano y largo plazo .....</b>	<b>26</b>
<b>7. Conclusiones .....</b>	<b>28</b>
<b>8. Referencias.....</b>	<b>30</b>
<b>9. Anexos .....</b>	<b>32</b>
<i>Anexo 1. ....</i>	<i>32</i>
<i>Anexo 2. ....</i>	<i>34</i>
<i>Anexo 3. ....</i>	<i>35</i>

## 1. Introducción

El presente caso de consultoría, planteado para optar al grado de magísteres en Gestión Pública, se enfoca en tratar una necesidad identificada por el Departamento Administrativo y de Planeación de Antioquia (en adelante DAP), que será identificado como el cliente a lo largo de este documento. En el departamento de Antioquia, hay municipios con baja capacidad fiscal, como lo evidencian los resultados de los informes de viabilidad fiscal y financiera elaborados por el DAP. Dichas poblaciones están inmersas en contextos organizacionales en los que parece haber una divergencia entre los procesos de planeación y presupuestación.

A modo de ejemplo, el 43 % de los municipios objeto de este estudio no articularon, por medio de sus Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI), el presupuesto anual con los planes de desarrollo, específicamente con las metas del producto y los proyectos a ejecutar en la vigencia fiscal del 2021. En ese sentido, tales limitaciones en los procesos de planeación inciden en los débiles procesos de seguimiento y monitoreo a la gestión pública territorial. Así, lo aquí descrito impacta de forma negativa la ejecución presupuestal de los entes territoriales, limitando la inversión, y, en efecto, la prestación de bienes y servicios. De igual modo, aquello acrecienta las necesidades de la población.

En consecuencia, este panorama representa un reto de doble vía para el DAP de Antioquia. Por una parte, se debe acompañar técnicamente a los municipios en la planeación y el seguimiento de la inversión; por otra, se debe actuar como ente rector del proceso de formulación y seguimiento de la agenda *Antioquia 2040*, que tiene el importante objetivo de incidir en la generación de confianza de las comunidades en las entidades públicas, mediante procesos de fortalecimiento institucional a los municipios y distritos del departamento (DAP, 2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, el cliente plantea como su principal preocupación la coordinación entre el Gobierno departamental y municipal. Con ello, se alude especialmente a los casos de algunos municipios que, según sus indicadores, requieren mayor atención en cuanto respecta al otorgamiento de asistencia técnica y acompañamiento institucional. En consecuencia, el problema central de esta consultoría corresponde a los débiles procesos de seguimiento y monitoreo desarrollados en los municipios de baja capacidad fiscal del departamento de Antioquia.

Dado lo descrito, es un objetivo dinamizar e integrar la asesoría y la asistencia técnica realizadas por el DAP. Así, mediante la aplicación de un instrumento de seguimiento y monitoreo a la ejecución presupuestal y al Plan de Desarrollo Municipal, se propone orientar la convergencia entre los procesos de planeación y presupuestación. De tal forma, se busca comprender cómo incide lo descrito en la generación de información oportuna que le brinde soporte a la toma de decisiones de inversión en los municipios de baja capacidad fiscal del departamento, y a la mejora de la coordinación institucional.

En términos del alcance, es importante señalar que este documento plantea la definición del problema que experimenta el cliente. En consecuencia, se trabaja en torno a la elaboración de un diagnóstico/estado del arte idóneo para proveer información sobre la situación actual; una alternativa de solución, y, finalmente, una serie de recomendaciones conformes con la posible implementación y las limitaciones de la solución planteada.

Para cumplir con el objetivo planteado, este trabajo se estructura en cuatro secciones. En primer lugar, se presenta la metodología utilizada para pulir el problema identificado por el cliente y sus causas. En segundo lugar, se aborda el análisis institucional y organizacional que enmarca la caracterización del cliente. En tercer lugar, se plantea el desarrollo de la metodología Smart Policy Design (SPD), que contiene el diagnóstico del problema, y la solución propuesta por el presente reporte de consultoría. Finalmente, se presentan las conclusiones.

## **2. Metodología**

Este reporte de consultoría se basó en dos componentes metodológicos: por una parte, utilizó métodos cuantitativos, y, por otra, cualitativos. A continuación, se presentan ambos, con especial énfasis en la importancia que tuvieron en el desarrollo del ejercicio.

En primer lugar, para definir la dimensión del problema, y, por consiguiente, las dificultades institucionales consecuentes que acarrea, se implementó el análisis institucional y organizacional (Simon, 1947; Hodgson, 2006; Royer & Langley, 2008). Lo anterior hizo posible la identificación de algunas características institucionales y organizacionales, las cuales enmarcan la función de asesoría y asistencia técnica del DAP. Asimismo, nos permite comprender por qué dicha función constituye una de las causas del problema definido en esta consultoría.

El análisis se hace importante bajo dos criterios esenciales. Por una parte, se alude a la revisión de la relación *principal-agente*, es decir, *Gobernación/DAP-Alcaldías*, en términos del

acompañamiento técnico que este les brinda este a las segundas. Por otra parte, se identifica la estructura decisional enfocada en cómo el problema y su tratamiento abren un nuevo espacio de decisión propiciado por la Gobernación, para mejorar el desempeño municipal.

A continuación, se utilizó el SPD (John F. Kennedy School of Government - Harvard University, 2022) para presentar el diagnóstico del problema, y la alternativa de solución sugerida a la entidad. Es importante señalar que solo se usaron cuatro de los seis pasos que conforman esta metodología; es decir, la identificación y el diagnóstico del problema, y el diseño y la implementación de la alternativa de solución. En ese sentido, esta consultoría no hará énfasis en los componentes de evaluación de la solución planteada y ajuste, dadas las limitaciones de tiempo para su desarrollo.

En cuanto atañe a la definición de la población objetivo de esta consultoría, se ejecutó una revisión y un análisis de los últimos cuatro informes (2018-2021) de viabilidad fiscal y financiera del departamento de Antioquia. Aquello permitió identificar cuáles eran los municipios con baja capacidad fiscal, en términos del indicador de autofinanciación del funcionamiento definido en la Ley 617 del 2000, y la dependencia del Sistema General de Participaciones (SGP) para financiar el gasto de funcionamiento. En ese sentido, los identificados como municipios con baja capacidad fiscal fueron aquellos que se terminaban constituyendo como la población objetivo, conforme a la cual se tomaban como base algunas pruebas piloto y el desarrollo de entrevistas.

En cuanto al diagnóstico, se utilizó la técnica de árbol de problemas. Para ello, se identificaron las principales causas de inconvenientes, detallando así el contratiempo central y sus posibles efectos. Por otra parte, para establecer las causas y los efectos de estos, se formuló una encuesta, la cual fue aplicada por el cliente, utilizando el Sistema de Información Fiscal y Financiera de los Municipios de Antioquia (SIFMA). Adicionalmente, se realizaron entrevistas a funcionarios de las alcaldías municipales.

### ***2.1 Análisis institucional y organizacional del Departamento Administrativo de Planeación (DAP): caracterización de la entidad cliente***

El DAP tiene un papel preponderante en la administración departamental, pues se organiza con una estructura jerárquica por grupos con múltiples funciones, de acuerdo con los actos administrativos que aprueban la actual estructura administrativa de la entidad (Gobernación de Antioquia, 2020; Asamblea de Antioquia, 2021).



Dado que la principal preocupación del cliente reside en la coordinación entre Gobierno departamental y municipal, se hará énfasis en aquellas funciones propias de la interacción con las entidades municipales. Con tal propósito, como se mencionó en la metodología, se ejecutó un análisis institucional y organizacional, como lo han propuesto autores como Royer y Langley (2008), Simon (1947) y Hodgson (2006). Los principales resultados se presentan en la tabla 1.

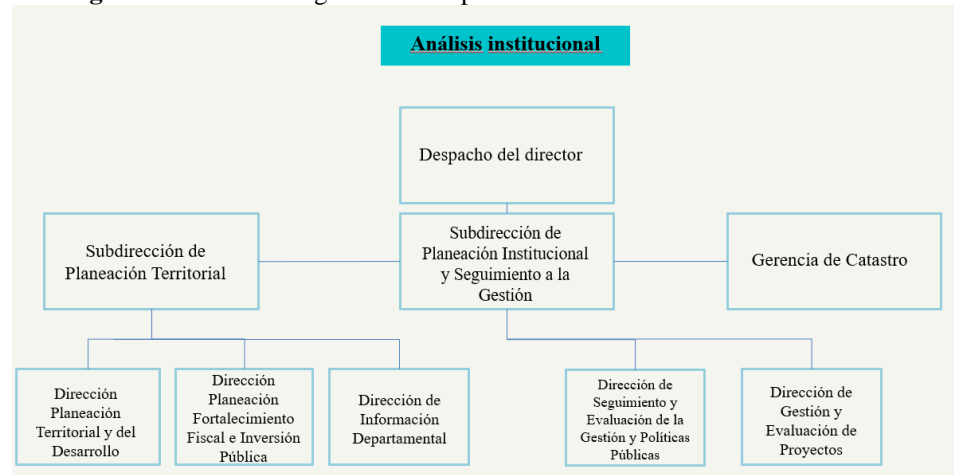
**Tabla 1.** Análisis institucional y organizacional del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia

<b>Categoría</b>	<b>Descripción</b>
<b>Perfil, misión y funciones de la organización</b>	Según el artículo 106 del Decreto 2567 del 2020 de la Gobernación de Antioquia, el DAP tiene como una de sus funciones principales hacerle seguimiento a la gestión de resultados de los municipios, con relación a los planes, programas y proyectos contenidos en sus planes de desarrollo. De tal modo, se encarga de promover y coordinar la planificación del desarrollo integral del departamento en el corto, mediano y largo plazo, de forma concertada, participativa y descentralizada. Así, trabaja para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

**Desempeño de la organización**

La estructura orgánica del DAP está compuesta por dos subdirecciones y una gerencia, tal como se evidencia en la figura 1.

**Figura 1.** Estructura orgánica del Departamento Administrativo de Planeación



**Fuente:** decreto 2020070002567 del 2020 (Asamblea de Antioquia, 2020)

Entre las subdirecciones y sus funciones involucradas en el problema identificado por el cliente, se contemplan las siguientes precisiones:

- ***Subdirección de Planeación Territorial***

**Dirección de Planeación Territorial y del Desarrollo:** asesora y acompaña a las administraciones municipales en sus procesos de ordenamiento territorial. Asimismo, apoya los procesos de planificación de los municipios del departamento, y promueve la articulación entre los niveles de gobierno, para el impulso del desarrollo local y regional.

**Dirección de Planeación, Fortalecimiento Fiscal e Inversión Pública:** brinda asesoría y asistencia técnica para el seguimiento y la evaluación de los planes de inversión, los presupuestos y la prestación de los servicios a cargo de los municipios.

Dentro de las competencias de esta dirección, es relevante mencionar el deber que tiene de elaborar informes anuales sobre la situación financiera de los municipios. De tal modo, como se indicó en la metodología, el análisis específico de estos resultados en las vigencias del 2018, 2019, 2020 y 2021, permitió definir la población objetivo de este ejercicio de consultoría.

**Dirección de Información Departamental:** Apoya a las administraciones municipales en la construcción de indicadores de gestión para la toma de decisiones.

- **Subdirección de Planeación Institucional**

**Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas:** coordina la evaluación de la gestión y los resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión de los municipios del departamento.

**Dirección de Gestión y Evaluación de Proyectos:** planea y lidera acciones para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión de programas y proyectos. Con todo, un análisis de la institucionalidad nos permitió observar que no todas las direcciones del DAP tienen usuarios registrados en el Sistema de Asesoría y Asistencia Técnica (Aoat), el cual permite la programación, ejecución y el seguimiento del acompañamiento técnico; y, en parte, aquello evidencia la problemática identificada, de modo que brindar asistencia técnica es un pilar misional del DAP *como un todo* (S. Meneses, comunicación personal, 19 de agosto de 2022).

A la fecha, el proceso de asesoría y asistencia técnica se ejecuta con la modalidad de demanda ejecutada por parte de los municipios, y no por oferta integrada con enfoque en mitigación de bajos desempeños y demás indicadores, caracterizándose por la ausencia de coordinación entre las direcciones del DAP, aun cuando hay funciones complementarias que podrían permitir implementar un acompañamiento técnico integrado (J. Giraldo, comunicación personal, 25 de septiembre de 2022).

Adicionalmente, si se comparan las funciones de las dependencias previamente descritas y la asistencia técnica ejecutada, se concluye que algunas de ellas no son cumplidas a cabalidad. Tal es el caso del acompañamiento técnico formulado para hacerles seguimiento a los planes de desarrollo municipales.

Al respecto, es importante mencionar cómo algunos usuarios de la entidad han manifestado que el desarrollo de esta función ha sido limitado, y se ha concentrado en el reenvío de información de alertas en materia de seguimiento a planes de desarrollo que expide el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Y. Montoya, comunicación personal, 18 de agosto de 2022).

Otro punto importante a tener en cuenta es que, desde el funcionamiento de la estructura administrativa, se evidencia un trabajo desarticulado que ha ocasionado que la asesoría y asistencia técnica se realicen de forma parcial, desconociendo la importancia de su integralidad para incidir en la convergencia de la planeación y los presupuestos de los municipios (J. Giraldo, comunicación personal, 25 de septiembre de 2022).

Como consecuencia de lo descrito, la desarticulación descrita ocasiona un mayor desgaste para los municipios, dado que deben atender requerimientos de información de las direcciones que conforman el DAP de forma aislada. Lo anterior se traduce en mayor tiempo dedicado a asuntos administrativos. Como se verá en la definición del problema, ese es uno de los impedimentos para llevar a cabo de forma frecuente los procesos de seguimiento y monitoreo de la planeación y presupuestación.

Categoría	Descripción
<p><b>Proceso de toma de decisiones y cambio organizacional</b></p>	<p>Como se señaló en el anterior acápite, hay una cabeza de dirección, la cual cumple con las funciones de ordenador del gasto y líder del plan de metas de ejecución de la entidad en sí misma. En ese marco, es responsable de la toma de decisiones verticales; las que se orientan hacia los subgrupos de trabajo. Por su parte, cada uno de los directores dentro del departamento administrativo tiene autonomía para la toma de decisiones en su grupo de trabajo y subdirecciones en lo que concierne a su plan de adquisiciones, presupuesto y actividades, entre otros. En cualquier caso, estos son consecuentes con el Plan de Desarrollo Departamental, y lo que se haya trazado para la dependencia en pleno.</p> <p>A su vez, cabe señalar que hay espacios de toma de decisiones, o comités primarios, ideados para dar salida a interrogantes como el modo de aunar esfuerzos entre las direcciones para tener mayores impactos.</p> <p>Otro rubro corresponde a cuanto respecta a situaciones en las que se hace necesaria la articulación por motivos innovadores y fuera de las funciones exegeticas interdepartamental-administrativa; es decir, entre los diferentes grupos de trabajo que representan a cada una de las subdirecciones dentro del DAP. En ese sentido, se observa cierta dificultad, pues se entiende que cada uno tiene actividades que corresponden a su componente misional.</p> <p>En el marco de lo misional, cada dirección tiene capacidad para cumplir con tal objetivo. Sin embargo, cuando se organizan iniciativas puntuales derivadas de las acciones de cada uno de los subdirectores, las cuales requieren colaboración y esfuerzos organizacionales para trascender lo misional, se evalúan las propuestas de esquema de trabajo, para validar el interés conjunto sobre el tema. En ese sentido, si la propuesta es bien aceptada por la subdirección de área y la dirección general, será más fácil que la directriz sea acatada, para colaborar entre equipos y sacar adelante el tema de interés: todo lo cual depende netamente de la gestión realizada por cada subdirector, de presentarse el interés para proponer algo, y hacer que su iniciativa sea viable; así se haría el <i>empuje hacia arriba</i>, para que esa directriz dé también el <i>impulso hacia abajo</i> (J. Giraldo, comunicación personal, 25 de septiembre de 2022).</p>
<p><b>Instituciones formales e informales que rigen la relación con alcaldías de cara al acompañamiento técnico</b></p>	<p>Es fundamental reconocer que la estructura administrativa y sus funciones asociadas, aprobadas por acto administrativo, orientan la institución formal más representativa. En ese sentido, reconocen las limitaciones nombradas dentro de este análisis organizacional.</p> <p>Desde el punto de vista de las instituciones informales que pueden enmarcar el servicio de asesoría y asistencia técnica, es importante mencionar el proceso de elaboración de la <i>Agenda Antioquia 2040</i>, en la medida en que define un horizonte que posiciona al DAP como un actor fundamental en los procesos de generación de capacidades de los municipios.</p> <p>En ese sentido, el proceso de formulación de este instrumento de prospectiva, el cual se ha desarrollado con la participación de los 125 municipios de Antioquia, ha dado lugar a un espacio de socialización cuyo objetivo es alcanzar como meta superior el pilar de gobernanza y gobernabilidad de la agenda: aumentar la confianza de la población antioqueña en las entidades gubernamentales. Con tal propósito, se definió el propósito específico de fortalecer las capacidades institucionales de los municipios.</p> <p>Por tanto, se considera que este ejercicio puede incidir en un cambio de cultura, y una transformación organizacional que orienta el desempeño del DAP a ir más allá del cumplimiento de las instituciones formales.</p>

**Fuente:** elaboración propia.

## **2.2 Desarrollo de la metodología Smart Policy Design**

### *2.2.1 Identificación de la población objetivo: análisis de la viabilidad fiscal y financiera de quince municipios de Antioquia*

Como se indicó en la metodología y el acápite dedicado al análisis organizacional de la entidad, por medio de la dirección de planeación, el fortalecimiento fiscal y la inversión pública de la Subdirección de Planeación Territorial, el DAP le presenta anualmente a la Asamblea Departamental un informe de viabilidad fiscal y financiera de los municipios y distritos de Antioquia. En general, este informe hace una aproximación a la capacidad fiscal, mediante la medición de los resultados del indicador de autofinanciación del funcionamiento definido en los términos de la Ley 617 del 2000. Asimismo, de forma complementaria, presenta información de la deuda pública, así como de la dependencia de las entidades territoriales del SGP para financiar los gastos de funcionamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, se analizaron los resultados de los informes de viabilidad fiscal de los años 2018, 2019, 2020 y 2021. Con ello, se buscó disponer de información de dos gobiernos territoriales diferentes, 2016-2019 y 2020-2023, así como conocer datos previos y simultáneos a la emergencia sanitaria asociada al COVID-19. En ese sentido, las variables utilizadas fueron resultados del indicador de la Ley 617 del 2000 y el porcentaje de dependencia de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación del SGP, cuyo propósito general corresponde a una libre destinación. Cabe señalar que aquel es el que pueden destinar los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría a la financiación de su funcionamiento, de acuerdo con el artículo 78 de la Ley 715 del 2001.

En la tabla 2, se presenta el consolidado los municipios, que, relativamente, presentaron los resultados menos favorables para el periodo aludido. Se identifican aquellos que incumplieron los límites del indicador de la Ley 617; 80 % (color rojo), al tratarse de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. De igual modo, se identificaron los que se ubicaron en una situación de alerta (color amarillo); es decir, los que, sin incumplir el indicador, obtuvieron una calificación superior al 75 %.

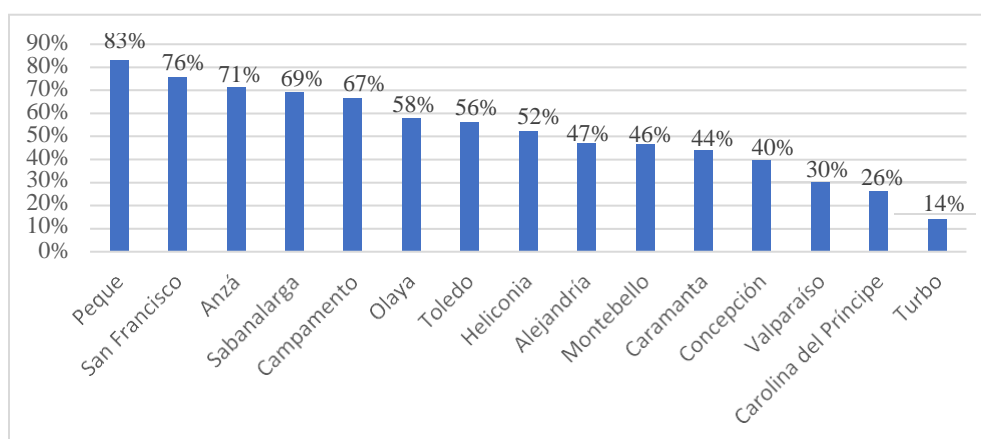
**Tabla 2.** Evolución de los resultados del indicador de la Ley 617 de 2000 (2018 al 2021)

Municipio	Limite 617	Indicador de 2018	Indicador de 2019	Indicador de 2020	Indicador de 2021
Montebello	80 %	71,10 %	85,85 %	91,27 %	98,63 %
Toledo	80 %	78,63 %	81,53 %	85,74 %	94,55 %
Turbo	80 %	77,46 %	148,10 %	123,89 %	104,91 %
Valparaíso	80 %	66,69 %	77,40 %	79,00 %	95,24 %
Alejandría	80 %	76,87 %	74,77 %	87,85 %	77,22 %
Anzá	80 %	75,24 %	75,31 %	70,52 %	78,40 %
Carolina del Príncipe	80 %	77,75 %	79,13 %	96,46 %	78,01 %
Concepción	80 %	71,22 %	76,92 %	72,14 %	76,82 %
Heliconia	80 %	78,28 %	86,34 %	55,21 %	78,13 %
Sabanalarga	80 %	75,56 %	71,04 %	69,36 %	76,38 %
Campamento	80 %	74,10 %	70,96 %	66,28 %	60,80 %
Caramanta	80 %	63,49 %	78,91 %	94,46 %	71,73 %
Olaya	80 %	71,95 %	47,92 %	61,03 %	67,50 %
Peque	80 %	61,57 %	65,24 %	58,39 %	72,81 %
San Francisco	80 %	61,13 %	57,96 %	72,14 %	59,33 %

**Fuente:** elaboración propia a partir de los resultados de los informes de viabilidad fiscal del departamento de Antioquia

Se identificaron cuatro municipios que no incumplieron ni se ubicaron en situación de alerta. Sin embargo, en la figura 2 se puede observar que están entre los que presentan una mayor dependencia del SGP para financiar su funcionamiento.

**Figura 2.** Dependencia del SGP libre de destinación para financiar el funcionamiento (promedio del 2018 al 2021)



**Fuente:** elaboración propia a partir de los resultados de los informes de viabilidad fiscal del departamento de Antioquia

A continuación, se da paso a la definición del problema. En consecuencia, se detallan resultados relevantes provenientes de la ejecución de una encuesta a los quince municipios antes mencionados; del análisis institucional del DAP; de datos secundarios recopilados, y de entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo en algunos de estos municipios, seleccionados conforme con los criterios identificados y antes mencionados.

### 2.2.2 Identificación y diagnóstico del problema

La caracterización del cliente permitió entender un reto en doble vía que la entidad enfrenta. Por una parte, debe desarrollar sus funciones misionales de asesoría y asistencia técnica a los municipios, en los términos de la estructura administrativa aprobada mediante la Ordenanza 23 de septiembre del 2021. Por otra, condujo a observar el arreglo institucional que se requiere implementar al interior del DAP, para contribuir a los propósitos de la *Agenda Antioquia 2040* —hoja de ruta que busca consolidar la Gobernación con una visión de largo plazo—, específicamente la que prevé la mayor generación de confianza de la población antioqueña en las instituciones. Cabe señalar que lo anterior se sugiere en el marco del pilar de gobernanza y gobernabilidad, el cual define como una de sus temáticas el desarrollo de capacidades en los municipios de Antioquia para proveer bienes y servicios.

Si bien es responsabilidad de cada entidad local ofertar los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la población dentro de su territorio, la Gobernación tiene una corresponsabilidad en los bajos indicadores de los municipios como actor guía en el desarrollo de prácticas institucionales, para promover el desarrollo de capacidades para el correcto ejercicio articulador, así como para alcanzar el cumplimiento de la calidad de las apuestas trazadas (Departamento Nacional de Planeación, 2022). Lo mismo corresponde a la provisión de bienes y servicios, que finalmente impactará la calidad de vida de los habitantes de ese departamento.

En el sentido descrito, se vinculó el reto de la entidad en el marco de la *Agenda Antioquia 2040* con el diseño de una estrategia que incide en el fortalecimiento de las capacidades municipales. De tal modo, por medio de la ejecución de este ejercicio de consultoría, se le sugirió dicha iniciativa al DAP. En consecuencia, se propuso desarrollar una encuesta que permitiera caracterizar los procesos de planeación y presupuestación de los municipios de Antioquia, con énfasis en aquellos de baja capacidad fiscal. Aquello obedece a que son municipios priorizados, dada la competencia misional en la elaboración del informe de viabilidad fiscal y financiera del departamento de Antioquia.

Lo descrito tuvo el objeto de identificar cómo se dan los procedimientos actuales; el estado del arte. Con ese insumo —al igual que con el análisis institucional—, se diseñó una solución a la problemática planteada por el cliente. De tal modo, se observó que los insumos que se podían recolectar al momento de la caracterización del problema, según la óptica de los municipios, contribuyen a que la herramienta sea útil, con un margen de error reducido.

Como producto de algunas entrevistas realizadas en el marco del análisis institucional, es importante señalar lo siguiente:

a. En promedio, las alcaldías en cabeza de sus secretarías de hacienda y planeación, pueden dedicarle tres meses al año a la rendición de reportes de información a entidades departamentales y nacionales (H. Quirós, comunicación personal, 16 de agosto del 2022). Sin embargo, dicha información no se utiliza para la optimización de procesos internos, la evaluación o el seguimiento al desempeño. Con relación a lo anterior, se estima que las secretarías de hacienda deben rendir aproximadamente ochenta reportes anuales (M. Ramírez, comunicación personal, 14 de septiembre de 2022).

b. El análisis de viabilidad fiscal de los municipios de Antioquia da una idea de las limitaciones que tienen las entidades territoriales para financiar nuevos gastos de funcionamiento asociados con la contratación de personal. De tal modo, corrobora la necesidad que estas tienen de recibir un *big push* por otros niveles de gobierno, para orientar acciones de seguimiento, monitoreo y control en los procesos de planeación y presupuestación.

c. En tanto, el 73,3 % de los municipios de la muestra no tiene un procedimiento para la formulación del POAI, y el 86,6 % actualizó su estatuto orgánico de presupuesto por última vez antes del 2020, lo cual supone que no cuentan con los lineamientos de la clasificación presupuestal formulada en el 2019 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2019). Además, el 53,3 % carece de un procedimiento que oriente el seguimiento del Plan de Desarrollo.

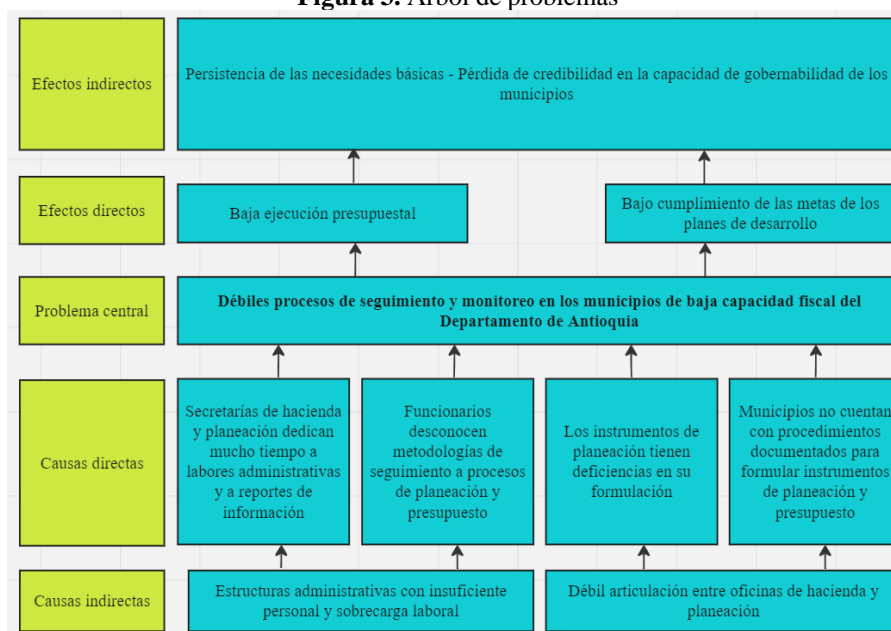
En consonancia con lo anterior, cobra relevancia un análisis de catorce de los quince POAI de los municipios para la vigencia del 2022. Este permitió observar que, en términos generales, el instrumento no cumple con su función de articular el presupuesto y el Plan de Desarrollo. Se notó que 1) el 50 % de los catorce POAI desagregan las fuentes de financiación; 2) el 79 % de los POAI articula el presupuesto con las metas del Plan de Desarrollo y los indicadores a cumplir en cada vigencia fiscal; 3) el 43 % de los POAI analizados desagregan el presupuesto a nivel de proyectos de inversión y metas del Plan de Desarrollo; 4) el 57 % asocian dependencias responsables a nivel de programas, proyectos o metas del producto del Plan de Desarrollo en el POAI. En el anexo 1, se presentan los resultados del análisis mencionado.

Teniendo en cuenta estos datos y los principales resultados de la encuesta aplicada, al igual que el análisis institucional realizado de cara a las competencias y el funcionamiento cotidiano del DAP, se definió que el problema central acorde con los retos del cliente, se puede



reducir a los débiles procesos de seguimiento y monitoreo realizados en los municipios de baja capacidad fiscal del departamento de Antioquia (figura 3).

**Figura 3.** Árbol de problemas



**Fuente:** elaboración propia con base en revisión documental

Con el análisis realizado, fue posible construir y localizar las causas directas e indirectas de la problemática, al igual que el problema central en sí mismo. Sin embargo, también es importante identificar los efectos de la problemática, y, por consiguiente, cómo son percibidos por el cliente. Para los efectos pertinentes, se realizó una recopilación de datos secundarios, como el índice de desempeño municipal (DNP, 2019). A partir de ello se evidenció, como se presenta en la tabla 3, que en promedio aquellos municipios de baja capacidad fiscal en el departamento, presentaron una ejecución de recursos del 67,08 %.

De modo complementario, el análisis de los datos del Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia del DNP, evidenció que en promedio los municipios de interés cumplieron las metas programadas en un 66 % en el periodo del 2008 al 2019. A su vez, este corresponde a tres periodos de gobierno. De tal modo, los efectos inmediatos del problema central se pueden definir como la ejecución reducida del presupuesto, y el bajo cumplimiento del plan de desarrollo a nivel municipal. En términos de Mendoza y Vernis (2008), aquello representa una falla de gobierno, en la medida en que se ve comprometida la capacidad municipal para proveer bienes y servicios.

**Tabla 3.** Resultado promedio del indicador de ejecución de recursos: índice de desempeño municipal del 2016 al 2020

<b>Municipio</b>	<b>Promedio de ejecución de recursos del 2016 al 2020</b>
Alejandría	54,76 %
Anzá	71,29 %
Campamento	67,20 %
Caramanta	59,35 %
Carolina del Príncipe	79,21 %
Concepción	57,52 %
Heliconia	69,68 %
Montebello	72,23 %
Olaya	70,12 %
Peque	64,73 %
Sabanalarga	73,62 %
San Francisco	64,28 %
Toledo	73,90 %
Turbo	71,02 %
Valparaíso	57,24 %
<b>Total general</b>	<b>67,08 %</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de resultados del índice de desempeño municipal del DNP.

Con relación a los efectos indirectos, el índice de desempeño municipal permitió evidenciar, por medio del componente de los resultados, que los municipios de la muestra presentan bajos resultados para los sectores de educación y servicios públicos. Se presentan los promedios para el periodo del 2016 al 2020 (tabla 4).

**Tabla 4.** Resultado promedio de los indicadores de educación y servicios públicos del 2016 al 2020

<b>Municipio</b>	<b>Promedio de resultados de educación</b>	<b>Promedio de resultados de servicios públicos</b>
Alejandría	55,67 %	46,94 %
Anzá	38,71 %	41,87 %
Campamento	39,48 %	47,77 %
Caramanta	45,28 %	50,48 %
Carolina del Príncipe	54,33 %	59,73 %
Concepción	52,47 %	44,99 %
Heliconia	42,99 %	59,46 %
Montebello	45,58 %	43,71 %
Olaya	41,48 %	41,74 %
Peque	37,16 %	46,86 %
Sabanalarga	44,95 %	47,23 %
San Francisco	48,26 %	37,31 %
Toledo	45,70 %	45,96 %
Turbo	45,82 %	44,46 %
Valparaíso	41,03 %	48,23 %
<b>Total general</b>	<b>45,26 %</b>	<b>47,12 %</b>

**Fuente:** elaboración propia a partir de resultados del índice de desempeño municipal del DNP.

### **3. Diseño: propuesta de alternativa de solución**

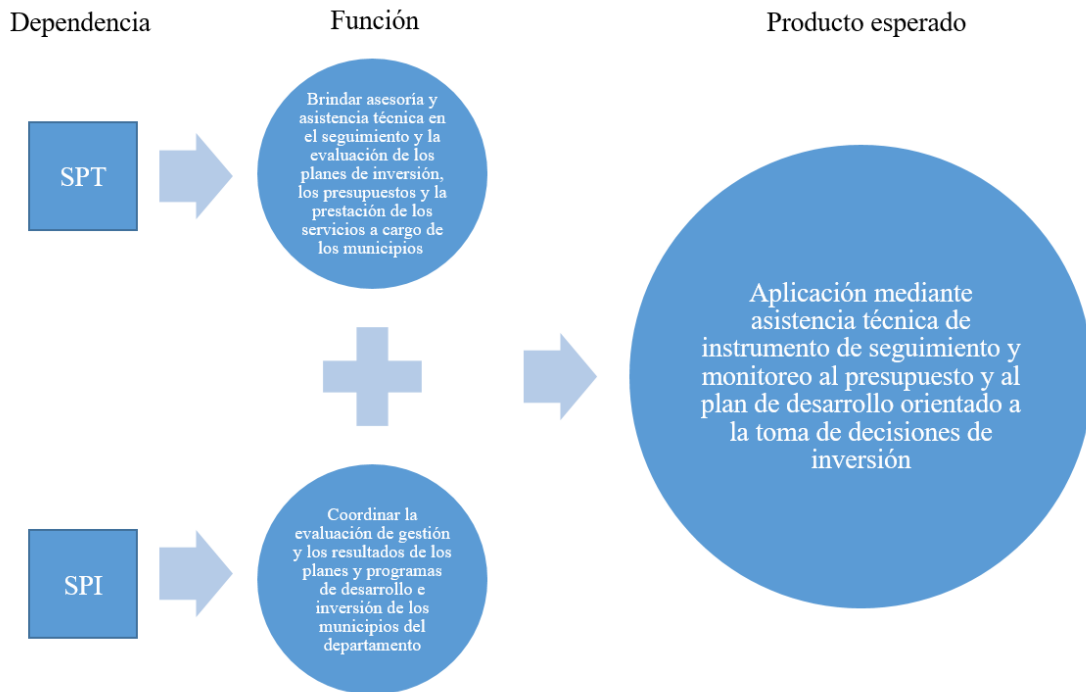
Teniendo en cuenta los efectos observados a raíz del problema que se identifica, y más aún, sus causas, de conformidad con la evidencia recolectada, se sugiere como propuesta de solución un *software*/herramienta diseñado para fungir como punto de encuentro entre la Subdirección de Planeación Territorial (SPT), y la Subdirección de Planeación Institucional (SPI). Con ello se alude de forma específica a los vínculos existentes entre las direcciones de planeación, fortalecimiento fiscal e inversión pública, y seguimiento y evaluación a la gestión y las políticas públicas del DAP. Se trata de un estudio conducido con base en una metodología de acompañamiento a los municipios de baja capacidad fiscal del departamento de Antioquia.

#### ***3.1 El instrumento de seguimiento y monitoreo como mecanismo de coordinación del DAP para orientar la asesoría y asistencia técnica municipal e identificación de apremios organizacionales***

Con antelación a la presentación de la alternativa de solución, debe señalarse que el propósito de esta consultoría es brindar una herramienta que fortalezca el servicio de asesoría y asistencia técnica del DAP. En consecuencia, en este apartado se detallan mediante un flujograma las acciones a ejecutar por la entidad para orientar a los municipios en el marco de la implementación del instrumento de seguimiento a la ejecución presupuestal y el Plan de Desarrollo.

En la figura 4, se presentan las dos dependencias con las funciones asociadas al proceso de asesoría y asistencia técnica en los entes territoriales. Cabe señalar que se podría esperar que, como fruto de la implementación del instrumento, se organice información suficiente para la coordinación de la asistencia técnica integral por parte de las direcciones del DAP. Asimismo, se plantea la expectativa de que dicho acompañamiento técnico integrado aumente la capacidad gerencial de los alcaldes en sus diferentes instancias de tomas de decisiones.

**Figura 4.** Propuesta de articulación de funciones de dependencias



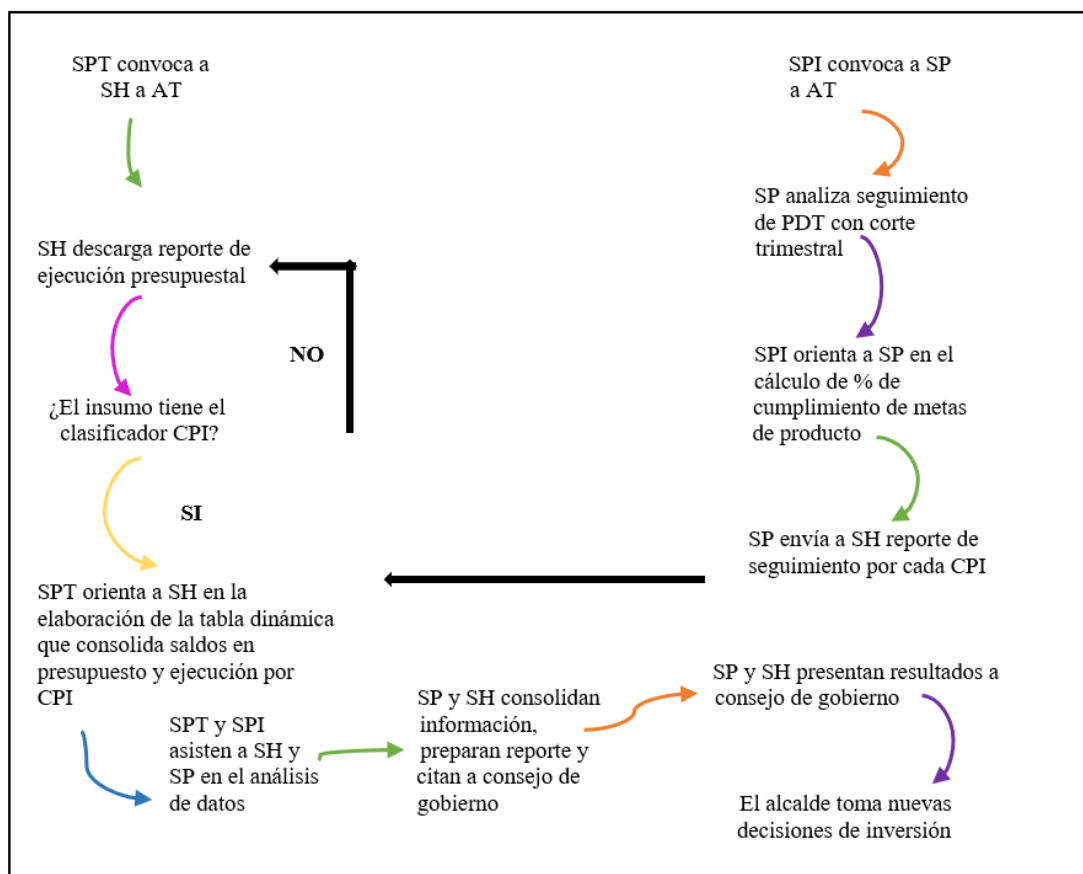
**Fuente:** elaboración propia a partir de la estructura administrativa de la entidad

Se espera que el acompañamiento técnico realizado por la entidad incida en la creación de información apta para orientar las decisiones que toman los alcaldes y sus consejos de gobierno en materia de inversión. Como se indicó previamente, la asesoría y asistencia técnica pueden albergar diferentes temas, dadas las funciones descritas en el apartado de caracterización de la entidad. No obstante, se hará especial énfasis en el acompañamiento técnico, el cual se orienta a mejorar las prácticas de seguimiento y monitoreo a los procesos de planeación y presupuestación.

A la luz de lo mencionado, el modelo de asesoría y asistencia técnica que propone esta consultoría debe realizarse entre la SPT y la SPI, para orientar a las secretarías de hacienda y de planeación municipales en el seguimiento y monitoreo de los instrumentos que son de su competencia. En ese sentido, el proceso inicia con la convocatoria que realiza el DAP al municipio —proceso por oferta y no por demanda de los municipios—, y con las fases sucesivas referentes al alistamiento de insumos, y la consolidación y el análisis de resultados mediante tablas dinámicas, así como la presentación de estos en la instancia del consejo de Gobierno (figura 5).

Todo el acompañamiento técnico brindado por parte del DAP, se realizaría en el marco del aprendizaje dado por medio de la experiencia. Aquello se deriva directamente de las propias acciones implementadas por el DAP al guiar el proceso, sin ser un dador de verdad o un actor que imponga métodos de forma estandarizada. Por el contrario, parte de cada experiencia y de los resultados que se van obteniendo bajo una serie de parámetros y variables a evaluar.

**Figura 5.** Flujograma de coordinación del DAP para asistir técnicamente a los municipios<sup>3</sup>



**Fuente:** elaboración propia a partir de revisión documental

Una vez presentada la estrategia de coordinación, se procede a continuación con la presentación del instrumento.

### ***3.2 Instrumento para el seguimiento y monitoreo del presupuesto y el plan de desarrollo municipal***

El procedimiento que comprende el diseño y uso del instrumento se compone de las siguientes etapas:

<sup>3</sup> Las siglas del flujograma son las siguientes: SPT: Subdirección de Planeación Territorial; SPI: Subdirección de Planeación Institucional; SH: Secretaría de Hacienda; SP: Secretaría de Planeación; PDT: Plan de Desarrollo Territorial; AT: Asistencia Técnica; CPI: Catálogo Programático de la Inversión, correspondiente al código de las metas de producto del plan de desarrollo.

### 3.2.1 *Insumos*

Como punto de partida, es importante retomar la causa del problema, que se concentra en el significativo tiempo que las secretarías de hacienda y planeación de los municipios dedican a reportarles información a las entidades del gobierno departamental y nacional. Como se pudo constatar por medio de las entrevistas realizadas a los funcionarios municipales, los reportes a los que se les debe dedicar más tiempo anualmente son dos: la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (Cuipo) de la Contraloría General de la República (CGR), y el Kit de Planeación Territorial (KPT) del DNP.

Con relación al reporte del Cuipo, se debe señalar que los sistemas de información presupuestal de los municipios se han actualizado en los últimos dos años, para orientar la programación y la ejecución del presupuesto, según los requerimientos de la CGR. En ese sentido, a la fecha se identifican 8 sistemas de información en el departamento de Antioquia. Además, se constató que, para el 2022, el sistema Aries tiene 89 de los 125 municipios, lo cual representa el 71,2 % del mercado. Adicionalmente, se observó que 13 de los 15 municipios que se han definido como la población objetivo de este trabajo, los cuales equivalen al 86,6 % de estos, disponen de dicho software para orientar los procesos presupuestales, financieros y tributarios.

Por medio de una entrevista a un secretario de hacienda, se identificaron los reportes que en materia presupuestal se pueden exportar del software. En ese marco, se definió que el documento que corresponde a la “ejecución presupuestal por combinación de clasificadores” sería el insumo para la creación del instrumento (H. Quirós, comunicación personal, 16 de agosto de 2022). De modo general, dicho reporte permite evidenciar los momentos de la ejecución presupuestal, y los relaciona con otros datos relevantes, como es el caso del objeto de gasto, la fuente de financiación, los códigos de los bancos de proyectos, y el código de la meta de producto del plan de desarrollo.

Por su parte, el reporte del KPT comprende el seguimiento periódico que las secretarías de planeación municipal deben realizarles a los planes de desarrollo. Dicho seguimiento se ejecuta teniendo en cuenta la programación del plan indicativo. De forma específica, detalla las líneas estratégicas, los programas y los productos. Asimismo, define para cada uno de ellos las metas físicas, con sus fuentes de financiación y recursos, para cada una de las vigencias que comprenden el periodo de gobierno de los actuales mandatarios: 2020, 2021, 2022 y 2023.

### 3.2.2 Procedimiento

#### *a. Armonización / Relacionamiento de insumos*

El punto de partida comprende la armonización o el relacionamiento de dos insumos: la ejecución presupuestal por combinación de clasificadores proveniente del sistema Aries, y el seguimiento del plan de desarrollo, que se descarga del KPT del DNP. Estos serán los ejes en términos de la información que se registrará en la herramienta/software.

#### *b. Priorización de variables y cruce de datos*

Cabe enfatizar que los insumos contienen una gran cantidad de variables, muchas de las cuales no tienen incidencia en la información que puede usar el DAP para orientar la asesoría y asistencia técnica, y que no aportan valor agregado para la toma de decisiones de los funcionarios municipales. En ese sentido, el instrumento arroja una tabla dinámica que resume la cantidad de variables priorizadas para el análisis, según se decida cuáles priorizar.

Para la ejecución presupuestal, se define priorizar el código del producto y el del proyecto, las fuentes de financiación y los momentos presupuestales; a saber, el presupuesto definitivo, las disponibilidades, los compromisos, las obligaciones y los pagos. En tanto, para el seguimiento del Plan de Desarrollo, se estipulan los códigos del producto y del proyecto, y las meta física programada y la física ejecutada para el año que se analiza. Por supuesto, lo anterior se ejecuta en consenso con algunos actores interesados en el proceso, que ayudarán a identificar las variables que para ellos sería importante comparar y analizar, para una mejor toma de decisiones. En consecuencia, lo descrito supone que la alternativa cuente de alguna manera con la legitimización y orientación de quienes finalmente van a ser sus principales benefactores.

En tanto, las tablas dinámicas que resumen los insumos deben tener un dato en común que permita ejecutar el cruce de información por medio del *software*. En tal caso, se alude al código de las metas de producto; es decir, al dato por el que se identifican en todos los planes de desarrollo a nivel nacional los bienes y servicios provistos por medio de la ejecución y el cumplimiento del plan. Lo descrito permite entonces relacionar el porcentaje de cumplimiento físico de cada uno de los códigos de producto, con el porcentaje de ejecución de recursos y el saldo en presupuesto para cada uno de ellos.

### 3.2.3 Resultados

Una vez realizado el cruce de las bases de datos, el software/herramienta permitirá obtener resultados consolidados que posibilitarán la identificación por cada código de producto, del saldo disponible en el presupuesto. Asimismo, permitirá reconocer el porcentaje de ejecución física de la meta del Plan de Desarrollo de cada entidad. Dichos resultados crean alertas para orientar decisiones de inversión.

En tanto, los resultados que se desprenden del instrumento, les permiten a las administraciones municipales tomar decisiones parciales e integrales orientadas a dinamizar su gestión. Cabe señalar que son parciales desde el punto de vista de las secretarías de hacienda y planeación, de acuerdo con el desarrollo de sus funciones:

a. Para el caso de la Secretaría de Hacienda, el instrumento permitirá entender el total de recursos que no han surtido todos los momentos presupuestales por cada fuente de financiación, tanto en valor absoluto como en porcentaje. En este sentido, será conducente a identificar los saldos en presupuesto disponibles para financiar nuevos proyectos de inversión.

**Tabla 5.** Ejemplo de saldo en presupuesto para un CPI del sector vivienda y territorio

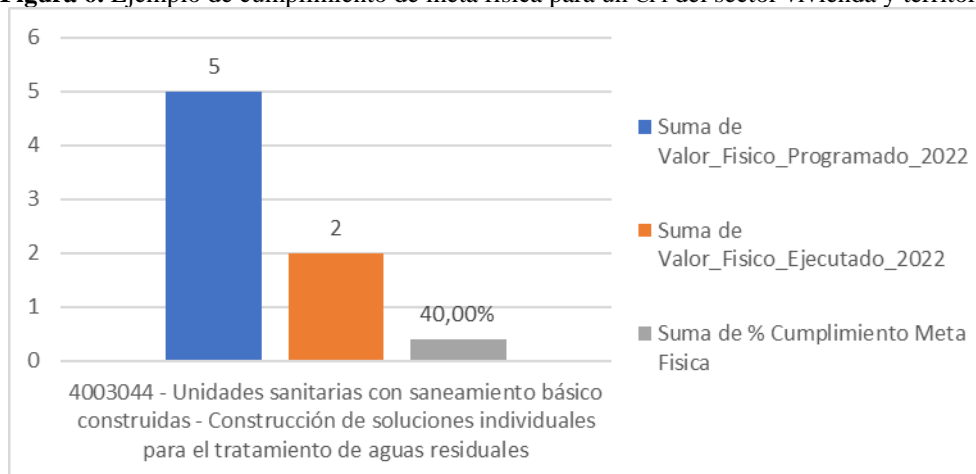
CPI / Proyecto	Presupuesto final	Disponibilidades	Saldo disponible: presupuesto final. Disponibilidades	Suma de % del presupuesto disponible
4003044 - Unidades sanitarias con saneamiento básico construidas	375 433 994	82 322 226	293 111 768	78,07 %
2020051340046 - Construcción de sistemas individuales de tratamiento de aguas residuales	250 000 000	82 322 226	293 111 768	78,07 %

Fuente: elaboración propia a partir del instrumento

b. Por parte de la Secretaría de Planeación, por medio del instrumento, se podrá identificar el porcentaje de ejecución física de las metas programadas para la vigencia fiscal que se analiza. Asimismo, se busca definir metas cuya ejecución está rezagada conforme con el Plan Indicativo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y los Planes de Acción Sectoriales. En la figura 6 se presenta un ejemplo de ello.



**Figura 6.** Ejemplo de cumplimiento de meta física para un CPI del sector vivienda y territorio



**Fuente:** elaboración propia a partir del instrumento

No obstante, el propósito del instrumento es contribuir a revertir la divergencia que históricamente se ha evidenciado entre los procesos de planeación y presupuestación a nivel municipal. Por tanto, se busca propiciar un mayor grado de coordinación entre las secretarías de hacienda y planeación. Aquello tiene el objetivo de otorgar información que le permita a la alta dirección tomar decisiones de inversión de manera articulada en el ciclo de *planear, hacer, verificar y actuar*.

Es así como la vinculación de los principales resultados en materia de planeación y presupuesto, puede otorgar conclusiones integrales como las que se detallan a continuación. Con todo, cabe señalar que se parte de la vinculación de los datos por medio del código de productos:

- Productos del plan de desarrollo con recursos disponibles en presupuesto y con un cumplimiento físico superior al 100 %
- Productos del plan de desarrollo sin recursos disponibles en presupuesto y con un cumplimiento físico inferior al 100 %

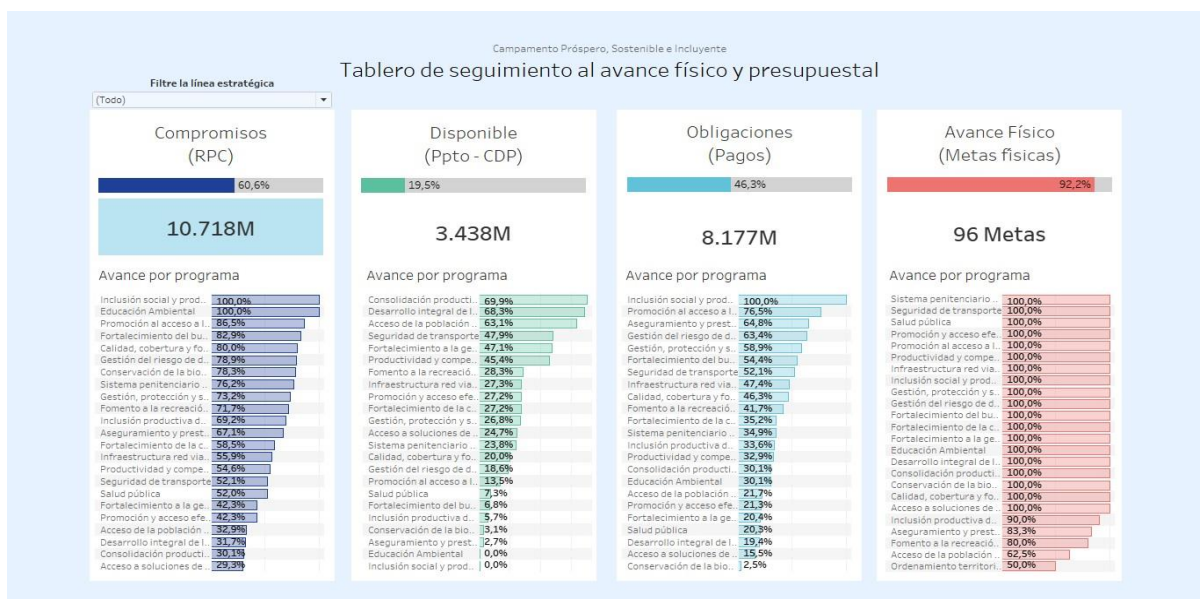
El ejemplo expuesto, el cual se realizó a partir de las ejecuciones presupuestales de un municipio con corte al 30 de septiembre del 2022, permite evidenciar el segundo caso antes mencionado. Una baja ejecución de la meta física coexiste con una alta disponibilidad de recursos para su financiamiento.

Como complemento al análisis ejecutado a nivel de la meta de producto, esta consultoría ha hecho un aporte adicional que permite presentar resultados del Plan de Desarrollo a nivel del programa. Para ello, se tiene en cuenta que se trata de una categoría de inversión agregada la

cual permite un mejor acercamiento a la comprensión del cumplimiento global de dicho Plan de Desarrollo. En ese sentido, la figura 7 resume los momentos presupuestales a nivel de programa, y los relaciona con su avance físico.

Para el ejemplo mencionado, correspondiente a la evaluación de la vigencia del 2021 para un municipio de la muestra, se observa un porcentaje físico muy superior a la ejecución de recursos. En ese sentido, el Plan de Desarrollo se cumplió para la vigencia en un 92 %, y a pesar de eso tuvo cerca del 20 % de recursos disponibles en presupuesto. Lo anterior sugiere una desarticulación entre los procesos de planeación y presupuesto.

**Figura 7.** Tablero de resultados de cumplimiento anual del Plan de Desarrollo. Cifras en millones de pesos.



**Fuente:** elaboración propia por medio de la herramienta Tableau

Es importante señalar que la relevancia de esta propuesta de solución no solo radica en el instrumento, sino también en el análisis y acompañamiento hecho por el DAP a los municipios. Aquello se lleva a cabo de conformidad con lo que arroje, en términos de datos e indicadores, la herramienta en sí misma. De tal modo, esta asesoría se organiza por oferta y no por demanda. A partir de ese momento, se inicia el proceso de acompañamiento y asesoría que se basa en los indicadores de seguimiento que la herramienta les arroja tanto a las alcaldías como al mismo DAP.

En cualquier caso, es importante señalar que las recomendaciones que se les hagan a los municipios a conformidad de lo arrojado por la herramienta, y, por consiguiente, por los indicadores, dependerá del equipo del DAP. Aquello se deriva de que la descrita es una plataforma para que los gerentes públicos de la dependencia puedan tomar mejores decisiones

a conformidad de su conocimiento. En el proceso, estos reconocen que dicha plataforma no ofrece recomendaciones estandarizadas de pasos a seguir, ya que se sugiere la toma de decisiones basadas en el aprendizaje, y, consecuentemente, en la excepcionalidad del caso.

#### **4. Implementación del instrumento**

El instrumento propuesto por esta consultoría fue implementado parcialmente en el municipio de Belmira. Aprovechando que durante el mes de noviembre se desarrolla el último periodo de sesiones ordinarias del Concejo Municipal, este fue presentado a la corporación administrativa por parte del director de Planeación, Fortalecimiento Fiscal e Inversión Pública, dependencia adscrita a la Subdirección de Planeación Territorial (SPT) del DAP (ver anexo 2).

Teniendo en cuenta las prioridades del Plan de Desarrollo Municipal del 2020 al 2023, se ejecutó un ejercicio de asistencia técnica con las secretarías de salud y educación (ver anexo 3). En ese sentido, se identificaron los momentos presupuestales que financian las metas de inversión de cada dependencia. Se definió la utilidad del ejercicio, teniendo en cuenta las consideraciones del secretario de educación, quien indicó que este tipo de instrumentos permite ganar tiempo en la medida en que no se depende de la Secretaría de Hacienda para identificar los recursos disponibles en el presupuesto; y, de igual modo, se evidencian posibles soluciones que podrían permitir financiar metas desfinanciadas del Plan de Desarrollo (J. Pérez, comunicación personal, 10 de noviembre de 2022).

Como resultado puntual, la jornada de asistencia técnica le permitió al funcionario la identificación de los recursos del Sistema General de Participaciones. En general, se encaminó el propósito general de la libre inversión, para financiar una meta no cumplida en materia de infraestructura educativa.

## **5. Limitaciones en la elaboración del instrumento**

La principal limitación que se observó en el diseño del instrumento se asocia con los insumos. Para que, mediante su aplicación, se pueda crear la información necesaria para orientar la toma de decisiones, es necesario que estos sean consistentes y oportunos. Aquello acarrea consistencia en la información, al igual que tanto la ejecución presupuestal como la del seguimiento al Plan de Desarrollo, contengan las variables de análisis descritas en el procedimiento. En ese sentido, el seguimiento y el monitoreo está condicionado a la debida formulación de instrumentos de planeación y presupuestación, como el Plan de Desarrollo, el Plan Indicativo y el sistema presupuestal. A su vez, este está conformado por el Plan Financiero, el POAI y el presupuesto. De este modo, en el diagnóstico del problema, se pudo observar que los municipios priorizados presentan debilidades en la formulación del POAI y el Plan Indicativo.

En tanto, para la debida aplicación del instrumento, particularmente con relación a la oportunidad de los insumos, es necesario que se realice trimestralmente el seguimiento al Plan de Desarrollo en el KPT. Así, se exportará el archivo de seguimiento asociado con el instrumento de seguimiento y monitoreo. Como se observó previamente, la periodicidad de seguimiento físico a las metas de producto, se realiza en promedio de forma semestral o anual. En tanto, el criterio de oportunidad de la información se asocia también con la frecuencia con que se desarrollan los espacios para su discusión. En ese sentido, el diagnóstico evidenció que los encuentros en consejos de gobierno organizados para discutir el estado del Plan de Desarrollo, se dan en gran medida con una frecuencia semestral o superior.

## **6. Retos para la implementación de la estrategia en el mediano y largo plazo**

El instrumento que se elaboró por medio de esta consultoría, ha sido implementado durante el 2022, y se proyecta su ejecución para el 2023. No obstante, dado que en este último año habrá transición de gobiernos a nivel territorial, es importante hacer una reflexión de cara a la sostenibilidad de la aplicación del instrumento. Aquello representa retos, tanto para el DAP como para los municipios.

Con relación al DAP, cabe retomar el flujograma, que orienta la articulación de las dependencias para implementar el instrumento de seguimiento y monitoreo. En el sentido descrito, se deben adelantar acciones consecuentes, incluso a pesar del cambio de gobierno

departamental. Estas deberán darles incentivos a los próximos directivos para continuar con la implementación del programa, los cuales podrían ser parte del rediseño correspondiente al arreglo institucional ejecutado al interior de la entidad.

Así, desde el punto de vista del arreglo institucional, es vital señalar la relevancia de otros factores. Cabe recordar que, dentro del Sistema Integrado de Gestión de la Gobernación de Antioquia, se ejecuta el procedimiento de asesoría o asistencia técnica. Por ello, en su planeación anual, debería incorporarse el alcance del seguimiento y monitoreo a los procesos de planeación y presupuestación en los municipios. De este modo, aquello le ofrecería una ventana de oportunidad al instrumento creado en esta consultoría. En ese sentido, es importante señalar que el procedimiento tiene como objetivo proporcionar herramientas de gestión que faciliten el desarrollo de las competencias a nivel municipal.

De modo complementario, podría promoverse un cambio cultural que permita la constitución de una institución informal. De tal forma, orientado por los directivos de la SPT y la SPI, durante el 2023 se debe desarrollar un proceso de apropiación del instrumento de seguimiento y monitoreo. Dicho procedimiento debe ser liderado por los servidores de carrera administrativa. En ese sentido, si se logra que dicho equipo de servidores siga siendo afín a la relevancia del instrumento, habrá una mayor posibilidad de presentar la estrategia dentro del proceso de empalme del DAP en el 2023.

Así pues, los autores del presente estudio consideran que el principal reto para la aplicabilidad del instrumento se puede presentar a nivel municipal. Aquello obedece en gran medida a la conformación de las plantas de cargo de los municipios objeto de estudio. De tal modo, estas se caracterizan por ser acotadas, y por la ausencia de cargos profesionales en modalidad de provisionalidad o carrera administrativa, dadas las limitaciones en la financiación del gasto de funcionamiento. Dado lo anterior, la implementación del instrumento se ha ejecutado con los secretarios de hacienda y planeación, que están asociados en la modalidad de libre nombramiento y remoción.

En el marco de esta implementación, de darse la rotación de los funcionarios en los municipios priorizados, podría haber una fuga de conocimiento. Aquello podría limitar la capacidad del instrumento de prever el seguimiento y monitoreo. En ese sentido, al reconocer que la existencia de un procedimiento a nivel municipal no garantiza la aplicabilidad de la herramienta, esta sí se constituye como un producto tangible que puede hacer parte de la transición del gobierno territorial en el 2023. De tal modo, el instrumento podría adoptarse por

decreto municipal, y debería justificar su importancia. Asimismo, podría ayudar a definir los responsables, junto con las actividades y los tiempos de aplicación.

Cabe anotar que a nivel municipal se encuentran las oficinas de control interno. Como parte de su ejercicio, estas realizan auditorías internas. De tal modo, la aplicación del instrumento en el marco de la adopción del acto administrativo, podría hacer parte de dichas auditorías. Así, se busca incidir en la creación de una rutina que permita aplicar el instrumento de seguimiento y monitoreo. Por tanto, se busca obrar en torno al ejercicio de toma de decisiones por los alcaldes municipales.

## **7. Conclusiones**

A lo largo de este reporte de consultoría, se ha orientado al DAP de la Gobernación de Antioquia para dinamizar su servicio de asesoría y asistencia técnica a los entes territoriales. Aquello cobra relevancia en la medida en que se observa que muchos de ellos, clasificados en una situación de vulnerabilidad fiscal, tienen bajos resultados en cuanto concierne a la ejecución presupuestal. Lo descrito evidencia la presencia de bajos resultados en sectores como la educación y los servicios públicos.

De tal modo, la forma específica como se busca dinamizar el acompañamiento técnico a municipios y distritos es mediante la aplicación de un instrumento de seguimiento y monitoreo que les permita avanzar en el reto de armonizar los procesos de planeación y presupuestación. Dicho instrumento le permitirá al DAP orientar a las secretarías de hacienda y planeación de los municipios en la implementación de mejores prácticas de seguimiento y monitoreo a la ejecución presupuestal y al Plan de Desarrollo. De ese modo, será posible que los alcaldes y sus consejos de gobierno gestionen información idónea para la toma de decisiones.

Así, por medio de dicha modernización del servicio de asesoría y asistencia técnica, el DAP no solo les da cumplimiento a las competencias misionales. Además, avanza en los propósitos de la *Agenda Antioquia 2040*, la cual prevé el fortalecimiento de capacidades institucionales en los territorios. De tal modo, se busca también mejorar la confianza de la ciudadanía en las entidades gubernamentales.

En suma, la implementación de esta estrategia supone retos para la Gobernación y los municipios, teniendo en cuenta que en el 2023 tendrá lugar la transición de gobiernos a nivel territorial. Ante ello, nuestra atención se dirige hacia la pregunta por cómo lograr que, en el

proceso de empalme, la propuesta de esta consultoría sea tenida en cuenta para el periodo de gobierno del 2024 al 2027. En este sentido, los autores consideran que, para incidir en la continuidad del proceso, el DAP debe adelantar la creación formal de una instancia de coordinación de la asesoría y asistencia técnica que propicie las dinámicas de interacción entre los objetivos de la Subdirección de Planeación Territorial y la Subdirección de Planeación Institucional.

De igual modo, a nivel municipal, el DAP debería adelantar acciones para que el instrumento de seguimiento y monitoreo de la ejecución presupuestal y el Plan de Desarrollo, sea adoptado mediante acto administrativo. Así, se sugiere definir las competencias de las dependencias para su debida implementación. En tal contexto, los propósitos del acto administrativo pueden orientar la función de la oficina de control interno, por medio del ejercicio de la función de auditoría interna. Adicionalmente, aquel constituiría un procedimiento que se integra a la entrega de las secretarías de hacienda y planeación en la finalización del gobierno del 2020 al 2023.

Asimismo, cobra relevancia mencionar que la propuesta de esta consultoría se ha orientado hacia la fase de seguimiento de la gestión pública municipal. Sin embargo, como se advirtió en la estructuración del problema, los procesos de seguimiento son débiles cuando los instrumentos de planeación tienen deficiencias en su formulación. Teniendo en cuenta lo anterior, el DAP debería adelantar durante el 2023 un alistamiento institucional que incida en la correcta formulación de los planes de desarrollo del 2024 al 2027. En síntesis, un instrumento de planeación que defina con claridad sus resultados, productos y fuentes de financiación, facilitará la cultura de seguimiento y monitoreo mediante el instrumento propuesto en el desarrollo de este trabajo.

## 8. Referencias

- Asamblea de Antioquia. (Noviembre 5, 2020). Ordenanza No. 23. *Por la cual se modifica el decreto con fuerza de ordenanza 2020070002567*. <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/wp-content/uploads/2021/09/ORD-NO.-23-SEP-06-2021-MODIFICA-DECRETO-2020070002567.pdf>
- Asamblea de Antioquia. (Septiembre 6, 2021). Ordenanza 23. *Por medio de la cual se modifica el decreto con fuerza de ordenanza 2020070002567 del 5 de noviembre de 2020*. <https://www.asambleadeantioquia.gov.co/ordenanza-no-23-de-06-de-septiembre-de-2021-por-medio-de-la-cual-se-modifica-el-decreto-con-fuerza-de-ordenanza-2020070002567-del-5-de-noviembre-de-2020/>
- Asamblea de Antioquia. (Noviembre 5, 2020). Decreto 2020070002567.
- Congreso de Colombia. (Octubre 8, 2000). Ley 617. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3771>
- Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. (2019). *Guía para la construcción y estandarización de la cadena de valor*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (Junio 6, 2022). CONPES 4091. *Política para la Asistencia Técnica Territorial*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4091.pdf>
- Dirección Administrativa de Planeación de Antioquia. (Octubre, 2021). Dirección Administrativa de Planeación de Antioquia. *Agenda Antioquia 2040*. [https://agendantioquia.com/wp-content/uploads/2021/12/Publicacion\\_3\\_Linea\\_Base-1.pdf](https://agendantioquia.com/wp-content/uploads/2021/12/Publicacion_3_Linea_Base-1.pdf)
- Gobernación de Antioquia. (Noviembre 5, 2020). Decreto 2567. <https://antioquia.gov.co/images/PDF2/Decretos/2020/11-noviembre/2020070002567.pdf>
- Hodgson, G. (2006). What Are Institutions? *Journal of Economic Issues*, XL(1), 1-25.
- John F. Kennedy School of Government - Harvard University. (Septiembre 7, 2022). *Smart Policy Design & Implementation (SPDI)*. Evidence for Policy Design. <https://epod.cid.harvard.edu/our-approach-smart-policy-design-implementation-spd-i>



- Mendoza, X., & Vernis, A. (2008). El estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. En Longo, F., & Ysa, T. (eds). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 41-66). Bellaterra Ediciones.
- Ministerio del Deporte de Colombia. (Diciembre 21, 2001). Ley 715. *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357.*  
[https://www.mindeporte.gov.co/recursos\\_user/2019/Juridica/Normograma/Leyes/Ley-715-de-2001.pdf](https://www.mindeporte.gov.co/recursos_user/2019/Juridica/Normograma/Leyes/Ley-715-de-2001.pdf)
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Octubre 18, 2019). Resolución 3832. *Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas.*  
<http://www.legisaldia.com/BancoMedios/Archivos/res-3832-19%28minhacienda%29.pdf>
- Royer, I., & Langley, A. (2008). Linking Rationality, Politics and Routines in Organizational Decision Making. En Hodgkinson, G., & Starbuck, W. *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making* (pp. 250-270). Oxford.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. Macmillan.

## 9. Anexos

### Anexo 1. Análisis a catorce Planes Operativos Anuales de Inversión de las vigencias de 2021 de los municipios objeto de estudio

En el análisis, se establecieron cuatro indicadores para medir el grado de integralidad de la información. Esta debía relacionar la coherencia, el responsable por sector o programa, y, por último, su articulación con los respectivos planes de desarrollo.

**Tabla 6.** Análisis de los “POAI”

N°	Municipio	Criterios de Análisis				TOTAL
		A	B	C	D	
1	Anzá	1	1	1	1	4
2	Alejandría	1	1	0	0	2
3	Campamento	1	1	1	1	4
4	Caramanta	1	0	0	0	1
5	Carolina	0	1	0	0	1
6	Concepción	1	0	1	0	2
7	Heliconia	1	0	1	1	3
8	Montebello	1	0	1	1	3
9	Olaya	1	1	0	1	3
10	Peque	1	0	1	1	3
11	Sabanalarga	1	0	1	0	2
12	San Francisco	0	0	0	0	0
13	Toledo	0	1	0	1	2
14	Valparaíso	1	0	0	1	2
<b>TOTAL</b>		<b>11</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	
<b>CUMPLIMIENTO</b>		<b>79%</b>	<b>43%</b>	<b>50%</b>	<b>57%</b>	

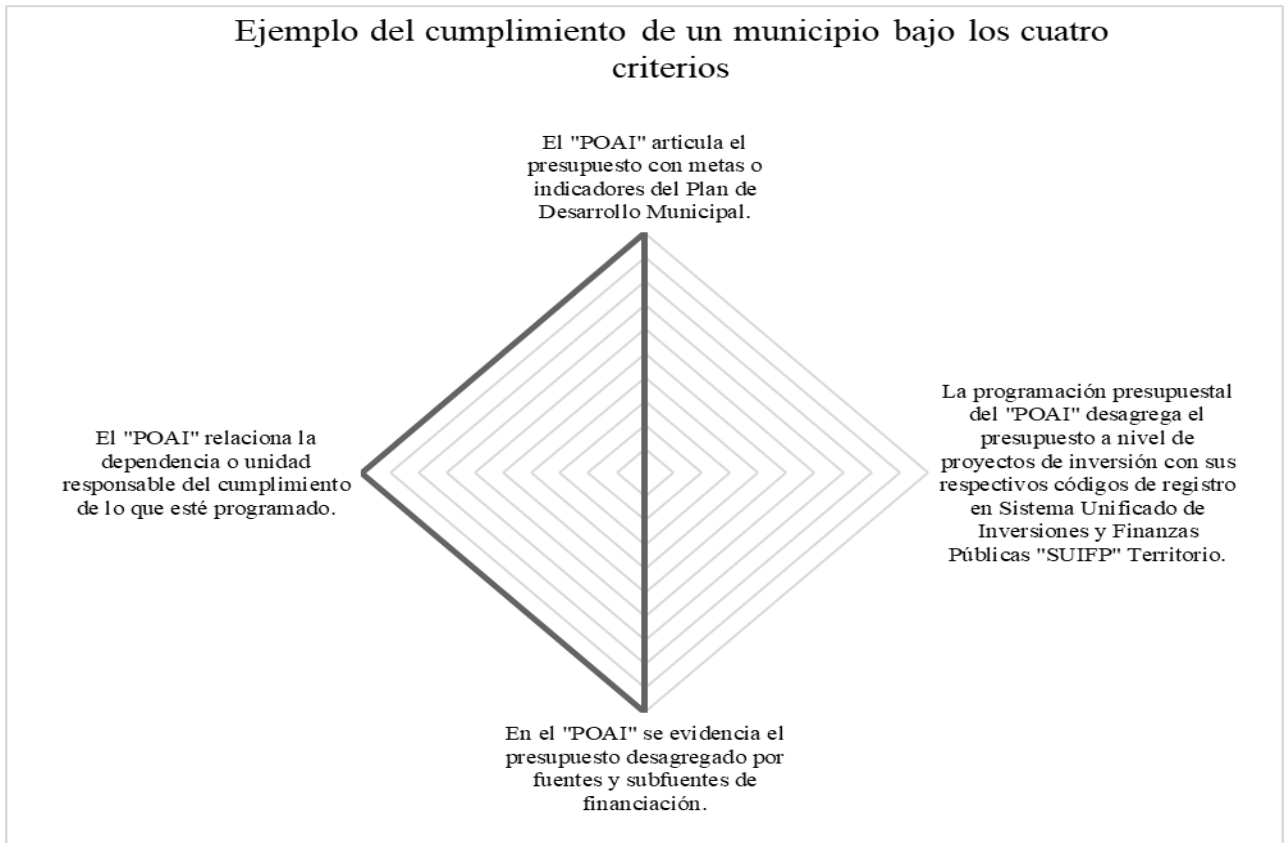
#### Convenciones

A	El POAI articula el presupuesto con metas o indicadores del Plan de Desarrollo Municipal
B	La programación presupuestal del POAI desagrega el presupuesto a nivel de proyectos de inversión con sus respectivos códigos de registro en Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas SUIFP Territorio.
C	En el POAI se evidencia el presupuesto desagregado por fuentes y subfuentes de financiación.
D	El POAI relaciona la dependencia o unidad responsable de cumplimiento de lo programado el mismo.

0 (cero)	Negativo
1 (uno)	positivo

**Fuente:** elaboración propia

**Figura 8.** Análisis de los POAI



**Fuente:** elaboración propia

**Anexo 2. Presentación al Consejo de Belmira por parte del director de Planeación, Fortalecimiento Fiscal e Inversión Pública: dependencia adscrita a la Subdirección de Planeación Territorial SPT del DAP**



**Fuente:** elaboración propia

### Anexo 3. Asesoría y asistencia técnica en el municipio de Belmira: implementación del instrumento en la Secretaría de Educación Municipal



Fuente: elaboración propia

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de docencia y consultoría busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

[gobierno.uniandes.edu.co](http://gobierno.uniandes.edu.co)



@GobiernoUAndes