

INFLUENCIA DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN LA CALIDAD DEL
GASTO PUBLICO DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN.
CASO DEL SECTOR DE LA VIVIENDA, EN EL PERIODO 2008 – 2016

LAURA ANDREA PATIÑO MUÑOZ
CC 1.017.193.617

Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Asesora
Laura Gallego Moscoso

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDELLÍN
2017

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	6
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
1.1.1. Descripción del problema	6
1.1.2. Pregunta de investigación	7
1.2. HIPÓTESIS	7
1.3. OBJETIVOS	8
1.3.1. Objetivo general	8
1.3.2. Objetivos específicos.....	8
1.4. JUSTIFICACIÓN	8
1.5. METODOLOGÍA.....	9
1.5.1. Tipo de investigación	9
1.5.2. Categorías analíticas.....	9
1.5.3. Técnicas para la recolección y procesamiento de la información	9
2. BASES TEÓRICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRESUPUESTACIÓN	10
2.1. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	10
2.2. PRESUPUESTO PÚBLICO.....	13
2.3. EL GASTO PÚBLICO.....	16
3. DE LA GESTIÓN Y DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS	18
3.1. GESTIÓN POR RESULTADOS	18
3.2. PRESUPUESTO POR RESULTADOS	19
3.2.1. Presupuesto por resultados a nivel mundial.....	20
3.2.2. Presupuesto por resultados en Latinoamérica.....	21
3.2.3. Presupuesto por resultados en Colombia	21
3.3. DIFICULTADES Y CRÍTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS.....	23
4. LA VIVIENDA EN MEDELLÍN.....	25
4.1. GENERALIDADES DE LA VIVIENDA EN MEDELLÍN	25
4.2. LA VIVIENDA, COMPONENTE ESENCIAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD	26
5. ANÁLISIS DEL CASO Y RESULTADOS	28
5.1. PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL PERIODO DE 2004 A 2016.	28
5.2. ANÁLISIS DE LA CORRELACIÓN ENTRE LO DEFINIDO EN LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN Y LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA CIUDAD, EN EL PERIODO DE ESTUDIO.	30
6. CONCLUSIONES.....	33
BIBLIOGRAFÍA.....	34

LISTA DE GRÁFICOS

GRAFICA 1. ÍNDICE PILAR DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS POR PAÍS EN 2013 Y CAMBIOS DESDE 2007.	6
GRAFICO 2. DESEMPEÑO SEP COLOMBIA	7
GRAFICO 3. PUNTAJE DE LOS COMPONENTES DEL PILAR DE PPR EN COLOMBIA	7
GRAFICA 4. MODELOS DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	10
GRAFICA 5. TIPOS DE PRESUPUESTO SEGÚN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA Y TIPOS DE ESTADOS.....	14
GRAFICA 6. EVOLUCIÓN DE LOS PILARES DE LA GPRD ENTRE 2007 Y 2013 EN ALC.	19
GRAFICA 7. PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL PERIODO DE 2004 A 2016	28
GRAFICO 8. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE MULTIDIMENSIONAL DE CONDICIONES DE VIDA (IMCV) MEDELLÍN 2010 - 2015	31
GRAFICO 9. PORCENTAJE DE INVERSIÓN SOBRE LOS GASTOS TOTALES DEL PRESUPUESTO DE MEDELLÍN, 2004 -2015.	32

LISTA DE TABLAS

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS DE LA NGP Y LA POST-NGP	12
TABLA 2. FUNCIONES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO	16
TABLA 3. LA VIVIENDA EN LOS PLANES DE DESARROLLO DEL PERIODO DE ESTUDIO 2008-2019	27
TABLA 4. EVOLUCIÓN DEL INDICADOR DE DESEMPEÑO INTEGRAL DE MUNICIPIOS 2009-2015.	32

RESUMEN

En el área de los gobiernos y las políticas públicas, la gestión y destinación de los recursos es un tema transversal, con incidencias tanto políticas, como económicas y sociales, por lo cual es importante realizar análisis que permitan determinar el qué, cómo y dónde se invierten los recursos públicos, por esta razón, en este trabajo de investigación se tuvo el objetivo de determinar la influencia de la herramienta de presupuesto por resultados en la calidad del gasto público del municipio de Medellín, en el caso específico de la vivienda, durante el periodo 2008-2016.

Para cumplir con dicho objetivo, en el desarrollo de este trabajo se realiza un recorrido teórico por la evolución de los modelos de gestión pública, los cuales están directamente relacionados con los tipos de Estados y estos con los tipos de presupuestos; de dichos modelos, se profundiza en la gestión por resultados y específicamente en el componente de presupuesto por resultados, tomando como caso de estudio la implementación del mismo en Medellín y el análisis concreto de los indicadores del sector de la vivienda, con el fin de analizar la eficiencia y eficacia de esta herramienta en las finanzas públicas del municipio y con ello, el cumplimiento de las políticas públicas de la ciudad.

PALABRAS CLAVES: Políticas públicas, presupuesto por resultados, calidad del gasto público, eficiencia, eficacia, gestión pública.

ABSTRACT

In the field of government and public policies, management and allocation of resources are a cross-cutting issue with political, economic and social implications. According to this, it is important to carry out analyzes to determine what, how, and where public resources are invested. Consequently, the objective of this research is to discover the influence of the budget by results tool on the quality of public expenditure in Medellín, in the specific case of housing, during the period 2008-2016.

In order to achieve the objective, this study turns into a theoretical journey through the evolution of public management models, which are directly related to the types of States and these, at the same time, with the types of budgets. In these models, the management by results and, specifically, the component of budget by results is brought into focus, taking its implementation in Medellín and the concrete analysis of the indicators of the housing sector as a case study, in order to analyze the efficiency and effectiveness of this tool in the public finances of the municipality, along with the fulfillment of the public policies of the city.

KEY WORDS: Public policies, budget by results, quality of public expenditure, efficiency, effectiveness, public management.

INTRODUCCIÓN

Los gobiernos permanentemente se enfrentan a cambios y situaciones que les obliga a implementar nuevas estrategias para la resolución de problemas, tanto en términos económicos como sociales y políticos, por lo cual, la Nueva Gestión Pública viene promoviendo –desde hace ya varias décadas- el establecimiento y aplicación de mejores prácticas en el quehacer de las administraciones públicas. Un ejemplo de ello, son los presupuestos por resultados, los cuales nacieron como respuesta a la necesidad de mejorar la calidad del gasto público y con ello, garantizar la eficiencia, eficacia y efectividad en las finanzas de las entidades públicas. Lo anterior, en el marco del modelo de Gestión por Resultados, el cual tiene como objetivo promover el acertado cumplimiento de las políticas públicas, con el fin de generar mayores impactos en el desarrollo económico y social de los países que la implementan.

Dicha herramienta se ha implementado de manera exitosa en los países desarrollados del mundo, sin embargo, en América Latina aun es una práctica incipiente (con importantes avances, pero con muchos retos), en donde los principales desarrollos los tienen Chile, Brasil, México y Perú. Colombia, por su parte, en la última década ha realizado diferentes esfuerzos, desde el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, por incorporar este enfoque en la gestión de las finanzas públicas, sin embargo, no se ha logrado consolidar en las administraciones municipales.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que el municipio de Medellín es una de las entidades territoriales con mayores avances en la implementación de esta herramienta en el país, nace la necesidad de estudiar qué tanto la herramienta de presupuesto por resultados, ha influenciado en la calidad del gasto público y con ello, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de la ciudad en el periodo que se ha implementado. Para esto, se toma como caso de estudio el sector específico de la vivienda, con el fin de realizar un análisis profundo de los impactos logrados por este instrumento en los objetivos planteados por cada gobierno.

Por lo anterior, este trabajo es un estudio descriptivo y correlacional, en donde inicialmente se hace un recorrido por las bases teóricas y la evolución de los modelos de la gestión pública, para continuar con la contextualización basada en las experiencias de implementación de esta herramienta, identificando ventajas, desventajas y retos de la misma, para finalizar con el análisis específico de los impactos logrados en el sector de la vivienda en la ciudad de Medellín, en el periodo 2008-2016.

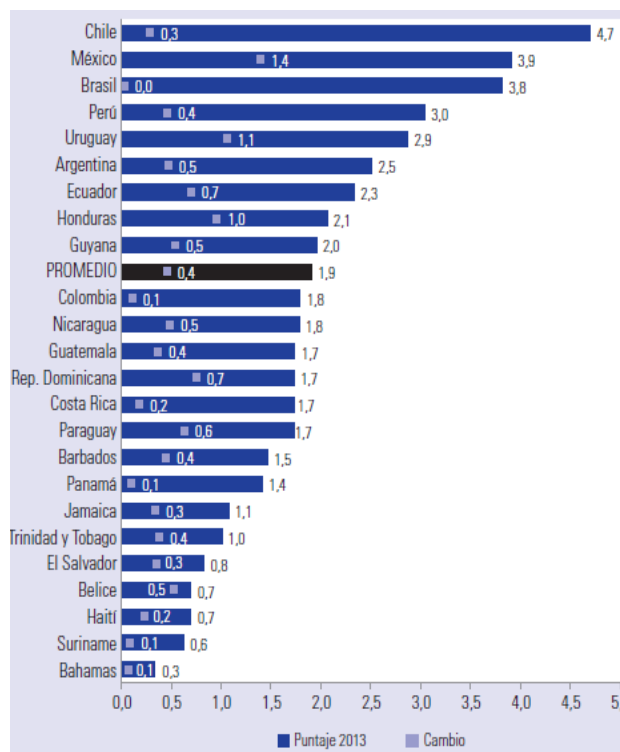
1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. Descripción del problema

A pesar de que la herramienta de presupuesto por resultados ha demostrado, en países desarrollados y en algunos Latinoamericanos, su efectividad para garantizar la calidad del gasto público y la eficiente consecución de los fines del Estado¹, en Colombia su implementación no ha logrado consolidarse en los gobiernos locales y aun es considerada como una herramienta incipiente, a pesar de los esfuerzos de las diferentes entidades estatales por promover su implementación.

Grafica 1. Índice pilar de presupuesto por resultados por país en 2013 y cambios desde 2007.



Con el fin de medir los avances en la implementación de esta herramienta, el BID ha aplicado un índice que mide la capacidad de los gobiernos de América Latina y el Caribe de implementar una Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)², que evalúa 5 pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas (planificación orientada a resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación). En este índice, se demuestra que Colombia se encuentra por debajo del promedio en el proceso de implementación.

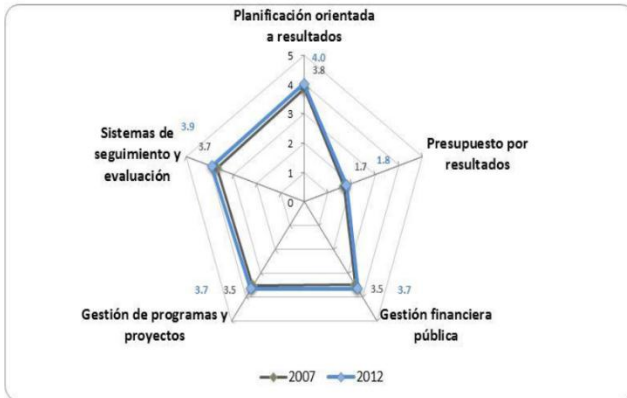
Fuente: (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015)

¹ Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Washington, D.C: A&S Information Specialists, LLC.

² Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) busca diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente (BID, 2015)

A su vez, en la evaluación realizada del índice en Colombia, se pudo observar que el pilar con menor calificación y desarrollo en la implementación de la gestión por resultados para el desarrollo, es el de presupuesto por resultados y dentro de este, el componente de evaluación y efectividad del gasto es el componente más rezagado.

Grafico 2. Desempeño SEP Colombia



Fuente: BID 2013

Grafico 3. Puntaje de los componentes del pilar de PpR en Colombia



Fuente: (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015)

Por lo cual, nace la necesidad de estudiar qué tanto el instrumento de presupuesto por resultados, ha influenciado en la calidad del gasto público en Medellín, que es uno de los municipios que mayores avances ha logrado en la implementación de dicha herramienta, con el fin de determinar si la misma, efectivamente a influenciado en los impactos de las políticas públicas y en el desarrollo económico y social de la ciudad, los cuales son los dos objetivos principales de promover el uso de este instrumento.

1.1.2. Pregunta de investigación

¿La herramienta de presupuesto por resultados ha influenciado en la calidad del gasto público del municipio de Medellín, en el caso específico de la vivienda, durante el periodo 2008-2016?

1.2. HIPÓTESIS

La herramienta de presupuesto por resultados ha tenido una influencia positiva en el sistema de planificación municipal de Medellín, pero no se ha evaluado el impacto de la misma en la calidad del gasto público, y con ello, la efectividad en la asignación de recursos a las políticas públicas de la ciudad.

1.3. OBJETIVOS

1.3.1. Objetivo general

Estudiar la influencia de la herramienta de presupuesto por resultados en la calidad del gasto público del municipio de Medellín, en el caso específico de la vivienda, durante el periodo 2008-2016.

1.3.2. Objetivos específicos

- Describir como ha sido el proceso de formulación e implementación del instrumento de presupuesto por resultados en la ciudad de Medellín en el periodo de estudio.
- Evaluar la correlación y articulación entre lo definido en los diferentes instrumentos del sistema de planificación del municipio (Plan de desarrollo, Plan de acción, Plan Indicativo, POAI) y lo realmente ejecutado (informes de seguimiento a los planes e informes de gestión), en relación con el sector de la vivienda en Medellín, en el periodo de estudio.
- Evaluar, con base en los resultados, la influencia de este instrumento en la calidad del gasto público en vivienda en el municipio de Medellín, en el periodo de estudio.

1.4. JUSTIFICACIÓN

Este artículo de investigación se realiza con el propósito de describir el nivel de influencia de la herramienta de presupuesto por resultados en la gestión pública local del municipio de Medellín, puesto que la misma se plantea como el instrumento que permite que el gasto público local garantice un impacto positivo en el bienestar de la población de la ciudad, por lo cual se hace necesario evaluar si mediante el proceso de implementación de esta herramienta, incipiente en el país, se han logrado los objetivos propuestos por los gobiernos locales de la ciudad y las políticas públicas planteadas.

Es conveniente realizar este estudio toda vez que el PpR hace parte de uno de los instrumentos modernos de gestión pública, que busca mejorar los índices de eficiencia, eficacia y calidad del gasto público, por lo cual con este trabajo se realizan contribuciones prácticas para entender mejor la relación entre gestión, gobiernos y políticas públicas.

1.5. METODOLOGÍA

El método aplicado para el desarrollo de esta investigación, fue de análisis cuali-cuantitativo, toda vez que se estudiaron variables de ambas naturalezas, con el análisis de las definiciones programáticas, líneas estratégicas, asignaciones presupuestales y las mediciones a través de indicadores y resultados de gestión, que permitieron determinar el nivel de influencia del instrumento de PpR en la calidad del gasto público destinado para vivienda en la ciudad de Medellín, en el periodo entre el 2008 y el 2016.

1.5.1. Tipo de investigación

Para dar cumplimiento a los objetivos planteados, este estudio se clasifica en el tipo descriptivo, porque busca definir y especificar de qué se trata y como se ha implementado el instrumento de presupuesto por resultados en la gestión pública del municipio de Medellín, y correlacional, porque se evaluó un sector en específico para determinar el nivel de influencia del presupuesto por resultados en la calidad del gasto público local, en un sector específico.

1.5.2. Categorías analíticas

Las categorías analíticas objeto de estudio en este trabajo son el presupuesto por resultados en relación a su influencia en la calidad del gasto público y con ello, en las políticas públicas. Lo anterior, por medio de la evaluación de los principales indicadores que evalúan la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Con el fin de delimitar el alcance, el análisis de las categorías anteriores se realizó específicamente en el sector de la vivienda, en la gestión pública del municipio de Medellín, en el periodo entre el 2008 y el 2017.

1.5.3. Técnicas para la recolección y procesamiento de la información

La recolección de información se realizó a través del análisis documental de los Planes de Desarrollo, Planes de Acción, Planes Indicativos, Informes del Presupuesto por Resultados y los Informes de Gestión, complementados con la realización de entrevistas a expertos en el tema, que participaron en la implementación del presupuesto por resultados en la ciudad de Medellín, durante el periodo estudiado.

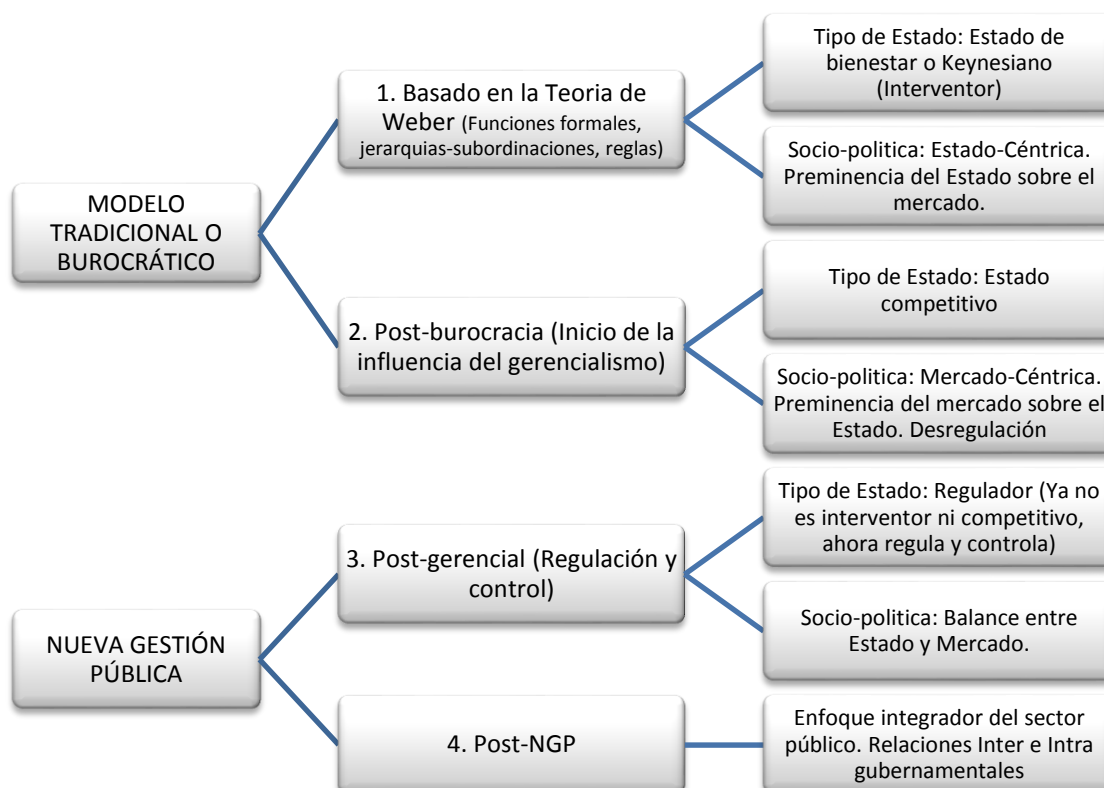
2. BASES TEÓRICAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA PRESUPUESTACIÓN

2.1. EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En los dos últimos siglos, la forma de gestionar las administraciones públicas ha presentado significativos avances en los modelos de gestión de los recursos públicos, el aparato estatal y de los gobiernos, que cada día son más complejos, por lo cual, es importante realizar un corto recorrido, que permita tener el panorama de la evolución necesaria para llegar a los conceptos de gestión por resultados para el desarrollo.

Los dos modelos más significativos en los últimos tiempos de la gestión pública, son el modelo tradicional o burocrático, seguido por el modelo post-burocrático o la Nueva Gestión Pública, los cuales, a su vez, con el transcurrir del tiempo y su evolución, se subdividieron en otros modelos, que se resumen en la siguiente gráfica.

Grafica 4. Modelos de gestión en la administración pública³.



Fuente: Notas de clase Administración territorial. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, EAFIT. 2016-01

³ Basada en las teorías de Oscar Oszlak (2013); March y Olsen (1983); Barzelay y Armajani (1992); Parsons (2007) y Frederickson (1971)

Las formas de gestión de los Estados y los Gobiernos han sido tema de estudio de múltiples teóricos, sobre todo y de una manera mucho más formal, para los modelos tradicionales y burocráticos⁴, puesto que tal como lo plantea Denhardt (2007), los conceptos, aportes y críticas a los modelos de la Nueva Gestión Pública -NGP- y la Post-NGP, son el resultado de experiencias y aportes más empíricos y dinámicos, que dependen de las diferentes prácticas llevadas a cabo en diferentes países, tanto desarrollados como en vía de desarrollo⁵.

Al respecto de la NGP, esta se puede definir como el conjunto de transformaciones, reformas y herramientas administrativas que vivieron los gobiernos del mundo desde las décadas de los ochentas y los noventas, como resultado de las diferentes crisis sociales, políticas y económicas que llevaron a implementar estrategias del sector privado en el público, con el objetivo de mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones del gobierno y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos (Christensen & Lægreid, 2011). Bajo este enfoque, el Estado ya no es interventor ni competitivo, sino que se torna a un papel regulador, que ejerce control, pero que deja actuar al mercado.

Entre los aportes más importantes de este modelo se encuentran las herramientas e instrumentos para mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público (como por ejemplo, la planeación estratégica y por resultados, gestión de programas y proyectos, presupuestos por resultados, gestión financiera, rendición de cuentas, seguimiento, evaluación y control, entre otros), la orientación hacia el ciudadano, la descentralización y delegación, manejo de la información y la gestión de la calidad orientada al cliente (Schröder, 2001).

Lo anterior, llevó a que la NGP se caracterizará por una reducción del tamaño de los Estados, una reorganización de los sistemas administrativos, definición de sistemas de indicadores para medir los desempeños y evaluar los resultados y la aplicación de estrategias gerenciales para aumentar la eficacia, autonomía y responsabilidad de las agencias públicas.

Sin embargo, las críticas realizadas a la NGP, que se pueden resumir en las siguientes tres: (1) No introducía la dimensión política en sus preceptos (que debía ir de la mano

⁴ En donde se destacan Weber, Keynes, Schmidt, Fayol, Fredrick, Taylor, Parsons, Friedman, entre otros.

⁵ A pesar de ello, existen autores como Barzelay y Armajani, Osborne y Gaebler, Schröder, Guerrero, Polidano y Schick que han realizado importantes aportes en la construcción de las teorías de la NGP.

con la administración pública), (2) Se consideraba inadecuada la incorporación del manejo del sector privado en las entidades públicas, debido a que en estas debe primar el interés y bienestar público y (3) la concepción del ciudadano como cliente, pues este debe ser entendido como actor importante y participante de las políticas públicas; llevaron a que en los últimos años se esté hablando de la post-NGP o gobernanza, en donde se corrigen dichas críticas y predomina el concepto de “totalidad del gobierno”, basada en estrategias que buscan una mayor integración, coordinación y regulación de todos los actores y acciones del sector público (Osborne, 2010).

Las características fundamentales y diferencias entre ambos modelos o enfoques, se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1. Características de la NGP y la Post-NGP

Característica	NGP	PNGP
a) Raíces normativas de la reforma del sector público (macro)	Elección racional, eficiencia.	Equidad social, humanización, Democracia.
b) Meta y estrategia de la reforma (meso)	Se centra internamente en la reducción de costos, mejor calidad en el servicio, mejores mediciones y controles.	Se centra externamente en los problemas de la sociedad; Mejoramiento de la confianza y la creatividad.
c) Modelo de gobernanza (macro)	Mercado, empresa.	Comunidad, red.
d) Políticas públicas, administración y control (meso)	Distinción entre políticas públicas y administración, fortalecimiento del poder administrativo, control central de la administración.	Políticas públicas y administración conjuntas, autodirección y control.

De acuerdo con el trabajo de Chica y Salazar (2016) ambos enfoques tienen en común que se centran en implementar estrategias que permitan mejorar el desempeño y los resultados del sector público. Sin embargo, deben ser considerados como modelos diferentes, debido a que la Post-NGP no solo tiene por objeto mejorar el desempeño y evaluar los resultados, sino que busca que ello se consiga bajo un enfoque colaborativo y participativo de todos los actores del sector público, garantizando un impacto positivo de las políticas públicas que se implementen.

Fuente: Van Gestel y Teelken, 2004, p. 432

Por otro lado, es importante resaltar que la mayoría de estas teorías, enfoques y reformas tienen su origen en países desarrollados, razón por la cual, algunos teóricos sustentan que dichas transformaciones no deben ser aplicadas en países en desarrollo, debido a que estos poseen características, contextos y condiciones totalmente diferentes, que hacen que dichas reformas no tengan los resultados esperados.

Autores como Schick (1998) y Polidano (1999) señalan que en países en desarrollo no se debían aplicar las reformas de la NGP y la Post-NGP, debido a que dichos gobiernos no cuentan con las bases y estructuras requeridas para que funcionen, debido a que cuentan con baja capacidad institucional, altos niveles de corrupción, normatividad y sistemas de presupuestación inflexibles, contextos de pobreza, inequidad, informalidad de los mercados y deficientes sistemas de planificación y seguimiento y evaluación de las acciones del sector público.

Sin embargo, organismos internacionales como el Banco Mundial, la ONU, el BID, la OCDE y el FMI, se han preocupado por promover programas que permitan adaptar dichas reformas en los contextos de los países en vía de desarrollo.

En el caso de Latinoamérica, las reformas de la NGP y la Post-NGP se han implementado y adaptado a través del enfoque de Gestión por Resultados para el Desarrollo GpRD, mediante el cual, desde principios de la década de los 2000, se han creado las bases estructurales para que funcionen y actualmente se encuentran en etapa de implementación. Este tema se profundizará en el capítulo 3.

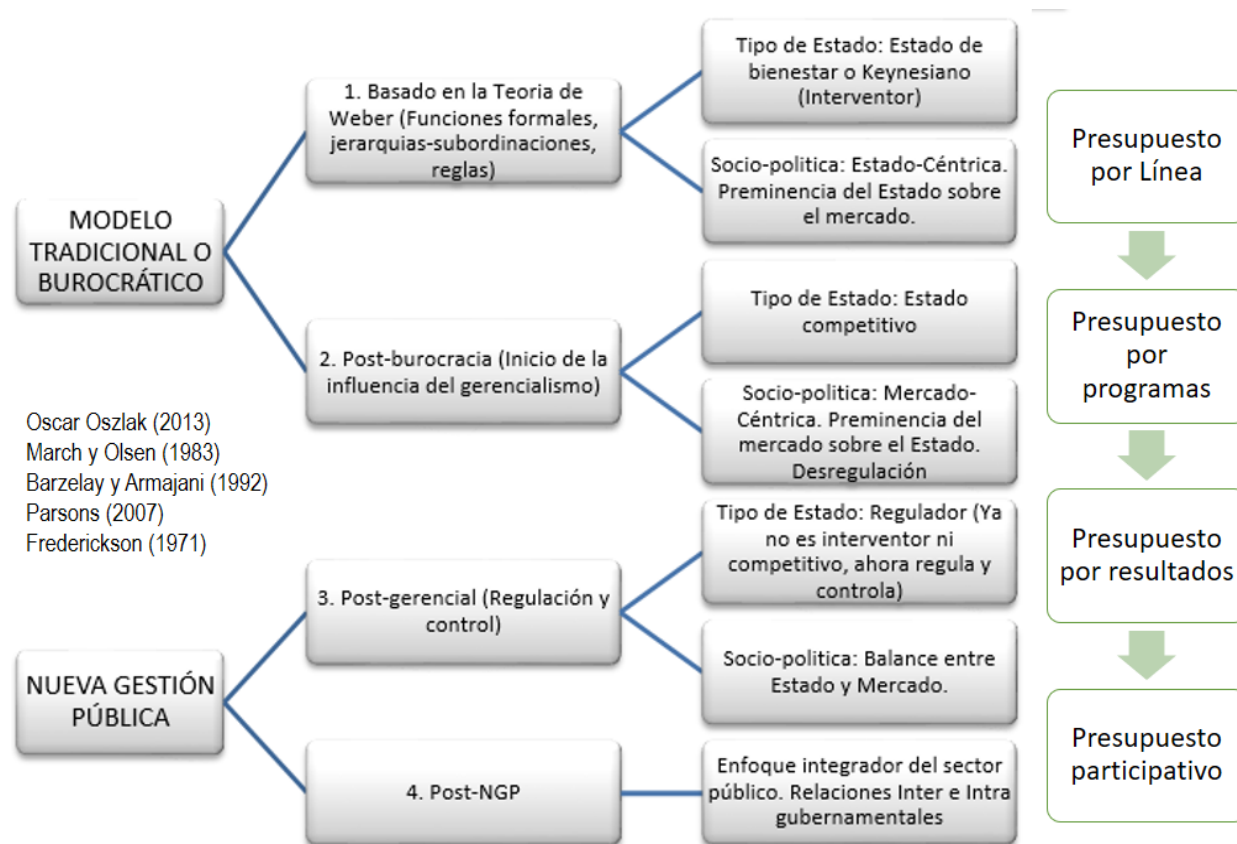
2.2. PRESUPUESTO PÚBLICO

En términos generales, el presupuesto hace referencia a la previsión de ingresos y gastos de una organización, necesarios para materializar, a través de la asignación de recursos, los objetivos propuestos; sin embargo, en el sector público, la Asociación Internacional de Presupuesto Público, lo define como “la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para la satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” (ASIP, s.f.).

De dicha definición, sumada con la descripción realizada en el apartado anterior, en relación con la evolución de los modelos de gestión pública y los tipos de Estado, se puede inferir que los presupuestos públicos adoptan una estructura, de acuerdo con cada modelo de gestión y de Estado, por lo cual, en los últimos tiempos también se puede observar la evolución de los tipos de presupuestos públicos, que se adaptan al contexto social, político y económico que vive cada país y su entorno.

En la siguiente grafica se observa la evolución de los tipos de presupuestos, ligada directamente a los preceptos de cada modelo de gestión pública y tipos de Estados.

Grafica 5. Tipos de presupuesto según modelo de gestión pública y tipos de Estados.



Fuente: Elaboración propia basada en grafica 4.

De acuerdo con esa evolución en la manera de formularse, ejecutarse y evaluarse los presupuestos públicos, cada tipo de ellos tiene las siguientes características (Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General del Presupuesto Público, 2010):

- **Presupuesto por Línea (line-item budgeting):** Se definen los gastos en función a categorías de insumos. Se caracteriza por ser “incrementalistas” debido a que se realiza basado en el presupuesto de la vigencia anterior. “Este tipo de presupuesto prevaleció mundialmente durante la primera mitad del siglo XX y es el que aún se utiliza en la mayoría de países de América Latina”. Al respecto, Caiden, N. (1988) señala que estos presupuestos presentan las siguientes características: (i) generan persistentemente déficit fiscales como reflejo del crecimiento del Estado; (ii) resultan en presupuestos impredecibles y difíciles de controlar; (iii) producen un aumento incremental de un presupuesto que además no está atado a estrategias; (iv) se concentran en insumos y no en productos ni resultados; (v) generan una perspectiva de corto plazo; (vi) producen rigideces y desperdicios debido al poco incentivo para

la eficiencia; (vii) involucran una contabilidad de caja que origina un manejo de activos débil; y (viii) usan información débil sobre costos, productos y resultados.

- **Presupuesto por Programas (program budgeting):** Según Kim (2007) la característica básica de este tipo de presupuesto, es que la información contenida en ellos debe estar estructurada de acuerdo a los objetivos del gobierno, es decir, según la identificación de los programas de gobierno, definidos en los planes de desarrollo. Se realiza basado en los productos u objetivos del gasto, no de los insumos. Este tipo de presupuestos se inició a implementar en Estados Unidos, en la década del 50 y desde entonces ha sido implementado por la mayoría de los países desarrollados.
- **Presupuesto por resultados:** Hace parte de las últimas reformas que materializan la evolución de la manera de presupuestarse. Las asignaciones presupuestales se realizan de acuerdo con la priorización de los gastos, en función de los objetivos, resultados y productos esperados en los planes del gobierno. Se caracteriza por ser más flexible, facilitar la toma de decisiones, las rendiciones de cuentas y la evaluación de la eficiencia y la eficacia en el manejo de los recursos públicos, en pro de mejorar la calidad de vida de la población.
- **Presupuesto participativo:** No son un instrumento que integran la generalidad de las finanzas públicas del ente territorial, sino que corresponden a una porción del presupuesto de inversión, que dando respuesta a las formulaciones de la Post-NGP y gobernanza, se formula de acuerdo a discusiones y priorizaciones realizadas participativamente con la comunidad.

A pesar de dichas diferencias en los tipos de presupuestos, sus funciones en la gestión pública y algunas características generales, son comunes son:

- Su formulación, ejecución y evaluación, debe ser realizada bajo los principios de eficiencia, eficacia, planeación, transparencia, redistribución y coherencia macroeconómica.
- La gestión presupuestal tiene tres dimensiones que son: la técnica, la política y la administrativa.
- Los recursos públicos son limitados, por lo cual su distribución debe corresponder con las políticas fiscales, económicas y sociales del país.
- Constituye la extensión económica y financiera de las políticas públicas.

La teoría tradicional de presupuesto público establece tres funciones básicas del mismo (Musgrave & Musgrave, 1986), las cuales se definen en la siguiente tabla.

Tabla 2. Funciones del presupuesto público

TIPO DE FUNCIÓN	DEFINICIÓN
Función de asignación de recursos	Mediante la cual se realiza la provisión de bienes públicos. Consiste en realizar la priorización de los planes, programas y proyectos, que se ve reflejada en la asignación de los recursos a cada uno de ellos, y que busca garantizar el cumplimiento y resultados de los objetivos del gobierno.
Función de redistribución de rentas	Define las unidades ejecutoras del gasto y permite que la distribución de las rentas públicas se realice bajo los conceptos de equidad y disminución de las desigualdades sociales.
Políticas de estabilización y crecimiento	Es de carácter macroeconómico, mediante la cual, a través de la ejecución de ingresos y gastos, el gobierno influye en la economía, por lo cual la importancia de definir políticas fiscales, económicas y sociales en pro del desarrollo del país.

Fuente: Elaboración propia basada en (Musgrave & Musgrave, 1986)

2.3. EL GASTO PÚBLICO

En términos generales, el gasto público hace referencia a las erogaciones que realiza el Estado con el objetivo de cumplir con los fines del mismo, por lo tanto, una definición más concreta, depende de la concepción de Estado y política fiscal que se tenga.

Para el caso de estudio, se toma la definición de Musgrave (1986) en la que establece que el gasto público hace referencia a las erogaciones que realiza el Estado con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población y que tiene incidencia en la asignación de servicios y bienes públicos, en la redistribución de los ingresos y en la estabilidad económica de los países.

Para algunos autores, que consideran que los gastos públicos pueden tener múltiples fines, no necesariamente el de mejorar las condiciones de vida de la población, es necesario realizar la clasificación entre gastos de funcionamiento, gastos de deuda e inversión o gasto público social, pues son los últimos los que tienen la destinación específica de satisfacer las necesidades de la comunidad y mejorar los índices de calidad de vida.

De acuerdo con lo anterior, el gasto público social es importante tanto para la política fiscal, como para la política económica y la social de los países, dado a que no solo busca priorizar la asignación y redistribución de los ingresos, sino que también influyen en la estabilización de la economía y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (como lo son la superación de la pobreza, disminución de la inequidad, mejoramiento de los indicadores de salud, educación, vivienda, nutrición y seguridad, entre otros), por lo cual, debe existir una coherencia y articulación entre estos tres tipos de políticas públicas. (Comisión Económica para América Latina, CEPAL, 2010)

Dada la importancia y el impacto que tiene el gasto público en el desarrollo económico, político y social de cada país, uno de los enfoques introducidos por el modelo de la Nueva Gestión Pública y la Post-NGP es el de la necesidad de evaluar la calidad del gasto público, que tiene como objetivo, determinar si las inversiones realizadas por los gobiernos, realmente están incidiendo en la mejora de las condiciones de vida de la población.

De acuerdo con la CEPAL y el BID, para determinar la calidad del gasto público, se emplean principalmente los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad, con el objetivo de medir los resultados obtenidos en la implementación de las políticas públicas de cada gobierno. Para lo cual, las etapas de planeación, ejecución, control, seguimiento y evaluación son fundamentales, pues se requiere coherencia y articulación entre ellas para facilitar la evaluación de la calidad del gasto y con ello, determinar los impactos del mismo en el desarrollo económico, político y social, así como las priorizaciones requeridas para iniciar de nuevo el proceso.

3. DE LA GESTIÓN Y DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Como muchas de las avanzadas en términos económicos y sociales, esta iniciativa fue presentada, impulsada y desarrollada por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la OCDE y la CEPAL, las cuales, en el marco de la NGP, en su objetivo de proponer herramientas de gestión públicas que mejoren la eficiencia, eficacia, impacto de las políticas públicas y control a las administraciones municipales, encontraron en la propuesta de gestión y presupuesto por resultados, una herramienta eficaz para cumplir dichos objetivos. Este respaldo y promoción a nivel internacional permitió que múltiples países iniciaran la implementación de este enfoque en todo el mundo.

Esto, debido a que, con los avances y desarrollos de la actualidad, los ciudadanos de todo el mundo demandan cada día más, servicios y bienes de mayor calidad, por lo cual, las administraciones públicas también se deben preocupar por tener un mejoramiento continuo de sus gestiones, con el fin de responder de la manera más eficiente y efectiva posible a dicha demanda de bienes y servicios públicos. Además, en los estilos de estados actuales, los gobiernos, sobre todo en los países latinoamericanos, deben hacer más con menos, por lo cual, la calidad y el valor del gasto público adquiere una mayor atención y cuidado (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015).

3.1. GESTIÓN POR RESULTADOS

De acuerdo con García López y García Moreno (2010), la GpRD⁶ “es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo hacia la generación del mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas subnacionales para generar mejoras sostenibles en la calidad de vida de la población”

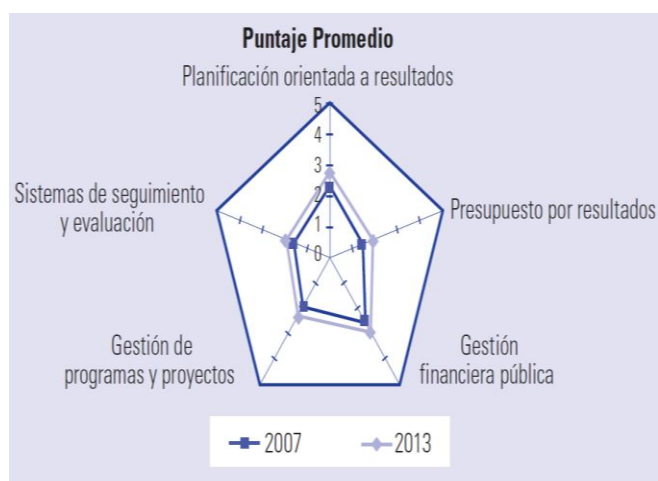
La implementación de este enfoque aún es incipiente en el país y la región, lo cual se evidencia en el índice que mide la capacidad de los sectores públicos de América Latina y el Caribe de implementar una Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)⁷, el cual es realizado por el BID y evalúa 5 pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas

⁶ Siglas de “Gestión para Resultados en el Desarrollo”

⁷ Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) busca diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública efectiva, eficiente y transparente (BID, 2015)

(planificación orientada a resultados, presupuesto por resultados, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación). (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015)

Grafica 6. Evolución de los pilares de la GpRD entre 2007 y 2013 en ALC.



Los últimos resultados obtenidos y publicados por el BID, demuestran que el área con los puntajes más bajos o de menor participación en la GpRD corresponde a las de presupuesto por resultados y seguimiento y evaluación, lo cual demuestra la importancia de continuar con la difusión, implementación y fortalecimiento de este tipo de herramientas, que permiten garantizar la eficiencia, efectividad y calidad del gasto público.

Fuente: (Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015)

A pesar de los importantes avances logrados en los países de Latinoamérica y el Caribe, cada uno de ellos presenta situaciones y contextos diferentes, que hacen que, en algunos, los retos, desafíos, dificultades y críticas por superar, sean mayores que en otros y esto se vea reflejado en cada uno de los pilares evaluados.

3.2. PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Dado que los recursos públicos son escasos, en las finanzas públicas se deben implementar estrategias que permitan garantizar la efectividad del gasto público, lo cual se materializa a través del presupuesto por resultados. De acuerdo con el BID (2015), este “consiste en un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos”, con el objetivo de priorizar las necesidades de la población y con ello, lograr un mayor impacto en las políticas públicas implementadas.

Lo anterior recobra importancia, debido a que esta herramienta se ha convertido en un efectivo insumo para direccionar las finanzas públicas en torno a las necesidades reales de la comunidad y con ello, crear una relación directa entre lo planeado, lo ejecutado y

las metas de las políticas públicas de cada gobierno, por lo cual, es un importante instrumento para realizar una eficiente y efectiva planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, retroalimentación, rendición de cuentas claras, una acertada toma de decisiones y evaluación de los impactos generados por la gestión del gobierno.

Esta herramienta ha tenido una importante acogida en su implementación a nivel mundial, con mayores avances en unos países en comparación con otros, que ha dependido principalmente del proceso mediante el cual se han implementado los preceptos de la Nueva Gestión Pública y aunque actualmente la post-NGP está más enfocada en los presupuestos participativos, las bases conceptuales y prácticas de los presupuestos por resultados, se mantiene, máxime si se tiene en cuenta que los recursos públicos son escasos, por lo cual se requiere su eficiencia y eficacia. A continuación, se realiza un breve repaso con los aspectos más relevantes a destacar en la implementación de esta herramienta en el mundo.

3.2.1. Presupuesto por resultados a nivel mundial

En el mundo existen ejemplos como Canadá, Australia, Francia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Suecia, el Reino Unido, Estados Unidos, Austria, Alemania y Suiza –pioneros en la implementación de esta herramienta-, que demuestran la efectividad de su implementación e impacto en el desarrollo económico y social de cada país.

Algunos críticos afirman que dicho éxito se debe por tratarse de países desarrollados, con estructuras administrativas sólidas, bajos niveles de corrupción, madurez de los sistemas de gestión de la administración pública y las mejores condiciones sociales, políticas y económicas, sin embargo, es importante resaltar que dicho instrumento aparece como respuesta a las crisis económicas y sociales, para garantizar que los niveles de desarrollo se mantuvieran a pesar de las dificultades. Por otro lado, este enfoque es diferente para el caso de países en vía de desarrollo, en donde la implementación de esta herramienta está orientada hacia la consecución de resultados que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población y mejorar las condiciones de vida de la misma.

En conclusión, la implementación del PpR no es igual en todos los países, pues es un proceso que se debe adaptar a los contextos, estructuras, normatividad y características de cada Estado en donde se implemente y de acuerdo con los objetivos propuestos.

3.2.2. Presupuesto por resultados en Latinoamérica

Como se explicó en el apartado 2.2 de este trabajo, en América latina los presupuestos públicos aún se realizan bajo el modelo tradicional o incrementalistas en la mayoría de los países, por lo que la asignación de los recursos no necesariamente responde a las necesidades o prioridades planteadas en las políticas públicas, sino que se distribuyen los recursos proporcionalmente a los aumentos de la vigencia, sin tener en cuenta la eficiencia y eficacia de las gestiones. Sin embargo, en países como Chile, Brasil, México, Perú y Colombia, se ha avanzado en la gestión de los presupuestos por resultados, que generalmente se realizan paralelamente y se encuentran aún en proceso de institucionalización (García López & García Moreno, 2010).

De acuerdo con García López y García Moreno (2010), aunque no se ha logrado la implementación integral de esta herramienta en América latina, en los países mencionados anteriormente se destacan avances en el desarrollo de algunos instrumentos como la articulación entre el presupuesto y la planificación, la elaboración de marcos fiscales de mediano plazo y el establecimiento de leyes de responsabilidad fiscal.

Por otro lado, las mayores falencias, atrasos y dificultades, presentes en la gran mayoría de los países latinoamericanos, están relacionados con la falta de evaluación y efectividad del gasto, debido a que no existen instrumentos que permitan medir los impactos de las políticas públicas, relacionadas con la gestión y calidad del gasto público, sumado a la rigidez del proceso de análisis y formulación del presupuesto.

3.2.3. Presupuesto por resultados en Colombia

En el deber de estar constantemente actualizados y a la vanguardia de los procesos administrativos que se presentan mundialmente –procesos que demostraban ser eficientes y efectivos-, la administración pública del país (a través del Departamento Nacional de Planeación –DNP⁸-) también se ha preocupado por hacer de las finanzas públicas, tanto nacionales como locales, un tema mucho más eficiente y eficaz a la hora de administrar los recursos, máxime, si se tiene en cuenta que son recursos públicos,

⁸ Autoridad Nacional en aspectos técnicos relacionados con el asesoramiento e implementación de la visión estratégica del gobierno, las políticas públicas, la inversión y los planes y programas del mismo. El proyecto de presupuesto por resultados fue implementado por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) y el acompañamiento de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS).

que merecen una especial atención, ejecución y cuidado, y que principalmente, deben ser orientados a satisfacer las necesidades de la comunidad, a través de la inversión social.

Por este motivo, en los años 2000 –un poco tarde, teniendo en cuenta que la implementación de la NGP en el mundo inició en los años 90’s-, en el país se comienza a trabajar en el tema de los presupuestos por resultados PpR, como instrumento que permitiera dar respuesta a la crisis fiscal vivida a finales de los 90’s.

Dicha implementación y plan piloto a nivel nacional, se realizó en los municipios de Bogotá, Pasto, Tocancipa y Medellín. Inicialmente es importante aclarar que se aplica en el orden municipal, debido a que este es el nivel de gobierno que tiene la responsabilidad directa de ejecución de los recursos públicos destinados a inversión social y que se eligieron dichos municipios “debido a características específicas que presentaban y compartían, tal como voluntad política, viabilidad fiscal y Planes de Desarrollo Municipales con objetivos definidos” (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2008).

En el informe presentado por el DNP (2008), respecto a dicho plan piloto, se puede destacar que:

Entre las mayores dificultades y falencias presentadas en los municipios para la implementación del PPRM, se encuentran las limitaciones técnicas, normativas e institucionales para la articulación, participación y acceso a la información, las limitantes normativas en la asignación de los recursos, el enfoque político de los concejos municipales– más que técnico y estratégico- (encargados de la aprobación del presupuesto), la brecha entre presupuesto y ejecución real, ausencia de indicadores que permitieran un adecuado seguimiento y control, múltiples fuentes de información dispersas y diferentes, falta de sistemas de información y herramientas de gestión eficientes y bajo nivel de coordinación y articulación entre las dependencias.

Otra de las dificultades que se presenta, está relacionada con los cambios de los gobiernos, debido a que cada alcalde electo llega a su administración con su propia propuesta programática y sin embargo, el presupuesto se debe dejar discutido y aprobado desde la vigencia anterior. Como solución a esta situación, durante dicho año de transición, se cambia el presupuesto por resultados con enfoque programático, a un presupuesto por resultado con un enfoque sectorial, esto, debido a que las administraciones municipales, independientemente del gobernante de turno, tienen unas funciones misionales por las cuales deben velar para garantizar su cumplimiento.

Sin embargo, se resaltan los importantes avances y resultados obtenidos por las administraciones municipales en dicha implementación, debido a que se mejoraron los procesos de planificación; se definieron indicadores tanto de resultado como de producto para las metas de cada plan de desarrollo, lo cual facilita la medición y evaluación; se realizó una priorización de objetivos y metas, lo cual facilita el seguimiento, evaluación y pertinencia de las políticas, programas y proyectos; se crea una concordancia entre las necesidades de la comunidad, lo presupuestado y el impacto real de dichos recursos en el mejoramiento de la calidad de vida y calidad del gasto público; se facilita y mejora la relación entre la administración y la ciudadanía, debido a que se puede realizar una rendición de cuentas más clara y relacionada con sus necesidades reales; y además, a través del seguimiento y evaluación de cada programa o proyecto, se facilita la retroalimentación y con ello, el mejoramiento continuo, debido a que se identifican las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, lo cual permite una acertada toma de decisiones.

Colombia tiene el desafío de continuar con la implementación de esta moderna herramienta de gestión, que ha demostrado ser muy eficiente para que, desde la planeación y las finanzas públicas, se encamine el quehacer de los gobiernos en pro de cumplir con las políticas públicas propuestas. Para esto, se tienen los retos de lograr la articulación y congruencia entre la planificación y los presupuestos, constituir un precedente normativo o por lo menos vinculante, que determine las reglas de juego e institucionalice la constitución de los presupuestos por resultados; la articulación y coordinación entre las diferentes dependencias y entidades en diferentes niveles de gobierno; la integración y coherencia entre la planificación, la ejecución y la evaluación de los resultados obtenidos y el mejoramiento continuo, basado en resultados, de la capacidad institucional para responder a estas necesidades y requerimientos de la comunidad.

3.3. DIFICULTADES Y CRÍTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS

Entre las mayores críticas realizadas a este pilar de la gestión por resultados, se destaca que su implementación no es apta para todos los países, debido a que esta debe basarse en un análisis profundo de gobernabilidad, el estado de los sistemas básicos de gestión financiera pública (GFP) y los recursos humanos y financieros disponibles (Robinson & Last, 2009), los cuales, en países en vía de desarrollo o con bajos ingresos, son precarios o deficientes. “No se pueden aplicar reformas de segunda generación, en Estados que

aún no terminan con éxito las reformas de la primera generación y que, por lo tanto, no cuentan con las capacidades técnicas ni políticas ni administrativas para desarrollarlas”. (Osborne, 2010)

A pesar de lo anterior, Robinson y Last (2009), también argumentan que esto no quiere decir que no se puedan implementar algunos instrumentos del presupuesto por resultados en estos países, sino que tal implementación se debe adaptar a las condiciones, contextos y capacidades del Estado determinado. Estos autores proponen un modelo “simplificado” del PpR para estos casos.

De acuerdo con la publicación del BID “Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe” (2015), entre los factores que han dificultado la implementación de esta herramienta, en términos generales y de acuerdo con las experiencias de América Latina, se encuentran:

- Exigencia de una mayor capacidad institucional de planificación programática y asistencia técnica
- Articulación entre dependencias y actores tanto internos como externos
- Falta o inconsistencia de normatividad relacionada o vinculante
- Limitada disposición de indicadores que faciliten el seguimiento y evaluación
- Dificultades en el manejo, recopilación y calidad de la información requerida.
- La sostenibilidad en el tiempo de las políticas públicas
- Las relaciones entre “lo técnico y lo político”

Por estas razones, la implementación de esta herramienta en las entidades subnacionales ha requerido de largos y complejos procesos de adaptación de los sistemas y procedimientos, que se han requerido para formar los ambientes básicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos del instrumento de PpR y lograr las articulaciones, no solo entre lo político y lo técnico, sino que también entre lo planeado, lo ejecutado y el seguimiento y evaluación de la calidad del gasto público, y con ello, el cumplimiento de las políticas públicas implementadas.

4. LA VIVIENDA EN MEDELLÍN

La vivienda es un bien público preferente o meritorio⁹ en el que el Estado tiene el deber de intervenir, tanto por su relación directa con los derechos fundamentales, la economía y la calidad de vida de los ciudadanos como por el mandato constitucional que establece que el Estado debe garantizar las condiciones que faciliten el acceso a vivienda en Colombia. Por tal razón, se crean las políticas públicas de vivienda, tanto a nivel nacional como local, que tienen como objetivo direccionar y determinar las condiciones y actuaciones públicas que rigen el tema en el país, además de permitir conocer las situaciones, deficiencias y problemáticas que se deben resolver en el sector y con ello, tener un seguimiento y control del mismo.

Dado lo anterior, la vivienda es un tema que suscita controversia, ya que tiene incidencia en condiciones, contextos y realidades tanto sociales, como económicas, políticas, jurídicas, financieras, culturales, territoriales y normativas que hacen que este tema deba ser estudiado interdisciplinariamente y con análisis constante en las agendas públicas de los gobiernos. En el caso de Colombia, el acceso a la vivienda es un derecho constitucional, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991, sin embargo, su cumplimiento requiere de desarrollo legal, técnico y político.

Lo anterior, conlleva a que el sector de la vivienda sea un caso de estudio importante para evaluar la efectividad del gasto público en esta materia, no solo por ser un dinamizador de la economía, sino que el acceso a ella afecta directamente los indicadores de calidad de vida de la población y con ello, el impacto de las políticas sociales del Estado, máxime si se tiene en cuenta que los últimos gobiernos presidenciales han tenido este sector entre sus programas banderas de gobierno.

4.1. GENERALIDADES DE LA VIVIENDA EN MEDELLÍN

En Medellín, la política pública de vivienda se enmarca dentro del Plan Estratégico Habitacional – PEHMED 2020, que establece lineamientos generales con una mirada integral del sistema habitacional y se caracteriza por su formulación colegiada y participativa. Dicha mirada a llevado a que en esta política pública se le dé mayor relevancia a los aspectos relacionados con la habitabilidad de las viviendas y los

⁹ Bienes que satisfacen un bienestar individual, pero que al mismo tiempo responden a necesidades comunes y bienestar general, por lo cual, deben ser provistos por el Estado. Ejemplo: Salud, educación, vivienda, alimentación y servicios públicos (notas de clase, septiembre 9 de 2016).

territorios, la calidad y déficit cualitativo y cuantitativo de las viviendas, el uso y gestión de suelo y los ámbitos socio-espaciales de las viviendas, entendidas como el medio por el cual se garantiza una vida digna tanto individual como colectivamente.

La actual política pública de vivienda en Medellín, nació por la necesidad de corregir, direccionar o mejorar las siguientes problemáticas, las cuales han sido identificadas por estudios de la academia, las denuncias públicas, los foros del Concejo Municipal y en general, en los indicadores económicos y de calidad de vida de la ciudad. Dichas problemáticas fueron consolidadas en el Diagnóstico del Sistema Municipal Habitacional (2011) de la Alcaldía de Medellín, las cuales principalmente son:

- Alto déficit de vivienda, tanto cualitativo (48.229 hogares) como cuantitativo (44.003 hogares)¹⁰.
- El uso, gestión y disponibilidad del suelo para construir viviendas
- Problemáticas socio-espaciales de la habitabilidad
- La reducida inversión en el tema, a pesar de la dimensión del problema
- La inexistencia de instrumentos para regular los precios del suelo y las viviendas
- La poca oferta de viviendas de bajo costo para las familias pobres y vulnerables
- Los pocos instrumentos y posibilidades de financiación de vivienda para las familias pobres y vulnerables
- Falta de articulación en el aparato institucional, tanto público como privado, para garantizar este derecho.

En el capítulo 6, de análisis del caso y resultados, se presenta la evolución de los principales indicadores y estrategias que han hecho frente a dichas problemáticas.

4.2. LA VIVIENDA, COMPONENTE ESENCIAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA CIUDAD

Durante los últimos 10 años en Colombia, tanto a nivel nacional, como departamental y municipal, las políticas públicas de vivienda han tomado un papel relevante en los planes de desarrollo y agendas públicas de los gobiernos de turno, presentándose en la mayoría de los casos, como uno de los componentes principales y/o programas banderas de los mismos. En la siguiente tabla se evidencia la priorización del sector de la vivienda en los Planes de Desarrollo del periodo de estudio.

¹⁰ Cifras al año 2011.

Tabla 3. La vivienda en los Planes de Desarrollo del periodo de estudio 2008-2019

PLAN	LINEA	COMPONENTES	PROPOSITO	INDICADOR DE RESULTADOS	Línea Base	CANTIDAD AÑO PRECEDENTE	Meta Cuatrienio	Dependencia Líder/ Corresponsable
PLAN DE DESARROLLO 2008 - 2011 "Medellín es Solidaria y Competitiva"	Línea 1. Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa	1.3. Vivienda y Hábitat	Elevar los estándares de habitabilidad para la integración socioterritorial y funcional de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado.	Hogares urbanos y rurales que acceden a mejoramiento de condiciones habitacionales básicas	1.242	9.242	8000	Desarrollo Social/ Planeación
		1.4. Actuaciones urbanas integrales	Aumentar la cobertura de soluciones habitacionales de vivienda de interés social prioritaria para atender el déficit cuantitativo habitacional.	Construcción de nuevas soluciones habitacionales en los estratos 1, 2 y 3 (urbano y rural), con los servicios básicos de agua potable y saneamiento básico, que atiendan el déficit cuantitativo habitacional del municipio	5.359	20.359	15.000	Desarrollo Social/ Planeación/ Obras Públicas
PLAN DE DESARROLLO 2012 - 2015 "Medellín, un hogar para la vida"	Línea 2. Equidad, prioridad de la sociedad y del gobierno	2.5. Vivienda y hábitat: derechos por la vida digna y la equidad	Promover el acceso a la vivienda digna, cobertura y calidad en servicios públicos y hábitat sostenible, para garantizar el goce efectivo de estos derechos en los y las habitantes de Medellín, potenciando sus capacidades humanas y sociales, especialmente de los hogares y asentamientos humanos urbanos y rurales en situación de pobreza, vulnerabilidad social y precariedad del hábitat.	(*)Hogares que acceden a soluciones habitacionales	39.303	139.703	100.400	Isvimed
				Espacio público efectivo por habitante	7,2 M2xHab	8	8	Planeación
				Espacio público urbano por habitante	3,79 M2xHab	3,79	3,79	Planeación
PLAN DE DESARROLLO 2016 - 2019 " Medellín cuenta con vos"	Línea 6. Para recuperar el centro y trabajar por nuestros territorios	6.5. Hábitat adecuado para Medellín	Garantizar el acceso a la vivienda y hábitat adecuados a la población más vulnerable de la ciudad, desarrollando estrategias que permitan la satisfacción de sus necesidades humanas, individuales y sociales, reconociendo sus formas particulares de habitar y los territorios en que se encuentran.	Sistema municipal habitacional fortalecido	100	ND	100	ISVIMED
				Proyectos para reasentamiento integral de población implementados	NA	ND	100	ISVIMED
				Hogares que superan el déficit cuantitativo de vivienda	ND	ND	4.901	ISVIMED
				Hogares que superan el déficit habitacional	ND	ND	5.421	ISVIMED
				Hogares que superan el déficit cualitativo de vivienda	ND	ND	5.940	ISVIMED

Fuente: Elaboración propia, basada en cada Plan de Desarrollo.

5. ANÁLISIS DEL CASO Y RESULTADOS

5.1. PROCESO DE FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL PERIODO DE 2004 A 2016.



Fuente: Elaboración propia, basada en entrevistas a expertos.

En la gráfica anterior, se sintetiza la información conseguida a través de las entrevistas a expertos y personal técnico, que participaron en el proceso de formulación e implementación del presupuesto por resultados en la ciudad, ya sea en uno o varios de los periodos de gobierno que han sido objeto de estudio. Dicha información fue la recolectada cuando se les preguntó por los principales hitos que reconocían en el proceso de implementación de esta herramienta en la administración municipal.

De allí se resalta que la mayoría de los entrevistados, coincidieron que era importante documentar el punto de quiebre que se dio en el año 2004, ya que, aunque no hacía parte del periodo de estudio, fue donde se hizo más evidente el cambio en la tecnificación de la gestión pública y la importancia de la planificación ligada a indicadores que permitieran medir el nivel de eficiencia de los gobiernos de la ciudad.

Por otra parte, cuando se cuestionó por las principales dificultades y críticas que le hacían a la herramienta de presupuesto por resultados, las respuestas en su mayoría, coincidieron en las dificultades al inicio de su implementación, debido a que se tuvo que realizar un gran esfuerzo e inversión en la recolección, organización, agrupación, análisis y acceso a la información relevante, completa y detallada que existía en la ciudad y otra gran parte que se debía construir. Los requerimientos en la capacidad técnica, económica y relacional entre las diferentes dependencias y estas con las problemáticas sociales y las políticas públicas que también se encontraban en proceso de formulación. Además, al evaluar el sistema integralmente, se evidenció que no era posible cumplir con el componente de evaluación de la calidad del gasto público y de los impactos de este generados en la comunidad, toda vez, que por falta de información y la posibilidad de concretar los grupos de control, no ha sido posible realizar evaluaciones de impactos con la rigurosidad técnica que ello implica. Ante esto, se ha recurrido a ejercer un seguimiento y control de los indicadores, tanto de resultados, como de procesos y de productos, con el objetivo de conocer la evolución (saber si aumentan, permanecen constantes o disminuyen) de las mediciones realizadas a cada problemática, programa o proyecto.

Por último, ante la pregunta concreta de esta investigación sobre si ¿La herramienta de presupuesto por resultados ha influenciado en la calidad del gasto público del municipio de Medellín, en el caso específico de la vivienda, durante el periodo 2008-2016?, todos los entrevistados coincidieron en que el PpR sí ha influenciado positivamente la calidad del gasto público, haciendo la claridad de que dicha respuesta se da en términos generales (toda vez que pueden existir sectores o dependencias con ciertas particularidades a las que no les aplica esta herramienta o porque algunos no conocían los avances en el sector específico de la vivienda, sino que tenían una mirada más integradora de la gestión pública del municipio en dicho periodo.

5.2. ANÁLISIS DE LA CORRELACIÓN ENTRE LO DEFINIDO EN LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN Y LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN LA CIUDAD, EN EL PERIODO DE ESTUDIO.

Debido a que en la ciudad no ha sido posible realizar evaluaciones de impacto, que permitan determinar la relación directa entre lo planeado con las políticas públicas y los cambios logrados en la calidad de vida de la población, se ha recurrido a realizar evaluaciones de resultados, a través del análisis y la evaluación de los indicadores que permiten medir la gestión pública en cada vigencia.

Para realizar dicho análisis, se estudiaron los Planes que conforman el sistema de planificación del municipio (Plan de desarrollo, Plan de acción, Plan Indicativo, POAI y los anexos del presupuesto por resultados), determinando que, en los tres Planes de Desarrollo analizados, existe una articulación entre los diferentes niveles de indicadores (tanto de resultados como de productos), al menos, para el sector objeto de estudio que es la vivienda y a su vez, lo especificado en los Planes de Acción, Planes Indicativos, POAIs y los anexos del presupuesto por resultados. De dicho análisis también se resalta que la vivienda es un componente esencial en los tres planes y que desde dichos instrumentos se especifica la importancia de mejorar los déficits cualitativo y cuantitativo que tiene la ciudad en dicho sector.

Una vez analizada la congruencia de los instrumentos de planificación, se procedió a comparar lo planeado versus lo ejecutado, a través del análisis de los Informes de Seguimiento a cada uno de los Planes del sistema de planificación y de los Informes de Gestión, obteniendo como resultado que, en promedio, el nivel de cumplimiento de las metas propuestas en el sector de la vivienda, para cada uno de los indicadores, se encuentra entre el 85 y el 100% en el periodo de estudio.

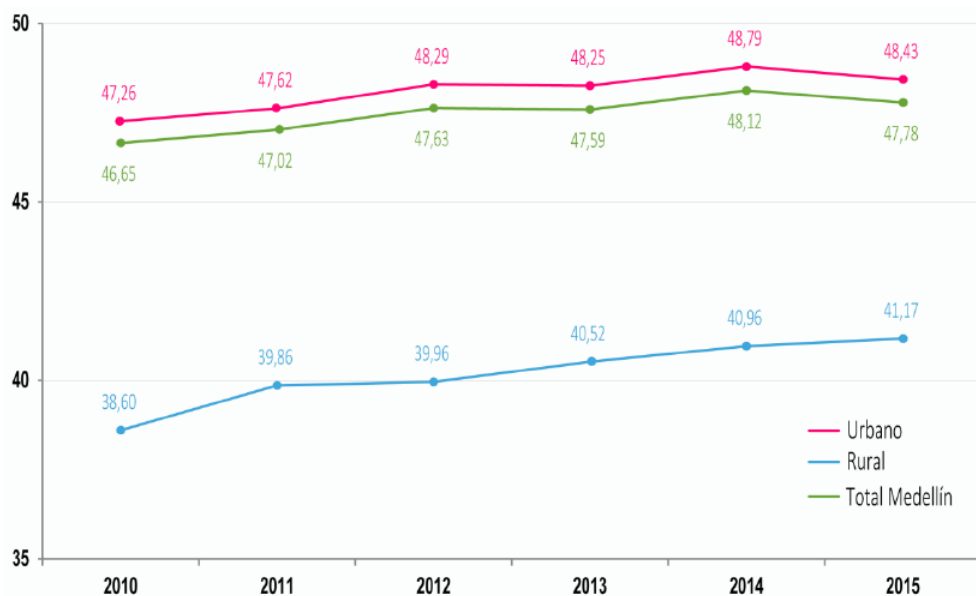
En el análisis más detallado de los resultados obtenidos, correlacionados directamente con la distribución de los recursos, se puede observar que en los primeros años de estudio las responsabilidades y presupuestos destinados para el sector de la vivienda, eran destinados principalmente a las Secretarías de Desarrollo Social y Planeación Municipal, sin embargo, a partir del 2012 esta tendencia cambió y debido a las gestiones y buenos resultados que mostraba el ISVIMED en la ejecución de los recursos, su presupuesto aumentó gradualmente en cada vigencia hasta la fecha. Esto le ha permitido a la administración, mejorar los indicadores del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, gracias a la ejecución de los programas como los de vivienda nueva, el subsidio municipal de vivienda, gestión del suelo, mejoramiento de viviendas y de barrios, titulación de predios, reasentamientos integrales de población y la asistencia técnica, que realiza el ISVIMED.

Otro de los aspectos que vale la pena resaltar, es que el presupuesto por resultados no es un instrumento que se realice únicamente cada año, el documento como tal si se presenta como anexo al presupuesto anual del municipio, pero dicho instrumento se utiliza constantemente en el quehacer de la administración de los recursos públicos, toda vez que, a través de las mesas de PpR que realiza la Secretaria de Planeación y de Hacienda, se prioriza constantemente la ejecución de los recursos, de acuerdo con las necesidades del gobierno y se busca que todo lo ejecutado, este encaminado a cumplir las políticas públicas de ciudad y con ello, mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Por otro lado, y ya teniendo una mirada más integradora del municipio, existen otros indicadores de ciudad que también permiten conocer la evolución en el mejoramiento de la calidad de vida de la población de Medellín.

El indicador más representativo que cumple dicha función, es el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV), el cual se calcula a partir del año 2010 y combina múltiples “variables asociadas con los estándares de vida, las dinámicas sociales y el capital humano, medido a través de 15 dimensiones: entorno y calidad de la vivienda; acceso a servicios públicos; medio ambiente; escolaridad; desescolarización; movilidad; capital físico del hogar; participación; libertad y seguridad; vulnerabilidad; salud; trabajo; recreación; percepción de la calidad de vida e ingresos”. (Medellín Cómo Vamos, 2016). Su evolución se presenta en la siguiente gráfica.

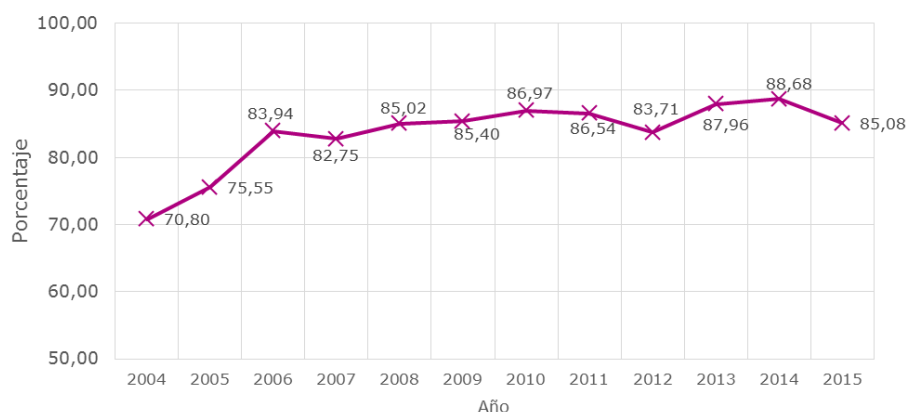
Grafico 8. Evolución del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV) Medellín 2010 - 2015



Fuente: Alcaldía de Medellín. 2016. Encuesta de Calidad de Vida 2015.

Como se puede observar, la tendencia los últimos años de gobierno es alcista, es decir, año tras año dicho indicador ha ido mejorando, lo cual también se constituye en una evidencia para determinar que el bienestar social y las condiciones de vida de la población de la ciudad han ido mejorando paulatinamente y esto, coincide con el periodo de implementación del presupuesto por resultados y el modelo de gestión por resultados, implementado en la ciudad. Lo cual, como se observa en la siguiente gráfica, está ligado a la asignación de recursos que destina el municipio para la inversión social, pues sobre el total de los gastos, entre el 80 y el 90% se destinó para inversión en los años del 2006 al 2015.

Grafico 9. Porcentaje de Inversión sobre los gastos totales del presupuesto de Medellín, 2004 -2015.



Fuente: Fuente: Secretaría de Hacienda - Subsecretaria de Presupuesto y Gestión Financiera. 2016.

A nivel nacional, otro indicador que permite evaluar la calidad del gasto público, es el Indicador de desempeño Integral, el cual es medido anualmente por el Departamento Administrativo de Planeación y se realiza con el fin de evaluar la eficiencia, el cumplimiento de leyes, la gestión y la capacidad administrativa y fiscal de cada uno de los municipios de Colombia.

Tabla 4. Evolución del Indicador de Desempeño Integral de Municipios 2009-2015.

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
INDICADOR	84.41	89.0	89.7	80.7	92.4	93.82	94.50
PUESTO	16°	2°	5°	65°	1°	1°	1°

Fuente: Elaboración propia, basada en los informes de Desempeño Integral de Municipios. DNP. 2009-2015

En dicho indicador, Medellín, durante el periodo de estudio, siempre se ha ubicado en el top de los mejores municipios con desempeño integral en Colombia, ubicándose durante los años 2013, 2014 y 2015 como el mejor municipio de Colombia, entre los 1.101 municipios evaluados, en términos de gestión, ejecución presupuestal y cumplimiento de metas.

6. CONCLUSIONES

Una vez realizados los análisis y obtenido los resultados, la principal conclusión es que se cumple la hipótesis, en cuanto que la herramienta de presupuesto por resultados ha tenido una influencia positiva en el sistema de planificación y ejecución municipal de Medellín, lo cual se evidencia en los diferentes indicadores tanto locales como nacionales. Sin embargo, debido a la imposibilidad de realizar evaluaciones de impacto, no se ha logrado llegar a la última fase o etapa de evaluación de la calidad del gasto público y con ello, conocer a ciencia cierta el nivel de impacto logrado por las políticas públicas implementadas, en la calidad de vida de la población.

A pesar de no cumplirse todo el ciclo propuesto por la herramienta de presupuesto por resultados, se reconocen grandes avances en cuanto las metodologías y fundamentos para la asignación de los recursos públicos y priorización de políticas públicas.

En relación con el primer objetivo específico, relacionado con los procesos de formulación e implementación del instrumento, se resaltan los avances y mejoramientos en el tratamiento, organización y utilización de la información para la toma de decisiones en cuanto a inversiones públicas, la integración entre los fundamentos técnicos y los políticos, encaminados a satisfacer las necesidades de la población, los avances en los procesos de seguimiento y control de las políticas públicas y los recursos asignados, y con ello, el enfoque del Gobierno y la administración pública, orientado al cumplimiento de metas y eficiencia y eficacia en la gestión.

En cuanto al segundo objetivo específico, se concluye que en términos generales el sistema de planificación municipal es coherente con respecto a las ejecuciones y que se cumple, en la mayoría de los casos, con las metas propuestas desde los planes, programas y proyectos. En relación con la articulación de los diferentes niveles de indicadores y estructura general de los Planes de desarrollo, en los planes analizados entre el 2008 y el 2015 se reconoce una adecuada articulación, coherencia y claridad entre las líneas estratégicas, los componentes, los programas y los proyectos, y estos con los indicadores de resultado y de producto, lo cual facilita su seguimiento, control y evaluación. Sin embargo, esta característica se desdibuja un poco en la forma de presentación del Plan de Desarrollo 2016-2019, por lo cual, se deberá esperar su ejecución y evaluación, para verificar la incidencia de esto en el cumplimiento de metas y medición de los indicadores de ciudad, como el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV).

Medellín y Colombia tienen el desafío de continuar con la implementación de esta moderna herramienta de gestión, que ha demostrado ser muy eficiente para que, desde la planeación y las finanzas públicas, se encamine el quehacer de los gobiernos en pro de cumplir con las políticas públicas propuestas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Medellín. (2011). *Diagnóstico del Sistema Municipal Habitacional*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Plan Estratégico Habitacional Medellín 2020*. Medellín.
- Asociación Internacional de Presupuesto Público ASIP. (s.f.). *Revista Internacional de Presupuesto Público*.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C: A&S Information Specialists, LLC.
- Caiden, N. (1988). Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined. *Public Administration*.
- Chica Vélez, S., & Salazar Ortiz, C. (2016). Nueva y posnueva gestión pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de 1990? *Administración & Desarrollo*, 46(1), 100-125. Obtenido de <http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/89>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). "Complexity and hybrid public administration —theoretical and empirical challenges". *Public Organization Review*, 407- 423.
- Clavijo, S., Janna, M., & Muñoz, S. (2014). *La Vivienda en Colombia: Sus Determinantes Socio-Económicos y Financieros*. Bogota.
- COLOMBIA, MINISTERIO DE HACIENDA. (2011). *Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano*. Bogota: 2a ed.
- Comisión Económica para América Latina, CEPAL. (2010). El gasto público social en América Latina: tendencias generales en el desarrollo de las nuevas generaciones. En *Panorama Social de América Latina* (pág. Capítulo III).
- Constitución Política de Colombia*. (1991). Bogota.
- Denhardt, R. (2007). *Theories of Public Organization*. Wadsworth Publishing.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2016). *Política Nacional de Vivienda. Programa vigentes*. Obtenido de Sitio web del DNP: www.dnp.gov.co/Programas/ViviendaAguayDesarrolloUrbano/Vivienda/PolíticaNacionaldeVivienda.aspx
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Evaluación del desempeño integral de los municipios y distritos, vigencia 2014*. Bogota.

- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2008). *SISTEMA DE GESTIÓN POR RESULTADOS: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal*. Bogota.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- ISVIMED - Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. (2015). *Seguimiento y Evaluación de la Política Habitacional del Plan de desarrollo 2012-2015*. Medellín.
- Kim, J. (ed.). *From Line-item to Program Budgeting, global lessons and the Korean case*. Korea Institute of Public Finance and the World Bank.
- Medellín Cómo Vamos. (2016). *Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015*.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General del Presupuesto Público. (2010). *De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú*. Lima.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad Y Territorio. (2014). *Colombia: cien años de políticas habitacionales. Informe para el Séptimo Foro Urbano Mundial*. Bogotá.
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1986). *Hacienda pública teórica y aplicada*. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Osborne, S. P. (2010). *New Public Governacne. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Restrepo S, J. C. (2012). *Hacienda pública*. (U. E. Colombia, Ed.) Bogota: 9.
- Robinson, M., & Last, D. (2009). Un modelo básico de presupuestación por resultados. *Notas técnicas y manuales sobre gestión financiera pública*.
- Schröder, P. (2001). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. México: Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina.
- Superintendencia de Industria y Comercio. (2012). Estudio del Sector Vivienda en Colombia. *Estudios Económicos Sectoriales, N° 4*.
- VanGestel, N., & Teelken, C. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política. *Gestión y Política, XIII*, 427-467.