

**FACTORES DEL ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DELIVERY
UNIT EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE COLOMBIA**

AUTORES

**DIEGO ALEJANDRO GARZÓN CUBILLOS
DIANA CAROLINA GÓMEZ VELÁSQUEZ
PAOLA ANDREA RODRÍGUEZ VELASCO**

TUTOR

MAGLE VIRGINIA SÁNCHEZ

UNIVERSIDAD EAN

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

ESPECIALIZACIÓN GERENCIA DE PROYECTOS

BOGOTÁ, NOVIEMBRE DE 2021

El Nogal: Carrera 11 no. 78 - 47 / Centro de contacto: (57-1) 593 6464
Bogotá D.C. - Colombia, Suramérica / www.universidadean.edu.co
UNIVERSIDAD EAN: SNIES 2812, Personería Jurídica Res. n.º, 2898 del Minjusticia - 16/05/69

TABLA DE CONTENIDO

1	PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	6
2	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	8
3	OBJETIVOS.....	8
3.1	Objetivo General.....	8
3.2	Objetivos específicos	8
4	JUSTIFICACIÓN.....	9
5	MARCO TEÓRICO	10
5.1	Estado del Arte.....	10
5.1.1	América Latina y el Caribe (ALC).....	10
5.1.2	Lecciones Clave de la Implementación y los Estudios de Caso del Primer Ministerio del Delivery Unit (PMDU).....	12
5.1.3	Estrategia de Modernización de la Gestión Pública en el Perú.....	13
5.1.4	Principales desafíos	13
5.1.5	Colombia.....	14
5.1.6	Educación y Seguridad.....	17
5.2	Marco conceptual	19
6	MARCO METODOLÓGICO	22
6.1	Enfoque, alcance y diseño de la investigación.....	22

6.2	Definición de Variables.....	23
6.3	Población.....	25
6.3.1	Características	25
6.3.2	Muestra.....	25
6.3.3	Criterios de Inclusión de la Muestra	25
6.3.4	Criterios de Exclusión de la Muestra	26
6.4	Selección de Métodos o Instrumentos para Recolección de Información	26
7	Técnicas de Análisis de Datos.....	26
8	Análisis y Discusión de los Resultados	27
8.1	Identificación de los casos de implementación del modelo Delivery Unit.....	27
8.2	Factores de éxito en las implementaciones del modelo Delivery Unit	27
8.3	Orientación para la adopción del modelo Delivery Unit	28
9	Conclusiones.....	29
10	30	
11	Referencias	31

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Definición de variables	24
Tabla 2. Técnicas de análisis de datos	26

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. ¿Qué implica la gestión del cumplimiento o “delivery”? 13

Figura 2. Impartir una educación inclusiva requiere colaboración, cooperación y coordinación
..... 18

RESUMEN

Esta investigación busca analizar las buenas prácticas que han determinado el éxito en las implementaciones del modelo Delivery Unit en los países de América Latina, el Caribe y Colombia a nivel nacional, con el objetivo de explorarlas y consolidarlas como una herramienta de apoyo para futuras implementaciones en los gobiernos subnacionales de Colombia y con ello contribuir en la solución de algunas problemáticas actuales que enfrentan los centros de gobierno, como son la necesidad de fortalecer las capacidades estratégicas del estado colombiano, ineficiencia en la atención de las demandas de la ciudadanía, falta de coordinación, planeación y comunicación vertical en los gobiernos subnacionales, entre otros muchos escenarios referidos y documentados en distintas fuentes; algunas de ellas son el Banco Interamericano de desarrollo [BID] (2018), Lafuente y González (2018) y CONPES (2019).

Palabras clave: Centro de Gobierno, Delivery Unit, Capacidades Estratégicas.

1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

En Colombia se observa una marcada diferencia entre las capacidades estratégicas del gobierno nacional (nivel central y descentralizado) y los gobiernos subnacionales (gobiernos departamentales, municipales y locales). Por esto, se hace necesario encontrar estrategias que le permitan instalar nuevas capacidades estratégicas y operativas al nivel subnacional para crear igual o mayor valor público del que generan las organizaciones del nivel nacional (central y descentralizado). Estas capacidades son necesarias para atender eficientemente la demanda de servicios públicos que solicita la ciudadanía.

Al igual que el nivel nacional central, el nivel subnacional depende tanto de la articulación con el nivel nacional, con sus pares territoriales, en el mismo nivel con entidades descentralizadas, con entidades de nivel territorial de menor jerarquía en la misma circunscripción territorial, con entidades territoriales de naturaleza especial, como de otras entidades de nivel supra territorial.

Teniendo en cuenta los resultados presentados con posterioridad a la implementación del modelo Delivery Unit en el nivel nacional central de Colombia, y entendiendo los retos y el grado de dificultad que supone la instalación de estas nuevas capacidades, por primera vez, en territorios subnacionales, este estudio pretende identificar los factores clave de éxito que se requieren en Colombia para implementar el modelo en el nivel territorial, puesto que:

Reunir un equipo de líderes comprometidos es fundamental para el éxito del cambio en el sector público. Ya sea un equipo de transformación, una unidad de ejecución, un equipo SWAT o cualquier otra cosa, este grupo impulsa el ritmo y la calidad del esfuerzo colaborando con los organismos de ejecución y aportando lo mejor del talento interno y externo según sea necesario (Allas et al., 2018, p. 1).

2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Qué determina el éxito en la implementación del modelo Delivery Unit en los gobiernos subnacionales en Colombia?

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Analizar los factores que determinan el éxito en la implementación del modelo Delivery Unit y así generar un documento de orientación para los gobiernos subnacionales en Colombia.

3.2 Objetivos específicos

1. Identificar casos de implementación del modelo Delivery Unit en los países de América Latina y el caribe por medio de una revisión bibliográfica.
2. Describir los factores del éxito en las implementaciones del modelo Delivery Unit en los gobiernos nacionales y subnacionales de los países de América Latina, el caribe, a nivel nacional, en los últimos 10 años.
3. Desarrollar un documento de orientación para la adopción del modelo Delivery Unit en los gobiernos subnacionales de Colombia.

4 JUSTIFICACIÓN

En primer lugar, el resultado de la investigación permitirá, a los gerentes públicos en Colombia, identificar los factores críticos de éxito que se deben tener en cuenta previo a la implementación del modelo Delivery Unit en los gobiernos subnacionales. En segundo lugar, se presentará un aporte significativo en términos investigativos a la temática, dado que a la fecha no se encuentran estudios amplios sobre el tema de investigación para su implementación a nivel subnacional en Colombia.

Por otra parte:

La obtención de resultados gubernamentales y la atención efectiva de las demandas de la ciudadanía requieren la implementación de acciones multidimensionales y transversales que implican un ejercicio de planeación y un alto grado de coordinación y articulación horizontal (entre ministerios sectoriales) y vertical (entre niveles de gobierno) (Banco Mundial, 2017, p. 1).

De la misma manera:

Se necesitan medidas para optimizar tanto el gasto público como los ingresos a fin de seguir cumpliendo la regla fiscal. Por el lado del gasto, algunas medidas adoptadas en el Plan de Desarrollo Nacional 2018-22 ayudarán a reducir el gasto, tal como mejores herramientas para focalizar los subsidios (Banco Mundial, 2017, p. 1).

Desde otra perspectiva, se hace un aporte importante a la Universidad EAN y, en particular, a los programas de Gerencia de proyectos en su nivel de especialización maestría y doctorado, y a la especialización en Gobierno y Gerencia pública, toda vez que revisando el repositorio Minerva a la fecha no se identifican estudios generados en la Universidad EAN sobre este tema en particular.

De otra parte, como las Delivery Unit:

Suelen ejercer funciones de gestión estratégica (por ejemplo, definición de metas y planificación de estrategias), así como labores de monitoreo y mejora del desempeño (por ejemplo, análisis constante de datos y rutinas de seguimiento para identificar e intervenir

en situaciones de bajo desempeño), y en algunos casos también cumplen funciones importantes de coordinación entre las diferentes entidades que contribuyen al logro de un objetivo prioritario (Lafuente y González, 2018, p. 5).

Este estudio es pertinente para los especialistas en formación, autores del estudio, puesto que se basa en el seguimiento al cumplimiento de los planes de trabajo detallados de los proyectos de inversión y objetivos de carácter complejo, priorizados por la alta dirección para el cumplimiento de las metas establecidas en los proyectos públicos de inversión.

5 MARCO TEÓRICO

5.1 Estado del Arte

5.1.1 América Latina y el Caribe (ALC)

En ALC, el fenómeno de las unidades de cumplimiento se ha desarrollado con distintos mandatos y en diferentes niveles de gobierno, en al menos once países. El modelo de gestión del Estado de Pernambuco en Brasil (2007) y la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento de Chile (2010) han sido dos de los casos pioneros de la región en implementar modelos de DU (Alessandro et al., 2014). Desde entonces, varios gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional, se han sumado a esta tendencia desde 2013 (Lafuente y González, 2018, p. 8).⁷

Las DU son solo una de las estructuras posibles a la hora de fortalecer las funciones del Centro de Gobierno. En el modelo tradicional, las DU suelen ejercer tanto funciones de gestión estratégica (por ejemplo, definición de metas y planificación de estrategias) como labores de monitoreo y mejora del desempeño (por ejemplo, análisis constante de datos y rutinas de seguimiento para identificar e intervenir en situaciones de bajo desempeño), y en algunos casos también cumplen funciones importantes de coordinación entre las diferentes entidades que contribuyen al logro de un objetivo prioritario (Lafuente y González, 2018, p. 10).

Este modelo permite que el Centro de Gobierno salga de prácticas reactivas y de corto plazo que hacen parte de la gestión diaria, en especial política, y que utilicen su capacidad de convocatoria para sacar adelante los procesos complejos pero necesarios para la transformación de las condiciones de vida de sus ciudadanos (Lafuente y González, 2018, p. 10).

El rol que ejerce el Centro de Gobierno en ALC ha sido fundamental y es cada vez más relevante dentro del propósito de cumplir con las necesidades de los ciudadanos, debido a que logra el poder de convocatoria para hacer trabajar a ministerios y agencias de manera conjunta en el diseño e implementación de políticas que dan respuesta a desafíos multisectoriales, además de que mantienen un enfoque sistemático en las prioridades estratégicas “que lo urgente no tape lo importante”, y adicionalmente, desbloquea obstáculos que afectan el desempeño y asegura que la maquinaria del gobierno responde al presidente, gobernador o alcalde.

Desde hace dos décadas aproximadamente, los países de ALC han experimentado altos niveles de pobreza, desigualdad y bajos resultados educativos y en general ineficiencia en el uso de recursos públicos, motivando la búsqueda de estrategias para el logro de mayores y mejores resultados. Con base en lo anterior, la comunidad de desarrollo internacional que opera en ALC inició la implementación de un sistema de gestión basado en resultados. No obstante, persistieron las brechas entre las políticas impartidas y los resultados (Hope et al., p.12).

Una Unidad de Ejecución de Gestión del Desempeño (PMDU) por sí solo no transforma ni mejora las tasas de implementación. Sin embargo, un PMDU que se establezca con el apoyo firme del gabinete que tenga las habilidades adecuadas, se centre en las prioridades clave de desarrollo y que aliente al gobierno a nivel ministerial a adoptar un nuevo nivel de rendición de cuentas podría ser transformador para el Caribe. Por lo tanto, las PMDU, con el apoyo adecuado, podrían proporcionar la fuerza catalizadora necesaria para inculcar una nueva cultura de implementación en la Región (Hope et al., 2017, p.35).

5.1.2 Lecciones Clave de la Implementación y los Estudios de Caso del Primer Ministerio del Delivery Unit (PMDU)

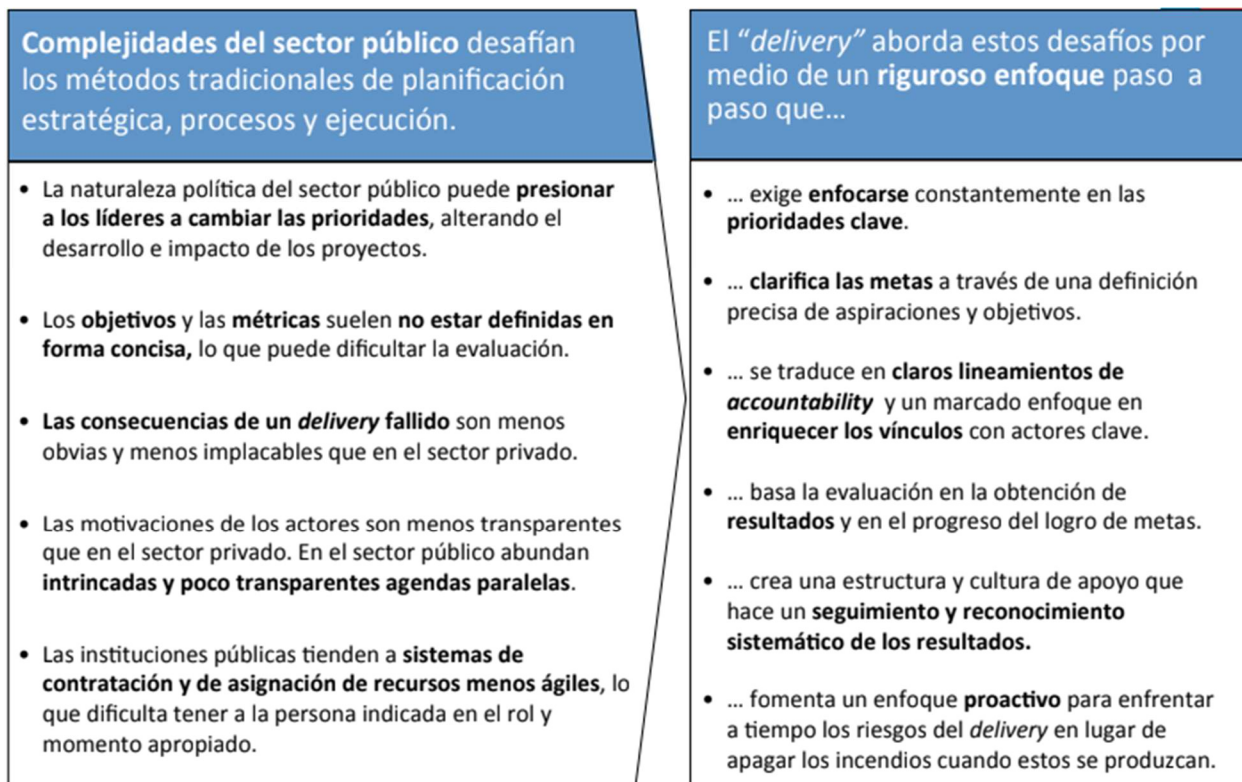
La dirección estratégica para las reformas o el cambio se origina, generalmente, desde arriba: el gabinete a través del primer ministro o el presidente articula la visión y los objetivos del PMDU.

- El marco institucional y la capacidad técnica de planificar (medio-largo plazo), coordinar y ejecutar actividades son fundamentales.
- Los objetivos y prioridades claras que se han acordado son de suma importancia para el éxito.
- Un sistema de monitoreo que realiza revisiones periódicas, evaluaciones frecuentes e informes de entrega (Hope et al., 2017, pp.18-19).

Por otra parte, Chile aceptó ser medido por resultados y producir transformaciones, El gobierno del presidente Piñera, aceptó siete grandes desafíos con metas y plazos concretos.

- Se priorizaron las siguientes áreas estratégicas: 1. Crecimiento, 2. Empleo, 3. Seguridad pública, 4. Educación, 5. Salud, 6. Pobreza, 7. Democracia, descentralización y modernización del estado.
- Se definieron metas ambiciosas.
- Se estableció un sistema de monitoreo del progreso.
- Se gestionó el cumplimiento (Ríos, 2012, p. 7).

Figura 1. ¿Qué implica la gestión del cumplimiento o “delivery”?



5.1.3 Estrategia de Modernización de la Gestión Pública en el Perú

La Presidencia del Consejo de ministros, asumió la labor de impulsar, desde el más alto nivel y en coordinación con los gobiernos regionales y locales, el proceso de reforma del Estado, el cual está orientado a impactar positivamente en el bienestar de los ciudadanos y en el desarrollo del país. Este es eficiente, unitario, descentralizado, inclusivo y abierto, por lo que aprovecha el crecimiento económico para avanzar en la inclusión social y reducir las brechas económicas y sociales existentes.

5.1.4 Principales desafíos

- Cuestionar qué tipo de estado se debería tener.
- Replantear los tipos de roles que se espera que cumpla el Estado en los próximos años.

Revisar cómo mejorar la dirección estratégica y la gestión superior de los gobiernos.

Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina, debido a una brecha las tasas de crecimiento económico en la región y en el mundo, pero, por otro lado, este tiene los niveles más bajos de satisfacción y confianza de su población en las instituciones y en los políticos (Llona y Paulsen, 2012, p. -11).

En el Perú no existe una cultura de priorización; sin embargo, en el marco de la instalación de DU, el Perú ha definido siete temas prioritarios como son salud, educación, seguridad ciudadana, agua y desagüe, formalización, infraestructura, y lucha contra la corrupción (Beltrán, 2017, p. 2).

5.1.5 Colombia

El Estado colombiano tiene el gran reto de responder a las necesidades públicas de ciudadanos cada vez más informados, que requieren de un gobierno con una mejor capacidad de respuesta para brindar soluciones eficientes, gestionadas desde un centro de gobierno (CDG) con una visión integral y un modelo de gestión basado en resultados que mejore la productividad del sector público. Este nuevo modelo requiere definir hitos estratégicos, gestionar datos, confiables y preestablecer rutinas gerenciales (BID, 2019).

Con el propósito de asegurar el cumplimiento de lo propuesto en el modelo DU, la Presidencia de la República ha dispuesto una serie de funciones dirigidas a la Consejería Presidencial para la gestión y cumplimiento de lo pactado, a través del Artículo 30 del Decreto Número 179 de 2019.

El modelo Delivery Unit en Colombia se ubicó en la Presidencia de la República y bajo la línea del Secretario General de la Presidencia ejerció principalmente cinco funciones: (i) focalizar la atención del gobierno en las prioridades presidenciales y aumentar su probabilidad de éxito; (ii) coordinar la acción gubernamental alrededor de estas; (iii) apoyar su ágil implementación y trámite; (iv) prestar apoyo técnico para la comprensión de las problemáticas; y (v) realizar un seguimiento con el fin de generar las alertas y acciones requeridas para alcanzar

los objetivos esperados. Para lograrlo, se apoyó en la institucionalidad existente, generó metodologías de priorización, complementó el análisis de problemas específicos con la definición de planes de trabajo y articuló las diferentes instancias encargadas de entregar los bienes y servicios requeridos. Entre los principales resultados del modelo implementado en Colombia entre 2014 y el primer semestre del 2017, se destacan los siguientes:

La regularización del seguimiento y capacidad de proyección: al cierre de 2016 se cumplieron las proyecciones en un 95 %

La coordinación y focalización: en el hurto de celulares se inhabilitaron 10 millones de celulares sospechosos de ser ilegales. En el de gestión de los proyectos de infraestructura se redujeron los tiempos de retraso en trámites previos a la intervención a menos de 15 días (González, Acosta 2018, p. 8).

Dada la experiencia y los resultados destacados que se evidenciaron con la implementación del modelo en el periodo comprendido entre el año 2014 y 2017, el Gobierno Nacional promovió una estrategia en septiembre de 2020, que consistió en la creación de nuevas Unidades de Cumplimiento, con el propósito de robustecer la gestión, seguimiento y trazabilidad de las entidades públicas en el territorio nacional. Esta estrategia surgió como un piloto dirigido a los departamentos de Sucre y Magdalena y las ciudades de Bogotá, Medellín y Cúcuta con la expectativa de poder definir planes de trabajo con seguimientos orientados al cumplimiento de metas en el corto, mediano y largo plazo, que permitieran la solución de necesidades de gran complejidad en las distintas regiones del país.

El seguimiento de las metas requiere un proceso de planeación, grandes cantidades de información y datos a procesar. A través de un reporte por parte del DU, se examina el proceso de provisión de un servicio público determinado para identificar si las metas asignadas son alcanzables o no, y cómo podría acelerarse el proceso para su logro. Por lo tanto, el énfasis del DU depende de la forma en que se logran las metas, más que en el nivel de la meta (Moreno, 2011).

En la actualidad, la Administración Distrital de la Ciudad de Bogotá realiza seguimiento a 34 proyectos de los 15 sectores que conforman a la Administración, a través del modelo DU, basándose en el monitoreo y control de cronogramas, en la gestión normativa, en las etapas de aprobación, comunicación y gestión interinstitucional tanto a nivel distrital como nacional, y en la consolidación de información y georreferenciación de los proyectos de infraestructura (Alcaldía de Bogotá, 2019).

Los resultados que se han evidenciado en el marco internacional ante la implementación del modelo Delivery Unit, demuestran lo fortalecidas que se han hecho las instituciones públicas de las distintas administraciones para alcanzar los objetivos prioritarios en beneficio de los ciudadanos. Por esto, es posible afirmar que ha sido un gran acierto para el Gobierno Nacional incorporar estas buenas prácticas internacionales para priorizar y gestionar necesidades e iniciativas de alta complejidad en aras de alcanzar soluciones estratégicas y constantes en las entidades públicas.

Este tipo de modelos trae grandes beneficios para la coordinación y eficacia de los gobiernos. Sin embargo, tiene limitaciones que no se deben desconocer y que los hace vulnerables. Entre ellas es posible mencionar la gran dependencia a la voluntad del gobernante de turno, su dependencia al estilo del gobernante y su capacidad para agregar valor al trabajo de los diferentes ministerios, sin duplicar funciones ni competir con estos. Para acomodarse a la institucionalidad preexistente en funciones como planificación, monitoreo y evaluación.

Desde una perspectiva de Centro de Gobierno, el principal reto de implementación de estas estrategias es la alineación de intereses. Referente a esto, los actores privados se sumaron a los actores gubernamentales de diferentes niveles para trabajar conjuntamente en problemáticas que los afectan a todos.

Los logros obtenidos fueron posibles gracias a los siguientes: i. Se mantuvo la percepción de valor público alto. El compromiso presidencial y la continua demanda de la ciudadanía por alcanzar resultados, crearon incentivos para que los actores no se apartaran de estas estrategias. ii. Las estrategias ganaron legitimidad frente a los ojos de los distintos actores. Dos factores

ayudaron a que esto sucediera: el primero fue la focalización y disciplina del equipo de la UE en las iniciativas priorizadas, que aumentó la percepción de compromiso y seriedad. El segundo, que complementó lo anterior, fueron los constantes espacios de interacción y retroalimentación con los afectados por las medidas, lo cual ayudó a la construcción de confianza. iii. Las capacidades operativas existentes fueron suficientes para implementar las medidas priorizadas en el corto plazo. iv. La coordinación con autoridad funciona. Si bien el proceso de construcción de los planes y programas involucró a todas las partes, una vez que se llegó a consensos se mantuvo firme el plan de acción y las decisiones tomadas (González y Acosta 2018).

La efectividad de la gestión pública va más allá de proponer políticas, diseñar programas e impulsar iniciativas; esta debe asegurarse que ellas estén alineadas con las prioridades nacionales, que respondan al cumplimiento de metas específicas y, sobre todo, que se ejecuten en espacios adecuados y tiempos oportunos. En este sentido, la existencia de una DU se ha visto como una forma interesante de alcanzar esas metas en esas condiciones, especialmente en países donde los agentes públicos son múltiples, no están suficientemente coordinados, y tienen limitaciones en los incentivos para mostrar logros tangibles en las localidades hacia las que piensan llegar, como claramente ocurre en varios países latinoamericanos (Beltrán, 2017, párr. 1).

5.1.6 Educación y Seguridad

A nivel mundial, el sistema educativo se ha caracterizado por la exclusión, especialmente de la población más vulnerable y desfavorecida como lo son la clase media baja, las mujeres y las minorías, ya sean estas de índole étnica, social o cultural. A pesar de que la educación es un derecho universal, en la actualidad se siguen presentando desigualdades y falta de oportunidades para muchos.

La escasa colaboración, cooperación y coordinación de las partes interesadas dentro del sistema (desde la educación de la primera infancia hasta la educación de adultos), entre sectores (por ejemplo, para llegar hasta la salud y la protección social), entre instancias de

gobierno (desde la central hasta la local) y entre instituciones gubernamentales y no estatales (por ejemplo, la sociedad civil o el sector privado), puede dificultar la aplicación de leyes y políticas ambiciosas (Unesco, 2020, párr. 1).

Figura 2. Impartir una educación inclusiva requiere colaboración, cooperación y coordinación



En América Latina y el Caribe, únicamente una cuarta parte de los países tienen leyes de educación inclusiva que comprenda a todos los educandos. Chile y Paraguay se destacan por ser dos de los cinco países en el mundo que cuentan con leyes de educación inclusiva que abarcan a todos los estudiantes. (Confederación de empresarios de Andalucía [CEA], 2020, p. 1)

En relación con la seguridad:

Latinoamérica registra el 33 % de los casos de criminalidad en el mundo, aun cuando concentra solo el 8 % de la población del planeta. La presencia permanente y creciente del crimen organizado y las pandillas genera cada día nuevas víctimas que mantienen a la región como las más violentas a nivel mundial (Universidad Nacional de Colombia, 2020, párr. 1).

A pesar de los esfuerzos hechos por parte de algunos gobiernos para combatir los altos índices de criminalidad, “el crimen ha empeorado y las poblaciones carcelarias se dispararon; entre 2000 y 2015 la escala de homicidios en la región aumentó 12 %, según el informe” (Universidad Nacional de Colombia, 2020, párr. 2).

No obstante, cabe destacar que a partir de la implementación del modelo DU, en algunos de los países de ALC, se han evidenciado avances importantes en materia de educación y seguridad, orientados a suplir cada vez más las necesidades de los ciudadanos y luchar contra las desigualdades económicas promoviendo una educación inclusiva, diversidad étnica y cultural; al igual que minimizar los impactos en seguridad.

Mariano Lafuente (2019) sostuvo: “Países como Chile, Colombia y Brasil evidencian resultados en educación, salud, seguridad ciudadana e inversión pública, gracias a los “Centros de Gobierno” y “Delivery Unit” (unidades de cumplimiento)” (p. 2). En Chile, específicamente en lo que tiene que ver con educación “se registró un incremento del 44 % en el número de jóvenes con mejores puntajes en prueba de selección universitaria estudiando pedagogía”. Por otro lado, en el caso de Brasil, con respecto a la seguridad, “se posibilitó la reducción de crímenes letales y violentos del 27.1 % en siete años” (Mundo Empresarial, 2019, párr.. 3).

5.2 Marco conceptual

En un sentido amplio “los ciudadanos están desarrollando expectativas crecientes y demandan mejoras tangibles en la prestación de los servicios públicos” (Alessandro et al., 2014, p. 1); por lo que el gobierno colombiano está obligado a mejorar el tiempo de respuesta y a optimizar los recursos públicos para atender la demanda de servicios por parte de la población, con mayor eficacia.

Con base en lo anterior en Colombia:

Con el objetivo de adoptar las recomendaciones de la OCDE e implementar un esquema de gestión que desarrolle actividades propias de un CDG, mediante el Decreto 1649 de 2014, se reestructuró el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre) a través de la creación del Despacho del ministro consejero para el Gobierno y el sector privado. Igualmente, dentro de este despacho, se creó la Dirección para la Ejecución de Gobierno y Áreas Estratégicas, responsables de desarrollar las actividades propias de una Unidad de Cumplimiento o Delivery Unit (CONPES, 2019, p. 1).

Con la cual se inicia el proceso de fortalecimiento de las capacidades estratégicas del gobierno colombiano.

A pesar de obtener resultados relevantes, el mismo CONPES indicó que más adelante se evidenció:

A la luz de los pilares de la deliverology, dificultades tales como (i) ausencia en el desarrollo de bases para el cumplimiento debido a que no se revisaron las capacidades iniciales al interior de las entidades para su efectiva ejecución de actividades; (ii) no se creó una cultura irreversible de cumplimiento mediante el impulso de la creación de Delivery Unit al interior de las entidades ejecutoras; y (iii) se identificó una baja capacidad en los modelos de planificación, medición, ejecución y seguimiento de las entidades, ocasionando retrasos en el cumplimiento o el incumplimiento de prioridades del Gobierno (CONPES, 2019, p. 1).

Las unidades de cumplimiento se basan en la gestión por resultados con un enfoque en la mejora social a partir del desarrollo, diseño e implementación de políticas y programas en el sector público para los ciudadanos, es decir, garantizan el cumplimiento de la agenda del gobierno relacionadas con las promesas electorales, reformas y demás compromisos adquiridos con la ciudadanía para aplicar a la gestión pública y la prestación de servicios (Birch y Jacob, 2019).

Existen tres puntos fundamentales a la hora de implementar las Unidades de Cumplimiento:

- Centralizar las decisiones en un pequeño grupo de profesionales altamente capacitados con un enfoque sistemático.
- Acumular datos confiables y relevantes del desempeño de las unidades de cumplimiento para determinar metas que apunten al logro de los objetivos.
- Establecer la implementación diaria de los conceptos que se están abordando (Buriachenko et al., 2020).

A continuación, se profundizan en estos tres componentes:

Establecer un pequeño equipo enfocado en el desempeño; su objetivo es centrar el recurso humano en los logros y mejoras a los resultados a partir del monitoreo de este, en búsqueda de eliminar cualquier excusa de la mesa. Dentro de los atributos claves de esta unidad se encuentra el liderazgo, los mejores talentos y la relación no jerárquica con el sistema.

La recopilación de datos de desempeño busca establecer objetivos y trayectorias, puesto que la unidad debe tener objetivos ambiciosos y realistas para evaluar el desempeño, acompañados de metas, plazos, medición y control de resultados. Además de esto, se deben usar rutinas para asegurar un enfoque en el desempeño, la unidad debe establecer y mantener rutinas hacia los dueños de los procesos con el fin de monitorear el desempeño; y por ende, tomar decisiones a tiempo (Barber et al., 2011).

De esta forma:

Las Unidades de Cumplimiento se empezaron a instaurar bajo el mandato de mover las piezas del ciclo de gestión: usar los datos de manera centralizada para entender el pasado e identificar tendencias futuras, y monitorear las prioridades de gobierno para identificar cuellos de botella y apoyar una toma de decisiones más eficiente. (Lafuente, 2019, p. 1)

Cabe mencionar que:

Hay factores que exceden el control gubernamental que pueden alterar cualquier planificación del cumplimiento. Por ejemplo, el precio internacional de los *commodities*, las tasas de interés en Estados Unidos, la actividad económica en China, entre otros. Esos factores externos suelen ser más influyentes en la popularidad presidencial que sus propias decisiones de política pública. (Lafuente, 2019, p. 1)

Teniendo claro que las DU no buscan abarcar la totalidad del plan de gobierno, sino que buscan concentrarse específicamente en objetivos de alta relevancia. Ese foco acotado les permite un apoyo más profundo y estricto en la definición de metas, indicadores, trayectorias y cadenas de cumplimiento en su posterior seguimiento; y en coordinar los esfuerzos multi-ministeriales requeridos para acelerar su cumplimiento al interior del gobierno.

Entre otras funciones esenciales del CDG y que impactan de forma importante el resultado exitoso de la implementación del modelo, se tiene la siguiente:

La capacidad de interpretar la voluntad popular, vincularla al ideario político de la coalición (partido) en el poder, articular consensos y administrar la relación con otros actores, poderes e instituciones políticas (partidos, Congreso, medios de comunicación, etc.), y muy especialmente definir con claridad cuál será el sello y legado de un gobierno, al igual que asegurar la coherencia y fidelidad para con dicho sello y legado. (Dumas et al., 2013, p. 14).

6 MARCO METODOLÓGICO

6.1 Enfoque, alcance y diseño de la investigación

Este estudio tiene un enfoque de investigación documental a partir de una revisión bibliográfica, la cual consiste en recopilar información ya existente sobre un tema en específico. Bernal (2010) en su libro Metodología de la investigación, afirmó que este tipo de estudio se realiza con el propósito de establecer relaciones, diferencias, posturas o el estado actual del conocimiento respecto al objeto de estudio.

Adicionalmente, se aplicará el método cuantitativo, el cual se ajusta a este proceso de investigación debido a que se fundamenta en un esquema deductivo y lógico que busca formular preguntas de investigación para posteriormente probarlas (Hernández y Mendoza, 2018). Por otra parte, y en cuanto al alcance, cabe mencionar que este será de tipo exploratorio y descriptivo, dado que pretende evidenciar apreciaciones, ideas, buenas prácticas y datos desde nuevas perspectivas que amplíen las existentes. Finalmente, cabe precisar que será un estudio no experimental pues no se manipularán las variables debido a que ya sucedieron.

6.2 Definición de Variables

Se definen dos variables: casos de éxito en la implementación del modelo DU y sus factores del éxito. Esto con el propósito de dar respuesta al problema de investigación a través de la recopilación y análisis de bibliografías basadas en experiencias de adopción del modelo DU.

Tabla 1. Definición de variables

Objetivos Específicos	Variable por estudiar	Definición conceptual	Definición operacional Dimensiones/ Unidades
Identificar casos de implementación del modelo Delivery Unit en los países de ALC por medio de una revisión bibliográfica.	Casos de implementación del modelo Delivery Unit en países de ALC.	Las DU han sido diseñadas para identificar y priorizar objetivos de carácter complejo en los programas de gobierno de la región. Para asegurar el cumplimiento de estos, se planifican, gestionan y controlan planes detallados de trabajo que aseguran el cumplimiento de dichos objetivos.	Se recolectarán y analizarán textos de casos de implementación del modelo DU en ALC a partir de una revisión bibliográfica en las siguientes dimensiones: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de metas priorizadas en el marco del plan de desarrollo. 2. Cumplimiento de objetivos de carácter complejo priorizados en el marco del plan de desarrollo. 3. Cumplimiento de metas y objetivos de carácter complejo priorizados en el marco del plan de desarrollo.
Describir los factores del éxito en la implementación del modelo Delivery Unit en los gobiernos	Factores críticos de éxito del modelo Delivery Unit	Actividades o capacidades que han sido esenciales en los países de ALC durante la	Se analizará la bibliografía de los casos de implementación del modelo DU:

<p>nacionales y subnacionales de los países de ALC, en los niveles nacional y subnacional de los últimos 10 años.</p>	<p>implementación del modelo DU.</p>	<p>1. Identificación de actividades clave y capacidades instaladas que se constituyeron en una oportunidad o reto durante la implementación del modelo DU.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6.3 Población

6.3.1 Características

La población objeto de estudio de esta investigación está compuesta por textos de implementaciones de DU en ALC. Estos textos son tanto artículos científicos como libros e informes correspondientes a los últimos 10 años. La unidad de análisis son los factores de éxito que corresponden a las características que se identificarán en cada uno de los casos de implementación del modelo DU en el área geográfica de estudio.

6.3.2 Muestra

La muestra es no probabilística, aplicada a textos de implementaciones del modelo DU en América Latina y el Caribe.

El tamaño de la muestra estará dirigida, es decir, “supone un procedimiento de selección orientado por las características y contexto de la investigación, más que por un criterio estadístico” (Hernández y Mendoza, 2018, p. 215).

6.3.3 Criterios de Inclusión de la Muestra

Artículos científicos de revistas indexadas.

Artículos, libros e informes no mayores a 10 años de su creación.

Artículos, libros e informes de implementaciones del modelo DU en América Latina y el Caribe.

6.3.4 Criterios de Exclusión de la Muestra

Artículos, libros e informes sobre implementaciones de DU diferentes al sector público.

6.4 Selección de Métodos o Instrumentos para Recolección de Información

El instrumento seleccionado para la recolección de datos para la investigación es la ficha bibliográfica. Esta ha sido diseñada para extraer información relevante y relacionada con los objetivos específicos de cada fuente seleccionada, las variables de estudio y sus dimensiones asociadas.

De manera general, se identificaron dos partes: en la primera se encuentra la información general relacionada con la fuente, lo cual es consecutivo de registro en la base de datos en la que fue encontrada la fuente, año de la publicación, título de la obra, autores, población y el enlace web para las fuentes que aplican. Tiene una segunda parte en la que se registrará información relacionada con los objetivos específicos y las dimensiones asociadas a estos, lo que es clave para el posterior análisis de los datos levantados.

Se puede conocer el instrumento en detalle en el **anexo 1: Ficha para revisión bibliográfica**.

7 Técnicas de Análisis de Datos

La técnica de análisis de datos que se utilizará en esta investigación será el análisis general de las fuentes bibliográficas de acuerdo con las dimensiones propuestas.

Tabla 2. Técnicas de análisis de datos

Instrumento	Técnica de análisis	Descripción
Ficha bibliográfica	Análisis de contenido	Con la ayuda del instrumento de recolección de datos, se hará una revisión exhaustiva

de cada fuente en la que se
identificarán.

8 Análisis y Discusión de los Resultados

8.1 Identificación de los casos de implementación del modelo Delivery Unit.

Se levantaron 14 fuentes de información relacionadas con casos de implementación del modelo de DU en los gobiernos nacionales y subnacionales de ALC.

De los casos relacionados, dos de ellos corresponden al nivel nacional y los 12 restantes al nivel subnacional. Los casos relacionados están registrados desde el año 2014 y hasta el año 2020. Los casos identificados y caracterizados se concentran en 5 países, los cuales son Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

De los 14 países analizados, nueve se enfocaron en la priorización de metas de sus respectivos planes de desarrollo, cuatro estaban orientados a la identificación y priorización de objetivos de carácter complejo y solo uno se enfocó en la priorización de metas del plan y objetivos de carácter complejo.

8.2 Factores de éxito en las implementaciones del modelo Delivery Unit

Con respecto a las características diferenciadoras, en el caso argentino, el gobierno de Buenos Aires, y parafraseando al autor: cuenta con herramientas y protocolos para los indicadores de avance, lo cual es indispensable para que las DU puedan llevar a cabo su función. Cuando no existe información oportuna y confiable, muchas veces la metodología de trabajo de las DU es la que fuerza su generación, que si bien es un aporte concreto, suele retrasar la implementación del modelo; el logro de resultados se convirtió en su característica diferenciadora.

En cuanto al caso brasilero, este cuenta con estudios de profundidad sobre los problemas que se intentan resolver, con incentivos al interior del Gobierno, prepara las estrategias de cumplimiento, crea la unidad de manera separada a las funciones ministeriales y reuniones

periódicas de seguimiento, las cuales son esenciales para lograr la implementación de un modelo exitoso.

En el caso chileno documentado, la apropiación del modelo por parte de la máxima autoridad política, con un adecuado seguimiento, más el empoderamiento político del Delivery Unit, son esenciales para garantizar la incorporación del modelo (Ríos, 2012). En el caso peruano, la clave del éxito consiste en no asignar demasiadas prioridades para garantizar su efectividad y evitar que se diluya en medio de las funciones que desarrollan los diferentes sectores ministeriales (Salcedo, 2018).

Finalmente, en el caso colombiano, la manera en cómo se incorpora el modelo es, primero que todo, al inicio del periodo, aplicando un adecuado proceso de planificación coordinación y monitoreo, y contando con el personal adecuado, y la participación intensa por parte de la cabeza de la organización y sus altos funcionarios.

8.3 Orientación para la adopción del modelo Delivery Unit

Las características orientadas a la adopción del modelo DU en los gobiernos subnacionales en Colombia, de acuerdo con las implementaciones y experiencias de diferentes países de Latinoamérica, se relacionan a continuación:

1. Apropiación y empoderamiento del jefe de Gobierno en todo el ciclo de vida de implementación de las DU (Ríos, 2012).
2. Selectividad y firmeza en el mantenimiento de las prioridades del Gobierno (Salcedo, 2018).
3. Estructuración e implementación de objetivos realistas (Alessandro y Lafuente, 2014).
4. Establecer reglas y directrices al modelo de gestión desde el inicio del mandato, manteniendo rutinas de monitoreo y control en la implementación a través del liderazgo por parte de los jefes de Gobierno.
5. Contar con insumos adecuados para elaborar las estrategias de cumplimiento de las DU.

6. Generar herramientas de recolección y control de información para asegurar la calidad de los procesos (Alessandro, 2019).
7. Establecer un liderazgo orientado a los resultados (Alessandro, 2029).
 8. Integrar la planificación con el presupuesto, monitoreando y controlando su desempeño para minimizar y contrarrestar las desviaciones (Alessandro, 2029).

9 Conclusiones

- Se identificaron y caracterizaron 14 implementaciones del modelo DU en los niveles nacional y subnacional en solo cinco de los 46 países, territorios independientes y departamentos de ultramar de ALC. Se infiere un bajo, pero progresivo avance en la adopción e implementación del modelo DU, así como el desconocimiento de las ventajas en la implementación de una política pública que promueva la implementación del modelo en los países de ALC.
- Se identificaron los factores de éxito en la implementación del modelo DU en los países de ALC, en los niveles nacional y subnacional:
 - Apropiación de la máxima autoridad del ejecutivo.
 - El empoderamiento político del DU.
 - Establecimiento claro del alcance, roles y funciones del DU.
 - La identificación y caracterización de prioridades.
 - El desarrollo o la adopción de herramientas tecnológicas de apoyo para poder consolidar planes de trabajo y hacer el seguimiento y control efectivo de estos.
 - Emitir alertas tempranas y poder generar reportes eficaces para la toma de decisiones por parte del ejecutivo.
 - Contar con una política pública que promueva la adopción e implementación del modelo tanto en el nivel nacional como subnacional.
- En principio y de manera general, para la implementación del modelo DU en los gobiernos subnacionales de Colombia, pueden tomarse como referencia los factores

de éxito identificados y caracterizados en la conclusión número dos. Sin embargo, se pudo observar que para la elaboración de un documento de orientación para la adopción del modelo DU en los gobiernos subnacionales de Colombia, se requiere estudios complementarios que identifiquen las variables y factores propios del entorno y la idiosincrasia regional Colombiana, con el fin de conocer fortalezas y debilidades y las capacidades instaladas de las organizaciones públicas del nivel regional en Colombia, esenciales para determinar si los factores de éxito identificados en otros países de la región pueden ser, o no, factores críticos de éxito en la implementación del modelo en los gobierno subnacionales de Colombia o permita conocer nuevos factores clave para la adecuada implementación del modelo.

10 Referencias

- Alcaldía de Bogotá. (2019). *Acta de empalme 2019 Comisión sectorial*. Obtenido de https://secretariageneral.gov.co/sites/default/files/planeacion/acta_empalme_comision_sectorial_gestion_publica_0.pdf
- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco interamericano de desarrollo [BID].
- Allas, T., Checinski, M. D., Dobbs, R. C., Daly, E., & Hatwell, J. (2018). *Delivering for citizens how to triple the success rate of government transformations*. New York: McKinsey Center for Government.
- Barber, M., Kihn, P., & Moffit, A. (2011). *Deliverology: From idea to implementation*. Obtenido de Mckinsey & Company: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our->
- Beltrán, A. (2017). *Delivery Units: Oportunidades y lecciones aprendidas para el caso peruano*. Obtenido de Foco Económico: <http://focoeconomico.org/2017/03/10/delivery-units-oportunidades-y-lecciones-aprendidas-para-el-caso-peruano/>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación*. Colombia: Pearson Educación .
- Birch, L., & Jacob, S. (2019). “Deliverology” and evaluation: A tale of two worlds. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 34 (2), 303-328. DOI: 10.3138/cjpe.53365.
- Buriachenko, A., Paientko, T., & Zhyber, T. (2020). *Deliverology Implementation at the Local Government Level of Ukraine*. Obtenido de <http://ceur-ws.org/Vol-2732/20200338.pdf>
- Confederación de empresarios de Andalucía [CEA]. (2020). *Educación en el mundo 2020. Inclusión y Educación*. Obtenido de <https://www.cea.es/seguimiento-de-la-educacion-en-el-mundo-2020-inclusion-y-educacion/>
- Dumas, V., Lafuente, M., & Parrado, S. (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile. Nota técnica No. IDB-TN-563*. Chile: Banco Interamericano de Desarrollo [BID].

- González, S., & Acosta, P. (2018). *Coordinar para ejecutar: lecciones aprendidas de la Unidad de Ejecución del gobierno de Colombia* BID Banco Interamericano de desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Coordinar-para-ejecutar-Leccionesaprendidas-de-la-Unidad-de-Ejecuci%C3%B3n-del-gobierno-de-Colombia.pdf>
- Hernández, R., & Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. . México: McGraw-Hill.
- Hope, K., Ram, J., Kaidou, D., Peters, A., & Durant, I. (2017). *Implementation: delivering results to transform caribbean society*. Obtenido de https://issuu.com/caribank/docs/implementation-delivering_results_t
- Lafuente, M. (2019). *De las promesas electorales al tablero de control: Hacia una nueva generación de Delivery Units*. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo [BID].
- Lafuente, M., & González, S. (2018). *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos*. Whashington D.C.: Banco interamericano de desarrollo [BID].
- Llona, M., & Paulsen, H. (2012). *Modernización de la gestión pública en el Perú. Seminario Internacional*. Lima: Secretaría de Gestión Pública.
- Moreno, G. (2011). *Implementación y control de políticas públicas en el Reino Unido: El caso del Delivery Unit. Política Pública Hoy*. Obtenido de <https://docs.google.com/document/d/1Ic11P5K826cCBDmjCMEnHW9ZK4gxqKALk5eKrScTGuM/edit>
- Mundial., B. (2017). *Informe anual 2017*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Mundo Empresarial. (2019). *“Centros de Gobierno” y “Delivery Units” son una alternativa para cumplir con demandas ciudadanas*. Obtenido de <https://www.mundoempresarial.pe/2-uncategorised/1132-centros-de-gobierno-y-delivery-units-son-una-alternativa-para-cumplir-con-demandas-ciudadanas.html>

- Ríos, C. (2012). *Metodología de gestión del cumplimiento: Experiencia de la primera Delivery Unit en Chile*. Obtenido de Gobierno de Chile:
oas.org/es/sap/dgpe/docs/seminario/Sr.%20Carlos%20Ríos%20-%20Chile.pdf
- Salcedo, N. (2018). *Los retos para la implementación de un delivery UNIT*. Obtenido de Universidad del Pacífico:
https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2001/Nelly_Tesis_maestria_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Unesco. (2020). *Inclusión y educación: Todos y Todas sin excepción*. Obtenido de <https://es.unesco.org/gem-report/>
- Universidad Nacional de Colombia. (2020). *Criminalidad y violencia ¿Una epidemia en América Latina?* Obtenido de <http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/criminalidad-y-violencia-una-epidemia-en-america-latina>